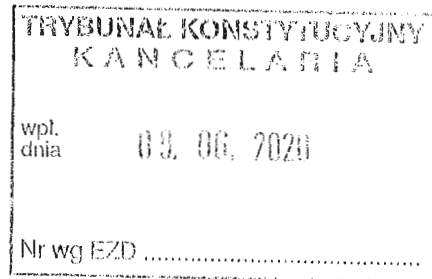




**PK VIII TK 24.2019**

**(SK 15/19)**



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z połączonymi skargami konstytucyjnymi:

I. spółki D. sp. z o.o. z siedzibą w W. o stwierdzenie, że:

- 1) art. 9 ust. 2a zd. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1924) jest niezgodny z:
  - a) art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 9 ust. 2b zd. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą powołaną w punkcie 1 jest niezgodny z:
  - a) art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
  - b) z art. 46 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP,
  - c) z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP;

II. spółki P. sp. z o.o. z siedzibą w W. o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 i art. 9 ust. 2b zd. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1, w brzmieniu wprowadzonym na mocy art. 3 ustawy zmieniającej powołanej w punkcie I.1., w zakresie, w jakim:

- *naruszają zasadę vacatio legis wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, z art. 20 i z art. 64 Konstytucji RP,*
- *odbierają osobowość prawną podmiotom dotkniętym ich regulacją, pozbawiając je tym samym obrony i możliwości dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądowym z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP,*
- *naruszają konstytucyjne prawo swobodnej działalności bez wskazania na ważny interes publiczny oraz w zakresie, w jakim naruszają istotę prawa wykonywania dotychczasowej działalności z art. 20 w zw. z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji,*
- *konfiskują dobra podmiotów dotkniętych ich regulacją, ich kapitał zakładowy i obrotowy bez orzeczenia Sądu przy jednoczesnym naruszeniu zasady proporcjonalności z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji RP,*
- *naruszają trójpodział władzy z art. 10 w zw. z art. 1, art. 45 ust. 1, art. 20 i art. 64 Konstytucji RP;*

III. spółki E. sp. z o.o. z siedzibą w W. o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 i art. 9 ust. 2b zd. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1, w brzmieniu nadanym na mocy art. 3 ustawy zmieniającej powołanej w punkcie I.1., w zakresie w jakim:

- *odbierają podmiotom dotkniętym ich regulacją prawa do firmy, godności i ich reputacji z art. 30 w zw. z art. 45 ust. 1, z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP,*
- *odbierają osobowość prawną podmiotom dotkniętym ich regulacją, pozbawiając je tym samym obrony i możliwości dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądowym z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP,*

- *stanowią o odmowie wpisu do KRS i uniemożliwiają kontynuowanie dotychczasowej działalności z art. 20 w zw. z art. 22 i w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP,*
  - *stanowią o konfiskacie majątku na rzecz Skarbu Państwa z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP,*
  - *odbierają osobowość prawną podmiotom dotkniętym ich regulacją (pozbawiając je tym samym możliwości prowadzenia działalności gospodarczej) i ochrony ich majątku z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 20 i art. 22, z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP*
- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2693) –

**przedstawiam następujące stanowisko dodatkowe:**

- 1) art. 9 ust. 2a zd. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku – przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r., Nr 121, poz. 770 ze zm.) w zw. z art. 6 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1924), w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje za wykreślone z rejestru sądowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jest zgodny z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającym z art. 2 Konstytucji;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

## UZASADNIENIE

D. sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej: Skarżąca I), P. sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej: Skarżąca II) oraz E. z siedzibą w W. (dalej: Skarżąca III) – dalej łącznie: Skarżące – skierowały do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjne, przytoczone na wstępie niniejszego stanowiska, oznaczone odpowiednio sygnaturami SK 72/19 (dalej: skarga konstytucyjna nr 1), SK 99/19 (dalej: skarga konstytucyjna nr 2) oraz SK 101/19 (dalej: skarga konstytucyjna nr 3), które następnie, zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, dołączone zostały – z uwagi na tożsamość przedmiotową sprawy – do skargi konstytucyjnej R w Ż., w celu ich łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. SK 15/19.

Niniejsze skargi konstytucyjne zostały skierowane na tle następujących stanów faktycznych i prawnych.

Skarżąca I, wnioskiem z dnia września 2018 r., wniosła o jej przerejestrowanie z Rejestru Handlowego (dalej: RH) do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS), a w dniu września 2018 r. wniosła o przywrócenie terminu do złożenia tego wniosku. Oba wnioski przekazane zostały do wspólnego rozpoznania.

Postanowieniem referendarza sądowego przy Sądzie Rejonowym

w W z dnia października 2018 r., sygn.

odrzucono wniesione przez Skarżącą I wnioski o dokonanie rejestracji spółki w rejestrze przedsiębiorców KRS oraz o przywrócenie terminu na złożenie wniosku, a także dokonano zwrotu uiszczonych opłat. W postanowieniu tym wskazano na brak legitymacji Skarżącej I z uwagi na jej wykreślenie z RH oraz niemożność przywrócenia terminu do złożenia wniosku z uwagi na fakt, że był to wniosek spóźniony.

Postanowienie referendarza sądowego Skarżąca I zaskarżyła w całości.

Sąd Rejonowy w W postanowieniem z dnia stycznia 2019 r., sygn. odrzucił wniosek o przywrócenie terminu i wniosek o rejestrację spółki w rejestrze przedsiębiorców KRS oraz dokonał zwrotu uiszczonych opłat.

W dniu lutego 2019 r. Skarżąca I wniosła zażalenie na postanowienie Sądu Rejonowego z dnia stycznia 2019 r. do Sądu Okręgowego w W , który postanowieniem z dnia marca 2019 r., sygn. odrzucił zażalenie w punkcie, w którym Skarżąca I wniosła o dokonanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców KRS oraz oddalił zażalenie w pozostałym zakresie.

W swojej skardze konstytucyjnej, Skarżąca I zarzuciła przepisowi art. 9a ust. 2a zd. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770; dalej: pwuKRS), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1924; dalej: ustawa zmieniająca z 28 listopada 2014 r.) w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje podmioty nieprzerejestrowane do KRS za wykreślone z rejestru – naruszenie konstytucyjnych zasad: wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji) oraz prawa do sądu przez brak procedury odwoławczej w przypadku wykreślenia podmiotu z rejestru (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Natomiast przepisowi art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 28 listopada 2014 r., Skarżąca I zarzuciła naruszenie konstytucyjnych zasad: prawa własności i innych praw majątkowych, a także równej ich ochrony, co stanowi zdaniem Skarżącej I w konsekwencji nieodpłatne wywłaszczenie następujące z mocy samej ustawy, bez określonego celu wywłaszczenia z wyłączeniem prawa do sądowej kontroli wywłaszczenia (art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 46 w zw. z art. 64 ust. 1 a także z art. 64 ust. 2 Konstytucji).

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nr 1 w części odnoszącej się do niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji, Skarżąca I, wskazała, iż art. 20 Konstytucji wyraża *m.in. zasadę wolności gospodarczej, której treścią jest swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych i na zasadzie samodzielności* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 1, s. 8). Zdaniem Skarżącej I *[n]ie ulega zatem wątpliwości, że zasada ta odnosi się w szczególności do swobody decydowania o rozpoczęciu, prowadzeniu (kontynuowaniu) i zakończeniu działalności gospodarczej w wybranej przez adresata wolności formie i czasie oraz mającej wybrany swobodnie przedmiot* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 1, s. 8). Skarżąca I podniosła, iż z art. 22 Konstytucji, wynikają dwa wymagania dla ograniczenia wolności gospodarczej: (1) obowiązek ustanowienia ograniczenia wyłącznie w drodze ustawy oraz (2) dopuszczalność ustanowienia ograniczenia wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 1, s. 8). Zdaniem Skarżącej I skutkiem stosowania art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS jest daleko idąca ingerencja państwa w zakres swobody działalności gospodarczej polegająca na władczym zdecydowaniu o momencie i warunkach dalszego prowadzenia lub zakończenia działalności gospodarczej w przypadku niedokonania czynności technicznej, wynikającej z przepisów ustawy, polegającej na przerejestrowaniu spółki z jednego rejestru do drugiego. Skarżąca I podniosła przy tym, iż ustawodawca nie wskazał ważnego interesu społecznego, który uzasadniałby tak daleko idącą ingerencję w swobodę działalności gospodarczej.

Odnosnie niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji, Skarżąca I wskazała, iż w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, który nie przewiduje możliwości odwołania się od następującego *ex lege* skutku, utraciła podmiotowość prawną, co skutkowało zamknięciem drogi sądowej i pozbawieniem jej konstytucyjnego prawa do sądu. Zdaniem Skarżącej I pozbawiono ją możliwości wykazania przed organem

sądowym, iż faktycznie istnieje i prowadzi działalność, co w jej przypadku miało miejsce, na dowód czego Skarżąca I przedłożyła stosowne dokumenty.

Odnosnie niekonstytucyjności art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, Skarżąca I podniosła, iż zakwestionowany przepis, na mocy którego własność i inne prawa majątkowe zostały przejęte przez Skarb Państwa, narusza prawo własności i inne prawa majątkowe nieprzerejestrowanych podmiotów. Zdaniem Skarżącej I instytucja określona w zaskarżonym przepisie jest wywłaszczeniem pozbawiającym spółki praw własności bez wskazania żadnego celu, jakiemu miałyby służyć tak daleko posunięta ingerencja państwa.

Pomocniczo Skarżąca I wskazała, iż kwestionowana regulacja pozwalająca na arbitralne pozbawienie nabytych praw majątkowych godzi także w wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadę ochrony praw słusznie nabytych i ochronę ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

Odnosnie niezgodności art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 46 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji, Skarżąca I wskazała, iż skutkiem zastosowania zaskarżonego przepisu była nacjonalizacja, czyli wywłaszczenie bez odszkodowania dokonane na podstawie aktu generalnego bez możliwości odwołania się, co stoi w rażącej sprzeczności ze wskazanymi wzorcami ustawy zasadniczej.

Odnosząc się do niezgodności art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Skarżąca I podniosła, iż zaskarżony przepis narusza zasadę równej ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wskazała przy tym, iż w pwuKRS brak jest przepisów mających na celu zabezpieczenie interesów majątkowych podmiotów zarejestrowanych w rejestrze RHB analogicznych do przewidzianych – w przypadku podmiotów zarejestrowanych w rejestrze KRS – w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500 ze zm.: dalej: uKRS) co skutkuje – zdaniem

Skarżącej I – niedopuszczalnym konstytucyjnie zróżnicowaniem ochrony przysługujących tym podmiotom praw.

Skarżąca II, po tym jak we wrześniu 2018 r. dowiedziała się o jej wykreśleniu z rejestru REGON, wnioskiem z dnia września 2018 r. wniosła o przywrócenie terminu i przyjęcie wniosku o jej przepisanie z RH do KRS. Następnie w dniu września 2018 r. złożyła i opłaciła złożony na formularzu sądowym KRS-W3 wniosek o jej przerejestrowanie.

Postanowieniem referendarza sądowego przy Sądzie Rejonowym W z dnia września 2018 r., sygn. odrzucono wniosek o przywrócenie terminu oraz wniosek o wpis, z uwagi na utratę z dniem stycznia 2016 r. zdolności sądowej przez wnoszącą. Następnie, zarządzeniem z dnia października 2018 r. referendarza sądowego przy Sądzie Rejonowym dla W zwrócono uiszczoną opłatę.

Skarżąca II w dniu października 2018 r. wniosła skargę na postanowienie z dnia września 2018 r., zaś na zarządzenie z dnia października 2018 r., złożyła skargę w dniu listopada 2018 r.

Postanowieniem z dnia stycznia 2019 r. Sąd Rejonowy dla W, sygn.

odrzucił skargę na postanowienie referendarza sądowego z dnia września 2018 r. oraz wniosek o przerejestrowanie spółki, a także utrzymał w mocy zaskarżone zarządzenie referendarza sądowego z dnia października 2018 r.

W dniu stycznia 2019 r. Skarżąca II zaskarżyła w całości postanowienie Sądu Rejonowego dla W z dnia stycznia 2019 r. do Sądu Okręgowego w W, który postanowieniem z dnia marca 2019 r., sygn., oddalił zażalenie, w całości podzielając ustalenia



faktyczne oraz ocenę prawną Sądu Rejonowego dla W przyjmując je za własne.

Wobec powyższego, Skarżąca II wystąpiła ze skargą konstytucyjną nr 2, podnosząc zarzuty wskazane w wstępie niniejszego stanowiska.

Odnosnie do zarzutu naruszenia zasady *vacatio legis* przez art. 9 ust. 2a zd. 1 i ust. 2b zd. 1 pwuKRS, Skarżąca II wskazała, iż zmiana brzmienia zaskarżonego przepisu, dokonana przez ustawę zmieniającą z dnia 28 listopada 2014 r., wprowadzona została bez zachowania właściwego *vacatio legis*. Ustawa zmieniająca z dnia 28 listopada 2014 r. weszła w życie w trybie natychmiastowym z dniem 1 stycznia 2015 r., jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw nastąpiło w dniu 29 grudnia 2014 r.

W przedmiocie zarzutu niekonstytucyjności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS, w zakresie, w jakim odbiera osobowość prawną i pozbawia przez to prawa do sądu, Skarżąca II podniosła, tak jak Skarżąca I, iż zastosowanie zaskarżonego przepisu pozbawiło spółkę bytu prawnego, co w konsekwencji doprowadziło do braku możliwości obrony i prawa do sądu.

Skarżąca II, odnośnie do zarzutu niezgodności art. 9a ust. 2a zd. 1 pwuKRS z art. 20 w zw. z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, wskazała, iż ograniczenie wolności gospodarczej wymaga od ustawodawcy wskazania ważnego interesu publicznego, w przypadku braku tego wskazania obowiązuje swoboda wykonywania działalności gospodarczej. Kwestionowana regulacja, zdaniem Skarżącej II, przypomina nacjonalizację będącą instrumentem ustawodawstwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

W kwestii ograniczeń działalności gospodarczej oraz ważnego interesu publicznego wywodzonego z art. 22 Konstytucji, Skarżąca II przywołała wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102). Dodatkowo Skarżąca II wskazała, iż europejską perspektywę ograniczeń wolności i praw reprezentuje art. 52 ust. 1 Karty Praw

Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 26 października 2016 r. (wersja skonsolidowana z dnia 7 czerwca 2016 r., Dz. Urz. UE, C 202, s. 389).

Skarżąca II, odnośnie zarzutu niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 i ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji, wskazała, iż na mocy zaskarżonych przepisów doszło do przejęcia majątku spółki przez Skarb Państwa z mocy ustawy, a nie w trybie postępowania sądowego, co narusza konstytucyjne prawo ochrony własności i praw nabytych oraz prowadzi do nałożenia kary, która zdaniem Skarżącej II nie jest współmierna do winy. Skarżąca II podniosła również, że – Jej zdaniem – celem ustawodawcy było przerejestrowanie podmiotów zdrowych i aktywnych, a nie ich likwidacja, dlatego też niezrozumiałe jest dla niej odejście przez ustawodawcę od zastosowania skutecznego środka jakim jest upomnienie czy grzywna.

Skarżąca II, odnośnie do niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 i ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. art. 10 w zw. z art. 1, art. 45 ust. 1, art. 20 i art. 64 Konstytucji, wskazała, iż konieczne było posłużenie się wzorcem z kategorii przepisów ustrojowych. Zdaniem Skarżącej II ustawodawca posługując się w zaskarżonych przepisach sformułowaniami „uważa się za wykreślone z rejestru” oraz „z mocy prawa” wkracza w kompetencje władzy wykonawczej i sądowniczej.

Skarżąca III, po tym jak dowiedziała się we wrześniu 2018 r. o jej wykreśleniu z rejestru REGON, złożyła w dniu      września 2018 r. wniosek o przywrócenie terminu i przyjęcie wniosku o przerejestrowanie spółki z rejestru RH do rejestru KRS, a następnie w dniu      września 2018 r. złożyła i opłaciła wniosek na sądowym formularzu KRS-W3 o dokonanie tego przerejestrowania.

Postanowieniem referendarza sądowego przy Sądzie Rejonowym dla  
W                      z dnia      października 2018 r., sygn.

, odrzucono wniosek Skarżącej III o przerejestrowanie spółki oraz zwrócono kwotę                      uiszczonej z tytułu opłaty za ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Na postanowienie referendarza sądowego z dnia      października 2018 r.  
Skarżąca III złożyła skargę w dniu      listopada 2018 r.

Postanowieniem z dnia      lutego 2019 r. Sąd Rejonowy dla  
W      , sygn

, odrzucił wniosek oraz zmienił zaskarżone orzeczenie referendarza  
sądowego w zakresie punktu II zwracając również wniesioną kwotę uiszczoną  
tytułem opłaty.

W dniu      marca 2019 r. Skarżąca III zaskarżyła w całości powyższe  
postanowienie do Sądu Okręgowego w W      , który postanowieniem z dnia  
kwietnia 2019 r., sygn.      , oddalił zażalenie Skarżącej III,  
podzielając ustalenia poczynione przez Sąd Rejonowy i przyjmując je za własne.

Wobec powyższego, Skarżąca III wystąpiła ze skargą konstytucyjną nr 3,  
podnosząc zarzuty wskazane w wstępie niniejszego stanowiska.

Odnosnie do zarzutu niezgodności przepisu art. 9 ust. 2a zd. 1 i art. 9 ust.  
2b zd. 1 pwuKRS z art. 30 w zw. z art. 45 ust. 1, z art. 20 i art. 22 Konstytucji,  
Skarżąca III wskazała, iż Trybunał Konstytucyjny *godność (człowieka) traktuje  
jako wartość najwyższą i niepodlegającą ograniczeniu, wskazując jednocześnie,  
że art. 30 Konstytucji może zostać powołany w skardze konstytucyjnej jako  
wzorzec kontroli (por. wyr. z 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02, OTK ZU nr  
5/A/2002, poz. 65) (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 3, str. 8)*. Skarżąca III  
jako najważniejsze z praw godnościowych, w odniesieniu do swojej spółki,  
wymieniła firmę, wolność działalności gospodarczej, prawo do sądu i dostęp do  
wszystkich praw i gwarancji konstytucyjnych. Zdaniem Skarżącej III, zaskarżone  
przepis nie tylko pozbawiły spółkę *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 (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 3, s. 9).*

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 9a ust. 2a zd. 1 i art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, Skarżąca III wskazała, iż w skutek zastosowania zaskarżonych przepisów podmioty dotknięte ich regulacją pozbawione zostały osobowości prawnej, co w konsekwencji uniemożliwiło im obronę lub odwołanie się. Zdaniem Skarżącej III, *istota prawa do sądu została w zaskarżonych przepisach skutecznie naruszona, gdyż wyeliminowała praworzędne (wieloinstancyjne) postępowanie w sprawie wykreślenia z rejestru RH i uniemożliwiła Skarżącej wystąpienie na drogę sądową. Na mocy zaskarżanych przepisów doszło do wykreślenia z RH i odmowy wpisu do KRS, a zatem do likwidacji Skarżącej, wbrew gwarancjom konstytucyjnym (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 3, s. 10).*

Odnosnie zarzutu niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 i art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 20 w zw. z art. 22 i w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, Skarżąca III wskazała, iż ograniczenie wolności gospodarczej wymaga od ustawodawcy wskazania ważnego interesu publicznego, a w przypadku braku tego wskazania obowiązuje swoboda wykonywania działalności gospodarczej. Działanie zaś ustawodawcy – zdaniem Skarżącej III – jest niekonsekwentne, *gdyż z jednej strony zachęca do prowadzenia działalności, z drugiej jednak odmawia przerejestrowania istniejących podmiotów (...). Odmowa wpisu do KRS narusza istotę prawa do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 3, s.11).* Jeśli chodzi o kwestię ograniczeń działalności oraz ważnego interesu publicznego, Skarżąca III, podobnie jak Skarżąca II, przywołała fragment wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12 (*op. cit.*).

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 i ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Skarżąca III

podniosła, iż na mocy zaskarżonych przepisów doszło do przejęcia wartości majątkowych spółki przez Skarb Państwa, co – Jej zdaniem – stanowiło nieproporcjonalną penalizację za niedopełnienie obowiązku przerejestrowania z RH do KRS. Zdaniem Skarżącej III, wątpliwości dotyczące zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 Konstytucji budzi fakt władczej ingerencji Państwa w stosunki prawne przedsiębiorców. Skarżąca III podniosła, iż – zdaniem spółki – żadna z przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadnia przejmowania majątku przez Skarb Państwa.

W kwestii zarzutu niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 i art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS z art. 2 w zw. z art. 20 i art. 22, art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji, Skarżąca III odniosła do kilku zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego: zasady adekwatności, zasady racjonalności i zasady proporcjonalności. Skarżąca III podniosła, iż zaskarżone przepisy wprowadziły sankcję w przypadku nieprzerejestrowania z rejestru RH do rejestru KRS w oznaczonym terminie. Zdaniem Skarżącej III, intencją ustawodawcy było przerejestrowanie podmiotów zdrowych i aktywnych, nie zaś ich zawładnięcie. W ocenie Skarżącej III, ustawodawca mógł sięgnąć do innych środków powszechnie stosowanych np. upomnienia, a nie do nieadekwatnego i nieproporcjonalnego środka jakim jest wykreślenie nieprzerejestrowanej spółki z RH .

Skarżąca III przypominała rozumienie zasady proporcjonalności oraz obowiązków wynikających z tej zasady dla prawodawcy. W ocenie Skarżącej III, *konfrontując regulacje zawarte w zaskarżonych przepisach z postulatem doboru takiego środka ograniczenia prawa jednostki, który służyć będzie osiągnięciu zamierzonego celu, należy uznać, że Ustawodawca przekroczył w tym zakresie ramy wyznaczone treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności zaś zasadę adekwatności. Łatwo wykazać, że odebranie osobowości Skarżącej i jej majątku, nie przyspiesza jej przerejestrowania do nowego rejestru KRS, wręcz przeciwnie, taki wpis udaremnia. Likwidacja zaległych podmiotów, stanowi także*

*zaprzeczenie zasady racjonalności. Podmioty czynne odpowiedzialne są za bieżące rozliczenia podatkowe, zatrudnianie pracowników i kształtują w sposób widoczny oblicze kraju. Jednostki znacjonalizowane chylą się natomiast ku upadkowi.* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej nr 3, s. 15-16).

Zdaniem Skarżącej III, naruszona została przez ustawodawcę również zasada *ne bis in idem*, gdyż wprowadzona została podwójna sankcja za nieprzerejestrowanie spółki we wskazanym terminie – po pierwsze pozbawienie jej osobowości prawnej, a po drugie konfiskata jej majątku.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w piśmie inicjującym przedmiotowe postępowanie poprzedzić należy rozważeniem kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, w szczególności jeśli chodzi o zakres kontroli. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 81).

W pierwszej kolejności przypomnieć w tym miejscu należy, że – stosownie do treści art. 79 ust. 1 Konstytucji RP – każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej

orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji.

W myśl powyższego, skarga konstytucyjna jest konkretnym i subsydiarnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Skarżący nie może wobec tego zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Do naruszenia praw lub wolności skarżącego może bowiem dojść jedynie w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a więc rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, [red.] J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 71).

W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest zatem jedynie kontrola tych regulacji, które znalazły zastosowanie przy orzekaniu. Innymi słowy, skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd lub organ administracji publicznej.

Powyższy stan rzeczy nakazuje spojrzeć na kwestię dopuszczalnego zakresu kontroli z uwzględnieniem stanów faktycznych spraw zakończonych ostatecznymi rozstrzygnięciami skierowanymi wobec Skarżących. Zauważyć przeto należy, że w sprawach tych spółki domagały się usanowania ich podmiotowości prawnej w ramach procedury rejestrowej. Stąd też zarówno w postanowieniach Sądów Okręgowych, jak i pierwszoinstancyjnych rozstrzygnięciach wniosków Skarżących o przerejestrowanie, rozważany był problem li tylko ustania ich bytu prawnego, wobec nieprzerejestrowania podmiotów w ustawowym terminie, co ostatecznie nie pozwoliło sądom na wpisanie spółek do KRS. Innymi słowy, przedmiotem spraw z wniosku Skarżących były kwestie unormowane w art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS, nie zaś te,

którym poświęcono inne przepisy tejże ustawy. Taka zresztą jest istota postępowania rejestrowego w odróżnieniu od postępowań z powództwa windykacyjnego lub powództwa o ustalenie, w ramach których rozważane mogłyby być zagadnienia losu majątku wykreślonego podmiotu. Oceny tej nie może zmienić argumentacja przywołana przez Skarżącą I, powołującą się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. uzasadnienie skargi nr 1, s. 6-7). Jakkolwiek w postanowieniu z dnia 27 września 2013 r. Trybunał uznał, że *art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wymaga, aby skarżący uzyskać „ostateczne orzeczenie” wydane przez sąd lub organ administracji publicznej* to jednak wymagane jest aby organ lub sąd „orzekł ostatecznie” o prawach lub wolnościach skarżącego określonych w Konstytucji (sygn. Ts 299/11, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 829). Tymczasem w związku z przedmiotem żądania w sprawach zakończonych postanowieniami Sądów Okręgowych, organ ten w ogóle, choćby pośrednio, nie orzekał o prawach majątkowych spółek czy też masie majątkowej po nich pozostałej. Wbrew sugestii Skarżących jest to w ogóle inny problem konstytucyjny, który nie został potwierdzony w skierowanym do spółek ostatecznym rozstrzygnięciu sądu lub organu.

W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że Skarżące dysponują ostatecznym rozstrzygnięciem opartym na normie wyrażonej przez przepisy art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS. W takim zaś wypadku postępowanie w zakresie badania zgodności art. 9 ust. 2b zd. 1 pwuKRS ze wskazanymi przez Skarżące wzorcami kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2693); dalej: „otpTK”), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Wspomniany wyżej charakter środka ochrony praw jakim jest skarga konstytucyjna przemawia za koniecznością ograniczenia przedmiotu kontroli także w odniesieniu do art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS. Skarżące spółki nie mogą bowiem kwestionować norm w takim zakresie, w jakim dotyczą one innych



rodzajowo podmiotów niżli one same. Innymi słowy, Skarżące nie mają legitymacji skargowej do kwestionowania art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS w tej części przewidzianej nim normy, w jakim dotyczy ona innych podmiotów niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i w tym zakresie postępowanie również podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Niezależnie od powyższego, dopuszczalność orzekania w przedmiotowej sprawie podlega zredukowaniu także jeśli chodzi o wzorce kontroli.

W pierwszej kolejności, nie sposób nie zauważyć, że w ramach zarzutu niezgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji (a w skargach konstytucyjnych nr 2 i 3 ponadto w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji), Skarżące formułują w istocie zarzut pominięcia prawodawczego. Upatrują bowiem niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji w tym, że ustawodawca nie przewidział właściwej procedury sądowej (w tym odwoławczej) od wykreślenia spółki z rejestru sądowego.

Taki kontekst zaskarżenia wymaga odwołania się do rozważań na temat – kluczowego dla możliwości rozpoznania przedmiotowej skargi w tym zakresie – rozróżnienia pominięcia prawodawczego od zaniechania ustawodawczego, które zostały zawarte w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 28 czerwca 2019 r., złożonym w niniejszej sprawie. W świetle tych rozważań, także na gruncie dołączonych skarg konstytucyjnych, godzi się zauważyć, że Skarżące nie rozważyły, czy możliwość weryfikowania na drodze sądowej nastąpienia skutku przewidzianego w art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS nie przysługuje im na mocy innych przepisów. Jak się zdaje, Skarżącym umknęło to, że uruchomiły taką drogę, inicjując postępowanie o przerejestrowanie spółek do KRS. W postępowaniu tym, z poszanowaniem konstytucyjnych wymogów dotyczących drogi sądowej, w tym z zachowaniem zasady dwuinstancyjności, poddano badaniu, czy skutek przewidziany kwestionowanym przepisem *in concreto* wystąpił. Co więcej, brak było przeszkód, aby Skarżące skorzystały również z drogi przewidzianej w art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Nawet jeśli powództwo takie

zostałoby uznane za niedopuszczalne (np. z tych samych względów co wnioski o przerejestrowanie), to przecież, w ramach badania zdolności sądowej Skarżących, sąd musiałby przeanalizować ziszczenie się przesłanek przewidzianych kwestionowanym przez Spółdzielnię przepisem, a ocena ta przybrałaby postać zaskarżalnego postanowienia.

Innymi słowy, zarysowanym przez Skarżące problemem konstytucyjnym w kontekście omawianych tutaj wzorców kontroli, nie jest kwestia braku dostępu do procedury, czy też nawet szerzej – drogi sądowej do badania statusu prawnego Skarżących. Ta bowiem mogła zostać i została przez Skarżące uruchomiona. W istocie Skarżące stoją na stanowisku, że ustawodawca powinien ustanowić inne (niżli jedynie niezłożenie wniosku w określonym terminie), materialne przesłanki warunkujące uznanie spółek za wykreślone z rejestru, których zaistnienie podlegałoby następnie ocenie w postępowaniu sądowym. Także jednak i ten zarzut dotyczy pominięcia prawodawczego i nie dość, że nie został przez Skarżące należycie sformułowany, to z całą pewnością nie został uzasadniony, w sposób jaki tego wymaga orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

W tym stanie rzeczy, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 p.w.u.KRS z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Wzorcami kontroli Skarżące pragną uczynić także art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji. W tym zakresie pozostają aktualne zapatrywania wyrażone w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 28 czerwca 2019 r., złożonym w niniejszej sprawie, dotyczące tego czy art. 22 Konstytucji, a w konsekwencji także art. 20 Konstytucji, mogą być w tym wypadku adekwatnymi wzorcami kontroli. Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że kwestionowanego unormowania nie sposób zaliczyć do przepisów ograniczających wolność działalności gospodarczej, a co za tym idzie, nie otwiera się droga do oceny

konstytucyjnych przesłanek ograniczenia tejże wolności. Obecnie jednak, to jest w świetle aktualnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a zatem odmiennie niżli w stanowisku z dnia 28 czerwca 2019 r., przyjąć należy, że brak związku pomiędzy zaskarżoną regulacją a powołanymi wzorcami kontroli, generuje konieczność umorzenie postępowania, w zakresie kontroli art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji, wobec niedopuszczalności wydania wyroku – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK (zob. – wydany w pełnym składzie Trybunału – wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 39).

Nieadekwatność wzorców kontroli zachodzi także w tych zarzutach skarg konstytucyjnych nr 2 i 3, w których dąży się do konfrontowania art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z konstytucyjnymi regulacjami dotyczącymi prawa własności (art. 46 i 64 Konstytucji). Z treści tych zarzutów i ich uzasadnienia wynika bowiem, że Skarżąca II i Skarżąca III kwestionują w istocie przejście majątku po wykreślonych spółkach na Skarb Państwa, czego – jak już wyżej wskazywano – nie dotyczy przecież norma wynikająca z powyższego przepisu, będąca podstawą skierowanych wobec Skarżących ostatecznych rozstrzygnięć sądowych. W tym stanie rzeczy niedopuszczalne jest orzekanie w przedmiocie zgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji RP (zarzut skargi konstytucyjnej nr 2), a także z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP (zarzut skargi konstytucyjnej nr 3)[art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK].

Niezależnie od powyższego, wątpliwa jest także dopuszczalność rozpoznania tych zarzutów skarg konstytucyjnych, w których dąży się do uruchomienia kontroli normy wynikającej z art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z punktu widzenia wzorców określających zasady ustrojowe RP lub przewidujących normy kierowane do ustawodawcy (art. 2 i art. 10 Konstytucji). Jak trafnie dostrzegł P. Tuleja [z] *ustabilizowanego orzecznictwa TK wynika, że katalog praw i wolności, wymienionych w rozdz. II Konstytucji RP, obejmuje i zasadniczo*

wyczerpuje pojęcie "konstytucyjnych wolności lub praw", o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK właściwego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym nie mogą też stanowić normy ogólne, określające zasady ustrojowe, i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. np. wyr. TK z: 10.5.2005 r., SK 40/02, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 48; 17.11.2010 r., SK 23/07, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 103) [P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 232). W szczególności dotyczy to sytuacji, w której Skarżące nie odwołują się w swoich zarzutach do wywodzonych z tychże przepisów praw podmiotowych (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wstęp, art. 1 – 29*, [red.] L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 122-123, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), a taki przypadek ma miejsce w piątym zarzucie skargi konstytucyjnej nr 2 i piątym zarzucie skargi konstytucyjnej nr 3.

Podobnie rzecz przedstawia się jeśli chodzi o wzorzec wynikający z art. 30 Konstytucji (zarzut pierwszy skargi konstytucyjnej nr 3), gdzie – abstrahując nawet od możliwości zakwalifikowania osób prawnych jako beneficjentów prawa podmiotowego wynikającego z tego przepisu – Skarżąca III sprowadza swój zarzut do oceny zgodności przedmiotu kontroli z prawami konstytucyjnymi skonkretyzowanymi w innych przepisach ustawy zasadniczej. W takim wypadku wzorcem kontroli powinny być te unormowania ustawy zasadniczej, które wprost wysławiają prawa podmiotowe (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, [red.] L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 14), o ile oczywiście w tym zakresie spełnione

byłyby pozostałe warunki dopuszczalności orzekania przez Trybunał, o czym była wyżej mowa.

W tym stanie rzeczy stanąć należy na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie niedopuszczalne jest orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie zgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z:

– art. 10 w zw. z art. 1, art. 45 ust. 1, art. 20 i art. 64 Konstytucji RP;

– art. 30 w zw. z art. 45 ust. 1, z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP;

– art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 20 i art. 22, z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu, stosownie do treści art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

W świetle powyższego, w oparciu o skargi konstytucyjne dołączone do postępowania o sygn. SK 15/19, merytorycznemu rozpoznaniu podlega jedynie zarzut zgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS, w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje za wykreślone z rejestru sądowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającym z art. 2 Konstytucji.

Jeśli chodzi o przedmiot kontroli i jego wykładnię, kwestia ta została szczegółowo przedstawiona w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 28 czerwca 2019 r., złożonym w niniejszej sprawie. W tym miejscu uzupełnić jedynie należy, że – jak trafnie odnotowała Skarżąca II – ustawa zmieniająca z dnia 28 listopada 2014 r. została promulgowana w dniu 29 grudnia 2014 r., a zatem na dwa dni przed terminem jej wejścia w życie, który w art. 6 nowelizacji został określony na 1 stycznia 2015 r. W takim zaś wypadku, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, wychodząc z założenia, że przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest jednostka redakcyjna, lecz norma, a jej element, którym jest obowiązywanie normy w czasie, wyznaczony jest przez inny przepis, Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że art. 6 ustawy zmieniającej z dnia 28 listopada 2014 r. powinien zostać uwzględniony związkowo w ramach

przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie. Wobec tego, na kanwie zarzutu podniesionego w skardze konstytucyjnej III, należy skonfrontować ustalony wyżej okres *vacatio legis* z konstytucyjnymi unormowaniami dotyczącymi tej problematyki.

Jeśli chodzi o wymóg zachowania, przy wprowadzaniu w życie przepisów prawa, odpowiedniej *vacatio legis* (tj. okresu pomiędzy ogłoszeniem aktu prawnego a jego wejściem w życie), w doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że nakaz ten wiąże się z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która z kolei wynika z koncepcji państwa prawnego wyrażonej w – przywołanym już w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 28 czerwca 2019 r. – art. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z dnia: 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92; 22 lutego 2006 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3 oraz S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, [red.] G. Skąpska, Kraków 1992 r., s. 335 – 348). Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych stanowi także element prawidłowej legislacji (zob. wyroki TK z dnia: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6; 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75; 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13). Rzeczony nakaz należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem się jego sytuacji, ale do możliwości zapoznania się przezeń z nowym przepisem oraz do możliwości adaptacji do nowej regulacji prawnej. Ocena tego, czy w konkretnym wypadku długość przewidzianej *vacatio legis* jest odpowiednia, zależy od wielu okoliczności, zwłaszcza od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym od tego, jak bardzo różnią się one od unormowań

dotychczasowych. Należy to rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 marca 2003 r., sygn. U. 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76; 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113, 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 12).

Zasada ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. Odstąpienie od *vacatio legis* wymaga zawsze silnego uzasadnienia okolicznościami danej sprawy. Jest dopuszczalne wyłącznie w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna (zob. wyroki TK z dnia: 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92; 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54; 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, *op. cit.*).

Zauważyć przy tym trzeba, iż Konstytucja nie wyznacza konkretnej *vacatio legis* (zob. wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., *ustawodawcy przysługuje w tej mierze pewna swoboda; w pewnych okolicznościach może on wręcz zrezygnować z ustanowienia vacatio legis, ponieważ nakaz jej zachowania nie ma charakteru bezwzględnego. Uzasadnieniem swobody ustawodawcy w kwestii ustalenia czasu trwania okresu dostosowawczego, a nawet jego pominięcia, jest ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Ponadto odstąpienie jest dopuszczalne w innych szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym zasada konstytucyjna* (sygn. K 23/12, *op. cit.*). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane było stanowisko, zgodnie z którym ważnym interesem publicznym, przemawiającym w konkretnym wypadku za skróceniem

bądź rezygnacją z *vacatio legis*, może być m.in. ochrona stabilności finansów publicznych i zachowanie równowagi budżetowej państwa (zob. wyroki TK z dnia: 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, *op. cit.*; 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, *op. cit.*; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, *op. cit.*; 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, *op. cit.*).

W świetle powyższych uwag, także w odniesieniu do problematyki *vacatio legis* przewidzianego przez ustawę zmieniającą z dnia 28 listopada 2014 r., aktualne pozostają rozważania poczynione w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 28 czerwca 2019 r., złożonym w niniejszej sprawie, a odnoszące się do oceny zgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Okresu *vacatio legis*, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, nie należy bowiem rozpatrywać *in abstracto*, lecz relatywizować do obowiązku polegającego na konieczności przerejestrowania spółki do KRS i sankcji z tym związanej, zawartej w kwestionowanym przez Skarżące przepisie.

W tym miejscu pokrótce przypomnieć należy, że nakładając obowiązek przerejestrowania, ustawodawca wielokrotnie wyznaczał dostateczny horyzont czasowy jego wykonania. Wniosek o przerejestrowanie należało złożyć do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 8 pwuKRS) i termin ten nigdy nie uległ prolongowaniu. Początkowo do tego też dnia przewidziano zachowanie w mocy dotychczasowych wpisów rejestrowych, dokonanych przed utworzeniem KRS (art. 9 ust. 1 pwuKRS w pierwotnym brzmieniu). Przepis art. 9 pwuKRS był jednak wielokrotnie nowelizowany. Już ustawą z dnia 30 listopada 2000 r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 114, poz. 1194) złagodzone sankcję za nieprzerejestrowanie podmiotu. Do dnia 31 grudnia 2003 r. zachowywały moc jedynie wpisy w ewidencji działalności gospodarczej, jednak wpisy w rejestrach sądowych pozostawały w mocy, aż do czasu rejestracji



podmiotów zgodnie z przepisami uKRS. Jeśli chodzi o podmioty podlegające wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej, ustawodawca jednokrotnie przedłużył termin obowiązkowej rejestracji do dnia 31 grudnia 2005 r. (zob. ustawa z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy - Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 2), by następnie w ogóle zrezygnować z wyznaczenia cezury czasowej zachowania tego rodzaju wpisu w mocy (zob. ustawa dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 217, poz. 2125).

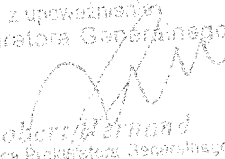
Powrót do koncepcji sankcjonowania nieprzerejestrowania podmiotu do KRS nastąpił ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 106, poz. 671), gdzie określono termin zachowania w mocy dotychczasowych wpisów w rejestrach sądowych na dzień 31 grudnia 2013 r. Termin ten także przedłużono, określając go na dzień 31 grudnia 2015 r. (zob. ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym; Dz. U., poz. 1622). Jednakże dopiero w ustawie zmieniającej z dnia 28 listopada 2014 r. ustawodawca zdecydował się na jednoznaczne uregulowanie konsekwencji nieprzerejestrowania podmiotu do KRS w określonym terminie.

Zgodzić się należy z tym, że na przestrzeni znaczącego okresu ustawodawca modyfikował skutki niewykonania analizowanego obowiązku. Z punktu widzenia pewności obrotu i bezpieczeństwa prawnego jednostek nie było to postępowanie optymalne, jednak nie uprawnia jeszcze do formułowania twierdzeń, że nowa regulacja, poprzez krótkie *vacatio legis*, niejako „zaskoczyła” adresatów normy, a w konsekwencji ustawodawca powinien był wyznaczyć dłuższy okres na jej wejście w życie. Obowiązek przerejestrowania ciążył bowiem na adresatach kwestionowanej normy (w tym Skarżącej III) nieprzerwanie od 14 lat, przy czym przez 12 lat pozostawali oni w stanie bezprawnego, lecz jeszcze

niesankcjonowanego, niewykonania nakazu ustawowego. Nie jest przy tym tak, że skutek, o którym mowa w art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS nastąpił w dniu wejścia w życie ustawy, lecz dopiero rok po tym terminie, co w dalszym ciągu dawało adresatom normy możliwość pokierowania ich sprawami tak, aby uniknąć dotkliwych dla nich konsekwencji. Ustawodawca nie dawał przy tym powodów do oczekiwania, że będzie tolerował dualizm rejestrowy, skoro nowe wpisy w poprzednio obowiązujących rejestrach od dawna nie były możliwe. Należy założyć, że uczestnicy obrotu gospodarczego, aktywni na rynku, mieli świadomość, że to KRS jest podstawowym narzędziem ewidencyjnym i w codziennej działalności musieli spotykać się z trudnościami wynikającymi z braku przerejestrowania. Z tego punktu widzenia, wprowadzenie kwestionowanego przepisu art. 9 ust. 2a zd. 1 pwu KRS było raczej działaniem, którego należało się po ustawodawcy spodziewać, a ekstraordynaryjna długość *vacatio legis* ustawy zmieniającej z dnia 28 listopada 2014 r. tylko nieznacznie zmieniała sytuację prawną adresatów normy, w stosunku do tej jaka miałyby miejsce w przypadku dłuższego okresu tzw. spoczywania ustawy.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że art. 9 ust. 2a zd. 1 pwu KRS w zw. z art. 6 ustawy zmieniającej z dnia 28 listopada 2014 r., w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje za wykreślone z rejestru sądowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jest zgodny z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającym z art. 2 Konstytucji.

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
  
Robert Wierand  
Zastępca Prokuratora Generalnego