



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

Kluczbork, dnia 15 czerwca 2018 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Al. Jana Chrystiana Szucha 12A**  
**00-918 Warszawa**

**Skarżąca:** R w Ż

adres siedziby: Ż

*reprezentowana przez:*

radcę prawnego Grzegorza Więclawika

wpisanego na listę radców prawnych przy OIRP w Opolu pod nr OP-1008

*adres dla doręczeń:*

Kancelaria Radców Prawnych Więclawik & Huszno s.c.

ul. Podwale 4b/2, 46-200 Kluczbork

### **SKARGA KONSTYTUCYJNA**

**o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 2a oraz ust. 2b w zw. z ust. 2i ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym z Konstytucją RP**

Działając w imieniu i na rzecz skarżącej R

w Ż

(pełnomocnictwo wraz z potwierdzeniem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w załączeniu niniejszego pisma) w oparciu o art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 76 i n. ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wnoszę skargę konstytucyjną i zaskarżam:

1. art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (zwanej dalej Ustawą) w zakresie w jakim z mocy prawa uznaje podmioty za wykreślone z rejestru, gdyż w aktualnym brzmieniu powołany przepis narusza konstytucyjną wolność prowadzenia działalności tj. art. 22 Konstytucji RP, a także zasadę prawa do sądu poprzez brak procedury odwoławczej w przypadku wykreślenia podmiotu z

adres siedziby: ul. Podwale 4b/2, 46-200 Kluczbork  
adres oddziału w Praszce: ul. Listopadowa 14, 46-320 Praszka  
[www.kancelariawh.pl](http://www.kancelariawh.pl)  
e-mail: [kontakt@kancelariawh.pl](mailto:kontakt@kancelariawh.pl)

r.pr. Grzegorz Więclawik tel. +48 607 733 072  
e-mail: [g.wieclawik@kancelariawh.pl](mailto:g.wieclawik@kancelariawh.pl)  
r.pr. Łukasz Huszno tel. +48 606 475 206  
e-mail: [l.huszno@kancelariawh.pl](mailto:l.huszno@kancelariawh.pl)



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

---

rejestru tj. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Powołany przepis narusza prawo Skarżącej do prowadzenia działalności gospodarczej, co więcej nie przewiduje możliwości odwołania się od stanu uznania podmiotu za wykreślony z rejestru, co stanowi naruszenie prawa do sądu, a skutkiem wykreślenia podmiotu z mocy prawa z rejestru jest pozbawienie Skarżącej całego majątku, bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, co więcej bez możliwości zaskarżenia decyzji starosty w zakresie przejęcia mienia. Konsekwencją tego jest również naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, która wynika z art. 2 Konstytucji. Należy zwrócić przede wszystkim uwagę na naruszenia ochrony praw słusznie nabytych, która jest wywodzona z powołanej zasady demokratycznego państwa prawnego i stanowi integralną część pochodnej zasady pewności prawa. Co więcej zaskarżone regulacje naruszają zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wynika z art. 2 Konstytucji, gdyż ustawodawca wprowadzając zaskarżone przepisy nie wprowadził żadnej procedury, która miała na celu zagwarantowanie wydania decyzji bądź innego aktu, który stwierdzałby wykreślenie podmiotu z rejestru, bądź też nie przewidziano procedury, która miałaby na celu przymuszenie danego podmiotu do złożenia wniosku o przerejestrowania do KRS pod rygorem wydania decyzji stwierdzającej wykreślenia podmiotu z rejestru.

2. art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, gdyż narusza on zasadę ochrony prawa własności wynikającą z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, a także ogranicza prawo obywateli do słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia mienia na cele publiczne, które wynika z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Co więcej powołany artykuł narusza również konstytucyjne prawo do sądu, gdyż regulacje zawarte w ustawie wprowadzającej przepisy o Krajowym Rejestrze Sądowym nie przewidują możliwości odwołania się od decyzji stwierdzającej nabycia mienia na rzecz Skarbu Państwa, co stanowi naruszenie zasady wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Regulacje zawarte w zaskarżonej ustawie daleko ingerują w sytuację prawną Skarżącej nie tylko uniemożliwiając jej swobodne prowadzenie działalności gospodarczej, lecz przede wszystkim naruszając jej prawo do własności. Ustawa przewiduje pozbawienie własności, która może stanowić majątek znacznej wartości, lecz w żaden sposób nie przewiduje za to wywłaszczenie rekompensaty. Co więcej nie zagwarantowano również odpowiedniego trybu odwoławczego



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

---

od decyzji o pozbawieniu takiego podmiotu mienia, czy chociażby stosownego postępowania likwidacyjnego. Ponadto konieczne jest zwrócenie uwagi, że konsekwencją działań ustawodawcy jest naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

## UZASADNIENIE

### I. Ustalenia faktyczne stanowiące podstawę skargi konstytucyjne

W dniu      października 2016 r. Referendarz Sądowy przy Sądzie Rejonowym w  
O      Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego, sygn. akt  
   odrzucił wniosek Skarżącej dotyczący rejestracji Spółdzielni w KRS. W  
dniu      listopada 2016 r. Skarżąca złożyła skargę na powołane wyżej postanowienie  
referendarza sądowego. Sąd Rejonowy w O      w dniu      lutego 2017 r. odrzucił powołaną  
skargę. W uzasadnieniu Sąd Rejonowy w O      wskazał, iż Skarżąca nie posiada zdolności  
sądowej do wniesienia niniejszego wniosku, która jest brakiem niemożliwym do  
uzupełnienia. Tym samym wskazano, że zachodzi przesłanka z art. 199 § 1 pkt 1 i 3 k.p.c. w  
zw. z art. 13 § 2 k.p.c., co skutkuje odrzuceniem skargi. Skarżący wniósł zażalenie do Sądu  
Okręgowego w O      W dniu      czerwca 2017 r. Sąd Okręgowy w O      swoim  
postanowieniem uchylił zaskarżone postanowienie wskazując na wadliwą podstawę  
odrzućcia środka zaskarżenia. Sąd II instancji wskazał, że podstawa odrzućcia środka  
odwoławczego nie może być tożsama z podstawą odrzućcia wniosku o wpis do KRS.  
Wskutek uchylenia powołanego orzeczenia, Sąd Rejonowy w O      Wydział  
Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego w dniu      lipca 2017 r. wydał postanowienie o  
odrzućciu wniosku o wpis do KRS. Skarżąca ponownie wniósła zażalenie do Sądu  
Okręgowego w O      , który postanowieniem z dnia      marca 2018 r. oddalił zażalenie.  
Postanowienie Sądu Okręgowego w O      z dnia      marca 2018 r. o oddaleniu zażalenia  
zostało odebrane przez Skarżącą w dniu 29 marca 2018 r.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym „Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.<sup>1</sup>” Mając na uwadze powołany przepis należy wskazać, że zgodnie z kodeksem postępowania cywilnego wskazane orzeczenie Sądu Okręgowego VI Wydziału Gospodarczego w O jest ostateczne i nie przysługuje od niego żaden środek odwoławczy, gdyż zgodnie z art. 394<sup>1</sup> § 2 *in fine* k.p.c. brak jest również możliwości jego wzruszenia zażaleniem do Sądu Najwyższego, jak i innym środkiem odwoławczym, a skoro tak to wyczerpany został tok instancyjny. Wyrok Sądu Okręgowego w O został doręczony Skarżącej w dniu 29 marca 2018 r., tym samym został dochowany trzymiesięczny termin na wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej.

#### **Dowody:**

1. postanowienie Sądu Rejonowego w O z dnia lutego 2017 r. sygn.  
;
2. postanowienie Sądu Okręgowego w O z dnia czerwca 2017 r. sygn.
3. postanowienie Sądu Rejonowego w O z dnia lipca 2017 r., sygn.  
;
4. postanowienie Sądu Okręgowego w O z dnia marca 2018 r., sygn.

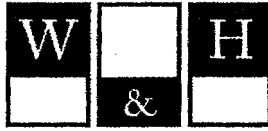
## **II. Podstawa prawna postanowienia Sądu II instancji i jego uzasadnienie w zakresie zasadności wniesienia skargi konstytucyjnej**

### **A. Uwagi wstępne**

Podstawą do złożenia niniejszej skargi konstytucyjnej jest regulacja zawarta w art. 9 ust. 2a oraz ust. 2b w zw. z ust. 2i ustawy z dnia z dnia 20 sierpnia 1997 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, która stanowi naruszenie

---

<sup>1</sup> Art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. 2016 poz. 2072



podstawowych praw i wolności konstytucyjnych jakimi są: wolność działalności gospodarczej, prawo do sądu oraz prawo do własności. Powołane przepisy materialne stanowiły podstawę odrzucenia wniosku Skarżącej o wpis (przerejestrowanie) do KRS, a następnie stanowiły podstawę oddalenia środków odwoławczych przez Sąd II instancji. Konsekwencją powołanych przepisów jest uznanie, że Skarżąca Spółdzielnia nie istnieje z mocy prawa, a jej majątek przeszedł na własność Skarbu Państwa. Sąd Okręgowy w O w postanowieniu z dnia marca 2018 r. wskazał, że w niniejszej sprawie nie może bezpośrednio zastosować Konstytucji RP, gdyż *„Konstytucja może przyjmować postać samoistną tylko w przypadku, gdy na podstawie wyłącznie przepisów konstytucyjnych możliwe jest stworzenie skonkretyzowanej normy prawnej dostatecznie szczegółowej, by możliwe było jej zastosowanie bez udziału pozakonstytucyjnych przepisów.”*<sup>2</sup> Tym samym Sąd II instancji wskazał, że w niniejszej sprawie nie może zastosować bezpośrednio przepisów Konstytucji, gdyż brak jest odpowiedniego wzorca konstytucyjnego, który miałby zastosowanie w powołanym stanie faktycznym.

Niezgodność art. 9 ust. 2a, ust. 2b w zw. z ust. 2i ustawy z Konstytucją sprowadza się do zakwestionowania przepisów, które naruszają prawo Skarżącej do prowadzenia działalności gospodarczej, co więcej nie przewidują możliwości odwołania się od stanu uznania podmiotu za wykreślony z rejestru, co stanowi naruszenie prawa do sądu, a skutkiem wykreślenia podmiotu z mocy prawa z rejestru jest pozbawienie Skarżącej całego majątku, bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, co więcej bez możliwości zaskarżenia decyzji starosty w zakresie przejęcia mienia. Już w tym zakresie widoczna jest zasadność zarzutów, na których oparta jest niniejsza skarga.

## **B. Analiza przedmiotowej sprawy w aspekcie naruszenia podstawowych praw i wolności Skarżącej**

Na wstępie należy przytoczyć art. 9 ust. 2a ustawy, który wskazuje, że *„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*

<sup>2</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w O

Wydział Gospodarczy z dnia marca 2018 r., sygn.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCLAWIK & HUSZNO S.C.

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<sup>3</sup>. Ustawodawca w niniejszej regulacji przewidział daleko idącą sankcję za brak działania określonych podmiotów. W uzasadnieniu wprowadzenia niniejszego rozwiązania prawnego można znaleźć argumenty popierające taką regulację. Wskazuje się tu przede wszystkim, że wykreślenie z mocy prawa ma na celu wyeliminowanie z obrotu gospodarczego tzw. „martwych spółek”. Jednakże ustawodawca wprowadzając takie rozwiązanie ujednolicił sytuację prawną wszystkich podmiotów. Nie zastosował żadnej proporcjonalności podczas stosowania sankcji za niedokonanie przerejestrowania. Tym samym niesłusznie założył, iż każdy podmiot nieprzerejestrowany stanowi tzw. „martwą spółkę”, czyli nie posiada żadnego majątku i od dawna nie uczestniczy w obrocie gospodarczym. Co więcej pominął przypadek, w którym podmioty zobowiązane do przerejestrowania nie dokonały tego w określonym terminie, lecz pomimo wykreślenie podmiotu z mocy prawa z rejestru z dniem 01 stycznia 2016 r., nadal pozostały w obrocie gospodarczym. Co więcej płaciły podatki na rzecz Państwa Polskiego, uiszczaly inne zobowiązania publicznoprawne, a także zatrudniały pracowników, powiększały swój majątek. W przypadku takich podmiotów wprowadzono taką samą sankcję za niezastosowanie się do przepisów, jak dla podmiotów, które od wielu lat nie istniały faktycznie i nigdy nie dokonałyby swojej reaktywacji.

**a. Artykuł 9 ust. 2a ustawy jako naruszenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP)**

Mając na uwadze powyższe w pierwszej kolejności należy wskazać, że powołany przepis stanowi rażące naruszenie wolności działalności gospodarczej Skarżącej, która zostało wyrażone w art. 22 Konstytucji RP. Ustawodawca wprowadzając powołaną powyżej

---

<sup>3</sup> Art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. wprowadzającej ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. z 1997 r. nr 121 z póź. zm.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCLAWIK & HUSZNO S.C.

ustawę ograniczył swobodę działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP: „*Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny*”<sup>4</sup>. Odnosząc się do wolności działalności gospodarczej uregulowanej w Konstytucji należy zwrócić uwagę na kilka elementów, a mianowicie, że Konstytucja RP podejmuje problem wolności działalności gospodarczej przede wszystkim w art. 20 (wskazującym, że wolność ta jest jednym z filarów „społecznej gospodarki rynkowej”, stanowiącej „podstawę ustroju gospodarczego RP”) i w art. 22 (wskazującym dopuszczalność i przesłanki ograniczeń tej wolności). Na sposób ukształtowania i realizacji wolności gospodarczej oddziałuje też uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego za podstawę ustroju wsi (art. 23, wyraźnie jednak odnoszący zasadę wolności gospodarczej także do sfery rolnictwa) oraz zasada ochrony pracy (art. 24, rozwinięty m.in. w art. 65 ust. 3–5 i art. 66). Dodatkowo konstytucja gwarantuje każdemu „wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy” (art. 65 ust. 1)<sup>5</sup>. W orzecznictwie przyjęto jednak inny kierunek rozumowania, uznając, że art. 20 i art. 22 należy odczytywać łącznie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, to nie art. 22 „ustanawia wolność działalności gospodarczej. Czyni to bowiem przede wszystkim art. 20, ale również – w sposób uzupełniający i dotyczący pewnych wycinków tej problematyki – inne normy konstytucyjne (np. art. 64 ust. 1 i art. 65 ust. 1). Artykuł 22 dotyczy zaś wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczania tej wolności”<sup>6</sup>. Wydaje się, biorąc pod uwagę zwłaszcza przebieg prac konstytucyjnych, że jest to podejście trafne, bo pozwala ono na pełniejsze zaakcentowanie ustrojowej rangi zasady wolności gospodarczej<sup>7</sup>. Należy więc podkreślić, że wolność działalności gospodarczej jako wolność konstytucyjna sprowadza się do wyznaczenia konstytucyjnych granic ograniczenia tej swobody tylko z uwagi na ważny interes publiczny.

Jako zasada ustroju Rzeczypospolitej, wolność działalności gospodarczej stanowi wartość, której realizacja i poszanowanie jest obowiązkiem wszystkich władz publicznych. Obok zakazu naruszania tej wolności szczególnego znaczenia nabiera pozytywny obowiązek

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), Derlatka M., Działocha K., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzciniński J., Wiącek M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Wyd. Sejmowe, 2016, Lex nr: 10579

<sup>6</sup> Por. Wyrok z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; podobnie wyroki z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00 i z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, pkt 3.1 oraz z dnia 16 października 2014 r., SK 20/12, pkt 3

<sup>7</sup> Tamże.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCLAWIK & HUSZNO S.C.

stworzenia takiego porządku gospodarczego, który będzie opierał się na swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Swoboda ta nie tylko musi być zagwarantowana prawem, ale musi też w rzeczywistości społeczno-gospodarczej stanowić podstawowy mechanizm funkcjonowania gospodarki<sup>8</sup>. Pojęcie wolności działalności gospodarczej wiąże się z obszarem działalności ekonomicznej człowieka i oznacza wolność od nadmiernej ingerencji władzy publicznej w tę działalność<sup>9</sup>. Należy więc zgodzić się z poglądem doktryny, że działalność gospodarcza może więc być prowadzona swobodnie, tzn. „co do zasady nie jest ona ani zakazana, ani też nakazana, jest wolna, czyli jej podjęcie i prowadzenie zależy od woli danego podmiotu<sup>10</sup>. Prowadzenie działalności gospodarczej ma być swobodne tzn. wolne od nieuzasadnionej ingerencji władz publicznych. Ogólnie powiedzieć można, że „ustrojodawca uznał zasadę, że w działalności gospodarczej wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone<sup>11</sup>”. Przedmiotem wolności działalności gospodarczej jest najpierw podejmowanie decyzji o rozpoczęciu tej działalności i określeniu jej zakresu, następnie wykonywanie tejże działalności, więc podejmowanie bieżących decyzji gospodarczych, zwłaszcza co do sposobu i kierunków działania, a wreszcie zakończenie tej działalności, gdy ustaje wola dalszego jej prowadzenia<sup>12</sup>. Pochodną tych wolności jest swoboda wyboru organizacyjno-prawnej formy, w jakiej ma być prowadzona działalność gospodarcza, choć w tej dziedzinie względy rzetelności gospodarczej i pewności obrotu prawnego mogą uzasadniać daleko idącą reglamentację ze strony ustawodawcy<sup>13</sup>. Skarżąca została pozbawiona przez władze publiczne Rzeczypospolitej wolności prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż poprzez akt generalny zadecydowano o zakończeniu jej działalności. Jak podkreśla doktryna to do osoby prowadzącej działalność gospodarczą należy decyzja o zakończeniu jej prowadzenia. W niniejszej sprawie Skarżąca nie miała woli zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej, co więcej dla osób postronnych nadal funkcjonuje jako podmiot gospodarczy. Należy zwrócić uwagę na fakt,

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Księgarnia Akademicka, Kraków. 1994, s. 10-15.

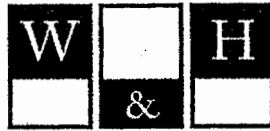
<sup>10</sup> Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 25

<sup>11</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, OSN KW 2001, nr 9–10, poz. 87

<sup>12</sup> Por. Błaś A., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. Boć J., Wrocław 1998, s. 58; Walaszek-Pyziół A., *Swoboda...*, s. 38; Witkowski Z., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej RP – wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Przemiany polskiego prawa*, red. Kustra E., t. II, Toruń 2002, s. 10;

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 1999 r., U 4/98.





że ustawodawca w zaskarżonej ustawie naruszył wolność działalności gospodarczej, gdyż nie zastosował się do przepisów art. 22 Konstytucji, która owszem pozwala ograniczyć wolność prowadzenia działalności jedynie w formie ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ustawodawca spełnił przesłankę, że ograniczenie zostało wyrażone w formie ustawy, lecz nie wskazał interesu publicznego, który uzasadnia rozwiązanie powołane w zaskarżonej ustawie. Co więcej ustawodawca nie przewidział również żadnej formy zawiadomienia podmiotu o wykreśleniu go z odpowiedniego rejestru, a także nie zagwarantował rzetelnego postępowania likwidacyjnego.

Odnosząc się do przesłanek ograniczenia działalności gospodarczej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że zaskarżony przepis w żaden sposób nie pokrywa się z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 22 Konstytucji RP. Pomimo, że regulacje wykreślające podmiot z rejestru zostały wprowadzone aktem normatywnym będącym ustawą nie wykazano przy tym ważnego interesu publicznego. Uznaje się za oczywiste, że „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż wolności i prawa o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich prawnych ram obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości<sup>14</sup>” Koresponduje to z ogólnym stanowiskiem Trybunału, umożliwiającym różnicowanie podejścia wolności i praw w zależności od ich przedmiotu<sup>15</sup>. Należy podkreślić, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą przybierać najróżniejsze postaci. Najłagodniejszym, ale zarazem najbardziej powszechnym, jest obowiązek rejestrowania prowadzenia tej działalności, prowadzenia stosownej sprawozdawczości, m.in. w związku z wymaganiami prawa podatkowego i prawa pracy. Ograniczeniem najdalej idącym jest ustanowienie – przedmiotowego lub podmiotowego – zakazu prowadzenia działalności gospodarczej<sup>16</sup>. Jak wskazuje doktryna, a także przyjęta linia orzecznicza zakaz prowadzenia działalności gospodarczej może być uzasadniony ze względu na interes

---

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97

<sup>15</sup> Garlicki L., *uwaga 13 do tytułu rozdziału II, [w:] Konstytucja..., t. II*, Warszawa 2016

<sup>16</sup> Tamże.

---



publiczny. Jednakże wprowadzając zaskarżone regulacje ustawodawca zastosował najdotkliwszą z możliwych konsekwencji, a mianowicie pozbawienia podmiotu bytu prawnego, a jednocześnie nie zastosował innych bardziej łagodnych sankcji w postaci grzywny bądź innych kar porządkujących, które w ocenie pełnomocnika powinny zostać zastosowane. Co więcej ustawodawca w żaden sposób nie wykazuje ważnego interesu publicznego, który w płaszczyźnie materialnej stanowi podstawę wprowadzenia takiego ograniczenia.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że ustawodawca wprowadzając sankcję za nie przerejestrowanie podmiotu do KRS posunął się zbyt daleko i dokonał znaczącej ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Na podstawie ustawy, ujednolicając sytuację wszystkich podmiotów, dokonał wykreślenia ich z mocy prawa z rejestrów pozbawiając ich bytu prawnego w obrocie gospodarczym. Takie działania stanowią naruszenia zasady zaufania do organów władzy publicznej, która wynika z art. 2 Konstytucji. Co więcej organy władzy publicznej dokonały tak daleko idącej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, że w imieniu Skarżącej zadecydowano, że traci ona status Spółdzielni – nie posiada już przymiotu podmiotowości prawnej, a jak wykazano powyżej tylko sama Skarżąca mogła zdecydować o zamknięciu swojej działalności. Należy zwrócić uwagę, że władze publiczne mogły podjąć inne mniej radykalne kroki, aby wyegzekwować pewne powinności, lecz nie powinny w tym celu naruszać konstytucyjnych wolności, które posiada Skarżąca.

**b. Artykuł 9 ust. 2a ustawy jako przykład naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust 1 Konstytucji RP)**

Ustawa przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym poprzez regulację zawartą w art. 9 ust. 2a narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji. Powołany przepis rażąco narusza prawo do sądu Skarżącej. Przede wszystkim powołane regulacje nie wprowadzają konieczności wydania przez organ władzy publicznej decyzji o wykreśleniu podmiotu z rejestru, co więcej nie przewidują żadnej formy odwołania w przypadku wykreślenia jednostki z rejestru. Niewątpliwie taka regulacja pozbawia Skarżącą możliwości skierowania niniejszej sprawy na drogę sądową.

---



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

W tym miejscu warto odnieść się do konstytucyjnego znaczenia prawa do sądu. „Prawo do sądu” jest jednym z konstytucyjnych praw (i to praw „osobistych”), oznacza ono jednak możliwość zwrócenia się w każdej sprawie do sądu z żądaniem ustalenia statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia<sup>17</sup>. „Artykuł 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego<sup>18</sup>.” Należałoby więc uznać, że możliwość drogi sądowej istnieje nie tylko w związku z wykonywaniem przez sądy „wymiaru sprawiedliwości”, lecz również w innych sytuacjach, w których jednostka dąży do uzyskania szczególnej ochrony sądu, nie tocząc z innymi podmiotami sporu prawnego<sup>19</sup>.

Pojęcie prawa do sądu jako jednego z konstytucyjnych praw osobistych jednostki zawiera w sobie zasadę o randze konstytucyjnej – dostępności do sądów. Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinno być względnie łatwe i proste. Dotyczy to oczywiście dostępności nie tylko do pierwszej, lecz również do wyższych instancji sądowych. Z powodu braku zastrzeżeń konstytucyjnych należy przyjąć, że do sądu można się zwrócić ze sprawą każdego rodzaju, ale naturalnie sprawą prawną, wynikającą z obowiązujących norm prawnych, co do realizacji których wynikły kontrowersje lub co do których pragnie się uzyskać sądowo stwierdzoną ochronę prawną. Sprawy (spory) moralne, etyczne, obyczajowe, spory wynikające tylko z zasad współżycia społecznego lub zwyczaju nie są objęte drogą sądową do sądu państwa polskiego. Zwrócenie się do sądu nastąpić może bez względu na charakter stosunków prawnych, w ramach których dochodziłoby do niepewności, wątpliwości, zakwestionowania lub naruszenia któregoś z elementów tego stosunku. Nie można również zwracać się do sądu o wydanie orzeczenia w sprawach, które nie są regulowane przepisami prawa, lecz czy to przepisami innego rodzaju, choćby ich stanowienie było wymagane przez prawo<sup>20</sup>.

Oprócz generalnej charakterystyki sądów jako organów szczególnej pieczy nad statusem jednostki, komentowany artykuł zawiera również charakterystykę sposobu działania

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Czeszejko-Sochacki Z., Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, PiP 1997, z. 11–12).

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Garlicki L., Wojtyczek K., uwagi do art. 77, [w:] Konstytucja..., t. II, Warszawa 2016



tego organu – „rozpatrywania”. „Rozpatrywanie” oznacza wszechstronne zapoznanie się ze wszystkimi aspektami sprawy, zarówno tymi dotyczącymi czynu poddanego osądowi, jak i norm prawnych mającymi mieć zastosowanie. Po pierwsze, powinno być to rozpatrzenie sprawiedliwe, co naturalnie koreluje z ogólną funkcją sądów, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości. Oba te określenia zwracają uwagę, a także wymagają, aby rozpatrując sprawę i ferując orzeczenia, przy działaniu na podstawie przepisów prawa, ale przecież niezależnie i niezawisłe – sądy kierowały się w ich stosowaniu i interpretacji społecznym poczuciem sprawiedliwości, wszelako pamiętając również o wychowawczym aspekcie funkcji sędziowskiej i nie kierując się mechanicznie opinią publiczną<sup>21</sup>.

Co więcej brak wyszczególnienia w art. 45 ust. 1 Konstytucji sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście domniemanie zezwolenia na takie zaangażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny. Artykuł 45 ust. 1 daje wyraz woli ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu. Tym samym Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej<sup>22</sup>.” W art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu występuje jako jedno z praw osobistych, jako prawo człowieka gwarantujące jego godność, wolnościowy status, poczucie bezpieczeństwa i stwarzające swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy. „Celem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy<sup>23</sup>.”

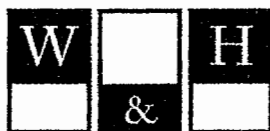
Powszechnie też w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do sądu obejmuje prawo: 1) dostępu do sądu; 2) prawo do właściwej procedury przed sądem; 3) prawo do uzyskania wyroku sądowego; 4) prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia<sup>24</sup>. W rzeczonyj sprawie Skarżąca została pozbawiona konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie prawa do właściwej procedury przed odpowiednim sądem bądź organem. W wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, iż obowiązkiem ustawodawcy jest ustalenie odpowiedniego prawa,

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11 oraz dalsze orzecznictwo powołane w tym orzeczeniu.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2003 r., SK 38/02.

<sup>24</sup> Wyrzykowski M., komentarz do przepisów utrzymanych w mocy, [w:] Komentarz do Konstytucji RP, red. Garlicki L., Warszawa 1995, s. 31; oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lutego 2002 r., K 28/02.

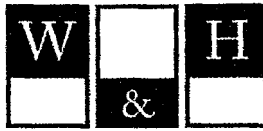


w tym procedury, aby zainteresowany podmiot mógł skorzystać z prawa do sądu. To ustawodawca odpowiada za zdefiniowanie, jaki rodzaj sądu jest właściwy do rozpatrywania określonego rodzaju spraw<sup>25</sup>. Mając na uwadze powyższe niewątpliwie to ustawodawca nie wywiązał się ze swojego prawnego obowiązku. Wprowadzając regulację zawartą w art. 9 ust. 2a ustawy uniemożliwił Skarżącej dochodzenia przed odpowiednim sądem swoich praw. Co więcej wskazana ustawa nie przewiduje żadnej procedury, która umożliwiłaby odwołanie się od uznania podmiotu za wykreślony z rejestru. Tym samym można również zauważyć, że wprowadzone przepisy stanowią naruszenie zasady pewności prawa, która jest jedną z fundamentalnych zasad konstytucyjnych wynikających z art. 2 Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie powinien wprowadzać do obrotu prawnego przepisów, które uniemożliwiają dochodzenie swoich praw przed sądem.

W niniejszej sprawie Skarżąca została pozbawiona prawa do sądu. Regulacje zawarte w powołanym przepisie nie wprowadzają żadnej procedury umożliwiającej odwołanie się od „uznania za wykreślony z rejestru”. Tym samym na podstawie ustawy z dniem 01 stycznia 2016 r. Skarżącą została wykreślona z rejestru pomimo, że nadal jest aktywnym podmiotem gospodarczym. Faktycznie nadal wykonuje swoją działalność, pomnożyła swój majątek, płaci zobowiązania publicznoprawne, a także zatrudnia pracowników. Mając na uwadze powyższe Skarżąca działając jako aktywny podmiot gospodarczy nie została w żaden sposób poinformowana, że utraciła podmiotowość prawną. Uwzględniając sytuację faktyczną Skarżącej należy uznać, że władze publiczne nie były konsekwentne w swoich działaniach. Z jednej strony uznano, że Skarżąca nie ma podmiotowości prawnej, a z drugiej strony organy władzy publicznej przyjmowały należności publicznoprawne, które Skarżąca wpłacała na rzecz Skarbu Państwa z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Skarżąca w żaden sposób nie została poinformowana, że nie istnieje w obrocie prawnym. Z punktu widzenia pewności obrotu prawnego zasadne byłoby wydanie przez odpowiedni organ władzy publicznej decyzji deklaratoryjnej o sytuacji prawnej Skarżącej. Tym samym ustawodawca powinien zapewnić procedurę odwoławczą od takiej decyzji, zapewniając Skarżącej prawo do sądu. Brak takich regulacji stanowi rażące naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, a ustawodawca w sposób krzywdzący doprowadził do sytuacji, gdzie nie tylko „martwe spółki”, lecz także dobrze prosperujące

---

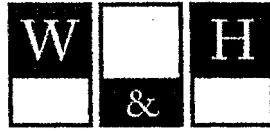
<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., SK 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCLAWIK & HUSZNO S.C.

podmioty zostały wykluczone z obrotu gospodarczego bez możliwości zakwestionowania regulacji zawartych w art. 9 ust. 2a ustawy.

Ustawodawca wprowadził rozwiązanie dla siebie najkorzystniejsze pod względem uregulowania statusu prawnego podmiotów wpisanych do dotychczasowych rejestrów (w przypadku Skarżącej jest to Rejestr Spółdzielni) nieprzerejestrowanych do KRS, albowiem bez dokonywania jakiejkolwiek weryfikacji, czy podmiot wpisany do dotychczasowego rejestru jest podmiotem aktywnie prowadzącym działalność i posiadającym majątek, a tylko nieprzerejestrowanym, bądź też czy podmiot jest może tzw. podmiotem „martwym” tj. takim, który nie prowadzi jakiejkolwiek działalności i nie posiada żadnego majątku, a tylko nie dokonał przerejestrowania do KRS, poprzez wprowadzenie powyższego przepisu zrównał niejako w skutkach wszystkie te podmioty i z dniem 01.01.2016 r. pozbawił ich całkowicie podmiotowości prawnej. Zdaniem wnioskodawcy takie działanie ustawodawcy, tj. „pójście na skróty” i niejako jak najprostsze uregulowanie statusu podmiotów wpisanych do dotychczasowych rejestrów, które nie dokonały przerejestrowania do KRS, jest niedopuszczalne albowiem nie można mówić sytuacji, gdzie bez jakiegokolwiek sprawdzania, czy dany podmiot prowadzi działalność oraz posiada majątek, dokonuje się automatycznego wykreślenia z rejestru, bez umożliwienia temu podmiotowi wykazania, iż faktycznie prowadzi on działalność i posiada majątek, a tylko przez nieuwagę nie dokonał wpisania (przerejestrowania) do Krajowego Rejestru Sądowego. Zdaniem Skarżącej zasadne byłoby co najmniej gdyby ustawodawca wprowadził uregulowanie, iż podmioty wpisane do dotychczasowych rejestrów, które nie przerejestrowały się do KRS, wpisuje się do KRS z urzędu, tak jak ma to miejsce w przypadku stowarzyszeń, fundacji oraz innych podmiotów wymienionych w art. 10 ust. 1 *Przepisów prowadzących ustawę o KRS*. Przecież nic nie stało na przeszkodzie aby tożsamą procedurę zastosować do spółdzielni, czy spółek z o.o., a następnie po zarejestrowaniu takiego podmiotu okazałoby się, czy podmiot faktycznie prowadzi działalność (np. czy składa sprawozdania finansowego), czy też jest tzw. podmiotem „martwym” w stosunku do którego należy zastosować postępowanie przymuszające, bądź też przeprowadzić postępowanie likwidacyjne, tak jak to ma miejsce w art. 24-25e ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (zwanym dalej: *KRS*). Ewentualnie ustawodawca mógł wprowadzić zapis, iż przed wykreśleniem podmiotu z dotychczasowego rejestru obowiązkowe jest przeprowadzenie postępowania przymuszającego, np. odpowiednio na wzór tego obowiązującego w art. 24 ustawy o *KRS*, pod rygorem wykreślenia z dotychczasowego rejestru. Żadnego z dwóch w/w rozwiązań ustawodawca jednak nie wprowadził, a ograniczył się tylko do najprostsze dla siebie rozwiązaniem, właśnie poprzez uznanie tych podmiotów za wykreślone z rejestru z dniem 01.01.2016 r., co jednak skutkuje niekonstytucyjnością tego przepisu. W tym miejscu należy wskazać, iż Skarżąca pomimo nieprzerejestrowania do KRS prowadzi w dalszym ciągu aktywnie działalność oraz posiada znaczny



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

majątek. Skarżąca regularnie składa deklaracje podatkowe VAT i płaci należny podatek VAT, CIT oraz podatek od nieruchomości, a ponadto aktualnie nie posiada jakichkolwiek zobowiązań na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (zwanego dalej: ZUS). Wnioskodawca jest właścicielem nieruchomości o powierzchni około ha, a nadto w 2014 r. prowadził przed tut. Sądem - Wydziałem V Gospodarczym jako powód dwa postępowania o zapłatę w sprawach o sygn. akt, i , które zakończyły się z korzyścią dla wnioskodawcy (nakazy zapłaty nie zostały zaskarżone, a następnie wyegzekwowano należność u Komornika Sądowego w W ).

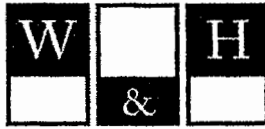
Dowód:

- a) deklaracje podatkowe z tytułu podatku VAT;
- b) potwierdzenia zapłaty podatku CIT;
- c) deklaracje dotyczące podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego;
- d) nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym Sądu Rejonowego w O Wydział V Gospodarczy z dnia .02.2014 r. wydanego w sprawie o sygn. akt ,
- e) postanowienie Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w W z dnia .08.2014 r. w sprawie o sygn. akt
- f) nakaza zapłaty w postępowaniu upominawczym Sądu Rejonowego w O Wydział V Gospodarczy z dnia .09.2014 r. wydanego w sprawie o sygn. akt ,
- g) postanowienie Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w W z dnia .09.2015 r. w sprawie o sygn. akt

**c. Artykuł 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zdanie pierwsze ustawy jako naruszenie prawa własności (art. 21 ust.1 Konstytucji)**

W omawianym stanie faktycznym należy również zwrócić uwagę na konsekwencje dla Skarżącej jakie wynikają z art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zdanie pierwsze ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem: „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<sup>26</sup>.” Z przywołaną regulacją skorelowany jest art. 9 ust. 2i zdanie pierwsze, który wskazuje, że „nabycie przez Skarb Państwa zgodnie z ust. 2b własności nieruchomości albo użytkowania wieczystego stwierdza,

<sup>26</sup> Art. 9 ust. 2b ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. z 1997 r. nr 121 z póź. zm.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCLAWIK & HUSZNO S.C.

*w drodze decyzji, starosta właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości. (...)»<sup>27</sup>*  
Analizując już samą treść powołanych powyżej przepisów można stwierdzić, że niniejsza skarga konstytucyjna jest zasadna. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że sformułowanie art. 21 ust. 1 akcentuje obowiązek Rzeczypospolitej, więc wszystkich władz publicznych do „ochrony” własności i prawa dziedziczenia. Rozumieć to należy w ten sposób, że „zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, a mianowicie ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony własności, jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby<sup>28</sup>.”

Oznacza to m.in., że art. 21 ust. 1 (w ścisłym powiązaniu z art. 20) nie tylko formułuje gwarancję ochrony własności, przysługującego poszczególnym podmiotom, ale też wyraża gwarancję bardziej ogólną: makrospołecznego istnienia własności prywatnej i jej podstawowego charakteru. Przepisy te wykluczają więc ewolucję stosunków własnościowych w Rzeczypospolitej w kierunku przywrócenia dominującej roli własności państwa lub innych podmiotów publicznych<sup>29</sup>. Ten aspekt zasady ochrony własności w sytuacji faktycznej w jakiej znalazła się Skarżąca ma ogromne znaczenie. Właśnie makrospołeczny aspekt istnienia własności prywatnej jest kluczowym elementem dla zapewnienia swobody działalności gospodarczej, a także dla zachowania prawa do własności prywatnej, w którą w żaden sposób nie może ingerować władza publiczna. W niniejszej sprawie własność Skarżącej została narażona na przewłaszczenie ze strony Państwa co niewątpliwie stanowi naruszenie zasady ochrony własności wyrażonej w ustawie zasadniczej.

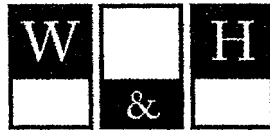
Warto podkreślić, że charakter art. 21 ust. 1 jako zasady ustrojowej oznacza, że inne przepisy konstytucyjne (a zwłaszcza te, które dotyczą własności i innych praw majątkowych) muszą być interpretowane i stosowane na tle treści wynikających z art. 21 ust. 1. Z jednej strony oznacza to, że – choć art. 21 ust. 1 mówi tylko o „własności i prawie dziedziczenia” – zasadne jest powoływanie tego przepisu wraz z art. 64 Konstytucji także dla ochrony innych

<sup>27</sup> Art. 9 ust. 2i ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. z 1997 r. nr 121 z póź. zm.

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98

<sup>29</sup> Tamże.





praw majątkowych<sup>30</sup>. Z drugiej jednak strony powoduje to, że zasada ustrojowa wyrażona w art. 21 ust. 2 „spełnia kluczowe znaczenie w procesie poszukiwania wzorca konstytucyjnego (...), o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony własności (...) takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji<sup>31</sup>”. Sugeruje to, że orzekanie o prawie do ochrony własności powinno opierać się przede wszystkim na bardziej szczegółowej normie art. 64, lecz w praktyce konstytucyjnej widoczne jest jednocześnie powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 jako podstaw kontroli.

Obowiązek „ochrony” należy więc utożsamiać z gwarancją istnienia i poszanowania własności i trzeba go rozumieć szeroko, tzn. zarówno w aspekcie negatywnym jak i pozytywnym. Aspekt negatywny to zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne we własność innych osób oraz nakaz ochrony przed takim wkraczaniem ze strony osób trzecich, natomiast aspekt pozytywny jest rozumiany jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający zarówno nabywaniu własności, niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu. Odpowiednio doktryna odróżnia zachowawczy i instytucjonalny aspekt gwarancji własności<sup>32</sup>.

W aspekcie podmiotowym gwarancja własności, sformułowana w art. 21 ust. 1, odnosi się do wszelkich podmiotów prawa do ochrony własności, obejmuje więc zarówno „własność prywatną” (tzn. własność osób fizycznych i innych osób prawa prywatnego), jak też własność publicznych osób prawnych, zwłaszcza własność komunalną i własność Skarbu Państwa<sup>33</sup>. Przemawia za tym miejsce art. 21 ust. 1 w systematyce konstytucji, a zwłaszcza jego umieszczenie przed unormowaniami rozdziału II, określającego wolności i prawa jednostki. Przemawia też za tym odrębność sformułowań art. 20 i art. 21 ust. 1, bo skoro odróżnia się w nich „własność prywatną” od „własności”, to sugeruje to nadanie temu drugiemu pojęciu znaczenia szerszego, uniwersalnego pod względem podmiotowym.

Uniwersalny charakter ochrony własności przez art. 21 ust. 1 nie oznacza, że ochrona ta ma być jednakowa dla wszystkich jej form. Nie można bowiem abstrahować od innych unormowań konstytucyjnych, a te szczególnie akcentują rangę własności prywatnej

<sup>30</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98; z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00; z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00.

<sup>31</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98.

<sup>32</sup> Banaszkiwicz B., Konstytucyjne prawo do własności, [w:] Wyrzykowski M. (red.), Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001, s. 31–32.

<sup>33</sup> Tamże, s. 205-206



(art. 20), odnoszą do niej nakaz równego traktowania różnych jej podmiotów (art. 64 ust. 2) oraz wskazują zakres i przesłanki wprowadzania jej ograniczeń (art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3). Skromniejsze gwarancje ochrony przyznano natomiast własności komunalnej i własności państwowej, bo istnienie i ochrona obu tych form własności nie stanowi wartości abstrakcyjnej, a jest funkcjonalnie podporządkowane realizacji celów i zadań, jakie państwo i samorząd terytorialny mają wypełniać w nowoczesnym społeczeństwie<sup>34</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania zawarte w doktrynie oraz orzecznictwie niewątpliwie art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zdanie pierwsze ustawy stanowi naruszenie zasady ochrony własności zawartej w ustawie zasadniczej. Do obowiązków władzy publicznej należy kreowanie prawa, które ma na celu zapewnienie ochrony własności wszystkich podmiotów, w tym również osób prawnych, a więc Skarżącej. Natomiast regulacje zawarte w zaskarżonej ustawie daleko ingerują w sytuację prawną Skarżącej nie tylko uniemożliwiając jej swobodne prowadzenie działalności gospodarczej, lecz przede wszystkim naruszając jej prawo do własności. Nie zrozumiałe jest działanie ustawodawcy, który w powołanej ustawie jako sankcję wprowadza przejęcie na rzecz Skarbu Państwa mienia podmiotów wskazanych w art. 9 ust. 2a. ustawy. Takie działanie wskazuje na dużą ingerencję Państwa, gdyż generalnym aktem ustawodawca pozbawia Skarżącą zarówno jej podmiotowości prawnej w obrocie gospodarczym, a także z mocy ustawy przejmuje cały jej majątek. Taka sytuacja w demokratycznym państwie prawnym jest niedopuszczalna. W tym miejscu słuszne wydaje się wskazanie, że ustawodawca wprowadzając zaskarżone przepisy dopuścił się również naruszenia art. 2 Konstytucji, czyli zasady demokratycznego państwa prawnego.

Uregulowania zawarte w ustawie zaburzają pewność obrotu gospodarczego. Przede wszystkim uwidacznia się problem, że w zakresie pozbawienia podmiotowości prawnej nie została wydana żadna decyzji, co było już przedmiotem powyższych rozważań, natomiast przejęcie mienia następuje z mocy ustawy, a starosta jako podmiot wskazany w zaskarżonej ustawie wydaje jedynie decyzję deklaratoryjną, która potwierdza ziszczenie się przesłanek zawartych w art. 9 ust. 2a ustawy. Starosta na podstawie art. 9 ust. 2i zdanie pierwsze ustawy posiada kompetencje, aby poprzez władczy akt administracyjny stwierdzić, że majątek podmiotu został przejęty przez Skarb Państwa. W tym miejscu warto odnieść się do treści

---

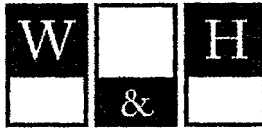
<sup>34</sup> Tamże.



zaskarżonej regulacji, która wskazuje, że „z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w ust. 2a.”, dalej wyartykułowano, że „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”. Ustawodawca w sposób celowy wprowadzając powołane przepisy wskazał, że „Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów”, a starosta jedynie „stwierdza [ten fakt] w drodze decyzji”. Ten zabieg legislacyjny ma na celu obejście zasad zawartych w art. 21 Konstytucji, co niestety jest dość nieudolnym działaniem ze strony władz publicznych. Ustawodawca wprowadzając taką regulację, chciał uniknąć zastosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji, który wprowadza wyłom od zasady ochrony prawa własności. Jednakże zgodnie z powołanym przepisem: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.” Ustawodawca w zaskarżonej ustawie używa sformułowań, które miałyby wskazywać, że nie znajdzie zastosowania ochrona zawarta w art. 21 ustawy zasadniczej, co niewątpliwie nie powinno być akceptowane.

Na kanwie powyższego wyводу należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nieumiejętnie chciał uniknąć stosowania reguł, które wprowadzono w ustawie zasadniczej. Mianowicie w zaskarżonej ustawie wskazał, że przejęcie mienia przez Skarb Państwa jest dokonywane nieodpłatnie. Unikał więc użycia sformułowania „wywłaszczenie” bądź jego synonimu, aby podmioty nie odniosły wrażenia, że takie wywłaszczenie w rozumieniu konstytucyjnym ma miejsce. Takie działanie ponownie nie tylko narusza zasadę ochrony własności Skarżącej, lecz co więcej narusza zasadę budzenia zaufania obywateli do władzy publicznej, która swoje podwaliny posiada w art. 2 Konstytucji. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że definicja wywłaszczenia wprost wskazuje nam, że zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie prawne posiada znamiona wywłaszczenia pomimo, że wprost nie użyto tego określenia. Niewątpliwie punktem wyjścia do zdefiniowania pojęcia „wywłaszczenie” musi być odwołanie się do ujęć prawa administracyjnego<sup>35</sup>, gdyż sformułowania konstytucyjne kształtowane na tle pojęć tam uformowanych. Zarazem jednak konstytucyjnemu pojęciu wywłaszczenia należy przypisać charakter autonomiczny. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć

<sup>35</sup> Por. Woś T., Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości, Warszawa 1998, s. 17 i n.



znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje formułowane w aktach niższego rzędu (...) Pojęcie [wywłaszczenia], zawarte w art. 21 ust. 2 winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę<sup>36</sup>. Pozwala to na stwierdzenie, że „wywłaszczeniem” w znaczeniu konstytucyjnym jest każde przymusowe odjęcie własności na cel publiczny i na rzecz podmiotu publicznego. Zarazem jednak art. 21 ust. 2 Konstytucji wywiera pośredni wpływ i na te formy odjęcia własności, nakazując odniesienie także do nich zasady słusznego odszkodowania, bo „nie można generalnie zakładać, że ingerencja organów władzy publicznej w prawo własności, dokonywana na rzecz osób prywatnych podlega mniejszym czy też łagodniejszym rygorom konstytucyjnym niż ingerencja dokonana na rzecz Państwa i w interesie publicznym<sup>37</sup>”. W tych ramach konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia odnieść należy do każdego przymusowego odjęcia własności, bez względu na jego formę. Obok więc odebrania własności dokonywanych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (co w prawie administracyjnym wyczerpuje pojęcie wywłaszczenia), za wywłaszczenie uznawać też należy odjęcie własności, dokonane mocą ustawy, odnoszącej się do abstrakcyjnie określonego kręgu podmiotów<sup>38</sup>. Pociąga to za sobą dwojakiego rodzaju konsekwencje. Z jednej strony oznacza to, że konstytucyjnie dopuszczalne jest dokonywanie odjęcia własności w inny sposób niż na drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Trybunał zastrzegł jednak, iż to nie oznacza uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po różne formy pozbawienia własności<sup>39</sup>. Pamiętać zwłaszcza trzeba, że tylko indywidualna droga odjęcia własności umożliwia zapewnienie gwarancji proceduralnych, zwłaszcza prawa do sądu. Wydaje się więc, że dopuszczalność ustawowego odjęcia własności określonej grupie podmiotów zależy od wykazania, że zastosowanie takiej formy było uzasadnione. Z drugiej – oznacza to, że do odjęcia własności w inny sposób niż w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych stosują się wszystkie przesłanki i gwarancje, które dla „wywłaszczenia” przewiduje art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Formalną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest oparcie go na podstawie ustawowej. Wprawdzie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie wspomina o tej przesłance, ale jest

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99.

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01.

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99

<sup>39</sup> Tamże.



oczywiste zarówno na tle art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak i na tle art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC – że skoro wszelkie ograniczenia własności mogą następować tylko w drodze ustawy, to ograniczenie kwalifikowane, jakim jest wywłaszczenie, tym bardziej musi ten wymóg spełniać. Oznacza to nie tylko zakaz opierania wywłaszczenia na jakiegokolwiek normie podustawowej, ale też nakazuje nadanie ustawie odpowiedniego stopnia precyzji<sup>40</sup>. Dopuszcza też oparcie wywłaszczenia tylko na wyraźnym przyzwoleniu ustawy, tzn. gdy z przepisu ustawy *expressis verbis* wynika, że dla realizacji określonego celu publicznego może nastąpić wywłaszczenie<sup>41</sup>.

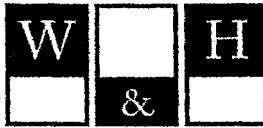
Materialną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest powiązanie odjęcia własności z „celami publicznymi”. Przesądza to o specyfice instytucji wywłaszczenia, bo – jak już wspomniano – nie może ono polegać na odjęciu własności na rzecz podmiotu niepublicznego. Oznacza to, że cecha „publiczności” musi być związana nie tylko z materialną charakterystyką celu wywłaszczenia, ale i z podmiotową charakterystyką osoby, na rzecz której to wywłaszczenie jest dokonywane. Przesłanka „celu publicznego” ma charakter generalny, wystarczające jest więc powiązanie wywłaszczenia z jakimkolwiek celem publicznym, nawet jeżeli wykracza on poza cele wskazane w art. 31 ust. 3. W tym bowiem zakresie art. 21 ust. 2 zawiera własną treść, odmienną od treści art. 31 ust. 3. Zwraca się uwagę, że pojęcie „celu publicznego” jest celowo niedookreślone, bo tylko w ten sposób można uwzględnić złożone sytuacje praktyki życia społecznego. Dlatego też „interes” czy „cel” publiczny mogą być ujmowane wyłącznie w sensie opisowym jako najwłaściwsze rozwiązanie dla danej, konkretnej sytuacji społecznej przy uwzględnianiu powszechnie w społeczeństwie akceptowanych wartości oraz bieżących uwarunkowań gospodarczych i politycznych<sup>42</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że oceny dochowania przesłanki „celu publicznego” należą nie tylko do organu dokonującego aktu wywłaszczenia, ale także do sądów oceniających legalność i konstytucyjność tego aktu.

Dodatkową przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność jego dokonania. Artykuł 21 ust. 2 nie formułuje tego wprawdzie w sposób wyraźny, ale skoro posługuje się określeniem „jedynie wówczas”, to kryje to w sobie przeświadczenie o

<sup>40</sup> Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., uwaga 39 do art. 64, [w:] Konstytucja..., t. II, Warszawa 2016.

<sup>41</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001, z. 4.

<sup>42</sup> Woś T., Wywłaszczenie..., s. 41, a także



wyjątkowości tej ingerencji we własność prywatną<sup>43</sup>. Dalszy argument wynika z powiązania art. 21 ust. 2 z art. 31 ust. 3. Skoro ten ostatni przepis dopuszcza ograniczenia wolności i praw jednostki, tylko gdy „jest to konieczne”, to przesłankę tę można odnieść też do kwalifikowanej formy ograniczenia własności, jaką jest wywłaszczenie. Odniesienie zasady niezbędności (proporcjonalności) do decyzji wywłaszczeniowych jest też widoczne w orzecznictwie ETPC.

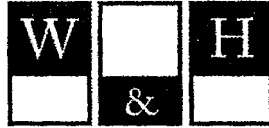
Mając na uwadze powyższe niewątpliwie art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i ustawy stanowi wywłaszczenie mienia prywatnego Skarżącej na rzecz Skarbu Państwa. Ustawodawca celowo nie użył sformułowania wywłaszczenie, lecz posłużył się pojęciem wskazującym, że „Skarb Państwa nabywa mienie nieodpłatnie”. Jednakże na podstawie przedstawionej powyżej definicji wywłaszczenia niewątpliwie można stwierdzić, że ustawodawca w zaskarżonej ustawie posłużył się opisową definicją wywłaszczenia. Co więcej mimo, że przejęcie mienia jest uregulowane w ustawie nie przedstawiono w niej żadnego interesy lub celu publicznego, który stanowi materialną przesłankę wywłaszczenia mienia. Ponadto ustawodawca celowo nie wskazywał, że dochodzi do wywłaszczenia, gdyż chciał uniknąć konsekwencji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji, a mianowicie poprzez regulacje zawarte w zaskarżonej ustawie pozbawia podmiot wykreślony z rejestru mienia z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa, lecz w zamian nie zapewnia odpowiedniego odszkodowania, które jest konieczne w przypadku wywłaszczenia mienia na cele publiczne. Tym samym ustawodawca ewidentnie naruszył konstytucyjne prawo własności Skarżącej, co skutkuje również naruszeniem prawa do odpowiedniego odszkodowania za wywłaszczenie mienia na rzecz Skarbu Państwa.

### **C. Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego w kontekście przedstawionych zarzutów skargi konstytucyjnej.**

Mając na uwadze zarzuty przedstawione w niniejszej skardze należy również zwrócić uwagę, że zaskarżona ustawa narusza art. 2 Konstytucji, czyli zasadę demokratycznego państwa prawnego. W pierwszej kolejności należy zgodzić się z poglądem utrwalonym w jednym z nurtów orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego mianowicie, że art.

---

<sup>43</sup> Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., s. 59.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIŃCŁAWIK & HUSZNO S.C.

2 Konstytucji nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. Trybunał już niejednokrotnie stwierdzał, że zasada wynikająca z art. 2 Konstytucji nie stanowi samodzielnego źródła praw podmiotowych, ma bowiem charakter zasady przedmiotowej, tylko wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych<sup>44</sup>. Podobnie, stwierdzając przy tym, że art. 2 nie jest bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, w innych sprawach<sup>45</sup>. W obu wariantach negacja nie jest całkowita – Trybunał zdaje się dopuszczać uznanie art. 2 Konstytucji za niesamodzielną i pośrednią podstawę praw roszczeniowych obywateli. Wyjaśniano parokrotnie, że art. 2 Konstytucji może stanowić nawet samodzielną podstawę skargi, ale pod warunkiem, iż zostanie sprecyzowany zarzut naruszenia prawa podmiotowego nim chronionego, np. prawa do sprawiedliwego traktowania w dziedzinie stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi<sup>46</sup> albo kiedy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z naruszeniem art. 2 Konstytucji wiąże się naruszenie innych wolności lub praw skarżącego, chronionych konstytucyjnie<sup>47</sup>. Odpowiada to generalnie traktowaniu przepisu art. 2 jako podstawy niesamodzielnej i pośredniej praw podmiotowych jednostki. Zdaniem pełnomocnika w niniejszej sprawie można również wskazać, że zaskarżona ustawa narusza art. 2 Konstytucji. Jednakże za Trybunałem Konstytucyjnym należy wskazać, że w niniejszej sprawie doszło do naruszeń praw i wolności wyartykułowanych w art. 21, 22 oraz 45 ust. 1 Konstytucji, lecz naruszenie art. 2 stanowi swoiste uzupełnienie zaprezentowanych powyżej zarzutów.

Ze względu na szczególny charakter regulacji zawartej w art. 2 Konstytucji wskazuje się, że jest to „zasada zasad”. Z brzmienia art. 2 da się odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego<sup>48</sup>, ale połączone wytwarzają nową jakość – ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z trzech zasad elementarnych musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych<sup>49</sup>. Połączenie państwa

<sup>44</sup> Por. SK 21/99 z 10 lipca 2000 r.; podobnie z argumentem, iż stanowi „zespół zasad ustrojowych”, w Ts 92/05 z 24 stycznia 2006 r.; zob. Ts 80/05 z 7 listopada 2005 r., i tam powołane dalsze orzecznictwo; także Ts 156/05 z 7 grudnia 2005 r.

<sup>45</sup> Por. SK 29/02 z 1 października 2003 r.; SK 34/03 z 16 grudnia 2003 r.

<sup>46</sup> Por. SK 16/00 z 11 grudnia 2001 r.; SK 26/01 z 12 grudnia 2001 r.; SK 9/02 z 25 lutego 2003 r.; SK 38/03 z 18 maja 2004 r.

<sup>47</sup> Por. SK 46/05 z 3 kwietnia 2006 r.; Ts 183/05 z 17 lutego 2006 r.

<sup>48</sup> Pułło A., *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, PiP 2001, z. 7, s. 5

<sup>49</sup> Tak zakładali projektodawcy konstytucji, zob. K. Działocha, „Biuletyn KKZN” nr XIII, s. 24



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

prawnego z demokratycznym i sprawiedliwym nie jest mechaniczne, tak bowiem zbudowana ogólna zasada zawiera nową oryginalną treść normatywną, różną od powstającej w wyniku prostej kumulacji treści trzech zasad cząstkowych. Jest to formuła, która może i powinna być traktowana integralnie, jako całość, co wcale nie uniemożliwia odwoływania się w konkretnych sprawach i sytuacjach do jednej tylko z zasad elementarnych, ale zawsze interpretowanej w kontekście całości. Zasada wynikająca z art. 2 Konstytucji jest zatem konstrukcją prawną złożoną, a zarazem otwartą i to w dwojakim znaczeniu. Z jednej bowiem strony, ogólność tak zasady jako całości, jak i poszczególnych jej komponentów, umożliwia wydobywanie z nich coraz to nowych znaczeń, z drugiej strony, jako całość wiąże się z innymi ustrojowymi zasadami konstytucyjnymi, które albo nadają sens treściom zawartym w niej jako całości lub w poszczególnych komponentach, albo ją konkretyzują i gwarantują. Słusznie powiada się zatem, że rozumienie zasady demokratycznego państwa prawnego musi być oparte na analizie całokształtu zasad i przepisów konstytucji<sup>50</sup>.

Mając na uwadze powyższe niewątpliwie uzasadnione jest podniesienie zarzutu naruszenie art. 2 Konstytucji. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zaskarżone regulacje naruszają zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wynika z art. 2 Konstytucji. Jak wskazywano powyżej ustawodawca wprowadzając zaskarżone przepisy nie wprowadził żadnej procedury, która miałaby na celu zagwarantowanie wydania decyzji bądź innego aktu, który stwierdzałby wykreślenie podmiotu z rejestru lub też nie wprowadził żadnej procedury przymuszające Skarżącą do złożenia wniosku o przerejestrowanie pod rygorem wydania decyzji o wykreśleniu z rejestru. Co więcej ustawa nie przewiduje również odwołania od uznania z mocy prawa, że podmiot został wykreślony z rejestru. Ten fakt został opisany podczas omawiania zarzutu naruszenia prawa do sądu. Jednakże w tym miejscu konieczne jest podkreślenie, że uzupełnieniem tego zarzutu jest wskazanie naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, czyli zasady lojalności wynikającej z art. 2 Konstytucji. Zasada lojalności odnosi się nie tylko do trybu i formy stanowionego prawa. Cały proces stosowania prawa, począwszy od wykładni, powinien odbywać się w zgodności z tą zasadą<sup>51</sup>. W tym kontekście Trybunał

<sup>50</sup> Boć J., [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. Boć J., Wrocław 1998, s. 18

<sup>51</sup> Oniszczyk J., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Warszawa 2014, s. 47





Konstytucyjny stwierdził m.in., że „w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne [prewencyjne] wydanie decyzji niepełnej albo niedostatecznie uzasadnionej”, w szczególności gdyby nie mogła być ona poddana kontroli instancyjnej czy sądowej<sup>52</sup>.

Zasada zaufania, pomimo swej nieokreśloności, wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego i należy do niekwestionowanego kanonu tej zasady<sup>53</sup>. Jej treść da się zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli<sup>54</sup>. Ustawodawca ma więc konstytucyjny obowiązek określenia koniecznej interwencji w sferę prywatności obywateli w sposób precyzyjny, ograniczający zakres swobody organów władzy publicznej<sup>55</sup>. Ochrona zaufania powinna być tym staranniej brana pod uwagę przez ustawodawcę, im bardziej jest wydłużona perspektywa czasowa podejmowanych przez państwo działań<sup>56</sup>.

Niewątpliwie w zaskarżonej ustawie widoczne jest naruszenie opisanej powyżej zasady. Ustawodawca wykorzystał swoją władzę i poprzez regulacje ustawowe wprowadził przepisy, które pozbawiają Skarżącą prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Co więcej tak skonstruowane przepisy podkreślają dominującą pozycję władzy względem obywateli, co stanowi rażące naruszenie zasady lojalności. Skutkiem uznania podmiotu za wykreślony z rejestru jest pozbawienie podmiotu majątku, bez słusznego odszkodowania, które również jest zagwarantowane w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Z opisanej powyżej zasady jest wywodzona zasada pochodna drugiego stopnia, a mianowicie zasada poprawnej legislacji.

Funkcją zasady poprawnej legislacji nie jest tylko zapewnienie prawidłowości prawu regulującemu stosunki między władzami publicznymi i obywatelami (jednostkami), lecz w ogólności prawu, któremu jest konieczna do osiągnięcia celów wyznaczonych danemu uregulowaniu. Ponad wszelką wątpliwość pozostaje, że na czoło wysuwa się zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom, dlatego z zasady tej wynika zakaz stanowienia przepisów, które pozostawiają organom państwowym zbyt dużą swobodę oraz

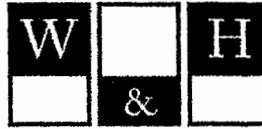
<sup>52</sup> Por. Kp 7/09, pkt 7.6

<sup>53</sup> Por. Trybunał Konstytucyjny w K 4/99 z 20 grudnia 1999 r.

<sup>54</sup> Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2017, s. 64.

<sup>55</sup> Por. K 4/04 z 20 czerwca 2005 r.

<sup>56</sup> Por. K 27/00 z 7 lutego 2001 r.; K 45/01 z 25 czerwca 2002 r.



umożliwiają dowolność rozstrzygnięć<sup>57</sup>. Tego rodzaju wada legislacyjna może stanowić przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności dotkniętego nią przepisu<sup>58</sup>.

Należy podkreślić, że adresatami zasady demokratycznego państwa prawnego są przede wszystkim organy legislatywy – Sejm i Senat, ale nie wyłącznie one; także organy egzekutywy i judykatury. Przepis art. 2 bowiem, określając podstawowe i szczególnie doniosłe cechy ustroju państwa polskiego, stanowi „niezwykle ważną dyrektywę” w zakresie stanowienia i stosowania prawa<sup>59</sup>. Funkcjonalnie zasada ta odnosi się nie tylko do tworzenia wszelkiego prawa, lecz ponadto do jego stosowania. Obywatel ma być bowiem chroniony tą zasadą przed arbitralnością organów władzy publicznej, niezależnie od zaklasyfikowania tak samych organów, jak i form ich działania<sup>60</sup>. Jednocześnie klauzula z art. 2 uzupełnia i dookreśla gwarancje wolności i praw jednostki, nie zastępując odpowiednich przepisów szczegółowych.

Nawiązując do powołanego powyżej naruszenia art. 2 Konstytucji należy wskazać, że ustawodawca wprowadzając zaskarżone regulacje doprowadził do naruszenia zasady zaufania do organów władzy publicznej, a także wynikającej z niej zasady ochrony praw słusznie nabytych. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa - lojalności państwa względem obywateli, stanowi pierwszą z zasad pochodnych. Dotyczy ona nie tylko prawa przez państwo stanowionego, ale także sankcjonowanego w trybie przepisany w konstytucji, co odnosi się do prawa międzynarodowego, ponadnarodowego, a po części i lokalnego, adresowana jest do władz państwowych, a nie państwa w najszerszym tego słowa znaczeniu<sup>61</sup>. Zasada ta „wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów zarówno przez państwo, jego organy jak i jednostki organizacyjne, która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś, w ustrojach demokratycznych, stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami<sup>62</sup>.” Zasada zaufania (lojalności) odnosi się nie tylko do trybu i formy stanowionego prawa, lecz także do całego

<sup>57</sup> Por. K 33/05 z 17 maja 2006 r

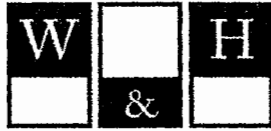
<sup>58</sup> Por. SK 51/05 z 23 maja 2006 r.

<sup>59</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04

<sup>60</sup> Morawska E., Klauzula państwa..., s. 126.

<sup>61</sup> Por. postanowienie sygn. akt Ts 52/04 z dnia 6 października 2004 r. oraz postanowieniu sygn. akt Ts 52/04 z dnia 28 października 2005 r.;

<sup>62</sup> M. Wyrzykowski, uwaga 27 do art. 1 p.u.m., [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995 r.;



procesu stosowania prawa - począwszy od wykładni, powinien odbywać się w zgodności z tą zasadą. Zasada zaufania, pomimo swej nieokreśloności, wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego i należy do niekwestionowanego kanonu tej zasady<sup>63</sup>. Ustawodawca ma więc konstytucyjny obowiązek określenia koniecznej interwencji w sferę prywatności obywateli w sposób precyzyjny, ograniczający zakres swobody organów władzy publicznej<sup>64</sup>.

Z zasady ochrony zaufania wyprowadza się również zasadę pewności prawa gwarantującą ochronę praw słusznie nabytych. Pewność prawa (bezpieczeństwo prawne) znajduje podstawę w skutecznej ochronie praw nabytych. Przez ochronę praw słusznie nabytych przyjęto rozumieć zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, jak również zakaz ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa, bez przyznania pełnego ekwiwalentu za utracone uprawnienia<sup>65</sup>. W późniejszym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki<sup>66</sup>.” Mając na uwadze powyższe rozważania, a także uwzględniając okoliczność, że ochrona praw słusznie nabytych stanowi immanentny składnik klauzuli państwa prawnego, to jednak nie generuje samoistnego konstytucyjnego prawa podmiotowego (roszczeniowego), lecz ma zastosowanie jako przesłanka oceny naruszeń konstytucyjnych praw podmiotowych i konstytucyjnie gwarantowanych wolności wskazanie, że w niniejszym stanie faktycznym dochodzi również do naruszenia praw słusznie nabytych jest słuszne. Tym samym konieczne jest podkreślenie, że zaskarżona ustawa narusza nie tylko konkretnie opisaną w Konstytucji wolność działalności gospodarczej, lecz również pośrednio narusza pochodną zasadę wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące art. 2 Konstytucji oraz omówione wcześniej zarzuty niekonstytucyjności regulacji ustawy należy wskazać, że ustawodawca dopuścił się rażącego niedbalstwa i pomimo jasno wyartykułowanych zakazów konstytucyjnych dopuścił się wprowadzenia do obrotu prawnego przepisów, które naruszają prawa i wolności Skarżącej.

---

<sup>63</sup> Por. postanowienie TK w K 4/99 z dnia 20 grudnia 1999 r.;

<sup>64</sup> Por. K 4/04 z dnia 20 czerwca 2005 r.;

<sup>65</sup> Por. K 3/88 z dnia 4 października 1989 r.;

<sup>66</sup> Por. K 52/02 z dnia 16 czerwca 2003 r.

---



#### D. Zasadność wniesienia skargi

W literaturze przedmiotu, przyjmuje się istnienie kryterium, które stanowi punkt wyjścia w badaniu dopuszczalności skargi konstytucyjnej – naruszenie wolności lub praw przez akt władzy publicznej musi być w stosunku do skarżącego osobiste<sup>67</sup>. Podmiotem uprawnionym do złożenia skargi konstytucyjnej jest każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Teoretycznie pojęciu „każdy” można by nadać trzy znaczenia: „każdy” – w znaczeniu każdy obywatel, „każdy” – w znaczeniu każdy człowiek, a więc każda osoba fizyczna, oraz „każdy” – jako każda osoba fizyczna i prawna. Jest oczywiste, iż rozumienie tego pojęcia należy ustalić, mając na uwadze kontekst, w jakim jest ono używane w konstytucji, oraz cel, jakiemu instytucja skargi konstytucyjnej ma służyć, a także rodzaj naruszonych praw i wolności. Interpretując, nie można też pominąć woli ustrojodawcy przy regulacji powyższej kwestii<sup>68</sup>. Użyte w Konstytucji pojęcie „każdy” obejmuje także inne podmioty prawa niż osoba fizyczna. Argumentem na rzecz tezy o szerokim rozumieniu pojęcia „każdy”, użytym w art. 79 ust. 1 konstytucji, wyprowadzany przez analogię z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 konstytucji), przysługującym także innym podmiotom niż osoba fizyczna, np. osobie prawnej. Konstytucja posługuje się pojęciem „każdy” zarówno przy skardze konstytucyjnej (art. 79 ust. 1), jak i przy prawie do sądu (art. 45 ust. 1). Wychodząc z założenia, że obydwie instytucje mają charakter proceduralnych gwarancji konstytucyjnych, a także, że uprawnienie do wniesienia skargi można uznać za pewną (kwalifikowaną ze względu na przedmiot ochrony i tryb postępowania) odmianę prawa do sądu, należy dojść do wniosku, że ustrojodawca nadaje pojęciu „każdy” tę samą treść w obydwu wspomnianych przepisach<sup>69</sup>. Taka interpretacja potwierdza tezę, że Skarżąca Spółdzielnia posiada legitymację skargową do złożenia niniejszej skargi konstytucyjnej. Możliwość złożenia skargi przez spółdzielnię potwierdza również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1988 r., Ts 37/98, w którym co prawda odmówiono nadania skardze złożonej przez spółdzielnię dalszego biegu, ale nie z

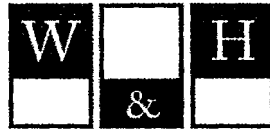
---

<sup>67</sup> Por. Szmulik B., *Skarga Konstytucyjna, Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 145.

<sup>68</sup> Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), Derlatka M., Działocha K., Jarosz-Żukowska S., Łukaszczyk A., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzeciński J., Wiącek M., Wojtyczek K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wyd. Sejmowe, 2016, Lex nr 10640.

<sup>69</sup> Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1 s. 40.

---



tego powodu, że złożył ją podmiot nieuprawniony, lecz dlatego, że strona nie przedstawiła Trybunałowi Konstytucyjnemu orzeczenia ostatecznego, o którym mowa w art. 79 ust. 1 konstytucji<sup>70</sup>.

Natura prawna art. 22 jest złożona. Skoro ma on być odczytywany łącznie z art. 20, to nie może ulegać wątpliwości, że „pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony, traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego RP (...), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą”<sup>71</sup>, wskazujące zarazem, że zarzut naruszenia art. 22 stanowi wystarczającą podstawę dla wniesienia skargi konstytucyjnej, tezy te Trybunał Konstytucyjny nadal podtrzymuje<sup>72</sup>. Traktowaniu wolności działalności gospodarczej w kategoriach prawa podmiotowego nie sprzeciwia się fakt jego pomieszczenia poza rozdziałem II konstytucji. O znaczeniu prawnym poszczególnych przepisów konstytucyjnych decyduje bowiem ich treść, a ich umiejscowienie redakcyjne ma tylko znaczenie wskazówki pomocniczej. W odniesieniu do art. 22, umiejscowienie to podkreśla rangę wolności gospodarczej jako kluczowego elementu ustroju gospodarczego, ale zarazem wskazuje, że natura tej wolności ma pewne cechy specyficzne, co łatwiej pozwala na poddawanie jej ograniczeniom<sup>73</sup>.

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego panuje zgoda jakiego rodzaju konstytucyjne prawa i wolności mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Pojęcie to obejmuje nie tylko prawa i wolności zawarte w II rozdziale Konstytucji RP, lecz także inne przepisy konstytucyjne, z których można je wyprowadzić. Przykładowo, w rozdziale I regulującym zasady ustroju odnaleźć można przepisy, które mogą stanowić podstawę skargi - są to np. art. 20 dotyczący wolności działalności gospodarczej, art. 21 ust. 1 odnoszący się do prawa własności czy art. 21 ust. 2 gwarantujący wyłączenie jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem<sup>74</sup>.

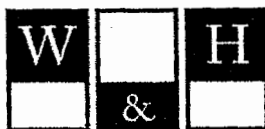
<sup>70</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2000 r., SK 6/99.

<sup>71</sup> Por. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; analogicznie wyrok SN z 13 czerwca 2002 r., III RN 54/02, niepubl., s. 12–13 i wyroki TK z 2 grudnia 2002 r., SK 20/01; z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02 i z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03

<sup>72</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, pkt 3.2

<sup>73</sup> Tamże.

<sup>74</sup> Haczkowska M. (red.), Balicki R., Bartoszewicz M., Complak K., Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, Lex nr 10046.



Istnieją poglądy w doktrynie, które skłaniają się ku twierdzeniu, że przepisy prawa na których można oprzeć podstawę skargi konstytucyjnej znajdują się tylko w rozdziale II konstytucji zatytułowanym „Wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Istnieją jednak również poglądy według których „obywatel może powołać się na każdy inny przepis konstytucji z którego da się odczytać jego wolności lub prawa<sup>75</sup>”.

Mając na uwadze powyższe oczywiste jest, że zaskarżenie przepisów prawa materialnego w powołanej wcześniej ustawie stanowi naruszenie praw i wolności konstytucyjnych Skarżącego i skarga jest jak najbardziej uzasadniona.

Wobec powyższego wniosek sformułowany w *petitum* jawi się jako w pełni zasadny.

Radca Prawny  
Grzegorz Więclawik

Załączniki (wg poniższej numeracji):

1. odpis poświadczony z rejestru spółdzielni – kserokopia uwierzytelniona za zgodność z oryginałem;
2. pełnomocnictwo do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - oryginał;
3. potwierdzenie uiszczenia opłaty od pełnomocnictwa – wydruk elektroniczny;
4. postanowienie Sądu Rejonowego w O z dnia lutego 2017 r. sygn. akt - kserokopia;
5. postanowienie Sądu Okręgowego w O z dnia czerwca 2017 r. sygn. akt - kserokopia;
6. postanowienie Sądu Rejonowego w O z dnia lipca 2017 r. sygn. akt - kserokopia;
7. postanowienie Sądu Okręgowego w O z dnia marca 2018 r. sygn. akt – oryginał;
8. nakaz zapłaty Sądu Rejonowego w O z dnia lutego 2014 r. sygn. akt – kserokopia uwierzytelniona za zgodność z oryginałem;
9. postanowienie Komornika Sądowego w W A K z dnia sierpnia 2014 r., sygn. akt – kserokopia uwierzytelniona za zgodność z oryginałem;
10. nakaz zapłaty Sądu Rejonowego w O z dnia września 2014 r., sygn. Akt – kserokopia uwierzytelniona za zgodność z oryginałem;

<sup>75</sup> Por. Trzciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w]: *Skarga Konstytucyjna*, J. Trzciński red., Warszawa 2000, s. 56.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
WIĘCŁAWIK & HUSZNO S.C.

11. postanowienie Komornika Sądowego w W A K z dnia września 2015 r., sygn. akt - kserokopia; *uwolniono od wpłaty z odpisami*
12. deklaracja CIT-8 za 2014 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
13. deklaracja CIT-8 za 2015 r. – wydruk elektroniczny;
14. deklaracja CIT-8 za 2016 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
15. deklaracja CIT-8 za 2017 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
16. deklaracja VAT-7 za 03.2014 r. – wydruk elektroniczny;
17. deklaracja VAT-7 za 01.2015 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
18. deklaracja VAT-7 za 02.2015 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
19. deklaracja VAT-7 za 12.2015 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
20. deklaracja VAT-7 za 12.2016 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
21. deklaracja VAT-7 za 01.2017 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
22. deklaracja VAT-7 za 12.2017 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
23. deklaracja VAT-7 za 03.2018 r. wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru – wydruk elektroniczny;
24. deklaracja na podatek rolny za 2014 r. – kserokopia;
25. deklaracja na podatek od nieruchomości za 2016 r. – kserokopia;
26. deklaracja na podatek rolny za 2016 r. – kserokopia;
27. deklaracja na podatek od nieruchomości za 2017 r. – kserokopia;
28. deklaracja na podatek rolny za 2017 r. – kserokopia;
29. deklaracja na podatek rolny za 2017 r. – kserokopia;
30. deklaracja na podatek od nieruchomości za 2018 r. – kserokopia;
31. deklaracja na podatek rolny za 2018 r. – kserokopia;
32. deklaracja na podatek rolny za 2018 r. – kserokopia;
33. *5.* odpisów skargi wraz z załącznikami;