



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2026 r.

Pozycja 37

POSTANOWIENIE

z dnia 31 marca 2026 r.

Sygn. akt SK 56/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 marca 2026 r., skargi konstytucyjnej B.P. i W.P. 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.), dodany 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”:
 - a) „utraciły byt prawny (...)”, z art. 22 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 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 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 art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 Konstytucji,
 - d) „utraciły byt prawny i przez to utraciły one nieodpłatnie także całe swoje mienie (...), przy czym zastosowana w tym wypadku sankcja w postaci utraty podmiotowości prawnej, praw majątkowych i udziałów w spółkach jest sprzeczna z deklarowanym przez ustawodawcę celem tej regulacji”, 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 z 20 sierpnia 1997 r. dodane ustawą z 28 listopada 2014 r., w zakresie, w jakim przewidują:
 - a) „nacionalizację majątków (ogółu praw majątkowych) spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 oraz utratę przez współników tych spółek ich praw

- majątkowych w postaci udziałów w tych spółkach (...) 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”, z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- b) „wywłaszczenie *ex lege* majątków spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 (...) 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 przez to także pośrednio możliwości obrony praw przez wspólników tych spółek”, z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- c) „swoistą konfiskatę majątków (przepadek ogółu praw majątkowych), (...) na rzecz Skarbu Państwa oraz wyłączają przez to także pośrednio możliwości obrony praw przez wspólników tych spółek”, z art. 46, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 9 ust. 2b ustawy z 20 sierpnia 1997 r. dodany ustawą z 28 listopada 2014 r. w zakresie, w jakim „przewiduje wygaszenie (nacjonalizację, wywłaszczenie *ex lege* lub przepadek) praw wspólników spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 do udziału tych wspólników w masie likwidacyjnej spółek, które utraciły byt prawny na mocy art. 9 ust. 2a [zdanie pierwsze ustawy z 20 sierpnia 1997 r.] (...)”, z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 2, art. 46 oraz art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 23 listopada 2018 r. B.P. i W.P. (dalej: skarżący) wnieśli 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.; dalej: p.w.KRS), dodany 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; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie, w jakim „przewiduje, że spółki nieprzerejestrowane z rejestru handlowego do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016”:

a) „utraciły byt prawny (...)”, z art. 22 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

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 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 art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 Konstytucji,

d) „utraciły byt prawny i przez to utraciły one nieodpłatnie także całe swoje mienie (...), przy czym zastosowana w tym wypadku sankcja w postaci utraty podmiotowości prawnej, praw majątkowych i udziałów w spółkach jest sprzeczna z deklarowanym przez ustawodawcę celem tej regulacji”, 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 p.w.KRS, dodane ustawą zmieniającą, w zakresie, w jakim przewidują:

a) „nacionalizację majątków (ogółu praw majątkowych) spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 oraz utratę przez wspólników tych spółek ich praw majątkowych w postaci udziałów w tych spółkach (...) 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”, z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

b) „wywłaszczenie *ex lege* majątków spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 (...) 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 przez to także pośrednio możliwości obrony praw przez wspólników tych spółek”, z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

c) „swoistą konfiskatę majątków (przepadek ogółu praw majątkowych), (...) na rzecz Skarbu Państwa oraz wyłączają przez to także pośrednio możliwości obrony praw przez wspólników tych spółek”, z art. 46, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

3) art. 9 ust. 2b p.w.KRS, dodany ustawą zmieniającą w zakresie, w jakim „przewiduje wygaszenie (nacionalizację, wywłaszczenie *ex lege* lub przepadek) praw wspólników spółek nieprzerejestrowanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przed 1 stycznia 2016 do udziału tych wspólników w masie likwidacyjnej spółek, które utraciły byt prawny na mocy art. 9 ust. 2a [zdanie pierwsze p.w.KRS] (...)”, z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 2, art. 46 oraz art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący byli jedynymi wspólnikami spółki, która w 1999 r. została ujawniona w rejestrze handlowym. Spółka wystąpiła w 2018 r. z wnioskiem o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS). Wniosek został odrzucony postanowieniem wydanym przez referendarza sądowego. Następnie spółka złożyła skargę na orzeczenie referendarza sądowego do sądu rejonowego, który odrzucił wniosek. Spółka złożyła zatem zażalenie na to postanowienie. Zostało ono oddalone przez sąd okręgowy, który uznał, że w świetle art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS spółka utraciła byt prawny 1 stycznia 2016 r., wobec czego nie może zostać ujawniona w KRS, gdyż nie ma zdolności sądowej. Na skutek tego orzeczenia skarżący jako wspólnicy utracili posiadane w tej spółce udziały i tym samym odjęto im prawo do udziału w masie likwidacyjnej spółki.

Zdaniem skarżących do naruszenia ich praw i wolności konstytucyjnych doszło w postanowieniu sądu okręgowego, w którym sąd zastosował zaskarżony art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS. W wyniku tego sąd uznał, że spółka utraciła byt prawny, wobec czego nie można jej wpisać do KRS. Orzeczenie to spowodowało, że wobec skarżących zastosowanie

miał art. 9 ust. 2b zdanie drugie p.w.KRS, który przewiduje utratę przez nich *ex lege* praw do udziału w masie likwidacyjnej ww. spółki.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący wskazali, że art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS narusza art. 22 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż bez ważnego interesu publicznego uzasadniającego ograniczenie wolności działalności gospodarczej narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i zasadę proporcjonalności. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS ogranicza wolność gospodarczą, gdyż eliminuje z obrotu określoną grupę spółek. Ograniczenie to nie chroni jednak żadnego ważnego interesu publicznego, którym mogłoby być stworzenie jawnego rejestru cieszącego się przymiotami jawności formalnej i materialnej, ponieważ rejestr handlowy, w którym była ujawniona spółka, był jawnym rejestrem publicznym i posiadał przymioty jawności formalnej i materialnej. Polski ustawodawca nie zdecydował się na modernizację rejestru handlowego przez migrację wpisów do rejestru elektronicznego, ale wprowadził, zdaniem skarżących, niepotrzebnie nowy rejestr, co spowodowało nowe problemy prawne. Ustawodawca narzucił mianowicie podmiotom obowiązek przerejestrowania (art. 7 p.w.KRS) i nie przewidział automatycznego przenoszenia danych spółek do nowego KRS na wzór migracji ksiąg wieczystych. Nie wezwał też spółek do przerejestrowania. Skarżący zauważyli także, że wspomniane działania ustawodawcy zmniejszyły standardy jawności stosunków dotyczących spółek oraz pewność obrotu, gdyż spółka skarżących nadal działała w obrocie prawnym, m.in. płaciła podatki, składała deklaracje podatkowe i sprawozdania finansowe, lecz żaden z organów nie zauważył rzekomego nieistnienia spółki.

Skarżący zarzucili także, że art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS narusza zasadę ochrony zaufania do państwa, gdyż bez ważnego interesu publicznego ogranicza prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Zasada ta zabrania przepisom prawnym zastawiania pułapek na obywatela, podczas gdy wspomniany przepis zastawia na nieprzerejestrowane spółki „swoistą pułapkę legislacyjną” (skarga, s. 9). Ustawodawca mianowicie uchylił regulacje zapewniające jawność formalną i materialną rejestru handlowego, a następnie wprowadził zakwestionowany przepis z powodu braku jawności rejestru handlowego. Mógł jednak zastosować konstrukcję migracji rejestru handlowego do ogólnokrajowego systemu elektronicznego, co zapobiegłoby wykreowaniu niepotrzebnego problemu. Następnie ustawodawca przez 13 lat stwarzał pozór, że obowiązek przerejestrowania spółek do KRS miał charakter *leges imperfectae*. Uczestnicy obrotu traktowali go zatem jako obowiązek, który nie pociąga za sobą sankcji prawnej. Sankcję za brak przerejestrowania wprowadzono jednak nagle w najsurowszej postaci, tj. utratę bytu prawnego przez spółki *ex lege*, bez postępowania przynaglającego czy innych instrumentów prawnych prowadzących do zmiany utrwalonej świadomości uczestników obrotu.

Ponadto, kwestionowana regulacja narusza też zasadę proporcjonalności, która stanowi, że ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych muszą być współmierne do zamierzonego przez ustawodawcę celu. Skarżący wskazali, że utrata bytu prawnego przez spółki nieprzerejestrowane bez jakiegokolwiek postępowania oraz nacjonalizacja ich majątków, a także utrata praw majątkowych przez ich współników stanowi środek niewspółmierny do celu, jakim miało być zapewnienie jawności spółek. Cel ten można było osiągnąć przez migrację rejestru handlowego do zdigitalizowanego rejestru (KRS). Celem zakwestionowanego przepisu była także mobilizacja zarządów spółek ujawnionych w rejestrze handlowym do przerejestrowania spółek do KRS, co jednak można było osiągnąć przez postępowanie przynaglające. Jeżeli natomiast celem ustawodawcy było wyeliminowanie z obrotu spółek martwych, to wystarczającym środkiem byłoby wprowadzenie domniemania doręczenia pod adresem wskazanym w rejestrze handlowym wezwania do przerejestrowania spółki pod rygorem wy-

kreślenia spółki z rejestru lub ustanowienia kuratora dla spółki, który mógłby zweryfikować, czy spółka prowadzi działalność.

Zdaniem skarżących, art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS „w zakresie, w jakim powoduje z dniem 1 stycznia 2016 utratę podmiotowości prawnej przez spółki, które dotąd zostały zgodnie z prawem powołane i były ujawnione w prowadzonym przez odpowiedni sąd rejestrze handlowym, a poprzez to – także utratę przez wspólników tych spółek ich udziałów, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 61 ust. 1 – w zw. z art. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 13). Wspomniany przepis narusza prawo do sądu, gdyż nie przewiduje żadnego trybu wezwania lub zawiadomienia spółki czy wspólników o konieczności przerejestrowania, nie przewiduje trybu odwoławczego ani też procedury ochrony spółki przed przedwczesnym lub bezpodstawnym wykreśleniem. Nie jest przewidziany też żaden środek prawny pozwalający na weryfikację wystąpienia *ex lege* skutku, jakim jest utrata bytu prawnego przez spółkę i utratę bytu prawnego przez udziały w tej spółce. Ponadto, wygaszenie *ex lege* bytu prawnego spółki spowodowało, że wyłączona została możliwość dochodzenia przez spółkę jej praw w postępowaniu, w którym starosta stwierdza nacjonalizację jej majątku (art. 9 ust. 2i zdanie pierwsze p.w.KRS) (skarga, s. 14). Po utracie osobowości prawnej spółka nie może być stroną w postępowaniu o stwierdzenie nabycia mienia przez Skarb Państwa. Również wspólnicy spółki nie posiadają szczególnego uprawnienia dającego im legitymację w takim postępowaniu.

Jak zauważyli skarżący, „[b]rak wezwania do przerejestrowania oraz brak orzeczenia powodującego lub stwierdzającego utratę podmiotowości prawnej przez spółkę i utratę bytu prawnego przez udziały w takiej spółce oraz brak ujawnienia tych faktów w publicznym rejestrze godzi także w zasadę jawności życia publicznego oraz konstytucyjne prawo do dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP)”.

Ponadto, skarżący wskazali, że naruszenie prawa do sądu i prawa do dostępu do informacji publicznej nastąpiło z pogwałceniem zasady zaufania obywateli do państwa, gdyż wprowadzenie drastycznej sankcji w postaci wygaszenia *ex lege* podmiotowości prawnej spółki kapitałowej oraz bytu prawnego udziałów w takiej spółce powiązane z nacjonalizacją jej majątku i prawa wspólników do udziału w masie likwidacyjnej „nosi znamiona szykany”. Nadrzędnym celem ustawodawcy było ukaranie spółek, które nie przerejestrowały się do KRS, a nie wprowadzenie mechanizmu, który wymusiłby ich skuteczne przerejestrowanie. Nacjonalizacja, jak wskazali skarżący, stanowi przy tym najdalej idącą ingerencję w konstytucyjne prawo własności przewidziane w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, a „[d]rastyczność przepisów art. 9 ust. 2a-2b [p.w.KRS] zwiększa jeszcze to, że nacjonalizacja następuje w tym wypadku bez jakiegokolwiek odszkodowania. Skutek nacjonalizacyjny ukształtowany został przez ustawodawcę w sposób absolutny, stanowiąc najbardziej dotkliwą z możliwych ingerencji w prawo własności w szerokim, konstytucyjnym znaczeniu” (skarga, s. 18). Odjęcie prawa własności nie ma zaś związku z celem publicznym i następuje bez odszkodowania. Jest też niewspółmierne do celu, jaki zamierzał osiągnąć ustawodawca.

W odniesieniu do sprzeczności art. 9 ust. 2a i 2b p.w.KRS z art. 21 ust. 2 Konstytucji, skarżący wskazali, że wyłączenie dopuszczalne jest jedynie, gdy wiąże się z nim słuszne odszkodowanie, podczas gdy wspomniane przepisy nie przewidują słusznego odszkodowania dla spółki ani jej wspólników. Przepisy te przewidują także konfiskatę majątku *ex lege*, bez orzeczenia sądowego i możliwości obrony praw przez podmiot, którego dotyczy konfiskata. Swoisty środek penalny przewidziany w tych przepisach nie jest też uzależniony od winy spółek, co stanowi naruszenie zasady *nulla poena sine culpa* wynikającej z art. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 18 lipca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 12 października 2022 r. Prokurator Generalny (dalej: PG) wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

PG zwrócił uwagę, iż Trybunał wydał postanowienie z 20 stycznia 2021 r. o sygn. Ts 62/18 (OTK ZU B/2021 r., poz. 69), w którym uznał, że orzeczenie przedłożone przez skarżącego, będącego byłym wspólnikiem spółki z o.o., wydane przez sąd rejestrowy i odrzucające wniosek o wpis do rejestru przedsiębiorców z uwagi na ustanie podmiotowości prawnej spółki, nie jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 Konstytucji, w odniesieniu do tego wspólnika i nie przesądza ono o jego konstytucyjnych prawach i wolnościach. PG wskazał, że pogląd ten przekłada się na dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie. Dodał, że „postanowienie pochodzące od sądu rejestrowego i odrzucające wniosek spółki o wpis do rejestru przedsiębiorców z uwagi na ustanie podmiotowości prawnej tejże spółki, nie jest orzeczeniem, które otwiera drogę do złożenia skargi konstytucyjnej zarówno spółce jak i wspólnikom, i to w odniesieniu do wszystkich norm kwestionowanych przez Skarżących” (pismo, s. 14).

Ponadto, PG zauważył, że „[p]rzedmiotem sprawy z wniosku Spółki do sądu rejestrowego były kwestie unormowane jedynie w art. 9 ust. 2a zd. 1 u.p.w.KRS, nie zaś te, którym poświęcono inne przepisy tejże ustawy, w szczególności dotyczące losu majątku spółki i wspólników” (pismo, s. 14). Wynika to z istoty postępowania rejestrowego w odróżnieniu od postępowań z powództwa windykacyjnego lub powództwa o ustalenie lub odszkodowanie, które mogą dotyczyć majątku spółki i wspólników. Zostało to wprost wskazane w uzasadnieniu postanowienia sądu okręgowego. Jednakże zarzuty skarżących dotyczą niekonstytucyjności naruszenia ich praw przysługujących im jako wspólnikom. Zatem treść tych zarzutów nie koresponduje ze wspomnianym postanowieniem sądu okręgowego, wobec czego orzeczenie to nie może otworzyć skarżącemu drogi do złożenia skargi konstytucyjnej opartej na zarzutach wskazanych w niniejszej sprawie. W tym wypadku postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

II

Trybunał Konstytucyjny zauważył, co następuje:

1. Skarga dotyczy zbadania zgodności z Konstytucją art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze oraz art. 9 ust. 2b ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.; dalej: p.w.KRS), dodanych 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; dalej: ustawa zmieniająca). Art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS stanowi, że „[p]odmioty 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.”, a art. 9 ust. 2b p.w.KRS zakłada, że „[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”.

Skarżący zarzucili, że zaskarżone przepisy ograniczają wolność gospodarczą bez ważnego interesu publicznego, zasadę ochrony zaufania do państwa, naruszają zasadę proporcjo-

nalności, demokratycznego państwa prawnego, a także prowadzą do nacjonalizacji mienia z naruszeniem zasady proporcjonalności i zaufania obywateli do państwa i wywłaszczenia bez odszkodowania i celu publicznego oraz do konfiskaty majątku bez orzeczenia.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W powołanym przepisie ustawy zasadniczej ustrojodawca wprowadził wymóg istnienia bezpośredniego związku między treścią wskazanych w skardze konstytucyjnej norm i naruszeniem przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna powinna zawierać: określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3). Należy podkreślić, że prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na przedstawieniu treści prawa lub wolności wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający *ex officio*, Trybunał Konstytucyjny. W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43 i powołane tam orzecznictwo).

Podstawy umorzenia postępowania prowadzonego przed Trybunałem ustawodawca uregulował w art. 59 ust. 1 u.o.t.p.TK. Zgodnie ze wskazanym przepisem, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, a także 5) w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konieczność badania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, pociągająca za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, istnieje na każdym etapie postępowania (por. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn.

SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35 i cytowane tam orzecznictwo). Powyższe oznacza, że wydane w sprawie postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej biegu nie wyklucza wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na dalszym etapie sprawy. Uwzględniając przedstawione wywoady, Trybunał był zobowiązany – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki rozpoznania niniejszej skargi. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza bowiem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia (zob. postanowienie z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

Powyższe okoliczności Trybunał uwzględnił, dokonując analizy skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

3. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zbadanie, czy zaskarżone przepisy były podstawą prawną wskazanego przez skarżących ostatecznego orzeczenia sądowego zapadłego w ich sprawie. Skarżący przedmiotem niniejszej skargi uczynili art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze oraz art. 9 ust. 2b p.w.KRS. Jako orzeczenie ostatecznie rozstrzygające o ich konstytucyjnych prawach i wolnościach wskazali postanowienie sądu okręgowego i wyjaśnili, że „w wyniku zastosowania przepisu art. 9 ust. 2a zd. 1 [p.w.KRS] Sąd Okręgowy uznał, że spółka ta utraciła byt prawny, a wobec tego nie może zostać wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego. (...) Jednocześnie orzeczenie to spowodowało, że wobec skarżących zastosowanie znajduje przepis art. 9 ust. 2b zd. [p.w.KRS] przewidujący utratę przez nich *ex lege* praw do udziału w masie likwidacyjnej ww. spółki” (skarga, s. 5).

Jednakże Trybunał zwrócił uwagę, że postanowienie sądu okręgowego nie zostało wydane na podstawie zaskarżonego w skardze konstytucyjnej art. 9 ust. 2b p.w.KRS. Przedmiot postępowania zakończony wydaniem tego orzeczenia dotyczył wyłącznie oceny zasadności wniosku o wpis do KRS podmiotu uprzednio ujawnionego w rejestrze handlowym. Zakres kognicji sądu rejestrowego, a następnie sądu odwoławczego, ograniczał się zatem do badania przesłanek dokonania wpisu i nie obejmował wtórnych skutków nieprzerejestrowania spółki do KRS, o których mowa w art. 9 ust. 2b p.w.KRS. Z tego względu kwestie dotyczące ewentualnej utraty praw majątkowych przez spółkę, a także zarzuty niekonstytucyjności tego przepisu, mogłyby być podnoszone wyłącznie w odrębnym postępowaniu, którego przedmiotem byłby majątek spółki, nie zaś w postępowaniu rejestrowym.

W związku z powyższym Trybunał zauważył, że art. 9 ust. 2b p.w.KRS nie stanowił podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżących, wobec czego należało umorzyć niniejsze postępowanie w zakresie kontroli tego przepisu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. W przypadku skargi konstytucyjnej musi istnieć szczególna korelacja aktów indywidualnego stosowania prawa i aktów normatywnych, wyrażająca się w dopuszczalności zakwestionowania tylko takiej regulacji normatywnej, która była podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie skarżących.

Warunkiem koniecznym dla merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest – co do zasady – wskazanie przez skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu czy też przepisów aktu normatywnego. Zaskarżony przepis winien zatem stanowić podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu wolności i praw określonych w Konstytucji (zob. postanowienie z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 54/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 7).

4. Trybunał uznał, że w sprawie nie zachodzą również przesłanki umożliwiające merytoryczne rozpoznanie zarzutów kierowanych wobec art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS, które polegają na postulowaniu bardziej skutecznych rozwiązań dla osiągnięcia celu zamie-

zonego przez ustawodawcę i tym samym należy je zakwalifikować jako postulaty *de lege ferenda*. Świadczą o tym następujące sformułowania zastosowane przez skarżących: „Cel ten ustawodawca mógł być osiągnąć przez migrację rejestru handlowego do zdigitalizowanego rejestru (KRS), jak miało 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” (skarga, s. 10) czy „[z]muszenie spółek faktycznie istniejących, lecz opieszłych 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”, a także „[ś]rodkiem legislacyjnym, który byłby wystarczający do weryfikacji tego, czy spółka rzeczywiście jest podmiotem martwym, byłoby np. wprowadzenie domniemania doręczenia pod adresem wskazanym w rejestrze handlowym do wezwania do przerejestrowania pod rygorem wykreślenia spółki albo też ustanow[ie]nie kuratora dla spółki, który mógłby zweryfikować, czy spółka prowadzi działalność i jest właścicielem nieruchomości” (skarga, s. 11).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wnioski *de lege ferenda* nie są objęte jego kognicją, a uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności nie polega na postulowaniu ustanowienia unormowania trafniejszego czy korzystniejszego z jakiegoś punktu widzenia. Skarżący powinni byli dowieść, dlaczego i w jaki sposób, w ich przekonaniu, obowiązujący art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS jest niezgodny z normami konstytucyjnymi, a nie przekonywać, że przyjęcie innego, opcjonalnego rozwiązania ustawowego byłoby celniejsze, bardziej pragmatyczne czy nawet bliższe aksjologii konstytucyjnej.

Ponadto, przedmiotem postępowania przed sądami był wniosek spółki o wpis do KRS, a nie kwestia utraty praw majątkowych przez spółkę i jej współników, podczas gdy zarzuty kierowane wobec art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS dotyczą naruszenia praw majątkowych współników, co było pośrednim skutkiem zastosowania art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS w sprawie skarżących. Ponadto przepis ten dotyczy utraty bytu prawnego przez spółkę *ex lege* w wyniku uznania jej za wykreśloną z rejestru, czego przyczyną było długoletnie zaniechanie złożenia obligatoryjnego wniosku o wpis do KRS.

Uzupełniająco należy wskazać, że w wyroku z 11 grudnia 2019 r. o sygn. P 13/18 (OTK ZU A/2019, poz. 68, badając konstytucyjność art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.KRS, Trybunał odniósł się pośrednio do regulacji ujętej w art. 9 ust. 2a p.w.KRS i wskazał, że „(...) przejęcie majątku przez Skarb Państwa i pozbawienie udziału współników w majątku wykreślonej spółki jest pośrednim skutkiem niezłożenia wniosku o jej przerejestrowanie do KRS. Celem przepisu było doprowadzenie do stanu, w którym wpisy w KRS będą zgodne ze stanem rzeczywistym, by wzmocnić funkcje gwarancyjne tego rejestru. Wykreślenie spółki nieprzerejestrowanej do końca 2015 r. miało zmotywować jej organy do złożenia wniosku o przerejestrowanie. Miało wzmocnić efektywność wykonywania nałożonych na te podmioty obowiązków. (...) Jak wynika z uzasadnienia ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1924; dalej: ustawa zmieniająca), bierność podmiotów zobowiązanych i nieefektywność poprzednich regulacji skłoniły ustawodawcę do wprowadzenia przedmiotowej regulacji. Wykreślenia spółki i przejęcia jej majątku można było uniknąć zgłaszając wniosek o rejestrację w KRS”. Dodał również, że „unormowanie takie podyktowane było koniecznością wzmocnienia pewności i bezpieczeństwa obrotu. Wiązało się także z obowiązkami Polski określonymi w prawie Unii Europejskiej. Krajowy Rejestr Sądowy spełnia bowiem istotne funkcje: ewidencyjną, informacyjną, legalizacyjną i gwarancyjną, co ma duże znaczenie nie tylko w obrocie krajowym, ale także w obrocie międzynarodowym (zob. uzasadnienie do ustawy zmieniającej). Domniemanie prawdziwości wpisu i wiarygodności rejestru wymagało wprowadzenia uregulowań pozwalających na «wygaszanie» tzw. podmiotów martwych, które choć figurują w KRS, nie wykonują obowiązków rejestrowych, nie prowadzą działalności i nie posiadają

majątku. Aktualizacja ich wpisów jest niemożliwa, wiąże się z dużymi kosztami, a prowadzenie procesu likwidacji jest nieefektywne, gdyż najczęściej nie posiadają one majątku. Natomiast istnienie w rejestrze podmiotu martwego osłabia bezpieczeństwo obrotu gospodarczego”. Podkreślił także, że „(...) za niezbędne i uzasadnione należało uznać wykreślenie spółki z rejestru z mocy prawa 1 stycznia 2016 r., jako skutek niezłożenia wniosku o jej przerejestrowanie. Obowiązujące wcześniej unormowania okazały się bowiem nieefektywne. W ocenie Trybunału, nie budzi wątpliwości, że wykreślenie spółki z rejestru z mocy prawa było środkiem koniecznym w świetle wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trybunał zwrócił uwagę, że skarżący nie przedstawili w skardze argumentów przemawiających za przyjęciem odmiennej oceny wspomnianej regulacji.

Ze względu na przedstawione okoliczności Trybunał uznał, że treść skargi uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zarzutów w niej sformułowanych w zakresie kontroli art. 9 ust. 2a zdanie pierwsze p.w.KRS, co implikuje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.