



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 15/19  
BAS-WAKU-634/19

Warszawa, 17 października 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. data	17. 10. 2019
Nr wg IZD	

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej R  
w Ż - z 15 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 15/19),  
jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770, ze zm.) w części zawierającej zwrot „uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.” **jest zgodny** z art. 22 Konstytucji.

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

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

W dniu 25 marca 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej R w Ż z 15 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 15/19).

Przedmiotem kontroli wskazanym przez skarżącą są przepisy art. 9 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 2i ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770, ze zm.; dalej: p.w. KRS).

Kwestionowane przepisy art. 9 p.w. KRS stanowią odpowiednio:

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

„2b. Z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w ust. 2a. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotów, o których mowa w ust. 2a. Prawa wspólników, członków spółdzielni i innych osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym wygasają z chwilą wykreślenia podmiotu z rejestru”.

„2i. 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. Użytkowanie wieczyste ustanowione na nieruchomości, której właścicielem jest Skarb Państwa, nie wygasa. Jeżeli nie ma praw obciążających użytkowanie wieczyste lub prawa takie wygasły ani nie zostało wszczęte postępowanie w celu dochodzenia lub zaspokojenia roszczeń określonych

w ust. 2c, Skarb Państwa może złożyć wniosek o wykreślenie prawa użytkowania wieczystego z księgi wieczystej. Do wniosku należy dołączyć zaświadczenie starosty o wygaśnięciu lub nieistnieniu praw obciążających użytkowanie wieczyste oraz o nieistnieniu lub wygaśnięciu roszczeń określonych w ust. 2c. Użytkowanie wieczyste wygasa z chwilą uprawomocnienia się wpisu o wykreśleniu”.

## **II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej**

1. Stan faktyczny został zrekonstruowany przez TK w postanowieniu z 26 lutego 2019 r., sygn. akt Ts 97/18. Skarżąca, która od 1980 r. ujawniona była w Rejestrze Sądowym (dalej: RS), wystąpiła do sądu z wnioskiem o wpisanie jej do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS). Wniosek ten został odrzucony postanowieniem referendarza sądowego przy Sądzie Rejonowym w O – Sąd Gospodarczy Wydział Krajowego Rejestru Sądowego z października 2016 r. (sygn. akt Ns-Rej.KRS ). Skarżąca wniosła skargę na postanowienie referendarza do Sądu Rejonowego w O Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: Sąd Rejonowy), który rozstrzygnięciem z lutego 2017 r.

odrzucił środek zaskarżenia. Postanowienie to zostało uchylone czerwca 2017 r. przez Sąd II instancji. W rezultacie, po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez sąd I instancji, odrzucono wniosek o wpis skarżącej do KRS. Na to postanowienie skarżąca wniosła zażalenie, które zostało oddalone postanowieniem Sądu Okręgowego w O Wydział Gospodarczy z marca 2018 r.

2. Na etapie wstępnej kontroli pojawił się problem zdolności skargowej skarżącej, która utraciła podmiotowość prawną, a wraz z nią zdolność sądową. Trybunał Konstytucyjny nadał jednak bieg skardze. Sąd konstytucyjny „uwzględnił to, że przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej poddanej wstępnemu rozpoznaniu są przepisy określające skutki prawne – powstające z mocy ustawy – wynikające z niedochowania terminu złożenia przez podmiot podlegający obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego wniosku o wpis (przerejestrowanie) do właściwego rejestru. Skutki te polegają głównie na utracie *ex lege* osobowości prawnej przez taki podmiot oraz nieodpłatnym nabyciu jego

mienia przez Skarb Państwa. Zdaniem Trybunału, w wypadkach, w których przedmiotem zaskarżenia są przepisy ustaw lub innych aktów normatywnych przewidujące utratę z mocy prawa osobowości prawnej przez osoby prawne w razie zaistnienia określonych w nich przesłanek, podmioty, wobec których takie przepisy zostały zastosowane, muszą mieć możliwość dochodzenia ochrony przysługujących im wolności i praw konstytucyjnych na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie takie podmioty korzystają z legitymacji skargowej. Odmienne odczytanie użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji pojęcia «każdy» niweczyłoby skuteczność ochrony konstytucyjnej gwarantowanej przez instytucję skargi konstytucyjnej i stanowiło nieuzasadnione ograniczenie przysługującego każdemu konstytucyjnego prawa do wniesienia takiej skargi” (postanowienie z 26 lutego 2019 r., sygn. akt Ts 97/18).

Sejm zgadza się ze stanowiskiem TK, że skardze należało nadać bieg. Niezależnie od tego, należy jednak podnieść wątpliwość, czy skarżącym w sprawie jest spółdzielnia, czy osoba fizyczna (osoby fizyczne), działająca (działające) w charakterze jej organu lub będąca uczestnikiem tejże osoby prawnej. Jak słusznie podnosi się w doktrynie prawa, skarga konstytucyjna osób prawnych jest ukierunkowana na ochronę konstytucyjnych praw i wolności osób fizycznych, tworzących korporacyjny podmiot prawa. Z drugiej jednak strony, w orzecznictwie TK utrwalił sobie drogę pogląd, w myśl którego skarga przysługuje osobie prawnej pod warunkiem, że dotyczy jej praw i wolności. „Wydaje się oczywiste, że pewne prawa (np. prawo własności) lub wolności (np. prowadzenia działalności gospodarczej) muszą – ze swej istoty – obejmować nie tylko osoby fizyczne, ale też podmioty nie będące osobami fizycznymi. Konstytucja statuuje też pewne prawa i wolności odnoszące się do podmiotów zbiorowych (np. związków zawodowych, związków wyznaniowych itd.). Instytucja skargi konstytucyjnej, ukształtowana w Europie dopuszcza skargę każdego podmiotu – nie tylko osoby fizycznej – na naruszenie prawa podstawowego gwarantowanego w konstytucji, jeżeli jest podmiotem tego prawa. Jednakże osobom prawnym tylko wtedy, gdy są beneficjentami określonych praw podstawowych (Ts 9/98) [...]. Naruszone prawo musi więc należeć do kategorii tych praw wyrażonych w konstytucji, których podmiotem jest skarżąca osoba prawna” (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99).

Przenosząc powyższe na grunt sprawy należy zauważyć, że w świetle prawa, skarżąca utraciła osobowość prawną z dniem stycznia 2016 r., a tym samym

zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych i zdolność sądową. Jej sytuację prawną można porównać do sytuacji spółdzielni w fazie przed rejestracją, gdyż nie posiada osobowości prawnej, a jej działania zmierzają do jej nabycia (przywrócenia). Pomocną do wyjaśnienia zagadnienia legitymacji skargowej byłaby konstrukcja „spółdzielni w organizacji”, jednak ustawodawca nie przewiduje takiej formy działania i nie przyznaje jej zdolności prawnej (postanowienie SN z 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt I CZ 17/06). Innymi słowy: „Przepisy ustawy spółdzielczej nie przewidują żadnej formy organizacyjnej członków aż do chwili wpisania spółdzielni do rejestru. Jest to wyraz założenia ustawodawcy, że w zasadzie założyciele spółdzielni powinni powstrzymać się od działalności gospodarczej do czasu zarejestrowania spółdzielni. Tworzona spółdzielnia znajduje się w szczególnej sytuacji *in statu nascendi*, lecz konieczne działania założycieli, komisji organizacyjnej i wybranego zarządu przyszłej spółdzielni nie świadczą o jakimś szczególnym «korporacyjnym» ich charakterze [...]» (K. Królikowska, *Komentarz do art. 6, [w:] Prawo spółdzielcze i mieszkaniowe. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018, t. IVa, nb 13). W nauce prawa i orzecznictwie przyjmuje się, że założyciele, których celem jest powołanie osoby prawnej, tworzą porozumienie na zasadzie spółki cywilnej między określonymi osobami. Z kolei „Istnienie spółki cywilnej między założycielami wywołuje ten skutek, że powstają wspólne prawa, a przede wszystkim wspólne obowiązki i zobowiązania na skutek działań założycieli zmierzających do skutecznego założenia spółdzielni. Istnienie umowy spółki cywilnej ma skutek prawny między założycielami między sobą oraz między założycielami i osobami trzecimi” (K. Królikowska, *op. cit.*, nb. 14). „Założycieli wybranych do zarządu należy traktować jako umocowanych z mocy tego wyboru do prowadzenia spraw w ramach zawartej umowy założycieli o założenie spółdzielni (por. Gersdorf, Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze*, 1985, s. 32)” (K. Królikowska, *op. cit.*, nb. 18). Stosując przez analogię powyższą konstrukcję, należy rozważyć, czy skarżącym nie powinni być członkowie zarządu, którzy podjęli działania w celu ujawnienia w KRS spółdzielni rozwiązanej wskutek wykreślenia z rejestru i odmowy wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym.

3. Zdaniem skarżącej, zakwestionowane przepisy naruszają: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) art. 22 (ograniczenie swobody działalności gospodarczej), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 21 (zasada ochrony własności) i art. 64 ust. 1 (prawo własności) Konstytucji.

4. Zaskarżone przepisy normują skutki braku wpisu (rejestracji) spółdzielni w Krajowym Rejestrze Sądowym. Zdaniem skarżącej, „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 [...] stanowi naruszenie 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 nie istnieje z mocy prawa, a jej majątek przeszedł na własność Skarbu Państwa” (skarga, s. 5).

Jak wynika z petitum skargi, „art. 9 ust. 2a p.w. KRS w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje podmioty za wykreślone z rejestru, jest niezgodny z art. 22 Konstytucji i wywodzoną z niego wolnością prowadzenia działalności, a także narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). „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”.

Skarżąca zauważa, że najdalej idącym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej jest zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku skarżącej, ustawodawca nie wprowadził takiego zakazu, ale bardziej dotkliwą sankcją: „[...] 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 [...]. 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 zdecydowano, że traci ona status - 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” (skarga, s. 10).

Zaskarżony przepis ma być również niezgodny z art. 45 Konstytucji, ponieważ nie gwarantuje instrumentów pozwalających na sądową kontrolę wykreślenia podmiotów z rejestru sądowego. „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 stycznia 2016 r. Skarżąca 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 podmioty zostały wykluczone z obrotu gospodarczego bez możliwości zakwestionowania regulacji zawartych w art. 9 ust. 2a ustawy" (skarga, s. 14).

W opinii skarżącej, art. 9 ust. 2b w związku z ust. 2i zdanie pierwsze p.w. KRS narusza zasadę ochrony prawa własności wynikającą z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, a także ogranicza prawo obywateli do słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia 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 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” (skarga, s. 14-15).

Jak podnosi skarżąca: „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. Niezrozumiałe 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 decyzja, 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”. Tak więc zaskarżona regulacja stanowi ukrytą formę wywłaszczenia.

Skarżąca zauważa ponadto, 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 [powinno być ani – uwaga własna] nie wprowadził żadnej procedury przymuszającej 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”. W konkluzjach, skarżąca wskazuje, że: „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”.

### III. Analiza formalnoprawna

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

2. Pierwszy problem dotyczy przedmiotu kontroli, którym ma być art. 9 ust. 2b w związku z ust. 2i zdanie pierwsze p.w. KRS. Jest on, zdaniem skarżącej, niezgodny z prawem własności (art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także prawem do słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia mienia na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Jak wynika z analizowanego stanu faktycznego, skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego w O z wnioskiem o jej „przerejestrowanie” do Krajowego Rejestru Sądowego. Sąd zaś odmówił dokonania wpisu do KRS z powodu utraty przez spółdzielnię zdolności prawnej i zdolności sądowej, ponieważ uznał ten podmiot, w świetle art. 9 ust. 2a p.w. KRS, za usunięty z rejestru sądowego (spółdzielnia była ujawniona w Rejestrze S od lipca 1980 r.; ostatni wpis w rejestrze pochodzi z 1998 r.) i pozbawiony osobowości prawnej. Sprawa zawisła przed sądem I i II instancji nie dotyczyła ani majątku zlikwidowanej spółdzielni, ani też przejścia tego majątku na starostę. Była bowiem zainicjowana wnioskiem o wpis do KRS.

Okoliczność, że art. 9 ust. 2b w związku z ust. 2i zdanie pierwsze p.w. KRS jest irrelevantny dla sprawy toczącej się z udziałem skarżącej, dostrzegł również Sąd II instancji: „Na koniec przypomnieć jedynie wypada, iż z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa nabył nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w art. 2a ustawy. Jednocześnie Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania tych podmiotów. Prawa wspólników, członków spółdzielni i innych osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym wygasają z chwilą wykreślenia podmiotu z rejestru. Kwestia konstytucyjności 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” (postanowienie Sądu Okręgowego w O Wydział Gospodarczy z marca 2018 r., sygn. akt ).

Przepis art. 9 ust. 2b w związku z ust. 2i zdanie pierwsze p.w. KRS nie może, zdaniem Sejmu, być przedmiotem kontroli TK w sprawie zainicjowanej skargą,

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

Wobec powyższego Sejm wnosi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u. TK), o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 9 ust. 2b w związku z ust. 2i zdanie pierwsze p.w. KRS z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3. Kolejny problem formalnoprawny dotyczy wzorca kontroli, którym jest art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, utrata osobowości prawnej przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną nastąpiła *ex lege*, a konkretnie na podstawie art. 9 ust. 2a p.w. KRS. Z przepisu tego nie wynikał obowiązek sądu wydania orzeczenia w przedmiocie „uznania podmiotu za wykreślony z rejestru”. Ponadto, nie przyznawał on żadnych środków kontroli takiego postanowienia. Innymi słowy, art. 9 ust. 2a p.w. KRS jest niezgodny z art. 45 Konstytucji, ponieważ nie gwarantuje sądowej kontroli „uznania podmiotu za wykreślony z rejestru”.

Jak wynika z akt sprawy, skarżąca nie wykazała, by kiedykolwiek podejmowała próbę wszczęcia postępowania sądowego w zakresie „usunięcia” z rejestru, a organ sądowy stwierdził brak drogi sądowej. W rezultacie, nie uzyskała ona ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanej normy, ujętej w art. 9 ust. 2a p.w. KRS. Zaniechanie to wyklucza możliwość merytorycznego

rozpoznania skargi konstytucyjnej w części dotyczącej art. 45 Konstytucji. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wyrażany jest pogląd, w myśl którego: „do zbadania zgodności z Konstytucją przepisów zamykających drogę sądową bądź wykluczających dopuszczalność wniesienia do sądu określonego środka prawnego konieczne jest uprzednie uzyskanie orzeczenia w przedmiocie odrzucenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka. Dopiero dysponując takim orzeczeniem, skarżąca mogłaby dochodzić stwierdzenia naruszenia prawa do sądu” (postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 36/12; por. także m.in. postanowienia TK z: 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 173/08; 19 marca 2010 r., sygn. akt Ts 157/09). W postanowieniu z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 36/12, Trybunał zauważył: „Choć w analizowanym stanie faktycznym nie budziło wątpliwości, że skarżącemu nie przysługiwało zażalenie, nie powinien być on – mając w perspektywie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – zrezygnować z tego środka zaskarżenia. Tylko w ten sposób mógł bowiem doprowadzić do wydania, w oparciu o kwestionowaną regulację, postanowienia o odrzuceniu zażalenia, a tym samym do «ujawnienia» przedmiotu skargi konstytucyjnej”.

4. Sejm pragnie zwrócić uwagę, że skarżąca, kwestionując brak drogi sądowej, podnosi: „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 podmioty zostały wykluczone z obrotu gospodarczego bez możliwości zakwestionowania regulacji zawartych w art. 9 ust. 2a ustawy [...]”.

Tak sformułowany zarzut mógłby być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje jednak poza zakresem kognicji Trybunału. Trzeba wszak pamiętać, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności określona jest w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje w sposób bezpośredni możliwości kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim nie zawierają one określonej treści normatywnej. *De constitutione lata* Trybunał Konstytucyjny rozróżnia jednak

zaniechanie ustawodawcze od pominięcia ustawodawczego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądu konstytucyjnego „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast posiada kompetencję do orzekania o tzw. pominięciach.

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

Ponadto, „pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania - wszystkie lub tylko niektóre - w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie” (zob. wyrok TK

z 6 listopada 2012 r., sygn. akt sygn. akt K 21/11). Przez pominięcie prawodawcze Trybunał rozumie również „sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

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

Brak unormowania w kwestionowanej ustawie procedury sądowego stwierdzenia „usunięcia z rejestru” jest intencjonalnym i uzasadnionym działaniem ustawodawcy. Celem zaskarżonej regulacji było przymuszenie do ujawnienia w KRS osób prawnych figurujących w rejestrach sądowych. Obowiązek wpisania do KRS został nałożony na spółdzielnię w 2001 r. i mimo obowiązku ustawowego nie został przez nią wykonany do 31 grudnia 2015 r. Takie zachowanie należy uznać za przejaw działania zagrażającego obrotowi gospodarczemu i braku poszanowania prawa, co jest konstytucyjnym obowiązkiem każdego. Trzeba również dodać, że termin „przerejestrowania” podmiotów wpisanych w dotychczasowych rejestrach sądowych był kilkakrotnie wydłużany. Pierwotnie upływał on 31 grudnia 2003 r. (art. 7 w związku z art. 8 ust.1 p.w. KRS w brzmieniu pierwotnym). Ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 2010 nr 106 poz. 671) wprowadziła ust. 2 do art. 9 w brzmieniu: „Do czasu rejestracji, zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2013 r., zachowują moc dotychczasowe wpisy w rejestrach sądowych”. Następnie ustawą z dnia 22 listopada

2013 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 2013 poz. 1622) dokonano zmiany treści art. 9 ust. 2: „Do czasu rejestracji, zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r., zachowują moc dotychczasowe wpisy w rejestrach sądowych”. Kolejna nowelizacja, przeprowadzona ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 192; dalej: ustawa z 2014 r.), wprowadziła zaskarżony art. 9 ust. 2a p.w. KRS. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2014 r. podnoszono, że:

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

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

Po trzecie, „Proponowanego rozwiązania nie można uważać za zbyt drastyczne dla podmiotów, które – co do zasady - z dniem 1 stycznia 2016 r. przestaną istnieć, ponieważ okres ponad 13 lat – liczony od wejścia w życie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 1 stycznia 2001 r. – stwarzał dostateczne możliwości złożenia wniosku o wpis podmiotu do Krajowego Rejestru Sądowego przy zachowaniu minimum staranności ze strony zainteresowanych podmiotów [...]. Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że ze względu na pewność i bezpieczeństwo obrotu państwo nie może dłużej tolerować stanu, w którym wbrew obowiązującym regulacjom prawa krajowego i unijnego funkcjonują w obrocie podmioty nieprzerejestrowane do Krajowego Rejestru Sądowego”.

W przypadku skarżącej ostatni wpis do rejestru spółdzielni datowany jest na 1998 r. Ta okoliczność może dowodzić prawdziwości tezie, że rejestry sądowe zawierały dane niezgodne z rzeczywistością. Powołanie do życia KRS podyktowane było uporządkowaniem obrotu gospodarczego. Ustawodawca, o czym już była mowa, kilkakrotnie wydłużał termin zamknięcia rejestrów. W tym stanie rzeczy, należy uznać, że brak procedury sądowego stwierdzenia „usunięcia z rejestru” jest intencjonalnym i uzasadnionym działaniem ustawodawcy. Stanowi przykład zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji TK.

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

5. Skarżąca podnosi naruszenie art. 2 Konstytucji, a w szczególności zasady: zaufania obywateli do państwa i prawa, poprawnej legislacji i ochrony praw nabytych. Jakkolwiek w piśmie wskazuje, że zasady konstytucyjne nie mogą stanowić samodzielnych wzorców, to skądinąd nie uzasadnia naruszenia konstytucyjnych praw i wolności w związku z niezachowaniem przez prawodawcę standardów demokratycznego państwa prawnego. Dołączone do skargi uzasadnienie zarzutów wskazuje na samodzielny charakter argumentacji w tym zakresie. Ich istota sprowadza się do braku procedury sądowego stwierdzenia „usunięcia z rejestru”. Nieuregulowanie tej materii w ustawie, o czym była mowa powyżej, należy kwalifikować jako zaniechanie prawodawcze, które nie podlega kognicji TK.

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

6. Mając powyższe na uwadze, istota sporu zawisłego przed TK sprowadza się do pytania, czy art. 9 ust. 2a p.w.KRS w części zawierającej zwrot „uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.” jest zgodny z art. 22 Konstytucji.



#### IV. Wzorce konstytucyjne

Skarżąca podniosła zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej. Treść przywołanego wzorca kontroli została zrekonstruowana przez Sejm w stanowisku z 4 stycznia 2012 r., wyrażonego w sprawie o sygn. akt K 29/12, BAS-WPTK-1775/12).

Przepis art. 22 Konstytucji został umieszczony w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita” i stanowi: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uformował się pogląd, w myśl którego przepis ten pełni dwojaką funkcję. „Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą” (zob. wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01. Zob też B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s.125 i n.)

W nauce prawa wolność działalności gospodarczej jest postrzegana jako „[Z]łożona sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki znajdują się względem państwa”, zawierająca w swojej strukturze prawnej „[P]rawo do tego, by państwo podejmowało stosowne działania faktyczne i prawne chroniące podmioty tej wolności przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prywatnych, ingerujących w przedmiot działalności” (zob. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podmiotowe*, Bydgoszcz 2011, s. 56 i 59). Z konstytucyjnie gwarantowaną swobodą gospodarczą skorelowane jest jeszcze inne zadanie państwa, polegające na wspieraniu gospodarki. Chodzi tu w istocie o zapewnienie materialnych warunków funkcjonowania tej wolności (*ibidem*, s. 67).

Ustalając adresatów analizowanej wolności, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „[Z] użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań

faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi” (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

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

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., o sygn. akt SK 24/02 wyraził pogląd, w myśl którego „[A]rt. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki [...], to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. [...] Uzasadnione jest również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli «ważnego interesu publicznego» w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny, rozważając problem dopuszczalnych ograniczeń sfery wolności gospodarczej, stwierdził, iż pewne obowiązki nakładane na przedsiębiorców nie mogą być postrzegane jako naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji. Nie są więc

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

## **V. Analiza materialnoprawna**

1. Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą (art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1285, ze zm.; dalej: p.s.). Może także prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Z kolei celem powołania rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków. Spółdzielnia może również prowadzić inną działalność gospodarczą (art. 138 p.s.). Spółdzielnia nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do KRS (art. 11 p.s.). Obowiązek ujawnienia spółdzielni i jej danych w rejestrze przedsiębiorców KRS został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2001 r. przez ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 986, ze zm.; dalej: u.KRS). „Z ustawy spółdzielczej zniknęły natomiast przepisy regulujące dotychczas istnienie i organizację rejestru spółdzielni (art. 8, 8a, 10 i 12, 12a § 2 zd. 2 i art. 13 p.s. zostały skreślone przez art. 66 pkt 2, 3, 4, 5 i 6 u. KRS)” (K. Królikowska, *Komentarz do*

art. 7, [w:] *Prawo spółdzielcze i mieszkaniowe. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018, t. IVa, nb 1-3).

Krajowy Rejestr Sądowy jest prowadzony w systemie teleinformatycznym przez właściwy sąd rejonowy (dalej: sąd rejestrowy). Ma on charakter jawny, a każdy ma prawo dostępu do danych w nim zawartych. Domniemywa się, że dane wpisane do rejestru są prawdziwe, zaś podmiot w nim ujawniony ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zgłoszeniem nieprawdziwych danych lub niezgłoszeniem danych podlegających obowiązkowi wpisu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności (art. 18 u. KRS). Stanowiący element systemu rejestrowego KRS rejestr przedsiębiorców składa się z 6 działów. W dziale 1 rejestru przedsiębiorców zamieszcza się dane każdego podmiotu, które obejmują przede wszystkim nazwę lub firmę, pod którą działa; oznaczenie jego formy prawnej; siedzibę i adres; oznaczenie jego poprzedniego numeru rejestru sądowego; NIP albo informację o jego unieważnieniu lub uchyleniu; w przypadku gdy podmiot je posiada – adres strony internetowej i adres poczty elektronicznej; w przypadku podmiotu niebędącego osobą fizyczną – informacje o statucie lub umowie, wzmiankę o ich zmianie, okres, na który podmiot został utworzony, a także jego numer identyfikacyjny REGON. Dział 2 rejestru przedsiębiorców obejmuje między innymi dane dotyczące: organu uprawnionego do reprezentowania podmiotu oraz osób wchodzących w jego skład, ze wskazaniem sposobu reprezentacji, oznaczenie organów nadzoru wraz z ich składem osobowym; wzmianki o zawieszeniu członków organu, o ile przepis szczególny przewiduje zawieszenie członka organu. Z kolei w dziale 3 rejestru przedsiębiorców zamieszcza się informację o przedmiocie działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD); wzmiankę o złożeniu sprawozdania z działalności, jeżeli przepisy o rachunkowości wymagają jego złożenia do sądu rejestrowego; wzmiankę o złożeniu sprawozdania z płatności na rzecz administracji publicznej oraz skonsolidowanego sprawozdania z płatności na rzecz administracji publicznej, jeżeli przepisy o rachunkowości wymagają jego złożenia do sądu rejestrowego; wzmiankę o braku obowiązku sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego; informację o dniu kończącym rok obrotowy. W następnym dziale 4 rejestru przedsiębiorców ujawnia się: zaległości podatkowe i celne objęte egzekucją, jeżeli dochodzona należność nie została uiszczona w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji; datę wszczęcia egzekucji tych

należności oraz wysokość pozostałych do wyegzekwowania kwot, datę i sposób zakończenia egzekucji; należności, do których poboru jest obowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, objęte egzekucją, jeżeli dochodzona należność nie została uiszczona w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji; datę wszczęcia egzekucji tych należności oraz wysokość pozostałych do wyegzekwowania kwot, datę i sposób zakończenia egzekucji; oznaczenie wierzyciela podmiotu oraz jego wiarygodność, jeżeli posiada tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko podmiotowi i nie został zaspokojony w ciągu 30 dni od daty wezwania do spełnienia świadczenia; w przypadku wiarygodności solidarnych ujawnieniu w rejestrze podlega jedynie wierzyciel; informacje o zabezpieczeniu majątku dłużnika w postępowaniu w przedmiocie ogłoszenia upadłości albo w postępowaniu restrukturyzacyjnym przez ustanowienie tymczasowego nadzorca sądowego lub zarządcy przymusowego i jego zmianach lub o nadzorcy sądowym lub zarządcy ustanowionym w postępowaniu restrukturyzacyjnym, który pełni funkcję po prawomocnym umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego w związku ze złożeniem uproszczonego wniosku o otwarcie postępowania sanacyjnego albo uproszczonego wniosku o ogłoszenie upadłości, zawieszeniu prowadzonych przeciwko dłużnikowi egzekucji, a także o oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości na podstawie art. 13 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344 i 2491 oraz z 2018 r. poz. 398 i 685). Dział 5 rejestru obejmuje wzmiankę o powołaniu i odwołaniu kuratora, zaś dział 6 - informacje o otwarciu i zakończeniu likwidacji, ustanowieniu zarządu i zarządu komisarycznego; informacje o wszczęciu i zakończeniu przymusowej restrukturyzacji; dane o osobie likwidatora wraz ze sposobem reprezentacji, zarządcy oraz zarządcy komisarycznego; dane o osobie administratora; informację o zawieszeniu albo wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej. Podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców są obowiązane zgłaszać powyższe dane, a także ich zmiany, niezależnie od obowiązków wynikających z odrębnych przepisów, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 47 u. KRS).

Powołanie do życia KRS wynikało z potrzeb rozwijającej się gospodarki i obrotu gospodarczego. Jawność, prawdziwość i rzetelność danych przedsiębiorstw jest bowiem niezbędna dla prawidłowego działania rynku. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „dla samych podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) jest niezbędne, ażeby ich przedsiębiorstwa mogły być łatwo identyfikowane przez

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

2. Problem konstytucyjności art. 9 p.w. KRS był przedmiotem analizy Sejmu jako uczestnika postępowania przed TK w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym o sygn. akt P 13/18. Została ona przedstawiona TK pismem Marszałka Sejmu z 13 maja 2019 r., BAS-WAKU-2718/18. Sejm dokonał ogólnej charakterystyki zaskarżonej regulacji. Przyjął wówczas, że przewidziana w art. 9 ust. 2a i 2b p.w.

KRS konstrukcja wygaśnięcia praw w spółce oraz rozwiązania spółki, jako konsekwencja kilkunastoletniej bierności członków zarządu spółki i jej wspólników, nawiązuje do wspólnych założeń aksjologicznych i funkcjonalnych leżących u podstaw wszelkich instytucji mieszczących się w zbiorczej kategorii dawności (jak np. przemilczenie, zasiedzenie, przedawnienie czy terminy zawite). Na rzecz takiego myślenia przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, „Podstawowymi elementami należącymi do konstrukcji dawności w przypadku instytucji z art. 9 ust. 2a i 2b p.w. KRS, podobnie jak w przypadku zasiedzenia czy terminów zawitych, są: 1) upływ czasu 2) bierność podmiotu, od którego aktywności zależy utrzymanie istniejącego prawa oraz 3) usunięcie sprzeczności między długotrwałym stanem faktycznym [w przypadku art. 9 ust. 2a i 2b p.w. KRS brak wpisu podmiotu we właściwym rejestrze może co najmniej budzić wątpliwości osób trzecich w odniesieniu do jego statusu i podmiotowości] a stanem prawnym, w którym podmioty, zgodnie z założeniem ustawodawcy, przejściowo niewpisane do KRS zachowują podmiotowość mimo niespełnienia podstawowych wymogów dotyczących jasności funkcjonowania osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną” (zob. stanowisko Sejmu z 13 maja 2019 r., BAS-WAKU-2718/18, s. 19).

Po drugie, polski system prawny zawiera regulacje, na podstawie których można utracić określone uprawnienia, np. prawo własności na podstawie normy ustawowej o charakterze abstrakcyjnym. „Analogiczne konstrukcje dotyczą także innych praw majątkowych” (zob. stanowisko Sejmu z 13 maja 2019 r., BAS-WAKU-2718/18, s. 13), np. zasiedzenie, utrata własności rzeczy zgubionej, terminy zawite prawa materialnego, których upływ skutkuje utratą określonego prawa. „Wszystkie wymienione wyżej konstrukcje związane z upływem czasu (zasiedzenie, przemilczenie, przedawnienie, terminy zawite) kwalifikowane są niekiedy w literaturze jako szeroka kategoria przedawnienia, przy czym instytucje prowadzące do nabycia prawa przez inny podmiot określane są niekiedy jako przedawnienie nabywcze, instytucje prowadzące natomiast do utraty lub ograniczenia prawa jako przedawnienie umarzające [...] (ibidem, s. 15). Istota konstrukcji „dawności” nabywczej i umarzającej w prawie cywilnym przejawia się w braku ochrony jako skutku bierności osoby wierzyciela, osoby uprawnionej przez ustawowo określony czas (zob. B. Kordasiewicz [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 2, red. A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 714B, s. 702).

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

3. Niezależnie od powyższego stanowiska, Sejm pragnie dodać, że zaskarżona ustawa miała charakter przejściowy i łagodziła skutki nowych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców, zachowując przy tym ład i porządek prawny. Jak już wskazywano, Krajowy Rejestr Sądowy został powołany ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 986, ze zm.; dalej: u. KRS), która weszła w życie 1 stycznia 2001 r. i zobowiązała spółdzielnie do ujawnienia działalności w rejestrze przedsiębiorców. Zaskarżona natomiast ustawa regulowała kwestie intertemporalne (T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 102), w ramach



których ustawodawca: a) zdecydował się na okres przejściowy zachować rejestr spółdzielni, kierując się bezpieczeństwem obrotu; b) zamknął jednak możliwości aktualizacji danych w tym rejestrze, prowadząc do jego stopniowego „wygaszania” do czasu pełnej realizacji obowiązku przerejestrowania wpisanych w nich podmiotów do KRS; c) ograniczył skutki prawne dotychczasowych wpisów w rejestrze spółdzielni. Tak więc przepisy p.w. KRS stopniowo wygaszały dotychczasowe rejestry sądowe. I jakkolwiek wpisy do rejestru zachowały moc do 31 grudnia 2015 r., a podmioty wpisane do rejestrów sądowych zachowały osobowość prawną na podstawie tych wpisów do czasu rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, to skądinąd stosowanie przepisów dotychczasowych na przyszłość zostało ograniczone. Zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 p.w. KRS: „Do czasu rejestracji, o której mowa w ust. 2, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r., do odpisów, wyciągów, zaświadczeń oraz skutków prawnych wpisów stosuje się przepisy obowiązujące do dnia wejścia w życie ustawy, wyłącznie w zakresie niezbędnym do tej rejestracji oraz do dochodzenia lub zaspokojenia roszczeń wobec podmiotów wpisanych do dotychczasowego rejestru” (ust. 3), zaś „Organy administracji publicznej, sądy, banki, komornicy i notariusze są obowiązani niezwłocznie informować sąd rejestrowy o przypadkach posługiwania się odpisami, wyciągami lub zaświadczeniami, o których mowa w ust. 3, oraz o okolicznościach wskazujących na prowadzenie działalności przez podmioty wpisane do dotychczasowego rejestru” (ust. 4). Z powyższego wynika, iż prawodawca ograniczył skutki prawne wpisu tylko do enumeratywnie wymienionych czynności, ograniczając zdolność prawną nieprzerejestrowanej spółdzielni, a w konsekwencji również ograniczając zdolność sądową oraz procesową. Zdolność sądowa takiej spółdzielni zezwalała jedynie na wystąpienie o rejestrację oraz na uczestniczenie w prowadzonych przeciwko niej postępowaniach sądowych lub egzekucyjnych. Nie posiadała ona natomiast zdolności sądowej do dochodzenia roszczeń oraz inicjowania jakichkolwiek postępowań sądowych, a ograniczona osobowość prawna nie pozwalała na dokonywanie czynności prawnych i uczestniczenie w obrocie prawnym (zob. postanowienie SN z 28 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 365/13). „Wykładnię tę wspiera także treść ustępu 4 omawianego przepisu nakazująca wymienionym w nim podmiotom niezwłoczne informowanie sądu rejestrowego o posługiwaniu się odpisami, wyciągami lub zaświadczeniami, o których mowa w ust. 3 oraz o okolicznościach wskazujących na prowadzenie działalności przez podmioty wpisane

do dotychczasowego rejestru. Nie można nadto pominąć celu wprowadzenia zmiany art. 9 ust. 3 i dodania ustępu czwartego, którym było doprowadzenie wpisów w rejestrach spółek handlowych do stanu rzeczywistego, zgodnego z przepisami kodeksu spółek handlowych oraz zapewnienie pewności i bezpieczeństwa obrotu handlowego, zaufania do prawa, roli sądów rejestrowych, jak również wyeliminowanie możliwości uczestniczenia przez podmioty nie spełniające wymogów prawa w działalności gospodarczej na podstawie nieaktualnych dokumentów z rejestru handlowego [...]” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 365/13). W konkluzjach należy stwierdzić, że w okresie przejściowym (do czasu rejestracji w KRS) spółdzielnia zachowała byt prawny, natomiast nie mogła wytoczyć powództwa ani uczestniczyć w obrocie gospodarczym. Rozwiązanie to nie było, zdaniem SN, ani nieproporcjonalne, ani też krzywdzące zważywszy na okoliczność zaniechania wykonania obowiązku rejestracyjnego od 1 stycznia 2001 r. (zob. postanowienie SN z 28 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 365/13).

Przywołana regulacja intertemporalna utraciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2015 r. Skutkiem jej „skonsumowania” jest stan prawny, z którym skarżąca wiąże naruszenie wolności działalności gospodarczej, ponieważ z mocy prawa uznana jest za wykreśloną z rejestru spółdzielni. Skarżąca nie dostrzega, że zaskarżona regulacja nie wywołuje negatywnych konsekwencji wobec podmiotów, której ujawniły swoją działalność w KRS, zaś ustawodawca zachował bardzo długi termin na dokonanie nieskomplikowanej czynności, polegającej na złożeniu wniosku o wpis do KRS. Czynność ta ma pierwszorzędny charakter dla zachowania bytu prawnego osoby prawnej. W sytuacji zachowania odpowiednio długiego okresu dostosowawczego, rozwiązanie nieprzerejestrowanych spółdzielni przez usunięcie ich z rejestru sądowego „bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego jest wobec bierności tych podmiotów koniecznym i proporcjonalnym środkiem prowadzącym do likwidacji opisanego wyżej stanu dualizmu rejestrów” (zob. stanowisko Sejmu z 13 maja 2019 r., BAS-WAKU-2718/18, s. 33).

4. Rekapituluując dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, iż: po pierwsze, przepisy p.w. KRS zawierały regulację intertemporalną, która stopniowo wygaszała rejestr spółdzielni, zachowując przy tym osobowość prawną spółdzielni w nim wpisanych, w tym skarżącej. Jakkolwiek spółdzielnia posiadała osobowość prawną

w okresie przejściowym, to jednak art. 9 ust. 3 i 4 p.w. KRS nie pozwalał jej między innymi, zdaniem SN, na prowadzenie przez nią działalności gospodarczej.

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

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

Po trzecie, Sejm stoi na stanowisku, że termin do złożenia wniosku o przerejestrowanie i jego przekroczenie należy zaliczyć do tzw. instytucji dawności, obecnych w prawie cywilnym. Jakkolwiek instytucje dawności nie są bezpośrednio materialem Konstytucji, to skądinąd realizują ważne cele, które mają walor konstytucyjny. I tak np. zasiedzenie, przedawnienie oraz terminy zawite służą ochronie konstytucyjnych praw podmiotowych, pewności obrotu, a także realizując cele o doniosłości ogólnospołecznej (wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01). Instytucje te charakteryzuje znaczny rygorizm prawny, przejawiający się głównie w tym, że wskutek beczynności uprawnionego w ciągu określonego ustawą terminu następuje wygaśnięcie przysługującego mu prawa, a w analizowanym przypadku utrata podmiotowości prawnej.

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

Konkludując, konstytucyjna wolność działalności gospodarczej nie może usprawiedliwiać naruszeń prawa ani zwalniać z odpowiedzialności z tym związanej.

Na wolność działalności gospodarczej mogą powoływać się podmioty, przestrzegające prawa i wykonujące obowiązki, które nie były, w sprawie zawisłej przed TK, nadmierne i uciążliwe. Zakwestionowana regulacja została wprowadzona by właśnie chronić wolność działalności gospodarczej innych uczestników obrotu prawnego. Tym samym art. 9 ust. 2a p.w. KRS w części zawierającej zwrot „uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.” **jest zgodny** z art. 22 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek