



1001-8.TK.69.2023

(SK 42/23)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną S
spółka z o.o. z siedziba w L. o zbadanie
zgodności:

- 1) art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1924) w zakresie, w jakim „przewiduje, że spółki nieprzerejestrowane z rejestru handlowego do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 r.”:
 - a) „utraciły byt prawny (...)”,
z art. 22 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) „utraciły byt prawny bez jakiegokolwiek postępowania zapewniającego możliwość obrony praw tych spółek oraz bez uprzedniego [ich] ostrzeżenia (...)”,
z art. 45 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 79 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- c) „utraciły byt prawny i przez to utraciły one nieodpłatnie także całe swoje mienie (...)”,
z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- d) „utraciły byt prawny i przez to utraciły one nieodpłatnie także całe swoje mienie (majątek), przy czym zastosowana w tym wypadku sankcja w postaci utraty podmiotowości prawnej i praw majątkowych jest sprzeczna z deklarowanym przez ustawodawcę celem tej regulacji, jaką było zapewnienie jawności życia gospodarczego (...)”
z art. 64 ust. 1 i 3, art. 22 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze oraz art. 9 ust. 2b ustawy wymienionej w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim przepisy te przewidują:
- a) „nacjonalizację majątków (ogółu praw majątkowych) spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 r. (...) – również w takim zakresie, w jakim wyłączają możliwość obrony praw tych spółek w postępowaniach administracyjnych i sądowych przed przejściem ich majątków (ogółu składników majątkowych) na rzecz Skarbu Państwa oraz wyłączają w tym zakresie prawo do skargi konstytucyjnej”,
z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- b) „wyłączenie *ex lege* majątków spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 r. (...) [i] w takim zakresie, w jakim wyłączają możliwość obrony praw tych spółek w postępowaniach administracyjnych i sądowych przed przejściem ich majątków (ogółu składników majątkowych) na rzecz Skarbu Państwa oraz wyłączają w tym zakresie prawo do skargi konstytucyjnej”,

z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

- c) „swoistą konfiskatę majątków (przepadek ogółu praw majątkowych), spółek nieprzerejestrowanych (...) bez orzeczenia sądowego (...) również w takim zakresie, w jakim wyłączają możliwość obrony praw tych spółek (...) przed przejściem ich majątków (...) na rzecz Skarbu Państwa oraz wyłączają w tym zakresie prawo do skargi konstytucyjnej”, z art. 46 oraz art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 w związku z art. 2 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze 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 spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za wykreślone z rejestru sądowego 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, S.

spółka z o.o. z siedzibą w L. (dalej: „Skarżąca”
lub „Spółka”), wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną,
przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska. Rzeczona skarga została
wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Nieistniejąca obecnie Spółka w dniu stycznia 1999 r. została ujawniona
w rejestrze handlowym prowadzonym przez Sąd Rejonowy w Z pod
nr .

W dniu marca 2018 r. Spółka wystąpiła z wnioskiem o wpis do
Krajowego Rejestru Sądowego, który został odrzucony postanowieniem Sądu
Rejonowego w Z z kwietnia 2018 r., sygn. ,
wydanym przez referendarza sądowego.

Spółka złożyła skargę na orzeczenie referendarza sądowego do Sądu
Rejonowego w Z który to postanowieniem z czerwca 2018 r.,
sygn. odrzucił wniosek.

Na powyższe postanowienie Spółka złożyła zażalenie do Sądu
Okręgowego w P który postanowieniem z sierpnia 2018 r., sygn.
oddalił zażalenie.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy w P wskazał, iż
*[j]ak słusznie stwierdził Sąd pierwszej instancji, wniosek o wpisanie do Krajowego
Rejestru Sądowego wnioskodawca złożył dopiero w dniu sierpnia 2017 r.,
a więc po terminie przewidzianym w art. 9 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające
ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym. Nie uległo zatem wątpliwości, że
w niniejszej sprawie wnioskodawca nie złożył skutecznie wniosku
o przerejestrowanie spółki i dokonanie jej wpisu do Krajowego Rejestru
Sądowego zgodnie z wymogami ustawy, w konsekwencji czego z dniem 1 stycznia
2016 r. utracił byt prawny. Stąd też prawidłowo Sąd pierwszej instancji odrzucił*

wniosek na podstawie art. 199 § 1 pkt 3 kpc w związku z art. 13 § 2 kpc w związku z art. 7 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Składając zażalenie wnioskodawca w istocie nie kwestionował zasadności zastosowania w niniejszej sprawie art. 199 § 1 pkt 3 kpc z uwagi na przewidziany w art. 9 ust. 2a ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym skutek i odrzucenia wniosku. Swoją uwagę skoncentrował bowiem na dalszych skutkach wykreślenia z dniem 1 stycznia 2016 r. spółki z rejestru, określonych w art. 9 ust. 2b przywołanej ustawy. Zgodnie z tym przepisem z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w ust. 2a. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotów, o których mowa w ust. 2a. Prawa wspólników, członków spółdzielni i innych osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym wygasają z chwilą wykreślenia podmiotu z rejestru. Tymczasem art. 9 ust. 2b ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji. Okoliczności z niego wynikające nie stanowiły też przedmiotu niniejszego postępowania (uzasadnienie postanowienia, s. 4).

Wprawdzie od postanowienia Sądu Okręgowego w P Spółka wywiodła skargę kasacyjną, jednak – postanowieniem Sądu Najwyższego z września 2020 r., sygn. akt (zapadłym już po wniesieniu skargi konstytucyjnej) – skargę tę oddalono.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2021 r. Skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie odpisu albo kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem postanowienia Sądu Rejonowego w Z z kwietnia 2018 r. (sygn. akt), odrzucającego wniosek skarżącej z marca 2018 r. w przedmiocie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (wraz z czterema kopiami).

Pismem z dnia 9 listopada 2021 r. Skarżąca uzupełniła braki formalne skargi konstytucyjnej.

Postanowieniem z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. akt Ts 168/18, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Na powyższe postanowienia Skarżąca złożyła w dniu 7 lipca 2022 r. zażalenie, które postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2023 r., sygn. akt Ts 168/18, uwzględniono oraz nadano dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

W ocenie Skarżącej, podstawą niezgodności art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 ze zm.; dalej: pwuKRS) z art. 22 w zw. z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP *jest brak ważnego interesu publicznego uzasadniającego ograniczenie wolności działalności gospodarczej przy jednoczesnym naruszeniu zasady ochrony zaufania do państwa i naruszeniu zasady proporcjonalności (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5).*

Zdaniem Skarżącej, *zastosowana przez ustawodawcę zwykłego utrata bytu prawnego przez spółki nieprzerejestrowane bez jakiegokolwiek postępowania i nacjonalizacja ich majątków wraz z utratą praw majątkowych przez ich wspólników jest środkiem niewspółmiernym do celu, jaki ustawodawca zamierzał osiągnąć. Celem tym było, po pierwsze, zapewnienie jawności dotyczącej spółek.*

Cel ten ustawodawca mógł być osiągnąć przez migrację rejestru handlowego do zdigitalizowanego rejestru (KRS), jak miało to miejsce w przypadku digitalizacji ksiąg wieczystych. Rozwiązanie takie zastosowane został[o] w innych krajach UE i nie jest jasne, dlaczego w Polsce ustawodawca go nie przewidział.

Po drugie, wobec niezastosowani[a] metody migracyjnej celem zaskarżonego przepisu była mobilizacja zarządów spółek ujawnionych nadal w rejestrze handlowym do przerejestrowania spółek do KRS.

Zmuszenie spółek faktycznie istniejących, lecz opieszających w wykonaniu obowiązku przerejestrowania się do KRS, można było osiągnąć przez postępowanie przynaglające, jakie ustawodawca przewidział np. w przepisach art. 25 i n. ustawy o KRS. Warto podkreślić, że w rejestrze handlowym widniał aktualny adres skarżącej spółki, pod którym stale przebywają członkowie jej zarządu i gdyby wysłano na niego wezwanie z informacją o konsekwencjach podmiot mógłby zastosować się do niego (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8-9).

Skarżąca wskazuje, iż [w] przypadku spółek nieprzerejestrowanych mamy (...) do czynienia z kumulacją drastycznych środków legislacyjnych (brak postępowania przynaglającego, brak postanowienia uzasadniającego dopuszczalność odstąpienia od postępowania przynaglającego, utrata bytu prawnego ex lege). W tym zakresie spółki nieprzerejestrowane z rejestru handlowego do KRS mające realny majątek zostały potraktowane przez ustawodawcę gorzej niż spółki martwe, lecz ujawnione w KRS, co stanowi zarazem naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9).

W opinii Skarżącej, przepis art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s. nie był niezbędny dla ochrony interesu publicznego, gdyż istniały inne środki legislacyjne, które mogłyby spowodować przerejestrowanie do KRS spółek dotychczas wpisanych do rejestru handlowego. Po drugie, rezultaty wprowadzenia do porządku prawnego przepisu art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s. stanowił wobec tego niczym nie uzasadniony ciężar nakładany na uczestników obrotu gospodarczego. Po trzecie, jednak wprowadzona regulacja nie była w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Przepis ten nie spowodował przerejestrowania w znacznej liczbie spółek, lecz wyeliminował je z obrotu. Uczestnicy obrotu o tej sankcji nie wiedzieli, przyzwyczaili się do tego, że obowiązek przerejestrowania nie był powiązany z żadną sankcją. Zbyt krótki okres dostosowawczy i rezygnacja ustawodawcy z jakiegokolwiek zindywidualizowanego powiadamiania spółek nie były w stanie zmienić świadomości prawnej zarządców

spółek nieprzerejestrowanych, a wobec tego regulacja ta nie mogła osiągnąć zamierzonego celu (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 11).

Zdaniem Skarżącej, przepis art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s. godzi w prawo do sądu ponieważ, *[p]o pierwsze, ustawodawca nie przewidział żadnego trybu wezwania lub zawiadomienia podmiotu o potrzebie przerejestrowania, trybu odwoławczego czy też procedury służącej ochronie prawa spółki przed przedwczesnym lub bezpodstawnym wykreśleniem. (...). Po drugie, ustawodawca nie przewidział żadnego środka prawnego, który służyłby do weryfikacji wystąpienia ex lege skutku w postaci utraty bytu prawnego przez spółkę. (...). Po trzecie, poprzez wygaszenie bytu prawnego spółki następującego ex lege ustawodawca wyłączył możliwość dochodzenia przez spółkę swoich praw w postępowaniu, w którym starosta stwierdza nacjonalizację jej majątku (art. 9 ust. 2i zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s.). Spółka po utracie podmiotowości prawnej nie może bowiem być stroną postępowania w przedmiocie stwierdzenia nabycia jej mienia przez Skarb Państwa. Gdyby konsekwentnie przeprowadzić tę myśl, to ustawodawca zwykły mógłby przez wygaszenie bytu prawnego osoby prawnej (pozbawienie jej zdolności prawnej) uniemożliwić jej także obronę jej praw przez co wyłączyłby zastosowanie wobec takiej spółki przepisu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Z tego względu skarżąca z ostrożności wskazuje także na niezgodność przepisu art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s. również z tą normą konstytucyjną.*

Brak wezwania do przerejestrowania oraz brak orzeczenia powodującego lub stwierdzającego utratę bytu prawnego przez spółkę oraz brak ujawnienia tego faktu w publicznym rejestrze godzi także w zasadę jawności życia publicznego oraz konstytucyjne prawo do dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12-13].

W opinii Skarżącej, *[p]rzepisy art. 9 ust. 2a-2b p.w.u.k.r.s. powinny zostać uznane za sprzeczne z przepisem art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Nacjonalizacja przewidziana w art. 9 ust. 2a-2b p.w.u.k.r.s. odróżnia się od akceptowalnego konstytucyjnego wyłączenia ex lege tym, że nie dotyczy konkretnych rzeczy, ani*

też nie jest powiązane z żadnym postępowaniem stwierdzającym przejście własności. Jest ona tylko prostym skutkiem utraty bytu prawnego przez określoną kategorię spółek (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 16).

Skarżąca podniosła, iż z przepisów art. 46, art. 21 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika ogólniejsza norma, która wskazuje na to, że w każdym wyjątkowym wypadku, gdy dopuszczalne jest odjęcie komuś prawa własności, ustawodawca przewidzieć powinien postępowania (z reguły sądowe – wobec domniemania drogi sądowej), które weryfikuje to, czy ustawowe przesłanki odjęcia własności zostały spełnione. Przepis art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s. przez unicestwienie podmiotowości prawnej spółki, postępowanie takie jednak wyklucza (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 19).

Zdaniem Skarżącej, [w]brew przyjętym przez ustawodawcę założeniom legislacyjnym, przepis art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s. nie zwiększa jawności w zakresie podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym, ale jawność tę zmniejsza. Wg danych podawanych przez ustawodawcę chodzi w tym wypadku o 100.000 spółek i kilkadziesiąt tysięcy innych podmiotów. Utrata ich bytu prawnego bez ujawnienia tej okoliczności w sposób łatwo dostrzegalny dla każdego uczestnika obrotu jest rozwiązaniem legislacyjnym, które godzi w elementarne zasady bezpieczeństwa obrotu. Skutkiem tej wadliwej regulacji jest faktyczne uczestniczenie w obrocie spółek. Spółki te zawierają umowy, prowadzą działalność gospodarczą, składają sprawozdania finansowe i płacą podatki, Przez uczestników obrotu i organa państwa traktowane są one jak podmioty istniejące. Widać to dobitnie na przykładzie skarżącej spółki, która m.in. płaciła podatki, składała sprawozdania finansowe i ostatnio została wezwana przez urząd skarbowy do podania nr KRS (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 23).

Skarżąca podkreśliła, iż fałszywie przedstawiony motyw legislacyjny jest powtarzany także w judykaturze i ma wpływ na niekorzystne rozstrzygnięcia na podstawie art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.k.r.s. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 18 października 2017, II SA/Po 463/17

wskazał na to, że „skutek w postaci utraty bytu prawnego przez podmiot i dalsze tego konsekwencje przewidziane w art. 9 ust. 2b ustawy, nie muszą nastąpić pod warunkiem, że podmiot wypełni ciążący na nim od ponad 13 lat obowiązek i złoży poprawny wniosek o wpis do KRS, a wpis taki zostanie dokonany. Wówczas to podmiot nie utraci bytu prawnego, a osoby posiadające w nim prawa udziałowe nie utracą wynikających z nich uprawnień. Wygaśnięcie tych uprawnień następuje wyłącznie wskutek zaniechania i bierności uprawnionego, którą można porównać do porzucenia przedmiotu własności lub praw majątkowych. Oznacza to, że to nie prawodawca pozbawia własności lub praw majątkowych podmiot objęty obowiązkiem rejestrowym, ale sam uprawniony na skutek swojego zachowania w postaci długotrwałej beczynności wytwarza stan analogiczny do porzucenia swojego majątku [rozstrzelenie-J.K.], a więc sam rezygnuje z przysługujących mu praw, a przepisy w imię pewności i bezpieczeństwa obrotu potwierdzają decyzję uprawnionego oraz wprowadzają rozwiązanie zapobiegające powstaniu tzw. majątku niczyjego” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 24).

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne, i to pomimo przeprowadzenia jej wstępnej kontroli, zwieńczonej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2023 r., sygn. Ts 168/18, o uwzględnieniu zażalenia i nadaniu skardze dalszego biegu. Na gruncie orzecznictwa Trybunału ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.

70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 14 lipca 2020 r., sygn. SK 64/19, OTK ZU seria A/2020, poz. 26 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: „uoTK”).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A/2020, poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

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. Trzciński, Warszawa 2000, s. 71).

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

Powyższy stan rzeczy nakazuje spojrzeć na kwestię dopuszczalnego zakresu kontroli z uwzględnieniem stanu faktycznego sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem skierowanym wobec Skarżącej. Zauważyć przeto należy, że w sprawie zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem o konstytucyjnych prawach Skarżącej, Spółka domagała się usanowania jej podmiotowości prawnej w ramach procedury rejestrowej. Innymi słowy, przedmiotem sprawy – w związku z zakończeniem której Skarżąca skierowała skargę konstytucyjną – był wpis do rejestru przedsiębiorców, a zatem jedynie kwestia unormowana w art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze pwuKRS, nie zaś zagadnienia, którym poświęcono inne przepisy tejże ustawy, w szczególności dotyczące losu majątku spółki i wspólników. Taka zresztą jest istota postępowania rejestrowego w odróżnieniu od postępowań z powództwa windykacyjnego lub powództwa o ustalenie lub odszkodowanie, w ramach których rozważane mogłyby być zagadnienia dotyczące majątku spółki i wspólników. Wskazał to zresztą wprost Sąd Okręgowy w P w uzasadnieniu swojego postanowienia z sierpnia 2018 r., sygn. (zob. uzasadnienie postanowienia, s. 4).

W tym kontekście należy zauważyć, że zarzuty wskazane w pkt 3-7 petitum skargi odnoszą się wprost do losów majątku Spółki (mowa w nich kolejno o: „nieodpłatnej utracie mienia”, „nacjonalizacji”, „wywłaszczeniu”, „przejęciu majątków” czy też „konfiskacie”), które są dopiero konsekwencją utraty bytu prawnego przez Spółkę. Ponadto w zarzutach 5-7 petitum skargi jako przedmiot

kontroli powołano art. 9 ust. 2b pwuKRS, co do którego Sąd Okręgowy w Poznaniu wprost wskazał, że nie stanowił podstawy jego orzeczenia. *Ergo* treść zarzutów wskazanych w pkt 3-7 petitum skargi nie koresponduje z przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach Spółki, które znajdują się pod ochroną przywołanych w tychże zarzutach wzorcach kontroli. Judykat Sądu Okręgowego w P w sprawie o sygn. nie może zatem otworzyć Skarżącej drogi do wywiedzenia skargi konstytucyjnej opiewającej na zarzuty podniesione w pkt 3-7 petitum skargi, co oznacza konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Co się zaś tyczy zarzutu podniesionego w pkt 2 *petitum* skargi (zakresowa niezgodność art. 9 ust. 2a pwuKRS z art. 45 ust. 1, art. 61 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) zauważyć należy, że Skarżąca upatruje niekonstytucyjności kwestionowanego rozwiązania w tym, że ustawodawca nie przewidział jakiegokolwiek postępowania lub uprzedniego ostrzeżenia przed następującym z mocy prawa skutkiem w postaci utraty bytu prawnego. Brak takowej procedury uniemożliwia – zdaniem Skarżącej – ochronę jej praw przed sądem, co stanowić ma w pierwszej kolejności nieproporcjonalne naruszenie art. 45 Konstytucji.

Skarżąca zdaje się jednak nie dostrzegać, że możliwość weryfikowania na drodze sądowej nastąpienia skutku przewidzianego w art. 9 ust. 2a pwuKRS przysługuje jej na mocy innych przepisów. Jak się zdaje, Skarżącej umknęło to, że sama uruchomiła taką drogę, inicjując postępowanie o przerejestrowanie Spółki 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 zostałoby

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

Innymi słowy, problemem konstytucyjnym, w kontekście skarżonego przepisu, nie jest kwestia braku dostępu do procedury, czy też nawet szerzej – drogi sądowej, do badania aktualnego statusu prawnego Skarżącej. Ta bowiem mogła zostać i została przez Skarżącą uruchomiona. W istocie Skarżąca podnosi, że ustawodawca powinien przyjąć inny model rozwiązania problemu nieprzerejestrowanych podmiotów lub ustanowić jeszcze inne (niżli niezłożenie wniosku w określonym terminie) materialne przesłanki warunkujące uznanie spółek za wykreślone z rejestru, co podlegałoby ocenie w postępowaniu sądowym. W takim zaś wypadku Skarżąca, pod pozorem naruszenia prawa do sądu, dąży do zrecenzowania przez Trybunał Konstytucyjny optymalności przyjętego przez ustawodawcę modelu. Tak sformułowany zarzut nie obrazuje zatem rzeczywistego problemu konstytucyjnego, który mógłby podlegać ocenie z punktu widzenia art. 45 Konstytucji. W takim zaś wypadku, w odniesieniu do zakresowej niezgodności art. 9 ust. 2a pwuKRS z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Odniesienie do zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 61 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (podniesionego w ramach pkt 2 *petitum* skargi) nastąpi w dalszej części stanowiska, jako, że treść uzasadnienia zarzutu wskazuje na jego łączność z zarzutem wskazanym w pkt 1 *petitum* skargi.

Przeszkoda dla merytorycznego orzekania przez Trybunał Konstytucyjny zachodzi również w odniesieniu do zarzutu zakresowej

niezgodności art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze pwuKRS z art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się bowiem 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 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. Zajęcie stanowiska co do charakteru kwestionowanej normy (a zatem możliwości oceny jej zgodności z art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) wymaga jednak omówienia już w tym miejscu przedmiotu kontroli.

Artykuł art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze 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 zdanie pierwsze 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. 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 spółki z o.o., 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) złagodzone sankcję za nieprzerejestrowanie podmiotu. Do dnia 31 grudnia 2003 r. zachowywały moc jedynie wpisy w ewidencji działalności gospodarczej, jednak wpisy w rejestrach sądowych pozostawały w mocy, aż do czasu rejestracji podmiotów zgodnie z przepisami uKRS. Jeśli chodzi o podmioty podlegające wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej, ustawodawca jednokrotnie przedłużył termin obowiązkowej rejestracji do dnia 31 grudnia 2005 r. (zob. ustawa z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy - Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 2), by następnie w ogóle zrezygnować z wyznaczenia cezury czasowej zachowania tego rodzaju wpisu w mocy (zob. ustawa dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 217, poz. 2125).

Powrót do koncepcji sankcjonowania nieprzerejestrowania podmiotu do KRS nastąpił ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 106, poz. 671),

gdzie określono termin zachowania w mocy dotychczasowych wpisów w rejestrach sądowych na dzień 31 grudnia 2013 r. Termin ten także 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.

Wracając zatem do kwestii możliwości merytorycznego rozpoznania zarzutu zakresowej niezgodności art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze pwuKRS z art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, 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 rzeczonych obowiązków, 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 ciąży 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, skutkowałaby 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 jakis 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 (w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie może być w tym wypadku adekwatnym wzorcem kontroli. Powołanie nieadekwatnych wzorców kontroli, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, świadczy o niedopuszczalności wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. P 8/20, OTK ZU serii A z 2020 r., poz. 75), co

z kolei także w tym zakresie oznacza konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK.

Reasumując powyższe uwagi, należy przyjąć, iż z przyczyn formalnych przedmiotem badania w przedmiotowej sprawie można uczynić jedynie kwestię zgodności art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze pwuKRS z – wynikającą z art. 2 Konstytucji – zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niemniej, wspomniany już wyżej charakter skargi konstytucyjnej nie pozwala Skarżącej na kwestionowanie norm w takim 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 zdanie pierwsze pwuKRS w tej części przewidzianej nim normy, w jakim dotyczy ona innych podmiotów niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W pozostałym zaś zakresie podmiotowym postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

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 ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikającą z klauzuli państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP (uzasadnienie skargi, s. 7). 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, począwszy 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.

Rozważania poczynione przy okazji omówienia przedmiotu kontroli i charakteru kwestionowanej normy na kanwie art. 22 Konstytucji rzutują także na kwestię oceny zgodności kontestowanej normy z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji (przy uwzględnieniu argumentów Skarżącej dotyczących art. 61 ust. 1 Konstytucji –zob. uzasadnienie skargi, s. 13). 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 pierwszej kolejności, nie sposób podzielić argumentację o naruszeniu przez ustawodawcę lojalności względem obywateli lub zastawieniu na nich pułapki. Nie jest bowiem tak, że – jak już wyżej obszernie wykazano – 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, nawet jeśli niektóre organy państwowe nie odnotowywały tego faktu. 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.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.u.KRS, w zakresie, w jakim z mocy prawa uznaje spółki z o.o. za wykreślone z rejestru sądowego, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermana
Zastępca Prokuratora Generalnego