



PK VIII TK 24.2019
(SK 15/19)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	01. 07. 2019
Nr wg EZD	1251

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną R
w Ż. o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku – przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 roku Nr 121, poz. 770 ze zm.) w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje podmioty za wykreślone z rejestru, z art. 22 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z – wynikającymi z art. 2 Konstytucji – zasadą ochrony praw słusznie nabytych i zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa;

2) art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zd. 1 ustawy wskazanej w pkt 1 – z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji

– 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., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

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 roku Nr 121, poz. 770 ze zm.) w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje rolnicze spółdzielnie produkcyjne za wykreślone z rejestru sądowego, nie

jest niezgodny z art. 22 Konstytucji, a także z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą 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

Działając przez swojego pełnomocnika, R
w Ż. (dalej: „Skarżąca” lub „Spółdzielnia”) złożyła skargę konstytucyjną, zarzucając kwestionowanemu art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku – przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 roku Nr 121, poz. 770 ze zm.; dalej: „pwuKRS”) – w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje podmioty za wykreślone z rejestru spółdzielni – naruszenie konstytucyjnych zasad: wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – poprzez brak procedury odwoławczej w przypadku wykreślenia podmiotu z rejestru oraz – wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) – zasady ochrony praw słusznie nabytych i zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Natomiast kwestionowanemu art. 9 ust. 2b w związku z ust. 2i zd. 1 pwuKRS Skarżąca zarzuciła naruszenie: prawa własności (art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także ograniczenie prawa do słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia mienia na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji). W ocenie Skarżącej, zakwestionowane przez nią normy

Wobec powyższego, postanowieniem Sądu Rejonowego z dnia lipca 2017 r. (sygn. akt) odrzucono wniosek Skarżącej o wpis (przerejestrowanie) do Krajowego Rejestru Sądowego z uwagi na utratę bytu prawnego Spółdzielni.

Wskazywanym już postanowieniem Sądu Okręgowego z dnia marca 2018 r. (sygn. akt) odrzucono zażalenie Skarżącej na postanowienie Sądu Rejonowego z dnia lipca 2017 r.

W ocenie Skarżącej, *[n]ieżgodność 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 (uzasadnienie skargi, s. 3).*

W części uzasadnienia skargi poświęconej niezgodności art. 9 ust. 2a pwuKRS z art. 22 Konstytucji, Spółdzielnia wskazała, że wolność działalności gospodarczej obejmuje m. in. swobodę podjęcia decyzji o zakończeniu tejże działalności, czego Skarżąca została pozbawiona na mocy kwestionowanego przepisu. Ponadto, ustawodawca – wbrew wymogom zawartym w ustawie zasadniczej – nie wskazał interesu publicznego, który uzasadniałby takie rozwiązanie, ani nie przewidział w tej sytuacji postępowania likwidacyjnego. Zdaniem Skarżącej ustawodawca mógł zastosować mniej radykalne kroki i zróżnicować sytuację podmiotów rzeczywiście „martwych” oraz podmiotów, co prawda nieprzerejestrowanych, jednak faktycznie ciągle prowadzących działalność.

Jeśli zaś chodzi o niezgodność art. 9a ust. 2a pwuKRS z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Skarżąca podniosła, że wykreślenie z rejestru sądowego, które nie wymaga wydania aktu stosowania prawa, a co za tym idzie, nie przewiduje możliwości odwołania się od następującego *ex lege* skutku, pozbawiło ją konstytucyjnego prawa do sądu. Tym samym – zdaniem Spółdzielni – ustawodawca uniemożliwił jej wykazanie przed organem sądowym, że faktycznie prowadzi działalność, co w jej przypadku miało miejsce i na dowód czego Skarżąca przedłożyła stosowne dokumenty. Zdaniem Skarżącej, ustawodawca nie musiał zastosować tak surowych konsekwencji. W tym kontekście Skarżąca, dla porównania, przywołała procedury przewidziane w art. 10 ust. 1 pwuKRS oraz w art. 24-25e ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 986 ze zm.; dalej: „uKRS”).

Odnosnie do zarzutu niekonstytucyjności art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zd. 1 pwuKRS Skarżąca podniosła, że kwestionowany przepis, na mocy którego doszło do przejęcia jej całego majątku, doprowadził do naruszenia jej prawa do własności, które podlega konstytucyjnej ochronie (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji). Ponadto – zdaniem Skarżącej – w zaskarżonym przepisie ustawodawca podjął „nieudolną” próbę obejścia wymagań wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który i tak powinien znaleźć zastosowanie jako wzorzec kontroli, albowiem przewidziany zakwestionowaną normą mechanizm stanowi w istocie ukrytą formę wywłaszczenia. Jako taki zaś nie spełnia on standardów konstytucyjnych, gdyż – jak wywodzi Skarżąca – nie wskazano w nim żadnego interesu lub celu publicznego ani nie przewidziano odszkodowania za przejęte mienie.

W dalszej kolejności Skarżąca przybliżyła treść zasady lojalności państwa wobec obywatela i zasady ochrony praw słusznie nabytych wynikających z art. 2 Konstytucji. W ocenie Skarżącej podniesione przez nią

dotychczas argumenty przemawiają za niezgodnością kwestionowanych przepisów także z tymi zasadami.

Końcowe uwagi Skarżąca poświęciła wykazaniu swojej legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, w szczególności kwestii zdolności spółdzielni do bycia podmiotem przywołanych praw i wolności konstytucyjnych.

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. Trzeciński, 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.

W tym kontekście zauważyć należy, że w ostatecznym rozstrzygnięciu o konstytucyjnych prawach Skarżącej – postanowieniu Sądu Okręgowego w O Wydział Gospodarczy z dnia marca 2018 r., sygn. , w jego sentencji, jak i uzasadnieniu, nie wskazano bezpośrednio podstawy prawnej rozstrzygnięcia. W przypadku orzeczeń sądów cywilnych jest to zresztą praktyka powszechna (wskazywał na to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Jak jednak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany w skardze przepis nie musi być wskazany ani w sentencji, ani w uzasadnieniu ostatecznego rozstrzygnięcia, otwierającego drogę do wniesienia skargi. Pod uwagę należy wziąć natomiast to, czy zaskarżony przepis rzeczywiście zdeterminował owo rozstrzygnięcie (zob. wyroki Trybunału

Konstytucyjnego z dnia: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, *op. cit.*; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57; 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124; zob. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. Ts 178/09, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 418). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 października 2001 r. o sygn. SK 8/00, *[kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził organ procesowy do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jednak o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Postawienie znaku równości pomiędzy tymi dwiema kwestiami musiałoby prowadzić do konsekwencji wręcz paradoksalnych, zwłaszcza w przypadku błędnego powołania podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia, która nie mogłaby już zostać skorygowana poprzez wykorzystanie procedur odwoławczych (op. cit.).*

Powyższy stan rzeczy nakazuje spojrzeć na kwestię dopuszczalnego zakresu kontroli z uwzględnieniem stanu faktycznego sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem skierowanym wobec Skarżącej. Zauważyć przeto należy, że w sprawie zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem o konstytucyjnych prawach Skarżącej, Spółdzielnia domagała się usanowania jej podmiotowości prawnej w ramach procedury rejestrowej. Stąd też zarówno w postanowieniu Sądu Okręgowego w O Wydział Gospodarczy z dnia marca 2018 r., sygn. , jak i pierwszoinstancyjnym rozstrzygnięciu wniosku Spółdzielni o przerejestrowanie, rozważany był problem li tylko ustania jej bytu prawnego, wobec nieprzerejestrowania Spółdzielni w ustawowym terminie, co ostatecznie nie pozwoliło sądom na jej

wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego. Co więcej, jak wprost wskazał Sąd Okręgowy w uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia, *[k]westia niekonstytucyjności owych regulacji (nieodpłatnego nabycia własności przez Skarb Państwa majątku) nie była i nie musiała być przedmiotem badania w niniejszej sprawie i nie wpływa na prawidłowość orzeczenia sądu I instancji* (uzasadnienie postanowienia, s. 4). Innymi słowy, przedmiotem sprawy z wniosku Spółdzielni 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 Spółdzielni. W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że Skarżąca dysponuje ostatecznym rozstrzygnięciem opartym na normie wyrażonej przez przepisy art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zd. 1 pwuKRS. W takim zaś wypadku postępowanie w zakresie badania zgodności art. 9 ust. 2b w zw. z ust. 2i zd. 1 pwuKRS z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji 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., poz. 2072 ze zm.; dalej: „otpTK”), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Co się tyczy zaś pierwszego z zarzutów skargi, wspomniany już wyżej charakter tego środka nie pozwala również Skarżącej na kwestionowanie norm w takim w zakresie, w jakim dotyczą one innych rodzajowo podmiotów niż podmiot inicjujący przedmiotowe postępowanie. Innymi słowy, Skarżąca nie ma legitymacji skargowej do kwestionowania art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS w tej części przewidzianej nim normy, w jakim dotyczy ona innych podmiotów niż rolnicze spółdzielnie produkcyjne.

Po drugie, nie sposób nie zauważyć, że w ramach zarzutu niezgodności art. 9 ust. 2a pwuKRS z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Skarżąca w *petitum* skargi

wprost formułuje zarzut pominięcia prawodawczego. Upatruje ona bowiem niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji w tym, że ustawodawca nie przewidział właściwej procedury odwoławczej od wykreślenia podmiotu z rejestru sądowego.

Tymczasem Skarżąca, co wynika dopiero z uzasadnienia skargi, w pierwszej kolejności kwestionuje nie brak procedury odwoławczej, ale to, że skutek w postaci wykreślenia jej z rejestru nastąpił z mocy prawa, nie zaś w oparciu o akt jego stosowania. Skarżąca, poprzez zarzut pozbawienia jej prawa do odwołania, dąży do kontestowania mechanizmu, który w ogóle nie przewiduje substratu mającego być przedmiotem zaskarżenia, a co za tym idzie nie aktualizuje zasad wzruszania aktów stosowania prawa wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ten sposób Skarżąca, pod pozorem naruszenia prawa do sądu, w rzeczywistości kwestionuje słuszność i adekwatność mechanizmu zastosowanego przez ustawodawcę, przy czym wskazuje w tym miejscu na możliwe rozwiązania alternatywne, przewidziane w innych miejscach systemu prawnego. Nie podnosi jednak w tym kontekście argumentów (mających charakter konstytucyjny), dla których oczekiwać by należało wprowadzenia przez ustawodawcę odmiennego systemu derogowania nieaktywnych podmiotów gospodarczych lub takiego samego systemu, jaki jest stosowany w innych wypadkach. Tym samym Skarżąca dąży do postawienia Trybunału Konstytucyjnego w roli recenzenta rozwiązań legislacyjnych pod kątem ich trafności, nie zaś wymogów wynikających z ustawy zasadniczej. Taki aspekt oceny art. 9 ust. 2a zd. 1 p.w.u.KRS, co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest niedopuszczalny.

Jeśli zaś intencją Skarżącej rzeczywiście byłoby – wyrażone w *petitum* skargi – zakwestionowanie pozbawienia jej prawa do sądu poprzez wystąpienie pominięcia prawodawczego, to taki kontekst zaskarżenia wymaga poczynienia uwag na temat, kluczowego dla możliwości rozpoznania przedmiotowej skargi

w tym zakresie, rozróżnienia pominięcia prawodawczego od zaniechania ustawodawczego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pominięcie prawodawcze jest sytuacją, w której *integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia* (zob. postanowienie TK z 14 maja 2009 r., sygn. Ts 189/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 202, s. 545). *Inna sytuacja występuje w przypadku zaniechania ustawodawczego, polegającego na braku uregulowania przez ustawodawcę oznaczonej materii, nawet jeśli obowiązek jej uregulowania wynika z przepisów rangi konstytucyjnej* (zob. np. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, s. 1033; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83, s. 845). *W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży orzekanie o tak rozumianym zaniechaniu prawodawczym. W ramach określonej konstytucyjnie jego kognicji mieszczą się bowiem jedynie istniejące akty normatywne* (wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108). *Z zaniechaniem prawodawczym mamy do czynienia, gdy ustawodawca nie wykonał w jakimś zakresie swojej powinności - przykładowo - co do wydania aktu wykonawczego, albo gdy nie uregulował jakiejś sfery z przyczyn czysto aksjologicznych, czego odbiciem jest realizowana polityka legislacyjna. Takie sytuacje wymykają się spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma on bowiem kompetencji do orzekania o tego rodzaju pominięciach, tworzących lukę aksjologiczną* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50).

Trybunał uznaje lukę w prawie za pominięcie prawodawcze podlegające rozpoznaniu w sytuacji, w której niejako przypadkowo wyłączono z zakresu normowania pewną grupę zjawisk lub osób mimo tego, iż z innych,

analogicznych regulacji oraz zasad konstytucyjnych wynika, że powinny być objęte unormowaniem. Trybunał przyjmuje, że *[p]omocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). (...) Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych («co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym» - por. np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535). Przy ocenie »jakościowej tożsamości« materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: »zbyt pochopne 'upodobnienie' materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02)« [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123].*

Co więcej, wymogi, jakie Sąd Konstytucyjny stawia uzasadnieniom zarzutów dotyczących pominięć prawodawczych, są bardzo wysokie. Ze względu na skutki rozstrzygnięć w przedmiocie konstytucyjności pominięcia legislacyjnego, kontrola tego typu braków ma charakter wyjątkowy, a *[s]kuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także*

wyjatkowej staranności i zaangażowania (postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*; por. także postanowienie TK z dnia 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68). Trybunał stoi na stanowisku, że *postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być »sędem prawa«, a stałby się quasi ustawodawcą* (wyrok TK z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 51). Zarzut nie może więc prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (zob. *ibidem*, por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123). Pominięcia prawodawcze najczęściej występują w regulacjach *sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych*) [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*]. Zarzut nie może również dotyczyć całego aktu normatywnego i powinien wykazywać zbyt wąski zakres zastosowania przedmiotowego przepisu (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534). Najbardziej bowiem typowe pominięcia prawodawcze to

sytuacje, w których badane unormowanie nie odnosi się do wszystkich przypadków, do których –zgodnie z zasadami konstytucyjnymi – powinno się ono odnosić (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84; 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54).

W świetle powyższego zauważyć należy, że Skarżąca nie rozważyła, czy możliwość weryfikowania na drodze sądowej nastąpienia skutku przewidzianego w art. 9 ust. 2a pwuKRS nie przysługuje jej na mocy innych przepisów. Jak się zdaje, Skarżącej umknęło to, że sama uruchomiła taką drogę, inicjując postępowanie o przerejestrowanie Spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego. W postępowaniu tym, z poszanowaniem konstytucyjnych wymogów dotyczących drogi sądowej, poddano badaniu, czy skutek przewidziany kwestionowanym przepisem *in concreto* wystąpił. Co więcej, brak było przeszkód, aby Skarżąca skorzystała również z drogi przewidzianej w art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Nawet jeśli powództwo takie zostałyby uznane za niedopuszczalne (np. z tych samych względów co wnioski o przerejestrowanie), to przecież, w ramach badania zdolności sądowej Skarżącej, sąd musiałby przeanalizować ziszczenie się przesłanek przewidzianych kwestionowanym przez Spółdzielnię przepisem, a ocena ta przybrałaby postać zaskarżalnego postanowienia.

Innymi słowy, zarysowanym przez Skarżącą problemem konstytucyjnym, w kontekście skarżonego przepisu, nie jest kwestia braku dostępu do procedury, czy też nawet szerzej – drogi sądowej, do badania statusu prawnego Skarżącej. Ta bowiem mogła zostać i została przez Skarżącą uruchomiona. W istocie Skarżąca podnosi wątpliwości, czy ustawodawca powinien ustanowić inne (niżli niezłożenie wniosku w określonym terminie), materialne przesłanki warunkujące uznanie rolniczych spółdzielni produkcyjnych za wykreślone z rejestru, co podlegałoby ocenie w postępowaniu sądowym. Skarżąca jednak nie sformułowała takiego zarzutu w swojej skardze i nie uzasadniła go w sposób

wymagany przepisami regulującymi postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Reasumując powyższe uwagi, z przyczyn formalnych, przedmiotem badania w przedmiotowej sprawie można uczynić jedynie kwestię zgodności art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS, w zakresie, w jakim dotyczy rolniczych spółdzielni produkcyjnych, z art. 22 Konstytucji RP oraz z – wynikającymi z art. 2 Konstytucji – zasadą ochrony praw słusznie nabytych i zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W pozostałym zaś 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.

Artykuł art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS ma następujące brzmienie:

Podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie tej ustawy i które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.(...)

Wobec utworzenia, z dniem 1 kwietnia 2001 r., Krajowego Rejestru Sądowego ustawodawca przewidział szczegółowe unormowania przejściowe, regulujące kwestie przenoszenia podmiotów do nowego rejestru i zasad postępowania z wpisami w dotychczasowych rejestrach (zob. art. 5-10 pwuKRS). Zgodnie z art. 7 ust. 1 zd. 1 pwuKRS, podmiot podlegający (według przepisów uKRS) obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców, a wpisany do rejestru sądowego na podstawie uregulowań obowiązujących do dnia wejścia w życie uKRS, był obowiązany do złożenia wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców. Stosownie zaś do treści art. 36 pkt 8 uKRS, obowiązkowi temu podlegały

i podlegają także spółdzielnie, które na mocy wcześniej obowiązujących unormowań wpisywane były do rejestru spółdzielni i ich związków, prowadzonego przez sąd rejestrowy, w którego okręgu spółdzielnia miała siedzibę [zob. art. 7 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (aktualnie Dz. U. z 2018 r., poz. 1285 ze zm.) w brzmieniu sprzed dnia 1 stycznia 2001 r.]. Z kolei podmioty podlegające wpisowi do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej miały być z urzędu wpisywane do tegoż rejestru, po ewentualnym uprzednim wezwaniu do uzupełnienia wniosku. Dopiero w przypadku nieuzupełnienia danych pomimo wezwania, sąd rejestrowy umarzał postępowanie o wpis i nie dochodziło do przerejestrowania takiego podmiotu.

W przypadku kategorii podmiotów, do których należały spółdzielnie, wnioski o przerejestrowanie należało złożyć do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 8 pwuKRS). 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) złagodowano 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 cezur

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 jednak 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 z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1924; dalej: „nowelizacja” lub „ustawa nowelizująca”) ustawodawca zdecydował się na jednoznaczne uregulowanie konsekwencji nieprzerejestrowania podmiotu do KRS w określonym terminie. Do czasu bowiem wejścia w życie nowelizacji, kwestia skutków prawnych nieprzerejestrowania podmiotu do KRS była przedmiotem wątpliwości doktryny i orzecznictwa. Po pierwsze, nie było pewne, czy w przypadku upływu ustawowego terminu podmioty nieprzerejestrowane zachowują osobowość prawną lub – w przypadku podmiotów bez przymiotu osobowości prawnej – zdolność prawną i procesową (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. I CSK 21/06, LEX nr 359465 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. IV CSK 365/13, LEX nr 1459161, a także M. Kowalewska-Łągana, M. Panek, *O skutkach nieprzerejestrowania spółek kapitałowych do Krajowego Rejestru Sądowego*, Przegląd Prawa Handlowego nr 5/2013, s. 26-28). W konsekwencji aktualizował się drugi problem, dotyczący losu majątku podmiotu, który zostaje wykreślony z rejestru (rozbieżności na tym tle – zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada

2008 r., sygn. I CSK 204/08, LEX nr 484664 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 12 maja 2012 r., sygn. IV CSK 369/11, LEX nr 1238133 i 19 września 2013 r., sygn. I CZ 69/13, LEX nr 1463887).

W związku z powyższym, w poddanym nowelizacji art. 9 pwuKRS dodano ustępy 2a-2j. Podmioty, które nie uczyniły zadość obowiązkowi złożenia wniosku o wpis do rejestru, z mocy prawa uznano za wykreślone z dniem 1 stycznia 2016 r. i z tą samą datą Skarb Państwa nieodpłatnie nabył mienie takich podmiotów, przejmując odpowiedzialność za roszczenia ich wierzycieli. Odpowiedzialność ta została jednak ograniczona do nabytego mienia, a roszczeń należało dochodzić w terminie rocznym. Z chwilą wykreślenia rzeczonych podmiotów z rejestru wygasły prawa wspólników, członków spółdzielni i innych osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym. Dalsze przepisy regulują kwestie postępowania egzekucyjnego skierowanego wobec pozostałego po podmiocie majątku (art. 9 ust. 2d-2f) oraz przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu w przypadku przejęcia mienia spółdzielni (art. 9 ust. 2g-2h). Z kolei w przepisie art. 9 ust. 2i uregulowano procedurę stwierdzenia nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości po wykreślonym podmiocie, co wymaga wydania decyzji przez starostę właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Regulacji poddano także zagadnienie postępowania z użytkowaniem wieczystym ustanowionym na tego rodzaju nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 9 ust. 2j w postępowaniach dotyczących mienia i zobowiązań wykreślonego podmiotu oraz w innych sprawach dotyczących gospodarowania tym mieniem Skarb Państwa jest reprezentowany przez starostę właściwego ze względu na ostatnią siedzibę wykreślonego podmiotu.

Ustawa nowelizująca była efektem prac parlamentu nad poselskim projektem ustawy opatrzonym nr druku 2816. Projekt przeszedł procedowanie przed izbami parlamentu bez większych poprawek, a proponowane rozwiązania cieszyły się powszechną, sejmową zgodą (za przyjęciem projektu po III czytaniu

głosowało 437 z 438 obecnych posłów). Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ze względu na pewność i bezpieczeństwo obrotu państwo nie może dłużej tolerować stanu, w którym wbrew obowiązującym regulacjom prawa krajowego i unijnego funkcjonują w obrocie podmioty nieprzerejestrowane do Krajowego Rejestru Sądowego. Uznano również, że [p]roponowanego rozwiązania nie można uważać za zbyt drastyczne dla podmiotów, które – co do zasady - z dniem 1 stycznia 2016 r. przestaną istnieć, ponieważ okres ponad 13 lat – liczony od wejścia w życie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 1 stycznia 2001 r. – stwarzał dostateczne możliwości złożenia wniosku o wpis podmiotu do Krajowego Rejestru Sądowego przy zachowaniu minimum staranności ze strony zainteresowanych podmiotów. Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 1 stycznia 2015 r.

Artykuł 2 Konstytucji ma następujące brzmienie:

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Jakkolwiek z *petitum* skargi inicjującej przedmiotowe postępowanie wynika, że wzorcem kontroli ma być art. 2 ustawy zasadniczej, to jednak już w jej uzasadnieniu Skarżąca doprecyzowała, że chodzi jej o *zasadę zaufania obywatela do państw[a]*, wyrażoną w *klauzuli państwa prawnego* wynikającej z art. 2 Konstytucji RP (uzasadnienie skargi, s. 3). Zresztą zarzut naruszenia tej właśnie zasady, jako jeden z nielicznych, może być podstawą do powołania art. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli, w skardze konstytucyjnej (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).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana niekiedy zasadą lojalności państwa wobec swoich obywateli) jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że owa zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223 wraz z literaturą i orzecznictwem tam przywołanymi) i od dawna traktowana jest jako fundament państwa prawnego, z którego Trybunał wyprowadzał dalsze szczegółowe reguły. Pokrywa się także w znacznej mierze z zasadą przewidywalności prawa, którą Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracował na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993, Nr 61, poz. 284).

Istota zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na tym, że działania prawodawcze państwa powinny zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki oparte na pewności prawa, która umożliwia tej jednostce przewidywanie działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Prawo musi zatem stwarzać swego rodzaju gwarancje, że obywatel, prowadząc swoje sprawy, nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz że jego działania podjęte zgodnie z obowiązującym prawem także w przyszłości będą uznane przez porządek prawny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Zasada ta wyraża się także w zakazie stanowienia takiego prawa, które staje się swoistą pułapką dla obywatela (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego

z dnia: 23 lipca 2013 r., sygn. P 4/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 82 i 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa odnosi się ponadto nie tylko do trybu stanowienia i formy stanowionego prawa, ale także do stosowania prawa, poczynając od jego wykładni (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 129). W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają bowiem prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, *op. cit.*; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, *op. cit.* i 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23).

Z zasadą lojalności państwa wobec obywateli powiązane jest założenie o racjonalności ustawodawcy, który nie może tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej (zob. wyrok TK z dnia 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126). Racjonalność ta wymaga stanowienia przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Za niezgodne z tą zasadą należy więc uznać wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy wprowadzenie takich regulacji mogłoby się wydawać celowe), które tworzą unormowania prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Jeśli bowiem odwołujemy się do zasady racjonalnego ustawodawcy, to tym samym musimy założyć, że każda nowa regulacja podyktowana jest identyfikowalnym i racjonalnym celem (zob.

wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84), poddał jednoznacznej krytyce wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej (Trybunał Konstytucyjny użył tu określenia „rozwiązania asystemowe”). Uznał, że podważa to zasadę zaufania do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak również jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, które nie polegają wyłącznie na właściwym redagowaniu tekstu normatywnego, ale także wymagają posługiwania się adekwatnymi (z uwagi na cel) konstrukcjami prawnymi.

Zasadą pochodną od zasady zaufania (lojalności) jest zasada ochrony praw nabytych, która: 1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych; 2) dotyczy praw podmiotowych już przysługujących określonym osobom (lub ekspektatyw tych praw); 3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną danej osoby, a więc 4) nie ma charakteru absolutnego; 5) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne; 6) nie obejmuje gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz niemających oparcia w porządku konstytucyjnym obowiązującym w momencie orzekania (zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU nr 4A/2006, poz. 42). Jeszcze w warunkach poprzedniego ustroju konstytucyjnego rozumiano tę zasadę jako zakaz pozbawiania obywateli praw i ekspektatyw lub ich ograniczania z naruszeniem istoty i bez przyznania pełnego ekwiwalentu za utracone uprawnienia (zob. orzeczenie z dnia 4 października 1989 r., sygn. K. 3/88, OTK ZU z 1989 r., poz. 2). Zasady tej nie należy utożsamiać z przyznaniem przez ustrojodawcę samoistnego prawa podmiotowego, lecz trzeba ją postrzegać jako

przesłankę oceny naruszeń konstytucyjnych praw i wolności (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 133 i przywołane tam orzecznictwo). Podkreślić jednak należy, że nie oznacza ona absolutnej nienaruszalności praw słusznie nabytych, ale zmian arbitralnych, które nie są podyktowane inną wartością konstytucyjną. Wynika z niej także obowiązek stworzenia warunków umożliwiających przystosowanie się zainteresowanych podmiotów do nowej sytuacji w odpowiednio długim horyzoncie czasowym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Z kolei art. 22 Konstytucji stanowi, że *[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

Wolność działalności gospodarczej jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20 Konstytucji i jednocześnie filar ustroju gospodarczego RP (zob. M. Szydło, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz. Art. 1 – 86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 604). W tym ujęciu zasada ta, na płaszczyźnie stanowienia prawa, tworzy po stronie władz publicznych obowiązki, zarówno o charakterze negatywnym (zakaz wydawania aktów prawnych kolidujących z tą zasadą), jak i pozytywnym (nakaz tworzenia warunków urzeczywistniających tę zasadę) [zob. *ibidem*]. Z kolei w procesie stosowania prawa realizacją zasady wolności działalności gospodarczej będzie stosowanie reguły *in dubio pro libertate* oraz zakaz rozszerzającej wykładni przepisów przewidujących wyjątki od przedmiotowej zasady (zob. *ibidem*).

W drugim ujęciu, art. 22 Konstytucji normuje jedną z podstawowych wolności jednostek i podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyroki

Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56 i 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71). Podmiotem tej wolności jest każda osoba fizyczna i prawna (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wstęp, art. 1 – 29, op. cit.*, s. 565). Z kolei treścią wolności działalności gospodarczej jest przede wszystkim swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych. Jak wskazuje się w doktrynie, zasada wolności gospodarczej implikuje prawo do podjęcia wszelkich działań ukierunkowanych na realizację podmiotowego prawa do wolności działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem wszakże, iż tego rodzaju działania nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, z zasadami uczciwej konkurencji, z dobrymi obyczajami oraz ze słusznym interesem konsumentów (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 605).

Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza ze względu 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 (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 22, *op. cit.*, s. 568). Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie jest bowiem rozumiana jako wolność absolutna. Jej ograniczenie jest dopuszczalne w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny, gdyż pełna swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach mogłaby zagrażać nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że ograniczeniami wolności działalności gospodarczej są regulacje, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania

działalności gospodarczej. Regulacje ustawowe, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie legalizacji działalności gospodarczej, poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej, zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające uprawnienia zawodowe, przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów, ochrony konkurencji i konsumentów, obciążeń publicznoprawnych, korzystania z pomocy publicznej, przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, kontroli i nadzoru państwowego, nie są objęte pojęciem ograniczeń (w rozumieniu art. 22 Konstytucji) wolności działalności gospodarczej. Należy je uznać – w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – raczej za przejaw swego rodzaju kształtowania przez prawodawcę wolności działalności gospodarczej, nie zaś jako jej ograniczenia, wymagające usprawiedliwienia na gruncie przesłanek z art. 22 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2; podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU seria A/2016, poz. 100).

W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się jednak, że w praktyce trudno jednoznacznie sformułować kryteria, według których możliwe byłoby odróżnić regulacje prawne stanowiące „właściwe” ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wymagające konstytucyjnego uzasadnienia na gruncie art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, od tych, które jedynie określają prawne ramy,

w jakich prowadzona może być działalność gospodarcza, i nie stanowią ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 615). Tym bardziej że również Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż w zakresie wolności działalności gospodarczej mieści się nie tylko wolność podejmowania działalności gospodarczej, ale także wolność jej wykonywania, co obejmuje swobodę podejmowania różnych składających się na działalność gospodarczą działań faktycznych i prawnych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, *op. cit.*, 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 62).

Artykuł 22 Konstytucji zawiera zatem szczególną klauzulę limitacyjną odnoszącą się w sposób specyficzny do wolności działalności gospodarczej. W związku z jej treścią ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest konstytucyjnie dopuszczalne, gdy spełnia przesłankę formalną (zostało ustanowione „w drodze ustawy”) oraz przesłankę materialną (istnieje „ważny interes publiczny” uzasadniający dane ograniczenie). Przepis ten, w zakresie, w jakim ustanawia obie wskazane przesłanki, ma więc charakter unormowania szczególnego względem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie trzeba podkreślić, że regulacji zawartej zarówno w art. 22, jak i w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie można sprowadzić wyłącznie do kwestii określenia formalnych i materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej czy innych konstytucyjnych wolności i praw. Artykuł 22 Konstytucji nie może być przeto traktowany wyłącznie jako regulacja o charakterze technicznym, dotycząca techniczno-legislacyjnej problematyki ustanawiania norm prawnych ingerujących w wolność działalności gospodarczej (M. Szydło, *op. cit.*, s. 602). Z przepisu art. 22 Konstytucji wynika wprawdzie *explicite* jedynie to, jaki jest zakres dopuszczalnych wyjątków od zasady wolności działalności gospodarczej, ale jednocześnie – jak już była o tym mowa – wypływa z niego *implicite* ogólna zasada wolności działalności gospodarczej. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji, poza

materialnymi i formalnymi przesłankami ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, określa również inne zasady wyznaczające zakres ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych: zasadę proporcjonalności oraz zasadę zakazu naruszania istoty wolności lub prawa. W konsekwencji, ograniczenia wolności działalności gospodarczej są dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji), jeśli są one konieczne w demokratycznym państwie oraz nie naruszają istoty tej wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być uzasadnione ważnym interesem publicznym (nie jest więc wymagane powołanie się na którekolwiek z dóbr uzasadniających ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej) oraz powinny spełniać warunek proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń, nie naruszając przy tym istoty wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69). W takim ujęciu art. 22 Konstytucji stanowi więc *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jedynie w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sferę wolności gospodarczej, wyłączając – w odniesieniu do usprawiedliwienia ograniczeń wolności działalności gospodarczej – stosowanie przesłanki zawartej w ogólnej klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, która pozwala usprawiedliwić wprowadzone ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jedynie ze względu na wartości wyczerpująco określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona wolności i praw innych osób).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w pojęciu „ważny interes publiczny” mieści się każdy przypadek konieczności ochrony dóbr z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Równocześnie jednak, w zakresie „ważnego

interesu publicznego” mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, toteż zakres dopuszczalnych ingerencji w wolność działalności gospodarczej jest – w zakresie ich materialnych podstaw – szerszy niż zakres dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104).

Jako że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorzec kontroli wynikający z art. 2 Konstytucji ma charakter pomocniczy, analizę konstytucyjności kwestionowanego unormowania należy rozpocząć od rozważań w przedmiocie jego zgodności z art. 22 ustawy zasadniczej.

W świetle zaprezentowanych wyżej uwag, badanie konstytucyjności zaskarżonej normy, z punktu widzenia wzorca wynikającego z art. 22 Konstytucji, powinno przebiegać dwustopniowo. Po pierwsze, rozważyć należy, czy kwestionowane unormowanie wpisuje się w swobodę kształtowania przez prawodawcę warunków podejmowania działalności gospodarczej, czy też stanowi przejaw jej ograniczenia. Ustalenie, że kwestionowany przepis wyraża normę przewidującą uniwersalne obowiązki, które wynikają z konieczności stworzenia przez ustawodawcę warunków dla realizacji wolności działalności gospodarczej, w zasadzie zwalniałoby z drugiego etapu badania, jakim byłaby ocena ograniczenia, w świetle wymogów konstytucyjnych.

Rozpocząć wypada od silniejszego zaakcentowania, że wyrażona w kwestionowanym przepisie norma ma charakter sankcjonujący, wobec normy sankcjonowanej, wyrażonej przez przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1 pwuKRS. Ta druga zobowiązywała podmioty, m. in. takie jak Skarżąca, do złożenia wniosku o rejestrację w KRS do 31 grudnia 2003 r. Kolejne ustawy nowelizujące przesunęły termin zachowania w mocy dotychczasowych wpisów, ale ustawodawca nigdy nie zmienił terminu wykonania obowiązku

przerejestrowania. Prawdą jest, że na przestrzeni czasu ustawodawca różnorodnie kształtował sankcje za niewykonanie rzeczzonego obowiązku, niekiedy rezygnując z nich w ogóle, co skutkowało powstaniem *lex imperfecta*. Niemniej jednak taki stan rzeczy nigdy nie zwalniał adresatów normy wyrażonej przez przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1 pwuKRS od wykonania przewidzianej nią powinności.

Uwzględniając powyższy kontekst, należy dojść do wniosku, że kwestionowana regulacja wpisuje się w *spectrum* przepisów dotyczących legalizacji działalności gospodarczej. Na każdym podmiocie gospodarczym ciążyą jakieś obowiązki dotyczące zaewidencjonowania jego działalności, co jest warunkiem minimalnym dla zapewnienia możliwości wpływania przez organy państwa na kształtowanie gospodarki, w tym zagwarantowania bezpieczeństwa obrotu. Z tego punktu widzenia kwestionowane unormowanie jest fragmentem regulacji o znaczeniu podstawowym, jeśli chodzi o tworzenie przez ustawodawcę warunków do korzystania z gospodarki wolnorynkowej, w tym podejmowania działalności gospodarczej. Bierność ustawodawcy na tym polu musiałaby oznaczać pozostawienie jednostkom zupełnej dowolności w zakresie podejmowania tego rodzaju działalności, a co za tym idzie, skutkowałyby niemożnością egzekwowania pozostałych przepisów, wyznaczających ramy omawianej wolności, a także przepisów ukierunkowanych na konstytucyjny obowiązek chronienia tejże.

Innymi słowy, przyjmując regulacje w zakresie legalizacji działalności gospodarczej, ustawodawca nie podejmuje za jednostki decyzji co do rozpoczęcia tej działalności, jej formy i przedmiotu, a także co do jej kontynuowania lub zaprzestania. Nie wprowadza także zakazu podejmowania takiej działalności lub nakazu jej zaniechania. W tym zakresie wolność jednostek nie doznaje uszczerbku, a omawiane przepisy są niejako gwarantem jej realizacji. Pewien stopień uporządkowania rynku jest bowiem warunkiem tego, aby gospodarka wolnorynkowa, na skutek działań podejmowanych przez ustawodawcę, była

także społeczną, jak tego wymaga ustawa zasadnicza (art. 20 Konstytucji). Nie jest zatem tak, że ustawodawca wprowadził kontestowany przepis, kierując się wolą przedmiotowej lub podmiotowej reglamentacji działalności lub chcąc z jakichś względów ograniczyć przedsiębiorców w samodzielnym podejmowaniu decyzji czy działań co do zakończenia aktywności na polu gospodarczym. Ustawodawca przewiduje jedynie obowiązek zaewidencjonowania podjętych decyzji, a w kwestionowanym unormowaniu przyjmuje pewną fikcję prawną, polegającą na uznaniu, że podmiot, który przez ponad 13 lat swojej decyzji nie zgłosił, nie ma dalszej woli prowadzenia działalności gospodarczej.

W świetle powyższego, 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 tej wolności. W konsekwencji art. 22 Konstytucji nie może być w tym wypadku adekwatnym wzorcem kontroli, a zatem należy przyjąć, że art. 9 ust. 2a zd. 1 pwuKRS, w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje rolnicze spółdzielnie produkcyjne za wykreślone z rejestru sądowego, nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji.

Powyższe rozważania rzutują także na kwestię oceny zgodności kontestowanej normy z zasadą ochrony praw słusznie nabytych i zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Przypomnieć jednak należy, że – ze wskazywanych wyżej powodów formalnych – w tym miejscu nie jest oceniany ten aspekt naruszenia omawianych zasad, który łączony jest przez Skarżącą z zarzutem pozbawienia jej prawa do sądu.

Analizując zarzut Skarżącej w pozostałym zakresie, w pierwszej kolejności, nie sposób podzielić argumentację o naruszeniu przez ustawodawcę lojalności względem obywateli lub zastawieniu na nich pułapki. Nie jest bowiem tak, że ustawodawca arbitralnie postanowił o odebraniu określonej grupie

podmiotów wolności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, z której wcześniej podmioty te korzystały. Ustawodawca nałożył obowiązek przerejestrowania i wyznaczył dostateczny horyzont czasowy jego wykonania. Owszem, na przestrzeni znaczącego okresu ustawodawca modyfikował skutki niewykonania obowiązku. Z punktu widzenia pewności obrotu i bezpieczeństwa prawnego jednostek nie było to postępowanie optymalne, jednak nie uprawnia jeszcze do formułowania twierdzeń o elemencie zaskoczenia adresatów normy lub nieprzewidzianym zrewidowaniu dotychczasowych reguł. Ustawodawca nie dawał również powodów do oczekiwania, że będzie tolerował dualizm rejestrowy, skoro nowe wpisy w starych rejestrach od dawna nie były możliwe. Aktywni uczestnicy 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 było raczej zachowaniem, którego należało się po ustawodawcy spodziewać, niżli zaskoczeniem dla adresatów normy. W tym stanie rzeczy nie można się zgodzić, że ustawodawca postąpił wbrew zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Co się zaś tyczy drugiej zasady, wynikającej z art. 2 ustawy zasadniczej i będącej wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie, nie podobna twierdzić, że powyższy stan rzeczy sprawił, iż po stronie podmiotów, które ustawowego obowiązku nie wykonały, powstało prawo lub ekspektatywa znajdująca odbicie w obowiązku ustawodawcy tolerowania stanu bezprawności, które pozostawałyby pod ochroną konstytucyjną. Wszak *ex iniuria ius non oritur*. Zarzut Skarżącej byłby być może aktualny wówczas, kiedy ustawodawca, wprowadzając konstrukcję wykreślenia podmiotu z rejestru *ex lege*, w ogóle nie stworzyłby możliwości przeniesienia wpisu do KRS lub wyznaczył taki czas na przerejestrowanie, który faktycznie by to uniemożliwił. Dopiero wtedy

konstrukcja taka dotykałaby w ogóle jakiegoś prawa, w tym przypadku do samodecydowania o prowadzeniu działalności gospodarczej, i podlegałaby ocenie z punktu widzenia omawianej w tym miejscu zasady konstytucyjnej.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że art. 9 ust. 2a zd. 1 p.w.u.KRS, w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje rolnicze spółdzielnie produkcyjne za wykreślone z rejestru sądowego, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, także wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego