

MARZENA BARANCEWICZ-PALUCH

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

PRZEKSZTAŁCENIE PRZEDSIĘBIORCY W SPÓŁKĘ
KAPITAŁOWĄ — PRAKTYCZNE PROBLEMY
PRZEDSIĘBIORSTW TRANSPORTOWYCH

WSTĘP

Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 Nr 106, poz. 622), zwana w dalszej części ustawą o ograniczaniu barier administracyjnych, wprowadziła wiele zmian mających w zamyśle ustawodawcy stanowić swoiste udogodnienia ułatwiające przedsiębiorcom funkcjonowanie w polskiej rzeczywistości prawno-gospodarczej. Uzasadnienie do ustawy przywoływało takie argumenty, jak bezkosztowy sposób na wyzwolenie sił i mechanizmów rozwojowych gospodarki w obliczu światowego kryzysu gospodarczego. Można nawet dopatrzeć się tendencji zmian w zakresie filozofii tworzenia prawa, które znalazły wyraz między innymi w inicjatywie tak zwanego pakietu na rzecz przedsiębiorczości¹. Działania ustawodawcy zostały podjęte w kierunku, wydaje się, właściwym ze względu na czynniki kształtujące obecnie polską rzeczywistość ekonomiczną. Jednym z przedmiotów regulacji uczyniono wprowadzenie możliwości przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową, nowelizując kodeks spółek handlowych. Pomysł, który należy ocenić pozytywnie ze względu na zapewnienie przedsiębiorcy kontynuacji działalności w formie spółki przekształconej, zapewnienie ustawowej sukcesji praw i obowiązków przedsiębiorcy przekształcanego, w tym zezwoleń, koncesji oraz ulg, przedsiębiorcom prowadzącym firmy transportowe nie przyniósł oczekiwanych rezultatów.

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Wersja 9. Projekt 13.10.10, s. 5.

1. SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW TRANSPORTOWYCH

Zgodnie z szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego² w 2005 roku przedsiębiorstwa branży transportu drogowego w Polsce zatrudniały na podstawie stosunku pracy blisko sto pięćdziesiąt siedem tysięcy osób, przy czym tendencja wzrostowa utrzymywała się, osiągając do 2009 roku poziom dwustu dwu tysięcy. Jak wynika z badań GUS, wzrost dotyczył sektora prywatnego, w sektorze publicznym obserwowano tendencję odwrotną. Polskie przedsiębiorstwa transportowe do 2009 roku odnotowywały coraz większy udział w wartości obrotów na rynku usług transportowych, logistycznych i spedycyjnych w Unii Europejskiej³. Dane wskazują na realne korzyści z rozwoju rzeczonoj gałęzi gospodarki w skali kraju, a ta okoliczność powinna wiązać się z wpływami z podatków do budżetu Skarbu Państwa.

Wraz z nastaniem globalnego kryzysu ekonomicznego negatywne skutki odcisnęły swoje piętno na działalności przedsiębiorstw transportowych, szczególnie na mikroprzedsiębiorstwach prowadzonych przez osoby fizyczne w ramach działalności gospodarczej.

Mając na względzie założenia ustawodawcy w aspekcie wprowadzenia do porządku prawnego polskiego ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców oraz konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wydaje się oczywiste, iż każdy przedsiębiorca, bez względu na profil prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, ma prawo korzystać w równym stopniu z obowiązujących udogodnień wynikających z tej samej podstawy prawnej. W tym kontekście wydaje się istotne, iż przedsiębiorstwa branży transportowej w widoczny sposób oddziałują na kształtowanie poziomu PKB oraz mają udział w tworzeniu miejsc pracy. Zważywszy na to, problem nieobjęcia tej części rynku korzystnymi propozycjami zawartymi w ustawie o ograniczaniu barier administracyjnych, w tym nowelizacji kodeksu spółek handlowych, powinno się potraktować z należytą uwagą. Nie ma wprowadzić danych, na podstawie których można szacować liczbę przedsiębiorstw transportowych korzystających z nowej instytucji przekształcenia w spółkę kapitałową. Nie jest także właściwe ani zasadne czynić założenia, że postulowane w dalszej części niniejszego artykułu zmiany *de lege ferenda* zaradzą skutkom kryzysu gospodarczego odczuwanego w branży transportu drogowego. Zamiarem autora jest jednak zwrócenie uwagi na realny problem spowodowany lukami prawnymi i niekompatybilnością przepisów ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych oraz znowelizowanymi wybranymi przepisami kodeksu spółek handlowych z ustawą o transporcie drogowym — to jest problematyką przekształcenia przedsiębiorcy działającego w sektorze transportu drogowego w spółkę prawa handlowego.

² Główny Urząd Statystyczny. Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Transport drogowy w Polsce w latach 2005–2009. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2011, s. 65 nn.

³ Ministerstwo Infrastruktury, *Diagnoza polskiego transportu*, 2011, s. 25.

2. ZAŁOŻENIA NOWELIZACJI

W literaturze zauważa się, że przed wejściem w życie ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych procesy restrukturyzacyjne niejednokrotnie odbywały się w formie transakcji aportowych i polegały na wniesieniu do nowo powstałej spółki kapitałowej całego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c., prowadzonego przez osobę fizyczną⁴. Jednakże zabieg taki w wypadku firm transportowych byłby niemożliwy ze względu na treść art. 5 oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2007 Nr 125, poz. 874, dalej: u.t.d.), mocą których podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego, oraz obowiązujący ustawowy zakaz odstępowania licencji osobom trzecim lub przenoszenia uprawnień z niej wynikających. Zatem nowo powstała spółka kapitałowa w stanie prawnym poprzedzającym nowelizację kodeksu spółek handlowych musiałaby jako odrębny podmiot wnioskować o przyznanie jej stosownej licencji, co wiązałoby się z kosztami administracyjnymi, terminem oczekiwania na wydanie licencji, powstrzymaniem się od wykonywania usług transportowych do czasu uzyskania licencji itp. W świetle tego wydaje się, że wprowadzenie do kodeksu spółek handlowych instytucji przekształcenia, umożliwiającego osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą kontynuację dotychczasowej działalności w formie spółki kapitałowej, powinno w założeniu prowadzić do zachowania ciągłości gospodarczo-prawnej, między innymi bez konieczności występowania o wydanie licencji czy zezwoleń.

Mocą art. 26 ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych wprowadzono do kodeksu spółek handlowych uprawnienie przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną — wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.) — w spółkę kapitałową. Innymi słowy, ustawodawca w dacie wejścia w życie tych przepisów, to jest z dniem 1 lipca 2011 roku, umożliwił przedsiębiorcy dokonanie zmiany formy prowadzonej dotychczas działalności gospodarczej przez przekształcenie w jednoosobową spółkę kapitałową, co w literaturze bywa określane mianem restrukturyzacji podmiotowej. Na potrzeby artykułu jako spółkę przekształconą przedstawia się spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, rozważania zaś w zakresie spółki akcyjnej pozostawia się poza zainteresowaniem niniejszej pracy.

Wspomniany przepis art. 26 ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych wprowadził zmiany do k.s.h. przez dodanie § 5 w art. 551 oraz rozdziału 6 w tytule IV „Łączenie, podział i przekształcanie spółek” w dziale III „Przekształcanie spółek” — przez dodanie przepisów zawartych w art. 584¹–584¹³ k.s.h. Ponadto w myśl art. 65 ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych znowelizowano

⁴ M. Rodzynkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1228.

ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, między innymi wprowadzając w art. 13a przepis stanowiący, że przedsiębiorca, będący osobą fizyczną wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą, może być przekształcony w spółkę kapitałową na zasadach określonych w przepisach kodeksu spółek handlowych.

Z przywołanego na wstępie niniejszej pracy uzasadnienia ustawy⁵ wynika, że zamiarem ustawodawcy było umożliwienie i uproszczenie restrukturyzacji podmiotowej, zapewnienie ciągłości wszystkich praw i obowiązków przedsiębiorcy przekształcanego i spółki przekształconej (z wyjątkiem ulg podatkowych), co z pewnością mogłoby sprzyjać zachowaniu wypracowanego w dotychczas prowadzonej działalności gospodarczej zaufania partnerów biznesowych, utrwalonego wizerunku firmy związanego z nazwą i znakiem graficznym charakteryzującym przedsiębiorcę itp. W tym względzie, odnosząc konstrukcję sukcesji praw i obowiązków do przedsiębiorstw transportowych, należy zwrócić uwagę na reglamentację obowiązującą w branży transportu drogowego⁶ w związku z wymogiem posiadania licencji stosownie do treści art. 5 u.t.d. Specyfika firm transportowych ponadto wiąże się z zapewnieniem odpowiedniego taboru, w szczególności z tytułem prawnym do dysponowania pojazdami samochodowymi spełniającymi wymagania techniczne określone przepisami prawa o ruchu drogowym, którymi transport drogowy ma być wykonywany, zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 5 u.t.d. Z tym czynnikiem z kolei należy wiązać obowiązek ubezpieczenia pojazdów wykorzystywanych do transportu drogowego. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego zawierają umowy leasingu, ubezpieczenia, najmu lokalu, umowy przewozu czy spedycji, mają historię kredytową, bankową, są stronami gwarancji lub poręczeń bankowych. Uwzględniwszy tak liczne stosunki prawne, których stronami są przedsiębiorcy przekształcający się w spółki kapitałowe w myśl art. 584² §§ 1 i 2 k.s.h., przepisy prawa, umożliwiające spółkom przekształconym zachowanie praw i obowiązków, włącznie z zezwoleniami, koncesjami oraz ulgami, które zostały przyznane przedsiębiorcom przed przekształceniem, pozwalają na stosunkowo nieskomplikowane przeorganizowanie działalności w nową formę, zachowując ciągłość prawnogospodarczą.

3. SUKCESJA PRAW — WYŁĄCZENIA

Mogłoby się wydawać, że sukcesja praw i obowiązków stanowiąca następstwo prawne przekształcenia została ustalona w sposób szeroki, z zastrzeżeniem ulg podatkowych, które ustawodawca wyraźnie wykluczył z katalogu wskazanego

⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, *op. cit.*

⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2011 roku, II GPS 1/2011, ONSAiWSA 2012/1 poz. 5, OSP 2012/12 poz. 118.

w art. 584² § 1 k.s.h. i które nie są przedmiotem niniejszego artykułu. Należy jednak zauważyć, że zapis zawarty w art. 584² § 2 k.s.h. wyłącza sukcesję niektórych zezwoleń, koncesji oraz ulg, uregulowanych odmiennie ustawą lub decyzją o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi. Wyłączenie to ma zastosowanie do przekształcenia przedsiębiorcy sektora transportu drogowego, co znajduje odzwierciedlenie w treści wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2009 roku, VI SA/Wa 39/2009. Sąd, analizując przepisy prawa wynikające z art. 5 u.t.d. w związku z art. 553 § 2 k.s.h., co *per analogiam* można odnieść do relacji art. 5 u.t.d. i art. 584² § 2 k.s.h., zauważył, że art. 5 u.t.d. stanowi *lex specialis* względem powołanych przepisów kodeksu spółek handlowych. Sąd zajął stanowisko, iż art. 5 u.t.d., ze względu na szczegółowo ustalone w tym przepisie warunki uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego, przemawia przeciwko zasadzie sukcesji generalnej. Rozważając brzmienie przepisów art. 584² § 2 k.s.h. oraz art. 5 u.t.d. w związku z art. 13 ust. 2 pkt 2 i 3 u.t.d. w kontekście wykładni językowej, należy podzielić pogląd Sądu. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 2 i 3 u.t.d. uprawnienia wynikające z licencji na wykonywanie transportu drogowego mogą bowiem zostać przeniesione decyzją administracyjną między innymi w razie przekształcenia przedsiębiorcy mającego licencję, pod warunkiem spełnienia przez przedsiębiorcę przejmającego uprawnienia wynikające z licencji wymagań określonych w art. 5 ust. 3 u.t.d. Postępowanie o przeniesienie uprawnień z licencji wszczynane jest na wniosek. Ustawodawca odsyła przekształcanego przedsiębiorcę do powołanego tu art. 5 ust. 3 u.t.d., wskazując w sposób enumeratywny obszerną listę wymagań, które muszą zostać wypełnione w celu przeniesienia uprawnień z licencji. Zgodnie z powołanym zapisem, jednym z wymagań, które powinny zostać spełnione przez spółkę przekształcaną, ustawodawca uczynił obowiązek spełnienia wymogu dobrej reputacji przez przedsiębiorcę, przez co rozumie się:

— brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, ochronie środowiska lub warunkom pracy i płacy albo innym przepisom dotyczącym wykonywania zawodu,

— brak w stosunku do przekształcanego przedsiębiorcy prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego.

Kolejnym wymogiem jest posiadanie certyfikatu kompetencji zawodowych oraz spełnianie kryteriów finansowych przez posiadanie środków finansowych lub majątku w wysokości:

— 9000 euro — na pierwszy pojazd samochodowy przeznaczony do transportu drogowego,

— 5000 euro — na każdy następny pojazd samochodowy,

— 50 000 euro — przy wykonywaniu transportu drogowego w zakresie, o którym mowa w art. 4 pkt 3 lit. b, to jest przy wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy.

Ponadto przedsiębiorca osobiście wykonujący przewozy i zatrudnieni przez niego kierowcy, a także inne osoby niezatrudnione przez przedsiębiorcę, lecz wykonujące osobiście przewozy na jego rzecz, muszą spełniać wymagania określone w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku — Prawo o ruchu drogowym oraz w innych przepisach określających wymagania w stosunku do kierowców, w tym nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku.

Dalszy wymóg, jaki nakłada ustawa o transporcie drogowym na przedsiębiorcę przekształcanego, dotyczy obowiązku posiadania tytułu prawnego do dysponowania pojazdami samochodowymi spełniającymi wymagania techniczne określone przepisami prawa o ruchu drogowym, którymi transport drogowy ma być wykonywany.

Warto odnotować, iż przedsiębiorca zamierzający skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 551 § 5 k.s.h. był poddawany weryfikacji w momencie ubiegania się o licencję, przed przystąpieniem do wykonywania transportu drogowego jako osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą. Zatem ten sam podmiot jest kontrolowany przez organy administracji publicznej po raz kolejny w przypadku przekształcenia, na domiar w tożsamym zakresie. Albowiem jak wynika z treści art. 13 ust. 3 u.t.d., postępowanie dotyczące przeniesienia uprawnień z licencji na spółkę przekształconą wszczynane jest na wniosek. Złożenie wniosku jest czynnością obwarowaną wysokim formalizmem, jako że wymaga się, aby prócz danych identyfikujących wnioskodawcę określić rodzaj i liczbę pojazdów samochodowych, którymi dysponuje przedsiębiorca, udostępnić organowi rozpoznającemu wniosek kserokopię certyfikatu kompetencji zawodowych przedsiębiorcy lub osoby zarządzającej transportem drogowym w przedsiębiorstwie, zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności osób, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1; dokumenty potwierdzające spełnienie warunków finansowych, oświadczenie o zamiarze zatrudnienia kierowców spełniających warunki ustaw szczególnych; wykaz pojazdów samochodowych wraz z kserokopiami krajowych dokumentów dopuszczających pojazd do ruchu, a jeśli przedsiębiorca nie jest właścicielem tych pojazdów — także dokument potwierdzający prawo nimi dysponowania.

Na próżno szukać w literaturze uzasadnienia daleko posuniętego formalizmu obowiązującego w postępowaniu o przeniesienie uprawnień z licencji. Można spotkać się z twierdzeniem, iż przekształcenie na podstawie treści art. 5 ust. 3 u.t.d. stanowi warunkowe przeniesienie uprawnień na podmiot transformujący się z powodu obowiązku spełnienia ustawowych wymogów koniecznych do uzyskania danego uprawnienia⁷. Aczkolwiek takie stanowisko jedynie formułuje dość

⁷ H. Jednorowski, M. Mostowski, *Kodeks drogowy*, t. 3. *Ustawa o transporcie drogowym z komentarzem*, Piła 2011, s. 35.

oczywisty wniosek wynikający z literalnego brzmienia przepisu i nie pozwala na odtworzenie intencji prawodawcy towarzyszącej konstrukcji postępowania administracyjnego w sprawie przeniesienia uprawnień z licencji na wniosek podmiotu przekształcanego. Istotna wydaje się w tym aspekcie okoliczność, iż licencja na wykonywanie transportu drogowego jest podmiotowym, osobistym uprawnieniem o charakterze publicznoprawnym⁸, co wynika z dyspozycji art. 5 ust. 3 w związku z art. 13 ust. 1 u.t.d., które powiadają o zakazie odstępowania lub przenoszenia uprawnień z licencji na osoby trzecie. Jednocześnie art. 5 ust. 3 w związku z art. 13 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 u.t.d. wskazują na wyjątki od zasady nieprzenoszalności uprawnień z licencji i warunkują prawo do przeniesienia uprawnień z licencji, posługując się kolejno frazami „przedsiębiorcy udziela się licencji [...] jeżeli [...]” oraz „organ, który udzielił licencji, przenosi, w drodze decyzji administracyjnej, uprawnienia z niej wynikające w razie [...] — pod warunkiem spełnienia przez przedsiębiorcę, przejmującego uprawnienia wynikające z licencji, wymagań określonych w art. 5 ust. 3”.

W wypadku spełniania przez przekształcanego przedsiębiorcę wszystkich nałożonych ustawą o transporcie drogowym wymogów właściwy organ nie może odmówić przeniesienia uprawnień z licencji na przekształconą spółkę. Takie stanowisko można zaobserwować w judykaturze, między innymi w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2007 roku, VI SA/Wa 1781/2007, czy w wyroku NSA z dnia 29 października 2010 roku, II GSK 901/2009, z których wynika, że organ nie tylko ma obowiązek przenieść uprawnienia z licencji w przypadku zrealizowania przez wnioskodawcę wszystkich przewidzianych prawem wymogów, ale też przenoszone uprawnienia powinny opiewać na taki sam okres, na jaki opiewała licencja poprzednika w niezrealizowanej części.

4. PRZEKSZTAŁCENIE JAKO BEZUŻYTECZNA INSTYTUCJA W SEKTORZE TRANSPORTU DROGOWEGO?

Podmiotem uprawnionym do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego jest przewoźnik drogowy, rozumiany zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 15 u.t.d., na którego rzecz wydana została, bądź przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, bądź też przez określony w ustawie organ samorządu terytorialnego, decyzja administracyjna (licencja) stanowiąca akt uprawniający do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego. Przedsiębiorca wypełniający wskazaną definicję, w wypadku poddania się restrukturyzacji podmiotowej, ma obowiązek wnioskować o przeniesienie uprawnień z licencji, jeśli nadal chce występować w obrocie go-

⁸ R. Strachowska, *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 60 nn.; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 roku, III RN 34/98, OSNP 1999, nr 5, poz. 157.

spodarczo-prawnym jako przewoźnik drogowy. Z jednej strony — wymóg taki zdaje się zbędny, jako że ciężar zobowiązań zaciągniętych przez przedsiębiorcę przekształcanego obciąża spółkę stanowiącą następcę prawnego. W tym kontekście przedsiębiorca nie ma możliwości wykorzystania nowej formy prawnej w celu ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania przed dniem rejestracji spółki w Krajowym Rejestrze Sądowym. Z drugiej strony — ustawowy wymóg przeniesienia uprawnień z licencji w wypadku przekształcenia przewoźnika w spółkę kapitałową jest uzasadniony okolicznością zmiany danych identyfikujących nowo powstałą spółkę, jak firma, numer identyfikacji podatkowej, nadanie numeru KRS, które zmieniają się w wyniku procedury transformacji podmiotowej i których ujawnienie w licencji jest wymagane zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 u.t.d. Jednakże nasuwają się pewne wątpliwości odnośnie do konieczności przeprowadzenia całej, pełnej procedury licencyjnej wymagającej przedłożenia formularzy takich jak przy ubieganiu się po raz pierwszy o wydanie licencji oraz dokumentacji potwierdzającej między innymi rodzaj i liczbę pojazdów samochodowych, którymi dysponuje przedsiębiorca, wraz z wykazem pojazdów i kserokopiami krajowych dokumentów dopuszczających je do ruchu, ewentualnie dokumentami potwierdzającymi prawo do dysponowania nimi, jeśli przedsiębiorca nie jest właścicielem wskazanych pojazdów; dokumentacji potwierdzającej posiadanie certyfikatu kompetencji zawodowych, sytuacji finansowej zapewniającej prowadzenie działalności gospodarczej w związku z wartościami pieniężnymi przewidzianymi art. 5 ust. 3 pkt 3 u.t.d.

Aby przekształcona spółka działała *lege artis*, należy spełnić wiele wymogów, które uprzednio zrealizował przekształcany przedsiębiorca, ubiegając się o uprawnienia umożliwiające wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego. Część czynności wydaje się zbędna i niezasadna, jeśli przyjmie się założenia ukierunkowane na uproszczenie i odformalizowanie postępowania przed organami administracji publicznej, postulowane przez ustawę o ograniczaniu barier administracyjnych. Przykładowo, jeśli przedsiębiorca wykazał się przed właściwym organem certyfikatem kompetencji zawodowych czy dysponowaniem określonym taborem, a okoliczność ta się nie zmieniła do chwili przekształcenia, trudno uznać za niezbędne i usprawiedliwione przedkładanie temu samemu organowi kolejnych egzemplarzy tożsamej dokumentacji, którą ów organ już wcześniej odnotował, przyjął i umieścił w aktach sprawy, mając w razie potrzeby swobodny dostęp do składanych wcześniej danych i dokumentów. Część wymogów mogłaby zostać z powodzeniem zastąpiona obowiązkiem złożenia oświadczenia odpowiedniej treści pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Nie bez znaczenia jest też, iż w związku z wymogiem przeniesienia uprawnień z licencji od wnioskodawcy pobierana jest opłata z tego tytułu. Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 roku w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykony-

waniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych (Dz.U. z 2007 Nr 235, poz. 1726) za przeniesienie uprawnień wynikających z licencji w przypadku przekształcenia przedsiębiorcy posiadającego licencję pobiera się opłatę w wysokości 5% opłaty, o której mowa w § 2 i 3 powołanego rozporządzenia, stanowiącej podstawę do obliczenia opłaty jak za udzielenie licencji. Innymi słowy, przeniesienie uprawnień z licencji wiąże się z odpłatnością, choć w niższej wysokości aniżeli przy udzielaniu licencji.

Wydaje się, że zamysłem ustawodawcy w związku z wprowadzeniem w życie z dniem 1 lipca 2011 roku nowelizacji kodeksu spółek handlowych, w szczególności art. 584¹ k.s.h., w myśl którego z chwilą wpisu przekształconej spółki do rejestru właściwy organ ewidencyjny z urzędu wykreśla przedsiębiorcę przekształcanego z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG), było usprawnienie kontynuacji działalności w nowej, przekształconej formie prawnej. Świadczy o tym chociażby postanowienie § 2 powołanego przepisu, który powiada o bezpośrednim, niezwłocznym przesłaniu organowi ewidencyjnemu przez sąd rejestrowy odpisu postanowienia o wpisie do rejestru przedsiębiorców jednoosobowej spółki kapitałowej powstałej wskutek przekształcenia, co ogranicza biurokracyzm i zbędny udział strony w czynnościach *stricto* faktycznych. Z kolei w dalszej części rozdziału 6 kodeksu spółek handlowych, stanowiącego o przekształceniu przedsiębiorcy w spółkę kapitałową, ustawodawca wprowadził liczne formalności poprzedzające rejestrację przekształconej spółki w rejestrze przedsiębiorców, o czym stanowią art. 584⁵–584⁹ k.s.h., które w szczególności obejmują sporządzenie planu przekształcenia wraz z wyceną składników majątku (aktywów i pasywów) przedsiębiorcy przekształcanego, przygotowanie sprawozdania finansowego sporządzonego do celów przekształcenia, następnie zaś poddanie przygotowanego planu opinii biegłego rewidenta pod względem poprawności i rzetelności. Rejestracja przekształconej spółki zatem jest obciążona dużym stopniem formalizmu, aczkolwiek we wskazanym zakresie jest to zrozumiałe ze względu na obowiązującą zasadę jawności oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Najbardziej doniosłą i jednocześnie negatywną konsekwencją procedury przeniesienia uprawnień z licencji towarzyszącej przekształceniu przedsiębiorcy w spółkę kapitałową jest brak ciągłości uprawnień do wykonywania transportu drogowego w okresie między rejestracją przekształconej spółki w KRS (dzień przekształcenia) a dniem wydania decyzji administracyjnej w sprawie przeniesienia uprawnień na nowo powstały podmiot. W praktyce oznacza to, że licencja niejako traci swoją ważność z powodu nieaktualności zawartych w niej danych. Sytuacja ta jest następstwem okoliczności przewidzianej w art. 584¹ § 2 k.s.h., w myśl którego wskutek wpisu do rejestru przedsiębiorców jednoosobowej spółki kapitałowej powstałej w wyniku przekształcenia następuje z urzędu wykreślenie przedsiębiorcy przekształcanego z CEIDG. Mamy tu do czynienia

z kuriozum, jako że licencja określa adresata uprawnień w osobie przekształcanego przedsiębiorcy, który zostaje wykreślony z CEIDG, a w celu uaktualnienia danych należy wszcząć postępowanie administracyjne na wniosek przekształconego podmiotu, co wiąże się z blisko jednomiesięcznym oczekiwaniem na wydanie decyzji administracyjnej w sprawie przeniesienia uprawnień z licencji. Dla przekształcanej spółki ten swoisty „okres przejściowy” wiąże się z pewną uciążliwością i ryzykiem. Albowiem jeśli spółka przekształcana nie zaniecha przyjmowania i realizacji zleceń transportowych do czasu wydania decyzji administracyjnej w sprawie przeniesienia uprawnień z licencji, wówczas naraża się na zarzut wykonywania transportu drogowego bez wymaganej licencji, wskutek czego zgodnie z załącznikiem nr 3 do u.t.d. może zostać nałożona na nią kara administracyjna w wysokości ośmiu tysięcy złotych. Zatem w celu uniknięcia kary konieczne byłoby zaniechanie wszelkich czynności związanych z wykonywaniem transportu drogowego do momentu wydania decyzji o przeniesieniu uprawnień z licencji. W rzeczywistości warunek ten wydaje się niemożliwy do spełnienia ze względu na specyfikę sektora transportu drogowego, jego dynamizm oraz wysokie koszty związane z obsługą taboru, spłatą rat leasingowych, koniecznością wypłacania wynagrodzenia pracownikom oraz ponoszenia innych bieżących kosztów, na które mogłoby zabraknąć środków w przypadku nagłego zatrzymania pracy firmy. Przekształcona spółka nie tylko naraziłaby się na straty, ale również mogłaby osłabić swoją pozycję na rynku z powodu czasowego wycofania się z działalności w branży transportu drogowego, tracąc klientów. Wydaje się więc, że w przypadku skorzystania z instytucji art. 584¹ i n. k.s.h. przekształcany przedsiębiorca prawdopodobnie dokona rachunku zysków i strat, możliwych zagrożeń itp. i podejmie decyzję na podstawie krzywdzącego branżę transportową stanu prawnego.

Okoliczność wykonywania transportu drogowego przez przekształconą spółkę była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 30 czerwca 2010 roku, II GSK 653/2009, uznał, iż do czasu wydania pozytywnej dla spółki przekształconej decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.t.d., nie może ona wykonywać transportu drogowego na podstawie licencji posiadanej przez podmiot przekształcany. Sentencja ta koresponduje ze stanowiskiem wyrażonym przez NSA w kolejnym wyroku, z dnia 30 lipca 2009 roku, II GSK 1107/2008, w myśl którego uprawnienia wynikające z licencji są kierowane do konkretnego, indywidualnie określonego podmiotu i przysługują one wyłącznie temu podmiotowi. Podmiot ten może z nich korzystać lub nie, ale nie ma prawa nimi rozporządzać. Z tego względu w żadnej formie, ani przez czynność prawną, ani przez czynność faktyczną, nie mogą być one przenoszone lub rozszerzane na osoby trzecie.

W tym zakresie przekształcenie przewoźnika drogowego na mocy art. 584¹ i n. k.s.h. jawi się jako bezużyteczna instytucja w sektorze transportu drogowego:

— po pierwsze, ze względu na brak sukcesji generalnej uwzględniającej w katalogu praw licencji na wykonywanie transportu drogowego;

— po drugie, ze względu na brak przepisów regulujących „okres przejściowy” między dniem przekształcenia a dniem uzyskania decyzji administracyjnej przenoszącej uprawnienia z licencji, które mogłyby umożliwić przewoźnikowi kontynuację działalności w zakresie wykonywania transportu drogowego bez narażania go na karę przewidzianą w przepisach u.t.d. w związku z tymczasowym brakiem wymaganej licencji;

— po trzecie, w związku z tworzeniem utrudnień w postępowaniu o przeniesienie uprawnień z licencji przez wymogi prowadzące do nadmiernego formalizmu i dublowania dokumentacji będącej w posiadaniu właściwego organu w związku z wcześniej prowadzonym postępowaniem o wydanie licencji na wniosek przedsiębiorcy przekształcanego;

— po czwarte, wskazane zarzuty stanowią zaprzeczenie założeń ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych.

Nie należy jednak pomijać rozwiązań omawianej instytucji przekształcenia, zasługujących na pozytywną ocenę w kontekście działalności przedsiębiorstw transportowych. Wśród nich wypada wymienić wprowadzenie przez ustawodawcę niższej 5% stawki opłaty od kwoty wyjściowej z tytułu przeniesienia uprawnień wynikających z licencji w razie przekształcenia przedsiębiorcy posiadającego licencję, o czym stanowi powołane wcześniej rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 roku w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem transportu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych. Ponadto, z punktu widzenia przekształconej spółki wydaje się korzystne zachowanie ciągłości prawno-gospodarczej, co ma znaczenie w wypadku utrwalonych w obrocie gospodarczym znaków, nazwy i innych danych identyfikujących przewoźnika, a także uzyskane przez przekształcanego przedsiębiorcę rabaty w concernach paliwowych umożliwiających zakup oleju napędowego po preferencyjnych stawkach, historię kredytową w związku z zawieranymi umowami leasingu oraz innymi zobowiązaniami, z czego przekształcona spółka może uczynić użytek. Uwzględniwszy zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty instytucji przekształcenia wprowadzonego w życie mocą art. 584¹ i n. k.s.h. w związku z przepisami ustawy o transporcie drogowym, nie można jednoznacznie ocenić skutków działalności ustawodawcy. Jednakże poddając analizie kwestię przekształcenia przewoźnika drogowego w spółkę kapitałową w kontekście ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych oraz zamysłu ustawodawcy przyświecającego wprowadzeniu jej w życie, wydaje się, że wiele rozwiązań wymaga ponownej analizy w celu podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania negatywnych aspektów towarzyszących instytucji przekształcenia na poziomie ustawowym.

5. INNE SPOSOBY KONTROLNO-NADZORCZE WZGLĘDEM SPÓŁKI PRZEKSZTAŁCONEJ

Wydaje się, że formalizm polegający na konieczności uzyskania decyzji administracyjnej w sprawie przeniesienia uprawnień z licencji może być uzasadniony dążeniem do dokonania analizy kondycji finansowej przekształconej spółki, wielkości i rodzaju posiadanego taboru, kompetencjami przewoźnika drogowego wymaganymi przepisami prawa (certyfikat kompetencji, dobra reputacja itp.). Aczkolwiek należy wskazać, iż ustawodawca w ustawie o transporcie drogowym zaopatrzył właściwe organy administracji publicznej w narzędzia mające na celu weryfikację wskazanych wymogów poza postępowaniem o przeniesienie uprawnień z licencji. Jednym z przykładów formy nadzoru nad przewoźnikiem drogowym jest przewidziany art. 83 ust. 1 u.t.d., w myśl którego organ udzielający licencji lub zezwolenia może nałożyć na przewoźnika drogowego obowiązek przedstawienia w oznaczonym terminie informacji i dokumentów potwierdzających, że spełnia on wymagania ustawowe i warunki określone w licencji lub zezwoleniu. Zatem właściwy organ w każdym czasie może zweryfikować spełnianie przez przekształconą spółkę wymogów, które obowiązują przewoźników drogowych, w szczególności organ może wezwać przekształcanego przedsiębiorcę bądź przekształconą spółkę do udokumentowania sytuacji finansowej zapewniającej podjęcie i/lub prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego; posiadania tytułu prawnego do dysponowania pojazdami samochodowymi itp. Ponadto mocą art. 84 u.t.d. organy udzielające licencji czy zezwolenia są uprawnione do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów co najmniej raz na pięć lat. Jak zatem wynika z przytoczonego przepisu prawa, ustawowe wymagania do uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego dany podmiot powinien spełniać przez cały okres objęty licencją. Podobne stanowisko zajął WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 maja 2010 roku (II SA/Bd 989/2009), podnosząc, że mimo iż licencja na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym zostaje udzielona na pięćdziesiąt lat, to w świetle obowiązujących przepisów prawa organ udzielający zezwolenia jest uprawniony do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą jej wydania.

Należy dodać, iż wskazane przepisy prawa są sankcjonowane normą prawną zawartą w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz ust. 3 pkt 1 u.t.d., która stanowi o cofnięciu licencji. Mocą art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.d. licencja zostanie cofnięta, jeżeli jej posiadacz nie spełnia wymagań uprawniających do wykonywania działalności w zakresie transportu drogowego. Rozważając treść powołanego przepisu w kontekście instytucji przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową, nasuwa się wniosek, że ciążyące na przewoźniku zagrożenie, iż w przypadku ziszczenia się warunku niespełniania wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 3 u.t.d., możliwa sankcja stanowiłaby istotną dotkliwość. Zgodnie z poglądem WSA w Bydgosz-

czy z dnia 22 lutego 2008 roku (II SA/Bd 1008/2007) przepis art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a jest jednoznaczny i nie pozwala organowi na żaden zakres uznania, co wynika wprost z jego imperatywnej redakcji nakazującej cofnięcie licencji w razie stwierdzenia występowania pozytywnych przesłanek cofnięcia licencji.

W odniesieniu do powołanego wcześniej art. 83 ust. 1 u.t.d., gdy posiadacz licencji nie zastosował się do nałożonego przez organ obowiązku przedstawienia w oznaczonym terminie informacji i dokumentów potwierdzających, że spełnia on wymagania ustawowe i warunki określone w licencji lub zezwoleniu, art. 15 ust. 3 pkt 1 u.t.d. stanowi o możliwości cofnięcia licencji.

Rozważając zatem wskazane tu sposoby kontrolno-nadzorcze względem spółki przekształcanej, trudno oprzeć się wnioskowi, iż w przypadku przekształcenia przedsiębiorcy posiadającego licencję zbędne jest zachowanie rygoryzmu przewidzianego art. 5 ust. 3 u.t.d.

6. PODSUMOWANIE. *DE LEGE FERENDA*

Niedogodności towarzyszące procedurze przekształcenia przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie przewozu drogowego w spółkę kapitałową, wynikające z aktualnie obowiązujących art. 5 ust. 3 oraz art. 13 u.t.d. w związku z art. 584² § 2 k.s.h., można usunąć kilkoma zmianami w ustawie o transporcie drogowym. Jeśli wolą ustawodawcy byłoby zachowanie *status quo* w zakresie obowiązku wystąpienia przez przekształconą spółkę z wnioskiem o przeniesienie uprawnień z licencji, jednym z proponowanych sposobów, które należy uczynić przedmiotem rozważenia, jest wprowadzenie przepisu prawa umożliwiającego spółce przekształcanej wykazanie spełniania wybranych, uzasadnionych wymagań określonych w art. 5 ust. 3 u.t.d. w formie stosownych oświadczeń (na przykład przez złożenie oświadczenia w sprawie potwierdzenia aktualności danych wynikających z dokumentacji złożonej Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, która to dokumentacja została zgromadzona przez organ administracji publicznej w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym o wydanie licencji wszczętym na wniosek przedsiębiorcy przekształcanego, to jest poprzedzającym postępowanie o przeniesienie uprawnień z licencji na przekształcanego podmiotu). Ponadto należy założyć, że istotną zmianą okazałoby się wprowadzenie możliwości swoistego warunkowego wykonywania transportu drogowego na przykład przez miesiąc od daty rejestracji przekształconej spółki w KRS, co umożliwi przewoźnikom poddanym procesowi restrukturyzacji podmiotowej zachowanie ciągłości ekonomiczno-gospodarczej mimo konieczności wypełnienia dyspozycji art. 5 ust. 3 u.t.d. Warunkowe wykonywanie transportu drogowego mogłoby polegać na przyznaniu spółce przekształcanej tymczasowego uprawnienia do wykonywania przewozów na podstawie licencji

wydanej przedsiębiorcy przekształcanemu, z zastrzeżeniem wystąpienia przez przekształconą spółkę w ustalonym ustawą terminie (rozsądnym terminem wydają się trzy lub siedem dni od daty wpisu spółki do rejestru przedsiębiorców KRS) z wnioskiem o przeniesienie uprawnień z licencji. Postulowane zmiany należy rozpatrywać w kontekście uprawnień poruczonych mocą art. 83–84 u.t.d. organom udzielającym licencji, albowiem powołane przepisy prawa stanowią o obowiązku aktualności istnienia przesłanek, które musi spełniać przewoźnik, wymaganych do uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego przez cały okres jej trwania. Okres, w którym przewoźnik podejmuje czynności zmierzające do zmiany formy prawnej, nie zwalnia go z tego obowiązku.

Jako że każdy przedsiębiorca co do zasady powinien mieć prawo do równego traktowania, wyłączenie z sukcesji uniwersalnej przedsiębiorstw transportowych, wynikające z art. 584² § 2 k.s.h. w związku z art. 5 ust. 3 oraz art. 13 u.t.d., jest, w ocenie autora, nazbyt szerokie i rygorystyczne. Należy zająć stanowisko, w myśl którego zmiany w tej materii wydają się konieczne i niezbędne do tworzenia perspektyw rozwoju przewoźników rozważających transformację podmiotową.

TRANSFORMING AN ENTREPRENEUR INTO A CAPITAL COMPANY — THE PRACTICAL PROBLEMS OF TRANSPORT COMPANIES

Summary

The Act of 25 March 2011 on the reduction of administrative barriers for citizens and entrepreneurs (Journal of Laws of 2011 No. 106, item. 622) introduced a number of amendments, which legislator intended as facilitating business operation in Polish legal and economic reality. The aim and purposes of the Act were correct, however there have occurred some legal defects influencing the transportation branch that should be pointed out. One of the subjects of the regulation was the amendment of the Commercial Companies Code, which introduced the possibility to transform business run by a natural person into a capital company.

The general idea of a transformation process, which was supposed to lead individual businesses into capital companies, was to provide statutory succession of rights and obligations of the entrepreneur being transformed, including permits, licenses and concessions. Unfortunately, new regulations did not bring the expected results for transportation companies run by natural persons.

The purpose of this article is to present and consider a number of administrative and practical problems a transport company struggles with if the transformation decision is taken.