



Warszawa, 25 maja 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 15/19

(SK 72/19, SK 99/19, SK 101/19)

BAS-WAKU-634/19

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2373, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam dodatkowe wyjaśnienia w sprawie połączonych do wspólnego rozpoznania (sygn. akt SK 15/19) skarg konstytucyjnych

D	sp. z o. o. z siedzibą w W	z 2 lipca
2019 r. (sygn. akt SK 72/19), P		sp. z o. o.
z siedzibą w W	z 30 lipca 2019 r. (sygn. akt SK 99/19), E	sp. z o.o.
z siedzibą w W	z 12 sierpnia 2019 r. (sygn. akt SK 101/19), jednocześnie	

wnosząc o stwierdzenie, że art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.) w części zawierającej zwrot „uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.” **jest zgodny** z art. 22 i art. 20 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji, a także **nie jest niezgodny** z art. 30 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 7 listopada 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej spółki D

sp. z o. o. z siedzibą w W (dalej: skarżąca nr 1) z 2 lipca 2019 r. (sygn. akt SK 72/19). Następnie pismem z 30 grudnia 2019 r. Prezes TK poinformowała Sejm o wszczęciu postępowania przed Trybunałem w sprawie skargi konstytucyjnej spółki P sp. z o. o. z siedzibą

w W (dalej: skarżąca nr 2) z 30 lipca 2019 r. (sygn. akt SK 99/19) i spółki E sp. z o.o. z siedzibą w W (dalej: skarżąca nr 3) z 12 sierpnia

2019 r. (sygn. akt SK 101/19). Wszystkie trzy skargi zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą SK 15/19. Należy nadmienić, że skarżąca nr 2 i nr 3 są reprezentowane przez tego samego adwokata.

2. Przedmiotem kontroli jest art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze i art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.; dalej: p.w.u.KRS). Kwestionowany przepis art. 9 p.w.u.KRS stanowi odpowiednio:

„2a. Podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie tej ustawy i które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r. W przypadku gdy wniosek o wpis złożony przed dniem 1 stycznia 2016 r. został po tej dacie zwrócony, odrzucony, oddalony albo postępowanie o wpis zostało umorzone, skutki określone w niniejszym przepisie oraz przepisach ust. 2b–2g i 2i powstają z dniem następującym po dniu zwrotu, odrzucenia, oddalenia wniosku albo umorzenia postępowania.

2b. Z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w ust. 2a. Skarb Państwa ponosi

odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotów, o których mowa w ust. 2a. Prawa wspólników, członków spółdzielni i innych osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym wygasają z chwilą wykreślenia podmiotu z rejestru.”

3. Art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.u.KRS utracił moc na podstawie wyroku TK z 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt P 13/18). Trybunał stwierdził, iż jest on niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tezy tego rozstrzygnięcia kształtują się następująco:

Po pierwsze, ustawodawca postanowił wprowadzić zaskarżone regulacje w celu wzmocnienia motywacji podmiotów, które nie wykonały ciążącego na nich obowiązku ujawnienia swojej działalności w KRS. Skutkiem niezłożenia wniosku o wpis do KRS w terminie do 31 grudnia 2015 r. było wykreślenie podmiotu z rejestru z 1 stycznia 2016 r. Kolejnym skutkiem było nieodpłatne nabycie przez Skarb Państwa z mocy prawa majątku wykreślonego podmiotu, jak również wygaszenie praw majątkowych wspólników wykreślonej spółki do pozostałego po niej majątku.

Po drugie, art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.u.KRS nie spełnia, zdaniem TK, wymagań celowości wprowadzonej regulacji. „Z punktu widzenia założonego przez ustawodawcę celu za wystarczające należało uznać regulacje wprowadzone w art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze i drugie p.w.u.KRS. Doprowadzenie do przerejestrowania wszystkich podmiotów funkcjonujących w obrocie prawnym, a tym samym zagwarantowanie, że stan ujawniony w KRS będzie odpowiadał stanowi rzeczywistości, nie wymagało pozbawienia wspólników ich praw majątkowych. Skutek w postaci utraty bytu prawnego spółek, które nie złożyły w przewidzianym czasie wniosku o przerejestrowanie, wraz z przejściem ich praw i obowiązków na następcę prawnego, jakim jest Skarb Państwa, spowodowało osiągnięcie zamierzonego przez ustawodawcę celu. Pozbawienie wspólników ich praw majątkowych wychodzi już poza granicę celowości wprowadzonych regulacji i z tego powodu jest zbędne”.

Po trzecie, „zupełne wygaszenie praw majątkowych wspólników przez ustawodawcę nie było środkiem koniecznym. Argumenty ustawodawcy nie przekonują o niezbędności i proporcjonalności art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.KRS Fakt, że można było uniknąć wykreślenia spółki i jego następstw przez złożenie w odpowiednim czasie wniosku o przerejestrowanie, nie usprawiedliwia wprowadzenia tej regulacji”.

Po czwarte, TK odróżnia kwestię nieprzerejestrowania spółki od wygaszenia praw majątkowych jej wspólników. „Spółki kapitałowe działają w obrocie prawnym przez swoje organy. Obowiązek złożenia wniosku ciążył w efekcie na jej organach, za których działania i zaniechania nie ponoszą bezpośrednio odpowiedzialności wspólnicy. Dlatego też ustawodawca powinien odróżnić konsekwencje działania organów od konsekwencji, jakie w tym wypadku mogą odnosić się do wspólników spółki. Nie w każdej sytuacji będą mieli wpływ na funkcjonowanie jej organów. W związku z tym regulację pozbawiającą praw majątkowych wspólników w takim wypadku należy uznać za niedopuszczalną ingerencję ustawodawcy”.

Po piąte, „wprowadzona przez ustawodawcę regulacja w badanym zakresie nie przechodzi testu proporcjonalności i nosi znamiona arbitralności. Skutki w postaci wygaszenia praw majątkowych wspólników nie są ani celowe, ani konieczne dla ochrony bezpieczeństwa obrotu prawnego, a tym samym nadmiernie dolegliwe”.

Powyższy wyrok TK nie ma wpływu na merytoryczne rozpatrzenie analizowanych skarg konstytucyjnych. Nie zachodzi bowiem przesłanka *ne bis in idem*, ponieważ różny jest przedmiot zaskarżenia. Cytowany wyrok odnosi się wyłącznie do art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.u.KRS, zaś przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie objęty jest art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze i art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.w.u.KRS.

II. Stan faktyczny i zarzutu skarżących

1. We wszystkich trzech sprawach jest analogiczny stan faktyczny, który został zrekonstruowany w postanowieniu TK z: 7 października 2019 r. (sygn. akt Ts 104/19) wydanym wobec skarżącej nr 1; 9 grudnia 2019 r. (sygn. akt Ts 122/19) wydanym wobec skarżącej nr 3; 10 grudnia 2019 r. (sygn. akt Ts 119/19) wydanym wobec skarżącej nr 2.

Skarżąca nr 1 (oraz odpowiednio nr 2 i nr 3) wystąpiła po 1 stycznia 2016 r. do Sądu Rejonowego z wnioskiem o wpisanie spółki do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, jednocześnie wnosząc o przywrócenie terminu, który upłynął 31 grudnia 2015 r. Postanowieniem referendarz odrzucił oba wnioski z uwagi na brak zdolności sądowej skarżącej. Stwierdził, iż z dniem 1 stycznia 2016 r. spółka utraciła byt prawny. W rezultacie nie może skutecznie zainicjować żadnego postępowania sądowego.

Na powyższe postanowienie skarżąca wniosła skargę. Rozpoznając sprawę w I instancji, Sąd Rejonowy odrzucił skargę na postanowienie referendarza. W uzasadnieniu m.in. wskazał, że skarżąca nie dopełniła obowiązku przerejestrowania i ujawnienia swojej działalności w Krajowym Rejestrze Sądowym w określonym przepisami prawa terminie i w konsekwencji 1 stycznia 2016 r. utraciła byt prawny oraz możliwość skutecznego zainicjowania postępowania sądowego. Od postanowienia wydanego przez sąd I instancji, skarżąca wniosła zażalenie do Sądu Okręgowego. Sąd II instancji oddalił je w całości, dzieląc stanowisko Sądu Rejonowego. Poszukując ochrony prawnej, skarżąca wniosła skargę konstytucyjną.

2. Zdaniem skarżącej nr 1 zaskarżone przepisy naruszają: art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej), art. 22 (ograniczenie wolności działalności gospodarczej), art. 21 ust. 2 (wyłączenie), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 46 (przepadek rzeczy), art. 64 ust. 1 i 2 (prawo własności i jego równa ochrona), art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania drogi sądowej) Konstytucji. Ich niezgodność z Konstytucją – w ocenie skarżącej – polega na tym, iż: po pierwsze, „Na mocy art. 9 ust. 2a zd. 1 p.w.u.KRS doszło bowiem do przymusowego ustania bytu prawnego osoby prawnej, czego konsekwencją jest zakończenie procesu prowadzenia działalności gospodarczej (podmiot znika z obrotu gospodarczego), znajdujące wyraz m.in. w wykreśleniu z REGON. Państwo wkroczyło więc w zakres swobody prowadzenia działalności gospodarczej decydując władczo o momencie i warunkach jej dalszego prowadzenia lub zakończenia. Ingerencja ta jest najdalej idąca (stanowi najbardziej drastyczny z dostępnych środków), albowiem skutkiem niepodporządkowania przepisom ustawy w zakresie czynności technicznej (przerejestrowania podmiotu z jednego rejestru do drugiego) jest ustanie bytu prawnego podmiotu bez przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury (przymuszeniowej, likwidacyjnej etc.). W ocenie Skarżącej brak jest ważnego interesu społecznego, który uzasadniałby tak poważną ingerencję w swobodę wyrażoną w art. 20 Konstytucji. Pozostawanie w obrocie nieprzerejestrowanych podmiotów nie stanowi przeszkody dla poprawnego funkcjonowania obrotu prawnego. Sama Skarżąca prowadziła cały czas z sukcesem działalność gospodarczą i jej likwidacja do „zabezpieczenia” obrotu nie była konieczna. [...] Wręcz przeciwnie, to właśnie nagła utrata bytu prawnego podmiotu, który prowadzi swoją działalność, stanowi poważne zagrożenie dla obrotu, zwłaszcza

zaś dla interesów majątkowych kontrahentów oraz udziałowców tego podmiotu. Ponadto ograniczenie swobody działalności gospodarczej poprzez automatyczne pozbawienie określonych podmiotów bytu prawnego nie jest w żaden sposób proporcjonalne wobec chronionych wartości. Cel, jakim jest przymuszenie podmiotu do przerejestrowania, może być spełniony na wiele innych, mniej drastycznych sposobów (np. przez egzekwowanie odpowiedzialności za nieprzerejestrowanie od piastunów organów, wyznaczanie kuratorów mających na celu dokonanie przerejestrowania, zawieszenie zdolności do czynności prawnych do czasu przerejestrowania itp.).”

Po drugie, „zaskarżony przepis [art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.KRS – uwaga własna] narusza wyrażone w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji prawo do sądu i zakaz zamykania drogi do obrony praw, którego adresatem są również osoby prawne, w tym podmioty ujawnione w Rejestrze Handlowym B (dalej: RHB). Skutkiem działania art. 9 ust. 2a zd. 1 p.w.u.KRS jest automatyczna utrata podmiotowości prawnej przez te podmioty, której konsekwencją jest utrata zdolności sądowej (co uniemożliwia dochodzenie przez nią roszczeń). Jednocześnie zaskarżony przepis ani inny przepis prawa nie przewidywał żadnej drogi odwoławczej, która pozwalałaby zakwestionować konieczność ustania bytu prawnego podmiotu. Uznać zatem należy, że taka konstrukcja przepisów prowadzi do zamknięcia przed nieprzerejestrowanym do KRS podmiotem prawa do obrony swych fundamentalnych praw przed sądem”.

Po trzecie, „Na mocy zaskarżonego przepisu (art. 9 ust. 2b zd. 1 p.w.u.KRS) Skarb Państwa nieodpłatnie nabywa zarówno własność, jak i inne prawa majątkowe nieprzerejestrowanego podmiotu. Zaskarżony przepis niewątpliwie stanowi ingerencję zarówno w prawo własności podmiotu do składników jego majątku, jak również ingerencję w pozostałe prawa majątkowe (np. wierzytelności w stosunku do kontrahentów podmiotów). Dodać należy, że przepis nie określa w żadnym stopniu celu, w jakim Skarb Państwa nabywa prawa podmiotu”. Ingerencja w prawo własności narusza jego istotę, co jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. „Niezrozumiałym jest, w jaki sposób generalne pozbawienie całości własności i praw majątkowych osób prawnych mogłoby służyć bezpieczeństwu państwa albo porządku publicznego. Poza tym ograniczenie to, nawet gdyby mogło służyć jakimkolwiek celowi wskazanemu w art. 31 ust. 3, to nie spełnia ono testu proporcjonalności”.

Po czwarte, skutkiem obowiązywania art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.w.u.KRS jest przejście z mocy samego prawa własności skarżącej na Skarb Państwa. Mamy więc do czynienia z wywłaszczeniem, które nie spełnia standardów określonych w art. 21 ust. 3 Konstytucji, a przez to zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 64 Konstytucji.

Po piąte, „Pomocniczo wskazać w tym miejscu można, że zaskarżona regulacja godzi także w wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadę ochrony praw słuszenie nabytych i ochronę ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Jest bowiem tak, że nieprzerejestrowane podmioty nabyły prawa majątkowe w sposób zgodny z prawem i z tego względu nie powinny być tych praw arbitralnie pozbawiane”.

Po szóste, zaskarżony art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.w.u.KRS jest niezgodny z art. 46 Konstytucji, ponieważ „[p]rzepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”. Skarżąca utraciła własność, ale z mocy samego prawa. Jej własność przeszła na Skarb Państwa bez stosownego orzeczenia sądu.

Po siódme, art. 9 ust. 2b zdanie 1 p.w.u.KRS narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż: „Prawa majątkowe podmiotów zarejestrowanych w RHB – w porównaniu z prawami podmiotów zarejestrowanych w KRS nie są chronione wcale, albowiem ustawodawca nie nałożył na żadne organy władzy publicznej obowiązków polegających na analizie majątku lub działalności wykreślanych podmiotów, jak również na wzywaniu ich do dokonania jakichkolwiek czynności. Nie przewidział też żadnej procedury (sądowej czy administracyjnej) poprzedzającej wywłaszczenie. W konsekwencji brak jest też jakiegokolwiek procedury odwoławczej. W świetle orzecznictwa Trybunału niedopuszczalnym jest różnicowanie poziomu ochrony z uwagi na przesłanki podmiotowe. Tym bardziej więc za niedopuszczalne należy uznać różnicowanie poziomu ochrony pomiędzy podmiotami o takim samym charakterze, co ma miejsce w niniejszej sprawie (zróżnicowana jest sytuacja spółek i spółdzielni ujawnionych w różnych rejestrach). Sięgnięcie po kryteria określone w art. 32 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, że cechą relewantną dla podmiotów będących adresatami art. 9 ust. 2b zd. 1 p.w.u.KRS oraz adresatami art. 25a i n. u.KRS jest bycie osobą prawną prawa prywatnego. Sam fakt ujawnienia w którymkolwiek z rejestrów (czy RHB, czy KRS, czy innego rodzaju rejestrze) nie może uzasadniać zróżnicowania ochrony przysługujących tym podmiotom praw

majątkowych, a już szczególnie zróżnicowania idącego tak daleko, że w przypadku jednych podmiotów dochodzi do nacjonalizacji *ex lege*, bez wynagrodzenia, bez możliwości sądowej kontroli tej czynności, a w przypadku drugich ustawodawca przewiduje wielostopniowe postępowanie sądowe ukierunkowane na utrzymanie praw majątkowych przy podmiocie. Zróżnicowanie takie nie spełnia testu proporcjonalności w zakresie zróżnicowania ochrony”.

3. Skarżąca nr 2 podnosi, że art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze i art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.w.u.KRS są niezgodne z „Konstytucją z 31 sierpnia 1997 r.” (skarga konstytucyjna nr 2, s. 2) (Sejm uznaje, że błędnie podana data uchwalenia Konstytucji jest oczywistą pomyłką pisarską), a w szczególności z:

a) zasadą odpowiedniego *vacatio legis*, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1, art. 20 i z art. 64 Konstytucji, ponieważ ustawodawca wprowadził zbyt krótki okres spoczywania ustawy;

b) art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, ponieważ ustawodawca odebrał „osobowość prawną podmiotom dotkniętym [...] regulacją, pozbawiając je tym samym obrony i możliwości dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądowym”;

c) art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, ponieważ zaskarżone przepisy „naruszają konstytucyjne prawo swobodnej działalności bez wskazania na ważny interes publiczny oraz w zakresie, w jakim naruszają istotę prawa wykonywania dotychczasowej działalności”;

d) art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji, ponieważ „konfiskują dobra podmiotów dotkniętych ich regulacją, ich kapitał zakładowy i obrotowy bez orzeczenia Sądu przy jednoczesnym naruszeniu zasady proporcjonalności”;

e) art. 10 w związku z art. 1, art. 45 ust. 1, art. 20 i art. 64 Konstytucji, ponieważ naruszają zasadę trójpodziału władzy.

4. Skarżąca nr 3 E sp. z o.o. z siedzibą w W (SK 101/19) wystąpiła ze skargą podnosząc, iż art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze i art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.w.u.KRS jest niezgodny z „Konstytucją z 31 sierpnia 1997 r.” (skarga konstytucyjna nr 3, s. 2), a w szczególności z:

- a) art. 30 w związku z art. 45 ust. 1, z art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ odbiera „podmiotom dotkniętym [...] regulacją prawa do firmy, godności i ich reputacji”;
- b) art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, ponieważ pozbawiając skarżącą osobowości prawnej zamknął jej drogę do dochodzenia praw w postępowaniu sądowym;
- c) art. 20 w związku z art. 22 i w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, ponieważ przez „odmowę wpisu skarżącej do KRS, uniemożliwiają kontynuowanie dotychczasowej działalności”;
- d) art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, ponieważ prowadzą do konfiskaty majątku skarżącej na rzecz Skarbu Państwa;
- e) art. 2 (zasady adekwatności, racjonalności, proporcjonalności, *ne bis in idem*) w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 20 i art. 22, z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, ponieważ „odbierają osobowość prawną podmiotom dotkniętym ich regulacją (pozbawiając je tym samym możliwości prowadzenia działalności gospodarczej) i ochrony majątku”.

III. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do analizy materialnej, Sejm pragnie zwrócić uwagę na problemy natury formalnej, które wyłaniają się ze skargi.

2. Skarżące przedmiotem kontroli czynią art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.u.w.KRS. Przepis ten określa majątkowe skutki ustania osoby prawnej nieujawnionej w KRS w ustawowym terminie. Zdaniem skarżących, narusza on istotę prawa własności, ponieważ prowadzi do przejęcia majątku spółek przez Skarb Państwa. Taki zabieg legislacyjny nie spełnia, w ich ocenie, ani konstytucyjnych warunków wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), ani też konstytucyjnych standardów przypadku rzeczy (art. 46 Konstytucji).

Jak wynika z ustaleń co do stanów faktycznych, skarżące wystąpiły do Sądu Rejonowego z wnioskiem o wpis do KRS. Mając na uwadze okoliczność, że nie złożyły one wniosku o przerejestrowanie spółki z RHB do KRS do dnia 31 grudnia 2015 r., zostały uznane z dniem 1 stycznia 2016 r. za wykreślone. Tym samym nie posiadały one zdolności sądowej. Wobec tego sądy I instancji odrzuciły złożone wnioski. Sprawy skarżących zawisłe przed sądami I i II instancji nie dotyczyły ani

majątku spółek, ani też przejścia tego majątku na starostę. Były bowiem zainicjowane wnioskami o wpis do KRS.

Z kolei art. 9 ust. 2b p.w.u.KRS reguluje skutki majątkowe, polegające na nieodpłatnym nabyciu przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia wykreślonych podmiotów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „Po wykreśleniu z rejestru podmioty te tracą bowiem podmiotowość prawną i koniecznym było jednoznaczne uregulowanie kwestii ich mienia, a także zagadnienia ochrony praw ich wierzycieli. Ustawodawca chciał uniknąć sytuacji, w której powstałyby wątpliwości co do tego, do kogo należy mienie podmiotu, który utracił byt prawny, i kto odpowiada za jego zobowiązania. Nie budzi zatem wątpliwości konstytucyjnych wprowadzenie regulacji, w świetle których Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za zobowiązania wobec wierzycieli spółki wykreślonej wyłącznie z nabytego mienia” (wyrok TK z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt P 11/18).

Jakkolwiek przepis ten określa konsekwencje majątkowe likwidacji spółki przez jej wykreślenie z RHB, to skądinąd jest irrelevantny dla sprawy zawisłej przed TK. Wszak kwestia skutku przejścia majątku spółek na Skarb Państwa (nieodpłatnego nabycia własności przez Skarb Państwa) nie była przedmiotem rozstrzygnięcia sądu I i II instancji. Nie miała także wpływu na prawidłowość orzeczenia sądu I instancji.

Co więcej, zgodnie z art. 9 ust. 2j zaskarżonej ustawy „W postępowaniach dotyczących mienia i zobowiązań, o których mowa w ust. 2b, oraz w innych sprawach dotyczących gospodarowania tym mieniem Skarb Państwa jest reprezentowany przez starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, właściwego ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu, o którym mowa w ust. 2a”. Z kolei nabycie przez Skarb Państwa, zgodnie z ust. 2b, własności nieruchomości albo użytkowania wieczystego stwierdza, w drodze decyzji, starosta właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości (art. 9 ust. 2i p.w.u.KRS).

Z przepisów tych wynika wyraźnie, że w sprawach dotyczących przejmowanego mienia stroną jest Skarb Państwa reprezentowany przez starostę. W żadnej ze spraw spór nie toczył się przeciw Skarbowi Państwa, a spółki nie wykazały ani wartości mienia przejętego przez Skarb Państwa, ani też nie udowodniły, że takie mienie posiadały. Również w postępowaniu przed TK nie wskazały, że taka okoliczność miała miejsce. Skarżące też nie kwestionowały przed sądami I i II instancji decyzji starosty, stwierdzającej nabycie własności

nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze przepis art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.w.u.KRS nie może, zdaniem Sejmu, być przedmiotem kontroli TK w sprawie zainicjowanej skargą, ponieważ nie stanowił on podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia sporu sądowego. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 Konstytucji, warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wydanie, na podstawie zakwestionowanego w tej skardze aktu normatywnego (jego części), ostatecznego orzeczenia odnoszącego się do konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącego. Przepis ten, wyznaczający granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, jednoznacznie stanowi, że: po pierwsze, ostateczne orzeczenie w sprawie indywidualnej nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej, zaś po drugie, zaskarżony akt normatywny musi stanowić podstawę wydania konkretnego rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym. Wydanie takiego właśnie rozstrzygnięcia jest konieczną proceduralną przesłanką dopuszczalności skutecznego złożenia skargi konstytucyjnej. Dopiero w razie jej spełnienia Trybunał jest władny rozstrzygnąć merytorycznie o zasadności skargi konstytucyjnej. Ten warunek nie został, w opinii Sejmu, spełniony wobec art. 9 ust. 2b zdanie pierwsze p.w.u.KRS.

Wobec tego Sejm wnosi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK), o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 9 ust. 2b zdaniem pierwsze p.w.u.KRS z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3. Kolejny problem dotyczy skargi konstytucyjnej wniesionej przez skarżącą nr 2, która podnosi naruszenie zasady *vacatio legis*. Wprawdzie w *petitum* skargi łączy ona naruszenie tej zasady z art. 45 ust. 1, art. 20 i art. 64 Konstytucji, to jednak nie wyjaśnia w uzasadnieniu pisma, jak niewłaściwie określony okres spoczywania ustawy naruszył jej prawo do sądu, wolność działalności gospodarczej i prawo własności. Tym samym należy przyjąć, iż zasada odpowiedniej *vacatio legis* jest samodzielnym wzorcem kontroli w sprawie zawisłej przed TK. Uwaga ta dotyczy zasady podziału władzy przywołanej również jako wzorzec konstytucyjny. Skarżąca podnosi, że: „Prawodawca, posługując się w zaskarżanych przepisach sformułowaniem «uważa się za wykreślone z rejestru» względnie «z mocy prawa»

wkracza w kompetencje władzy wykonawczej i sądowniczej. Biorąc pod uwagę, że wykreślenie z rejestru jest wpisem (art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 1997 nr 121 poz. 769 ze zm.) to czynność ta podlega praworządному postępowaniu w myśl przepisów ustawy o KRS. Zarzuty te dotyczą także pominięcia kwestii odwoławczych i wyłączenia kontroli sądowej. W obliczu odebrania Skarżącej osobowości prawnej (por. uwagi rozdziału IV. skargi) kontrola sądu jest faktycznie niemożliwa”. Dalej skarżąca dodaje, że: „Z konstytucyjnej zasady legalizmu i zasady podziału władzy wynika, że istniejący w ramach rozbudowanego systemu organów wykonujących władzę publiczną podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy ma charakter bezwzględnie obowiązujący. W braku szczególnej podstawy prawnej niedopuszczalne jest przenoszenie kompetencji między organami. Zasada zachowania kompetencji stanowi też jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego. Dewolucja albo delegacja kompetencji, jako wyjątki od zasady, muszą być prawem przewidziane i nie podlegają interpretacji rozszerzającej. W wypadku, gdy brak jest szczegółowej regulacji normatywnej, nie jest możliwe przeniesienie kompetencji zamykającego tok administracyjnej instancji monokratycznego organu na inny organ w ramach systemu ustrojowego administracji rządowej (wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r. sygn. SK 3/11)” (skarga konstytucyjna nr 2, s. 18-20). Powyższe argumenty nie uzasadniają, zdaniem Sejmu, naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącej. Z kolei zasada podziału władzy nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Trybunał wielokrotnie bowiem wypowiedział się na temat dopuszczalności powoływania się na zasady konstytucyjne jako wzorce w postępowaniu wszczętym ze skargi konstytucyjnej. Nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżąca wywiodła z art. 2 i art. 10 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. W takim przypadku przepisy te stanowią samodzielne wzorce kontroli. Po drugie, skarżąca może odwołać się do zasady podziału władzy lub jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji w celu uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Wówczas art. 2 i art. 10 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym, gwarantującym prawa lub wolności

(wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09; postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17). Żadna z powyżej opisanych sytuacji nie zachodzi w sprawie zawisłej przed TK. Taki stan rzeczy uprawnia Sejm do wniosku – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK – o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą odpowiedniego *vacatio legis*, wywodzoną z art. 2 i zasadą podziału władzy, której źródłem jest art. 10 Konstytucji.

4. Zasada godności człowieka została przywołana przez skarżącą nr 3 jako wzorzec kontroli: „Zaskarżane przepisy nie tylko pozbawiły Skarżącą zdolności prawnej, w wyniku tzw. ustawowego odpodmiotowienia, dobrego imienia wypracowanego w 25-letnim okresie przemian ustrojowych, ale także odebrały możliwość zaskarżania wadliwych decyzji. Na dzień dzisiejszy Skarżąca nie może prowadzić legalnej działalności gospodarczej, ani chronić swoich praw i wartości majątkowych. Ustawodawca wykorzystał sytuację – którą uprzednio sam stworzył – i przywłaszczył sobie wszystko, co należało dotąd do Skarżącej” (skarga konstytucyjna nr 3, s. 8-9). Zadaniem Sejmu powołany art. 30 Konstytucji nie może być w tej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli, ponieważ odnosi się on do godności człowieka, która jest niezbywalna i mu przyrodzona. Ma wymiar transcendentalny. Skarżąca jest natomiast osobą prawną, a więc przymiot godności człowieka, gwarantowanej art. 30 Konstytucji, jej nie przysługuje. Tym samym Sejm wnosi o stwierdzenie, iż zaskarżony art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.KRS **nie jest niezgodny z art. 30 Konstytucji.**

5. Skarżące podnoszą, że art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.KRS jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, bowiem zamyka drogę sądową do dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności. Zdaniem skarżących, ustawodawca nieprawidłowo określił procedurę likwidacji spółek, które nie zostały ujawnione w KRS. Nie przewidział bowiem postępowania sądowego w sprawie utraty osobowości prawnej: „Postępowanie w tej kwestii nie było przewidziane i nie zostało też przeprowadzone” (skarga konstytucyjna nr 2, s. 10; skarga konstytucyjna nr 3, s. 9), „zaskarżony przepis nie przewidywał żadnej drogi odwoławczej” (skarga konstytucyjna nr 1, s. 12).

Tak sformułowany zarzut mógłby być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje jednak poza zakresem

kognicji Trybunału. Trzeba wszak pamiętać, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności określona jest w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje w sposób bezpośredni możliwości kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim nie zawierają one określonej treści normatywnej. *De constitutione lata* Trybunał Konstytucyjny rozróżnia jednak zaniechanie ustawodawcze od pominięcia ustawodawczego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądu konstytucyjnego „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast posiada kompetencję do orzekania o tzw. pominięciach.

W nauce prawa podkreśla się brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżniać zaniechanie od pominięcia (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Niemniej jednak dostrzega się ścisły związek między dopuszczalnością orzekania o tzw. pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. ibidem, s. 401 i n.). „Podsumowując swoje orzecznictwo w zakresie pominięć prawodawczych, Trybunał stwierdził m.in., że pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, zob. też wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07; 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

Ponadto, „pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt sygn. akt K 21/11). Przez pominięcie prawodawcze Trybunał rozumie również „sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznaných kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

Trzeba pamiętać, że „Trybunał [...] musi podchodzić z ostrożnością do zarzutów odnoszących się do istnienia luki normatywnej, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa, zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych podlega regule *excepciones non sunt extendendae*” (postanowienie TK z 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13).

Brak unormowania w kwestionowanej ustawie procedury sądowego stwierdzenia „usunięcia z rejestru” jest intencjonalnym i uzasadnionym działaniem ustawodawcy. Celem zaskarżonej regulacji było przymuszenie do ujawnienia w KRS osób prawnych figurujących w rejestrach sądowych. Obowiązek wpisania do KRS został nałożony na spółkę w 2001 r. i mimo obowiązku ustawowego nie został przez nią wykonany do 31 grudnia 2015 r. Takie zachowanie należy uznać za przejaw działania zagrażającego obrotowi gospodarczemu i braku poszanowania prawa, co jest konstytucyjnym obowiązkiem każdego. Trzeba również dodać, że termin „przerejestrowania” podmiotów wpisanych w dotychczasowych rejestrach sądowych

był kilkakrotnie wydłużany. Pierwotnie upływał on 31 grudnia 2003 r. (art. 7 w związku z art. 8 ust.1 p.w.u.KRS w brzmieniu pierwotnym). Ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 2010 nr 106 poz. 671) wprowadziła ust. 2 do art. 9 w brzmieniu: „Do czasu rejestracji, zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2013 r., zachowują moc dotychczasowe wpisy w rejestrach sądowych”. Następnie ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 2013 poz. 1622) dokonano zmiany treści art. 9 ust. 2: „Do czasu rejestracji, zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r., zachowują moc dotychczasowe wpisy w rejestrach sądowych”. Kolejna nowelizacja, przeprowadzona ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 192; dalej: ustawa z 2014 r.), wprowadziła zaskarżony art. 9 ust. 2a p.w.u.KRS. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2014 r. podnoszono, że:

Przede wszystkim, „Dla przedsiębiorców jedynym rygorem przekroczenia trzyletniego terminu do złożenia wniosku o wpis jest konieczność uiszczenia opłat sądowych od tego wniosku” (poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2816/VII kad.)

Ponadto, „Jak wynika z szacunkowych danych, pomimo upływu ponad trzynastu lat obowiązywania ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, około 100.000 spółek i od 60.000 do 80.000 innych podmiotów (stowarzyszenia, fundacje) nie wypełniło obowiązku przerejestrowania. Stan taki należy uznać za wysoce niepożądany. Wobec podmiotów nieprzerejestrowanych, a działających w obrocie gospodarczym i prawnym nie obowiązują domniemania wynikające z przepisów ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Nie jest zatem realizowana funkcja wzmacniania pewności obrotu i ochrony osób trzecich. Podmioty nieprzerejestrowane pozostają poza kontrolą i nadzorem sądu rejestrowego, nie składają również sprawozdań finansowych. Stan taki może stwarzać pole do różnorodnych nadużyć”.

Nadto, „Proponowanego rozwiązania nie można uważać za zbyt drastyczne dla podmiotów, które – co do zasady - z dniem 1 stycznia 2016 r. przestaną istnieć, ponieważ okres ponad 13 lat – liczony od wejścia w życie ustawy o Krajowym

Rejestrze Sądowym w dniu 1 stycznia 2001 r. – stwarzał dostateczne możliwości złożenia wniosku o wpis podmiotu do Krajowego Rejestru Sądowego przy zachowaniu minimum staranności ze strony zainteresowanych podmiotów [...]. Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że ze względu na pewność i bezpieczeństwo obrotu państwo nie może dłużej tolerować stanu, w którym wbrew obowiązującym regulacjom prawa krajowego i unijnego funkcjonują w obrocie podmioty nieprzerejestrowane do Krajowego Rejestru Sądowego”.

W przypadku skarżącej nr 1 ostatni wpis do RHB datowany jest na 1999 r. , skarżącej nr 2 – 2000 r., a skarżącej nr 3 – 1998 r. Ta okoliczność może dowodzić prawdziwości tezie, że rejestry sądowe zawierały dane niezgodne z rzeczywistością. Powołanie do życia KRS podyktowane było uporządkowaniem obrotu gospodarczego. Ustawodawca, o czym już była mowa, kilkakrotnie wydłużał termin zamknięcia rejestrów. W tym stanie rzeczy, należy uznać, że brak procedury sądowego stwierdzenia „usunięcia z rejestru” jest intencjonalnym i uzasadnionym działaniem ustawodawcy. Stanowi przykład zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji TK. „Biorąc również po uwagę, że KRS spełnia funkcję wzmacniania pewności obrotu i ochrony osób trzecich należy uwzględnić, że podmioty nieprzerejestrowane pozostają poza kontrolą i nadzorem sądu rejestrowego, nie składają sprawozdań finansowych, co może prowadzić do wielu nadużyć. W związku z tym za niezbędne i uzasadnione należało uznać wykreślenie spółki z rejestru z mocy prawa 1 stycznia 2016 r., jako skutek niezłożenia wniosku o jej przerejestrowanie. Obowiązujące wcześniej unormowania okazały się bowiem nieefektywne” (wyrok TK z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt P 13/18).

Z powyższych przyczyn, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.KRS z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Podsumowując dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, iż kontroli TK może zostać poddany jedynie art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.KRS, zaś dopuszczalnymi wzorcami kontroli są art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust 3 Konstytucji.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Skarżące podniosły zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej. Jako wzorzec konstytucyjny wskazały art. 20 i art. 22 Konstytucji, umieszczone w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Artykuł 20 Konstytucji stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Z kolei art. 22 Konstytucji przewiduje, że „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że oba przepisy pozostają w związku treściowym, a zakres normowania art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji (wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09). Artykuł 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Nie określa też, jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Trybunał zaznaczył, że zwrot: „wolność działalności gospodarczej” należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04).

W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, w myśl którego art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję. „Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20, z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą” (wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01, zob. też B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s.125 i n.).

W nauce prawa wolność działalności gospodarczej jest postrzegana jako „[Z]łożona sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki znajdują się względem państwa”, zawierająca w swojej strukturze prawnej „[P]rawo do tego, by państwo podejmowało stosowne działania faktyczne i prawne chroniące podmioty tej wolności

przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prywatnych, ingerujących w przedmiot działalności” (zob. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podmiotowe*, Bydgoszcz 2011, s. 56 i 59). Z konstytucyjnie gwarantowaną swobodą gospodarczą skorelowane jest jeszcze inne zadanie państwa, polegające na wspieraniu gospodarki. Chodzi tu w istocie o zapewnienie materialnych warunków funkcjonowania tej wolności (*ibidem*, s. 67).

Ustalając adresatów analizowanej wolności, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „[Z] użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi” (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

Wolność działalności gospodarczej we współczesnym państwie podlega różnym ograniczeniom, co wynika „[C]hociażby z zaakcentowania w art. 20 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej” (wyrok TK z 2 grudnia 2002 r., sygn. akt 20/01). Nie ma więc ona charakteru absolutnego i w pewnych sytuacjach może być reglamentowana pod warunkiem spełnienia konstytucyjnie określonych przesłanek. Pierwsza z nich wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w ważnym interesie publicznym, natomiast druga – aby zostały one wprowadzone w drodze ustawy. Trzecia przesłanka nakazuje zachowanie zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń wolności gospodarczej (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., o sygn. akt SK 24/02 wyraził pogląd, w myśl którego „[A]rt. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki [...], to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. [...] Uzasadnione jest również przyjęcie,

że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli «ważnego interesu publicznego» w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny, rozważając problem dopuszczalnych ograniczeń sfery wolności gospodarczej, stwierdził, iż pewne obowiązki nakładane na przedsiębiorców nie mogą być postrzegane jako naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji. Nie są więc ograniczeniem wolności prowadzenia działalności gospodarczej regulacje ustawowe mające charakter uniwersalny i odnoszące się do wszystkich przedsiębiorców (legalizacja działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, obowiązki statystyczne, rejestracja podatkowa, ubezpieczenia społeczne, przestrzeganie wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, organizacja finansów przedsiębiorstwa, przestrzeganie zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej, policja gospodarcza, itd.). Powyższe „[R]egulacje prawne – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości, Trybunał nie traktuje ich jako ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i art. 22 Konstytucji” (wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08).

2. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa

i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[I]nterpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

V. Analiza zgodności

1. Zaskarżona ustawa miała charakter przejściowy i łagodziła skutki obowiązku ujawnienia spółek w KRS, zachowując przy tym ład i porządek prawny. Jak już wskazywano, Krajowy Rejestr Sądowy został powołany ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 986, ze zm.; dalej: u. KRS), która weszła w życie 1 stycznia 2001 r. i zobowiązała organy spółek do ujawnienia działalności w rejestrze przedsiębiorców. Zaskarżona natomiast ustawa regulowała kwestie intertemporalne (T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 102), w ramach których ustawodawca: a) zdecydował się na okres przejściowy zachować RHB, kierując się bezpieczeństwem obrotu; b) zamknął jednak możliwości aktualizacji danych w tym rejestrze, prowadząc do jego stopniowego „wygaszania” do czasu pełnej realizacji obowiązku przerejestrowania wpisanych w nich podmiotów do KRS; c) ograniczył skutki prawne dotychczasowych wpisów w RHB. Tak więc przepisy p.w.u.KRS stopniowo wygaszały dotychczasowe rejestry sądowe. I jakkolwiek wpisy do rejestru zachowały moc do 31 grudnia 2015 r., a podmioty do niego wpisane zachowały osobowość prawną do czasu ujawnienia ich w Krajowym Rejestrze Sądowym, to skądinąd stosowanie przepisów dotychczasowych na przyszłość zostało ograniczone. Zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 p.w.u.KRS: „Do czasu rejestracji, o której mowa w ust. 2, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r., do odpisów, wyciągów, zaświadczeń oraz skutków prawnych wpisów stosuje się przepisy obowiązujące do dnia wejścia w życie ustawy, wyłącznie w zakresie niezbędnym do tej rejestracji oraz do dochodzenia lub zaspokojenia roszczeń wobec podmiotów wpisanych do dotychczasowego rejestru” (ust. 3), zaś „Organy administracji publicznej, sądy, banki, komornicy i notariusze są obowiązani niezwłocznie informować sąd rejestrowy o przypadkach posługiwania się odpisami, wyciągami lub zaświadczeniami, o których mowa w ust. 3, oraz o okolicznościach wskazujących na prowadzenie działalności przez podmioty wpisane do dotychczasowego rejestru” (ust. 4). Z powyższego wynika, iż prawodawca ograniczył skutki prawne wpisu tylko do enumeratywnie wymienionych czynności, ograniczając zdolność prawną skarżących, a w konsekwencji również ograniczając zdolność sądową oraz procesową. Zdolność sądowa skarżących zezwalała jedynie na wystąpienie o rejestrację oraz na uczestniczenie w prowadzonych przeciwko niej postępowaniach

sądowych lub egzekucyjnych. Nie posiadała ona natomiast zdolności sądowej do dochodzenia roszczeń oraz inicjowania jakichkolwiek postępowań sądowych, a ograniczona osobowość prawna nie pozwala na dokonywanie czynności prawnych i uczestniczenie w obrocie prawnym (zob. postanowienie SN z 28 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 365/13). „Wykładnię tę wspiera także treść ustępu 4 omawianego przepisu nakazująca wymienionym w nim podmiotom niezwłoczne informowanie sądu rejestrowego o posługiwaniu się odpisami, wyciągami lub zaświadczeniami, o których mowa w ust. 3 oraz o okolicznościach wskazujących na prowadzenie działalności przez podmioty wpisane do dotychczasowego rejestru. Nie można nadto pominąć celu wprowadzenia zmiany art. 9 ust. 3 i dodania ustępu czwartego, którym było doprowadzenie wpisów w rejestrach spółek handlowych do stanu rzeczywistego, zgodnego z przepisami kodeksu spółek handlowych oraz zapewnienie pewności i bezpieczeństwa obrotu handlowego, zaufania do prawa, roli sądów rejestrowych, jak również wyeliminowanie możliwości uczestniczenia przez podmioty nie spełniające wymogów prawa w działalności gospodarczej na podstawie nieaktualnych dokumentów z rejestru handlowego [...]” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 365/13). W konkluzjach należy stwierdzić, że w okresie przejściowym (do czasu rejestracji w KRS) skarżące zachowały byt prawny, natomiast nie mogły wytoczyć powództwa ani uczestniczyć w obrocie gospodarczym. Rozwiązanie to nie było, zdaniem SN, ani nieproporcjonalne, ani też krzywdzące zważywszy na okoliczność zaniechania wykonania obowiązku rejestracyjnego od 1 stycznia 2001 r. (zob. postanowienie SN z 28 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 365/13). Przywołana regulacja intertemporalna utraciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2015 r. Skutkiem jej „skonsumowania” jest stan prawny, z którym skarżące wiązą naruszenie wolności działalności gospodarczej, ponieważ z mocy prawa utraciły osobowość prawną.

2. Wobec tak sformułowanego problemu konstytucyjnego Sejm wyraził swoje stanowisko. Pismem z 17 października 2019 r., które zostało przesłane do Trybunału Konstytucyjnego jako stanowisko uczestnika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt SK 15/19, Sejm wnioskował o stwierdzenie, że art. 9 ust. 2a p.w.u.KRS w części zawierającej zwrot „uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.” jest zgodny z art. 22 Konstytucji. Na rzecz takiego stanowiska przemawiały następujące argumenty.

Po pierwsze, powołanie do życia KRS wynikało z potrzeb rozwijającej się gospodarki i obrotu gospodarczego. Jawność, prawdziwość i rzetelność danych przedsiębiorstw jest bowiem niezbędna dla prawidłowego działania rynku. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „dla samych podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) jest niezbędne, ażeby ich przedsiębiorstwa mogły być łatwo identyfikowane przez potencjalnych kontrahentów oraz, ze względu na konkurencję, aby odróżniały się od innych przedsiębiorstw, zwłaszcza konkurencyjnych, a więc były zindywidualizowane” (M. Tarska, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*. Warszawa 2009, uwagi do art. 1, nb. 1-13). Autorka dodaje, że „inni przedsiębiorcy działający na tym samym rynku, a zwłaszcza kontrahenci i konkurenci danego przedsiębiorstwa są mocno zainteresowani informacjami dotyczącymi np. jego formy prawnej, siedziby, składu osobowego organów, sposobu reprezentacji, wielkości kapitału itp” (*ibidem*). Wobec tego KRS, obok funkcji legalizacyjnej, która wiąże się z powstaniem i nabyciem osobowości prawnej przez przedsiębiorcę, pełni ważną funkcję informacyjną. „Krajowy Rejestr Sądowy stanowi dla osób trzecich podstawowe i często jedyne źródło informacji o podmiotach objętych obowiązkiem wpisu. Z tego powodu ustawodawca nakłada na podmioty podlegające wpisowi do KRS obowiązek ujawnienia danych wskazanych w ustawie. Z obowiązkiem tym związana jest sankcja odpowiedzialności odszkodowawczej, jaką podmiot obowiązany do złożenia wniosku o wpis do KRS ponosi za zgłoszenie do KRS nieprawdziwych danych, jeżeli podlegały obowiązkowi wpisu na jego wniosek, a także niezgłoszenie danych podlegających obowiązkowi wpisu do KRS w ustawowym terminie, chyba że szkoda nastąpiła z przyczyn niezależnych lub niezawinionych przez podmiot obowiązany (art. 18 KRSU). Ponadto, niedopełnienie obowiązku zgłoszenia wniosku o wpis danych bądź wykreślenie danych nieaktualnych rodzi nieskuteczność powoływania się przez podmiot wobec osób trzecich działających w dobrej wierze na dane, które nie zostały wpisane do rejestru lub uległy wykreśleniu (art. 14 KRSU)” (*ibidem*). Z tych właśnie względów KRS jest postrzegany przez doktrynę prawa jako instrument gwarantujący bezpieczeństwo obrotu gospodarczego (funkcja ochronna). Mając powyższe na uwadze, należy uznać obowiązek wpisania sp. z o.o. do KRS za ważny z punktu widzenia interesu publicznego i nie można tego obowiązku traktować jako nieproporcjonalne ograniczenie działalności gospodarczej.

Po drugie, „Osoby prawne nie mają naturalnego bytu, ale są wytworem pewnej konwencji prawnej. Nie ma w związku z tym jakichkolwiek naturalnych metod poznawczych, pozwalających na ustalenie powstania, istnienia i ustania osoby prawnej. Konieczne jest w tym zakresie stworzenia przejrzystych i sprawnych mechanizmów pozwalających państwu oraz osobom prywatnym na określenie, czy określona organizacja może mieć przymiot zdolności do występowania w stosunkach prawnych. O związku takiego ustalenia z porządkiem prawnym przemawia wpływ funkcjonowania osób prawnych na interesy fiskalne państwa, sytuację prawną pracowników oraz konsumentów, ochronę środowiska oraz wiele innych dziedzin życia. Ochrona interesów majątkowych, a niekiedy także niemajątkowych osób stających się dobrowolnie (przede wszystkim w wyniku zawarcia umów) lub niedobrowolnie (przede wszystkim w wyniku poniesienia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym) wierzycielami podmiotów niebędących osobami fizycznymi zależy od stworzenia mechanizmów pozwalających na łatwe i pewne ustalenie, czy dany podmiot istnieje oraz od uzyskania podstawowych informacji o statusie prawnym i faktycznym takiego podmiotu [...]. Funkcjonowanie jednego, dostępnego elektronicznie rejestru pozwalającego na ujawnienie statusu prawnego danej kategorii podmiotów jest ważnym rozwiązaniem służącym minimalizacji ryzyka uczestników obrotu prawnego” (zob. stanowisko Sejmu z 13 maja 2019 r., BAS-WAKU-2718/18, s. 31-32).

Po trzecie, przewidziana w art. 9 ust. 2a p.w.u.KRS konstrukcja wygaśnięcia praw w spółce oraz rozwiązania spółki, jako konsekwencja kilkunastoletniej bierności członków zarządu spółki i jej wspólników, nawiązuje do wspólnych założeń aksjologicznych i funkcjonalnych leżących u podstaw wszelkich instytucji mieszczących się w zbiorczej kategorii dawności (jak np. przemilczenie, zasiedzenie, przedawnienie czy terminy zawite). Istota konstrukcji „dawności” nabywczej i umarzającej w prawie cywilnym przejawia się w braku ochrony jako skutku bierności osoby wierzyciela, osoby uprawnionej przez ustawowo określony czas (zob. B. Kordasiewicz [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 2, red. A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 714B, 702). Jakkolwiek instytucje dawności nie są bezpośrednio materiały Konstytucji, to skądinąd realizują ważne cele, które mają walor konstytucyjny. I tak np. zasiedzenie, przedawnienie oraz terminy zawite służą ochronie konstytucyjnych praw podmiotowych, pewności obrotu, a także realizują cele o doniosłości ogólnospołecznej (wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. akt

SK 9/98; 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01). Instytucje te charakteryzuje znaczny rygorizm prawny, przejawiający się głównie w tym, że wskutek bezczynności uprawnionego w ciągu określonego ustawą terminu następuje wygaśnięcie przysługującego mu prawa, a w analizowanym przypadku utrata podmiotowości prawnej.

Po czwarte, zachowanie osobowości skarżących uwarunkowane było dokonaniem prostej czynności rejestrowej, która nie wymaga ani szczególnej wiedzy, ani też nie jest objęta przymusem adwokackim. Obowiązek rejestrowy, którego niewykonanie wiąże się ze skutkiem w postaci rozwiązania spółki w drodze usunięcia z rejestru, podyktowany był, o czym już była mowa, ochroną obrotu gospodarczego i likwidacją zjawisk patologicznych. Obowiązku tego nie można uznać za nadmierny czy też uciążliwy. Nie zaskoczył on też organy spółek, ponieważ prawodawca wprowadził odpowiednio długi czas na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej. Dalszy byt prawny spółek był w zasadzie uzależniony od staranności działania jej organów, zgodnie z maksymą *ius civile vigilantibus scriptum est*. „Założenie, że prawo cywilne wymaga dbałości zainteresowanego o swoje prawa, jest w pełni aprobowane w demokratycznym państwie prawnym (wyroki z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5 oraz z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78, punkt 7 in fine uzasadnienia)” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08). Zachowanie należytej staranności należy do obowiązków przedsiębiorcy: „Cechą działalności gospodarczej jest prowadzenie jej w sposób zawodowy i profesjonalny. Od przedsiębiorcy wymaga się takiego prowadzenia działalności gospodarczej, która gwarantować będzie poczucie bezpieczeństwa prawnego właściwego dla funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawo nie może chronić bezprawności, zwłaszcza tam gdzie wymagana jest podwyższona staranność. Przedsiębiorcy nie może chronić brak wiedzy o stanie własnego przedsiębiorstwa” (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Z kolei TK aprobuje pogląd, w myśl którego należy „wyłączać z obrotu podmioty, które nie są w stanie sprostać podstawowym wymaganiom prowadzenia działalności gospodarczej” (wyrok TK z 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05). Powyższy pogląd jest aktualny w sprawie zawistej przed TK, gdzie organy spółek nie przestrzegały obowiązków rejestrowych, stwarzając zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz praw innych osób. „Zasada wolności gospodarczej nie może w żadnym przypadku być

zasłoną dla działań sprzecznych z prawem i nie może usprawiedliwiać bezprawia” (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01).

Po piąte, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie konstytucyjności terminu zawitego, zauważył, że wprowadzenie 5-letniego okresu, w którym możliwe było dochodzenie roszczenia odszkodowawczego, przy jednoczesnym zachowaniu minimalnych wymogów proceduralnych, nie niweczy istoty prawa do słusznego odszkodowania. Ponadto, „przyjmując za kryterium weryfikacji tej cechy skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje [...], należy stwierdzić, że ochrona zapewniana uprawnionym do odszkodowania [...] była realna” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09). Przenosząc powyższe ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, że 15 letni okres na przerejestrowanie był odpowiednio długi, a ustawodawca zachował minimalne wymogi proceduralne w postępowaniu rejestrowym (np. art. 19 ust. 4 u. KRS „W razie zwrócenia wniosku zgodnie z ust. 3 może on być ponownie złożony w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia o zwrocie. Jeżeli wniosek ponownie złożony nie jest dotknięty brakami, wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia. Skutek taki nie następuje w razie kolejnego zwrotu wniosku, chyba że zwrot nastąpił na skutek braków uprzednio niewskazanych”), gwarantując zachowanie tej osobowości przez sam fakt złożenia skutecznie wniosku w ostatnim dniu terminu.

3. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując zagadnienie praw majątkowych wspólników spółek zlikwidowanych na podstawie art. 9 ust. 2a p.w.u.KRS, potwierdził, iż „Domniemanie prawdziwości wpisu i wiarygodności rejestru wymagało wprowadzenia uregulowań pozwalających na «wygaszanie» tzw. podmiotów martwych, które choć figurują w KRS, nie wykonują obowiązków rejestrowych, nie prowadzą działalności i nie posiadają majątku. Aktualizacja ich wpisów jest niemożliwa, wiąże się z dużymi kosztami, a prowadzenie procesu likwidacji jest nieefektywne, gdyż najczęściej nie posiadają one majątku. Natomiast istnienie w rejestrze podmiotu martwego osłabia bezpieczeństwo obrotu gospodarczego” (sygn. akt P 13/18). Dodał, że „z uwagi na nieefektywność dotychczasowych regulacji i pozostawanie w obrocie podmiotów nieprzerejestrowanych do Krajowego Rejestru Sądowego, ustawodawca postanowił wprowadzić zaskarżone regulacje w celu wzmocnienia motywacji podmiotów, które nie wykonały ciążącego na nich

obowiązku. Skutkiem niezłożenia wniosku do końca 2015 r. było zatem wykreślenie podmiotu z rejestru 1 stycznia 2016 r. Kolejnym skutkiem było nieodpłatne nabycie przez Skarb Państwa z mocy prawa majątku wykreślonego podmiotu, jak również wygaszenie praw majątkowych wspólników wykreślonej spółki do pozostałego po niej majątku” (sygn. akt P 13/18). Sposób, w jaki ustawodawca rozwiązał problem spółek nieujawnionych w KRS, również nie budzi wątpliwości TK, bowiem „[...] wykreślenie spółki z rejestru z mocy prawa było środkiem koniecznym w świetle wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak samo należy ocenić uregulowanie skutków majątkowych, polegających na nieodpłatnym nabyciu przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia wykreślonych podmiotów. Po wykreśleniu z rejestru podmioty te tracą bowiem podmiotowość prawną i koniecznym było jednoznaczne uregulowanie kwestii ich mienia, a także zagadnienia ochrony praw ich wierzycieli. Ustawodawca chciał uniknąć sytuacji, w której powstałyby wątpliwości co do tego, do kogo należy mienie podmiotu, który utracił byt prawny, i kto odpowiada za jego zobowiązania. Nie budzi zatem wątpliwości konstytucyjnych wprowadzenie regulacji, w świetle których Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za zobowiązania wobec wierzycieli spółki wykreślonej wyłącznie z nabytego mienia” (sygn. akt P 13/18).

4. Konkludując, art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770, ze zm.) w części zawierającej zwrot „uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.” jest zgodny z art. 22 i art. 20 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek