

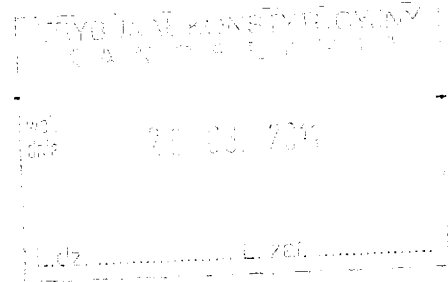


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 16 czerwca 2011 r.

PG VIII TK 133/10

(SK 13/10)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M J
o stwierdzenie, że przepis art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.), w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, składających wniosek o ogłoszenie upadłości, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, składających wniosek o ogłoszenie upadłości, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Pełnomocnik Skarżącego wniósł o stwierdzenie, że przepis art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, składających wniosek o ogłoszenie upadłości, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący – niebędący przedsiębiorcą – złożył, w dniu czerwca 2009 r., do Sądu Rejonowego w P Wydział XI Gospodarczy do Spraw Upadłościowych i Naprawczych, wniosek o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej na podstawie art. 491¹ ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (dalej: p.u.n.), wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych.

Sąd Rejonowy w P, postanowieniem z dnia sierpnia 2009 r., na podstawie art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.), zwolnił Skarżącego od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w całości.

Postanowieniem z dnia września 2009 r., Sąd Rejonowy w P, na podstawie art. 13 ust. 1 p.u.n., oddalił złożony wniosek o ogłoszenie upadłości „z powodu braku środków pieniężnych, które można by przeznaczyć na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego”. Postanowienie to zostało zaskarżone przez Skarżącego, jednak Sąd Okręgowy w P Wydział X Gospodarczy Odwoławczy, nie podzielając zawartej w

zażaleniu argumentacji Skarżącego, utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie sądu pierwszej instancji.

Uzasadniając skargę konstytucyjną, Skarżący, powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że na prawo do sądu składają się ~~w szczególności prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury),~~ prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia). Podkreślił również, że w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Zdaniem Skarżącego, oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości z powodu braku majątku wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego (choć właśnie z powodu braku majątku, koszty te nie byłyby wysokie), mimo wcześniejszego zwolnienia od kosztów sądowych w całości, w istocie pozbawiło go prawa do sądu.

Skarżący stwierdził, iż zaskarżony przepis narusza równowagę między przysługującym uprawnieniem do ogłoszenia upadłości a jego proceduralną realizacją. Rygoryzm, wynikający z art. 13 ust. 1 p.u.n., można zrozumieć w przypadku przedsiębiorców, podmiotów nastawionych na osiągnięcie zysku i – w przypadku spółek handlowych – zobowiązanych do posiadania majątku założycielskiego. Zasadnym jest bowiem twierdzenie, iż głównym celem postępowania upadłościowego wobec tych podmiotów jest zaspokojenie (w jak najwyższym stopniu) roszczeń wierzycieli oraz – jeśli racjonalne względy na to pozwolą – zachowanie dotychczasowego przedsiębiorstwa dłużnika. W odniesieniu do osób nieprowadzących działalności gospodarczej odpowiednie stosowanie art. 2 p.u.n., w szczególności w zakresie wynikającego

z niego postulatu „zachowania dotychczasowego przedsiębiorstwa”, powinno prowadzić do przyjęcia, iż odpowiednikiem tego celu jest „brak wykluczenia ich z oficjalnego obrotu prawnego”.

Z celami postępowania upadłościowego pozostaje w logicznej sprzeczności dopuszczona przez ustawodawcę, odmiennie niż w przypadku przedsiębiorców, możliwość zwolnienia od kosztów sądowych w przedmiocie ogłoszenia upadłości. Ustawodawca umożliwił bowiem zwolnienie osoby niebędącej przedsiębiorcą od – relatywnie niewielkich – kosztów postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości (zgodnie z art. 75 pkt 5 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest to opłata stała w wysokości 200 zł), uniemożliwił to natomiast w odniesieniu do kosztów samego postępowania upadłościowego.

W konsekwencji, przepis art. 13 ust. 1 p.u.n. „obezwładnia” uprawnienie do żądania – przez osoby niebędące przedsiębiorcami – ochrony ze strony sądów, naruszając w ten sposób prawo do sądu.

Zdaniem Skarżącego, zaskarżona regulacja jest również niezgodna z art. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego i – wynikające z niej szczegółowe zasady: praworządności, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Regulacja art. 13 ust. 1 p.u.n., zaburzając równowagę pomiędzy wierzycielami – podmiotami dysponującymi przewagą prawną, ekonomiczną i instytucjonalną – a dłużnikami – pozostającymi w stanie niewypłacalności powstałej na skutek okoliczności od nich niezależnych i wyjątkowych – jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej, bowiem prowadzi do legalnego wykluczenia, alienacji i desocjalizacji dłużników. Wymogi sprawiedliwości społecznej nakazują natomiast – twierdzi Skarżący – by osoby takie korzystały

z dobrodziejstwa pełnego zwolnienia od kosztów postępowania upadłościowego, które powinny być poniesione przez Skarb Państwa.

Zdaniem Skarżącego, sprzeczne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest przyznanie dłużnikom, niebędącym przedsiębiorcami, prawa do żądania ochrony sądowej a zarazem wprowadzenie regulacji art. 13 ust. 1 p.u.n., „niekoniecznej i nie wynikającej z istoty postępowania”, która prawo to czyni iluzorycznym. Realny dostęp do skutecznej procedury ogłoszenia upadłości jest więc uzależniony nie tylko od spełnienia przesłanek wyraźnie określonych przez ustawodawcę, ale również od stanu zamożności dłużnika, co – w kontekście celów postępowania upadłościowego – jest niepoprawne.

Skarga konstytucyjna M J nie zasługuje na uwzględnienie.

Przed oceną przedstawionych zarzutów konieczna jest skrótowa analiza instytucji upadłości konsumenckiej.

Upadłość konsumencka może być ogłoszona w stosunku do osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej. Podstawą ogłoszenia upadłości jest zaprzestanie wykonywania wymagalnych zobowiązań (mogą to być zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym, jak również publicznoprawnym), czyli niewypłacalność w rozumieniu art. 10 p.u.n. Niewypłacalność powinna powstać na skutek okoliczności wyjątkowych i niezależnych od dłużnika (por. art. 491³ ust. 1 p.u.n.). Dłużnik nie może skutecznie wnosić o zgłoszenie upadłości, jeżeli na 10 lat przed złożeniem wniosku:

- 1) prowadzono postępowanie upadłościowe lub inne postępowanie, w którym umorzono całość lub część jego zobowiązań albo w którym zawarto układ, lub

- 2) prowadzono postępowanie upadłościowe, w którym nie zaspokojono wszystkich wierzycieli a dłużnik po zakończeniu lub umorzeniu postępowania zobowiązań swych nie wykonał, lub
- 3) prowadzono postępowanie upadłościowe według przepisów p.u.n., dotyczących upadłości konsumenckiej, jeżeli postępowanie to zostało umorzone z innych przyczyn niż na wniosek wszystkich wierzycieli, lub
- 4) czynność prawna dłużnika została prawomocnie uznana za dokonaną z pokrzywdzeniem wierzycieli (*vide* – art. 491³ ust. 2 p.u.n.).

Upadłość konsumencka nie może być ogłoszona, gdy dłużnik ma tylko jednego wierzyciela. Wniosek o ogłoszenie upadłości może złożyć wyłącznie sam dłużnik. Nie jest on związany żadnym terminem do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, od ujawnienia stanu niewypłacalności. Wniosek może zatem zostać złożony zarówno na samym początku stanu niewypłacalności, jak również w sytuacji głębokiej zapaści finansowej dłużnika.

Prawidłowe złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości wymaga spełnienia określonych warunków formalnych (art. 22 – 25 p.u.n.). Wniosek podlega opłacie w wysokości 200 zł (*vide* – art. 75 pkt 5 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych). Złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości konsumenckiej powoduje wszczęcie postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości. Po złożeniu wniosku sąd – z urzędu – niezwłocznie dokonuje zabezpieczenia majątku dłużnika przez ustanowienie tymczasowego nadzorca sądowego (art. 36 i następne p.u.n.), ewentualnie stosuje inne formy zabezpieczenia, na podstawie ogólnych przepisów prawa upadłościowego i naprawczego.

Postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości kończy się postanowieniem, w którym wniosek o ogłoszenie upadłości może być oddalony lub uwzględniony. W tej drugiej sytuacji, wyznacza się syndyka. Wskutek ogłoszenia upadłości, upadły – osoba nieprowadząca działalności gospodarczej

– traci prawo zarządu i korzystania ze swojego majątku oraz jest zobowiązany wydać go syndykowi. Majątek upadłego staje się, z chwilą ogłoszenia upadłości, masą upadłości. Po dokonaniu spisu inwentarza i oszacowania masy upadłości, likwidację majątku upadłego przeprowadza syndyk, lub – za zgodą sędziego-komisarza – upadły, pod nadzorem syndyka (art. 308 i 491² ust. 5 p.u.n.). Po spieniężeniu majątku syndyk sporządza, na zasadach ogólnych, plan podziału. Po sporządzeniu ostatecznego planu podziału sąd, na wniosek upadłego, wydaje postanowienie o ustaleniu planu spłaty wierzycieli (art. 491⁷ ust. 1 p.u.n.). Plan ten określa, w jakim zakresie i w jakim czasie – nie dłuższym niż pięć lat – upadły jest obowiązany spłacać należności niezaspokojone na podstawie planu podziału oraz jaka część zobowiązań upadłego, po wykonaniu planu spłaty wierzycieli, zostanie umorzona (art. 491⁷ ust. 1 p.u.n.). Warto zauważyć, iż plan spłaty ustalany jest na wniosek, co oznacza, że nie jest on ani stałym, ani obligatoryjnym elementem konsumenckiego postępowania upadłościowego. Konsumenckie postępowanie upadłościowe może zostać zakończone po wykonaniu ostatecznego planu podziału (art. 368 p.u.n.), jak również na podstawie art. 361 p.u.n., w szczególności wtedy, gdy majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania.

Po wykonaniu planu spłaty sąd upadłościowy wydaje postanowienie o umorzeniu niezaspokojonych zobowiązań objętych planem spłaty oraz o zakończeniu postępowania upadłościowego (art. 491¹² ust. 1 p.u.n.).

W świetle przedstawionej analizy można przyjąć, że ustawodawca nie wprowadził nowego rodzaju upadłości, lecz zdecydował, że dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej ani zawodowej będzie prowadzone odrębne postępowanie upadłościowe (*vide* – Włodzimierz Głodowski, Anna Hycaj, *Zakres podmiotowy i podstawy ogłoszenia „upadłości konsumenckiej”*, Państwo i Prawo, nr 2/2010, s. 70 – 71). Ustawodawca założył, że upadłość konsumencka jest przywilejem dłużnika i przysługuje wyłącznie tym, którzy

wcześniej (w innych postępowaniach) nie korzystali z możliwości umarzania zobowiązań i nie dokonywali czynności prawnych z pokrzywdzeniem wierzycieli (*ibidem*, s. 80). Regulacja upadłości konsumenckiej pozwala zatem na korzystanie z tego trybu tylko w wyjątkowych przypadkach (*ibidem*, s 82).

~~Postępowanie upadłościowe, wobec osób nieprowadzących działalności gospodarczej, zostało w prawie upadłościowym i naprawczym uregulowane jako jedno z postępowań odrębnych, zatem – zgodnie z art. 4 p.u.n. – w części nieuregulowanej przepisami tytułu V części trzeciej p.u.n., stosuje się odpowiednio przepisy jego części pierwszej, zawierającej przepisy dotyczące ogólnego postępowania upadłościowego. Zgodnie z art. 491¹ ust. 1 p.u.n., postępowanie upadłościowe w sprawach osób nieprowadzących działalności gospodarczej prowadzi się według przepisów o postępowaniu upadłościowym, obejmującym likwidację majątku upadłego. Prawo upadłościowe i naprawcze przewiduje jednak szereg modyfikacji zarówno w zakresie postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości, jak i co do właściwego postępowania upadłościowego, co jest uzasadnione istotą i celem postępowania upadłościowego wobec osób nieprowadzących działalności gospodarczej. Z natury rzeczy postępowanie to umożliwia oddłużenie upadłego, które odbywa się zawsze kosztem wierzycieli. Dlatego też, przy regulacji prawnej postępowania upadłościowego wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, istotnym jest stworzenie mechanizmów, aby oddłużenie to odbyło się z jak najmniejszą szkodą dla wierzycieli, i zarazem umożliwiało zaspokojenie wierzycieli w jak najwyższym stopniu. Samo zaś oddłużenie upadłego winno być dokonane tylko w zakresie, w jakim jest to niezbędne do umożliwienia mu nowego startu życiowego (*vide* – Feliks Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze w zarysie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 190). Wychodząc więc z założenia, że postępowanie upadłościowe ma służyć również wierzycielom, ustawodawca~~

postanowił, że sąd powinien oddalić wniosek o ogłoszenie upadłości, jeżeli majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego.

Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej wskazuje, że w istocie zakwestionowano w niej przyjęty przez ustawodawcę polskiego model upadłości konsumenckiej – jako postępowania odrębnego – w ustawie – Prawo upadłościowe i naprawcze. Procedura upadłości konsumenckiej jest więc częścią ogólnego postępowania upadłościowego, opartą na wspólnych zasadach, i realizującego tożsame cele, które w pewnym tylko zakresie zmodyfikowano w odniesieniu do upadłości dłużników, będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej.

Doktryna prawa zgodnie uznaje, że podstawowymi funkcjami postępowania upadłościowego i naprawczego są:

1) funkcja naprawcza (sanacyjna) polegająca na naprawie – gdy jest to możliwe – przedsiębiorstwa dłużnika zagrożonego niewypłacalnością, a także przedsiębiorstwa dłużnika już niewypłacalnego;

2) funkcja windykacyjna, realizowana przez zaspokojenie wierzycieli niewypłacalnego dłużnika;

3) funkcja zapobiegawcza (profilaktyczna) wypełniana przez niedopuszczenie do dalszych niewypłacalności, które są następstwem niewykonania zobowiązań przez niewypłacalnego dłużnika;

4) funkcja oddłużeniowa, polegająca na umożliwieniu oddłużenia części dłużników oraz

5) funkcja wychowawcza, realizująca się przez stworzenie systemu nakazów i zakazów, kształtujących wśród niewypłacalnych dłużników określone wzory zachowań, które można określić jako postawę rzetelnego dłużnika.

Funkcje te wypełnia prawo upadłościowe i naprawcze ujmowane całościowo, choć – w zależności od rodzaju postępowania prowadzonego na

podstawie p.u.n., jak również od okoliczności konkretnego postępowania – funkcje te mogą być realizowane w różnym stopniu (*vide* – Feliks Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze w zarysie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 48).

Identyfikację zasadniczych celów (funkcji) postępowania upadłościowego i naprawczego należy uzupełnić o wskazanie jego podstawowych zasad. Wspomnianej już zasady optymalnego wykorzystania majątku upadłego dłużnika lub przedsiębiorcy zagrożonego niewypłacalnością w celu zaspokojenia wierzycieli (zasada optymalizacji) oraz zasady dominacji grupowego interesu wierzycieli. Zgodnie z pierwszą z nich, którą wysłowiono w art. 2 p.u.n., prawo upadłościowe i naprawcze powinno stworzyć warunki, by majątek niewypłacalnego dłużnika (upadłego) albo przedsiębiorcy zagrożonego niewypłacalnością był wykorzystany do zaspokojenia wierzycieli w jak najwyższym stopniu, wedle zaś drugiej – postępowanie upadłościowe i naprawcze powinno być tak ukształtowane, by ogół wierzycieli odniósł korzyść, innymi słowy – by wierzyciele zostali zaspokojeni w jak najwyższym stopniu (*vide* – *ibidem*, s. 54).

Zaskarżony przepis art. 13 ust. p.u.n. wyraża jedną z naczelných funkcji postępowania upadłościowego i naprawczego, które powinno prowadzić do – choćby niepełnego – zaspokojenia wierzycieli upadłego dłużnika. Jeżeli więc nie jest możliwe osiągnięcie tego celu, czego dobitnym świadectwem jest brak środków na pokrycie kosztów postępowania, w ogóle nie powinno się go wszczynać, a będące już w toku – powinno się umorzyć. Decyzją ustawodawcy, założenia te pozostają aktualne również w przypadku ogłoszenia upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej. Z tego punktu widzenia przedmiotowa skarga konstytucyjna, formalnie obejmująca swym zakresem normę zawartą w art. 13 ust.1 p.u.n., w rzeczywistości kwestionuje zasadę, iż nie prowadzi się postępowania upadłościowego, jeśli majątek

dłużnika (upadłego) nie wystarcza nawet na pokrycie kosztów postępowania (art. 361 ust. 1 p.u.n.) oraz związaną z tym zasadę, że koszty postępowania upadłościowego pokrywane są z masy upadłości (art. 231 ust. 1 p.u.n.). Oznacza to, że istota zarzutów, jakie sformułowano w przedmiotowej skardze konstytucyjnej, nie odnosi się tylko do zaskarżonego przepisu art. 13 ust.1 p.u.n., lecz ma szerszy wymiar i dotyczy w ogóle przyjętej przez ustawodawcę koncepcji upadłości „konsumenckiej”. Tym samym nawet ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanego unormowania nie doprowadziłoby do oczekiwanego przez Skarżącego skutku (czyli oddłużenia, rozumianego jako finalny efekt wszczętego postępowania upadłościowego), bowiem sąd, nie stosując przepisu art. 13 ust. 1 p.u.n., byłby zobligowany – przy niezmienionej sytuacji faktycznej – do umorzenia postępowania na zasadzie art. 361 ust. 1 p.u.n.

Poprzestając jednak na analizie zaskarżonej regulacji w kontekście zasadniczego wzorca kontroli, jakim Skarżący uczynił art. 45 ust. 1 Konstytucji, rozważania w tym przedmiocie należy poprzedzić uwagą, iż norma zawarta w art. 13 ust. 1 p.u.n., ma w istocie – jak się wydaje – materialnoprawny charakter. Wprawdzie to niewypłacalność stanowi podstawę do ogłoszenia upadłości, zaś art. 13 ust. 1 p.u.n. określa jedynie wyjątek od tej zasady, jednak w orzecznictwie trafnie podkreśla się, że „sąd wydaje (...) takie postanowienie (o ogłoszeniu upadłości – przyp. wł.) po stwierdzeniu, że występują przesłanki ogłoszenia upadłości. Konstrukcja tytułu I, działu III Prawa upadłościowego i naprawczego ujęta jest w taki sposób, że część przepisów (art. 10, 14 ust. 1 i art. 15) określa przesłanki, których wystąpienie uzasadnia ogłoszenie upadłości, natomiast inne (np. art. 13 ust. 1 i 2) określają przesłanki przesądzające oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub uprawnienie sądu do oddalenia takiego wniosku” (*vide* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2005 r., sygn. III CZP 95/04, OSNC nr 2/2006, poz. 25, por. też aprobowana glosa

Zbigniewa Miczka, Głosa nr 3/2006, s. 17). Dlatego też stwierdzenie Skarżącego, w którym wskazuje, iż „zaskarżony przepis narusza równowagę między przysługującym uprawnieniem do ogłoszenia upadłości a jego proceduralną realizacją”, jest nieściśle. W rzeczywistości bowiem kwestionowany przepis art. 13 ust. 1 p.u.n. współtworzy zespół przesłanek decydujących o możliwości ogłoszenia upadłości, w tym także – z mocy art. 491² ust. 1 p.u.n. – w odniesieniu do osób nieprowadzących działalności gospodarczej (a więc, wraz z innymi przepisami, określa, w jakiej sytuacji istnieje „uprawnienie do ogłoszenia upadłości”). W literaturze przesłankę z art. 13 ust. 1 p.u.n. kwalifikuje się jako „negatywną podstawę ogłoszenia upadłości” (*vide* – Feliks Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze w zarysie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 45).

Podsumowując, można – jak się wydaje – przyjąć, że przepis art. 13 ust. 1 p.u.n. traktować należy – z jednej strony – jako przejaw ekonomii procesowej, z której wynika, że nie należy prowadzić postępowania upadłościowego, które – co wiadomo już w chwili złożenia wniosku w tym przedmiocie – nie jest w stanie doprowadzić do minimalnego choćby zaspokojenia wierzycieli, z drugiej zaś – jako przepis współkształtujący zespół przesłanek określających dopuszczalność ogłoszenia upadłości konsumenckiej.

Prawo do sądu wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Należy jedynie przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że na treść prawa do sądu składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), w tym: prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego

ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (*vide* – wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9 i z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128).

W art. 45 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie wskazał granice roszczenia konstytucyjnego jednostki. To, czego jednostka może się domagać w ramach realizacji jej podmiotowego prawa, jakim jest prawo do sądu, określone zostało jako „rozpatrzenie” sprawy. Z chwilą zgłoszenia takiego roszczenia aktualizuje się, korelatywnie sprzężony z roszczeniem, obowiązek sądu do działania w ramach jego konstytucyjnie określonej kompetencji. Roszczenie uprawnionego podmiotu i zobowiązanie właściwego organu władzy publicznej pozostają zatem w interakcji (*vide* – Agnieszka Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 197).

Na tle ugruntowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego konstytucyjne prawo do sądu obejmuje co najmniej cztery przytoczone wyżej uprawnienia, „roszczenie” jednostki o „rozpatrzenie sprawy” należy utożsamiać zarówno z etapem procedury, gdzie aktualizuje się obowiązek sądu ważenia argumentów mających wpływ na wynik końcowy postępowania, jak i z samym rozstrzygnięciem sprawy, gdzie realizuje się prawo do wyroku sądowego (*ibidem*, s. 199). Jednak prawo do rozstrzygnięcia sprawy, rozumiane jako prawo do uzyskania wyroku sądowego, nie oznacza żądania przez jednostkę korzystnego dla niej werdyktu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje bowiem przekonanie, iż Konstytucja poręcza samo rozpatrzenie sprawy, a nie treść rozstrzygnięcia, co nie wyklucza żądania, by w takich samych stanach faktycznych i prawnych zapadały wyroki, jeżeli nie tożsamej, to przynajmniej podobnej treści (*ibidem*, s. 201).

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w wielu rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 13 maja 2002 r., w sprawie o sygn. SK 32/01, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w przypadku prawa do sądu przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest szczególna wartość proceduralna – prawo jednostki, tworzące obowiązek organu władzy publicznej do określonej procedury sądowej kontroli rozpatrzenia sprawy. Należy pamiętać, że konstytucja poręcza samo rozpatrzenie sprawy, a nie treść rozstrzygnięcia. Jednakże to rozpatrzenie musi być tak uregulowane, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem” (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31). Z kolei w postanowieniu z dnia 7 marca 2006 r., sygn. Ts 66/05, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zarzutów przedstawionych w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej, uznał, że „tak sformułowany zarzut wskazuje jednak nie na prawo do sprawiedliwego rozstrzygnięcia, lecz na prawo do korzystnego rozstrzygnięcia. Tego ostatniego nie wyraża jednak art. 45 ust. 1 Konstytucji, tym samym nie może ono stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Uzasadniając naruszenie prawa do sądu skarżący powinien uprawdopodobnić, że na skutek zastosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego doszło do wydania niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, czyli takiego, które narusza jego prawa wyrażone w przepisach Konstytucji lub innych aktów normatywnych” (OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 97). Wreszcie, w postanowieniu z dnia 16 lutego 2011 r., w sprawie SK 40/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku, ale prawnie skutecznej możliwości zwrócenia się do organu sądowego o rozpatrzenie sprawy i wydanie orzeczenia, stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego” (OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

Odnosząc to do argumentów przytoczonych w skardze konstytucyjnej podnieść należy, że Skarżący, formalnie zarzucając kwestionowanemu

przepisowi naruszenie prawa do sądu, użył w swym wywodzie sformułowania, iż „regulacja art. 13 ust. 1 p.u.n., w stosunku do konsumentów, stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim pozbawia konsumentów prawnie skutecznej ochrony prawa do ogłoszenia upadłości, przyznanego w art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b p.u.n.”. Skarżący nie dostrzega więc, że za przedmiot ochrony, objęty dyspozycją art. 45 ust. 1 Konstytucji, może być uznane nie „prawo do ogłoszenia upadłości” lecz „prawo do rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości”. Samo oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości jest rozstrzygnięciem wydanym stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego. Oceniając skargę konstytucyjną w tej płaszczyźnie, nie można zatem podzielić stanowiska, że art. 13 ust. 1 p.u.n. uniemożliwia rozpoznanie sprawy Skarżącego.

Trudno również uznać, iż rozstrzygnięcie sądowe, determinowane treścią art. 13 ust. 1 p.u.n., nie spełnia warunku rozstrzygnięcia sprawiedliwego. Wyłączenie możliwości ogłoszenia upadłości, wobec osoby nieprowadzącej działalności gospodarczej, w sytuacji, gdy jej majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, znajduje bowiem konstytucyjne usprawiedliwienie. Jak już wskazano, jednym z zasadniczych celów postępowania upadłościowego jest zaspokojenie wierzycieli z masy upadłości. Cel ten jest aktualny również w odniesieniu do upadłości konsumenckiej, nawet jeśli uwzględni się jej szczególną naturę, bowiem oddłużenie, jako finalny efekt postępowania upadłościowego wobec osoby nieprowadzącej działalności gospodarczej, jest zawsze jedynie częściowe i połączone – jako zasada – z zobowiązaniem dłużnika (upadłego) do pokrycia określonej części jego zobowiązań. Upadłość konsumencka, choć jest przywilejem dłużnika i ma charakter fakultatywny, nie może być bowiem realizowana nadmiernym kosztem wierzycieli (*vide* – Rafał Adamus, Aleksander Jerzy Witosz, Antoni Witosz, *Upadłość konsumencka. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 9 – 10). Unormowanie art. 13 ust. 1 p.u.n. zdaje

się być oczywistą konsekwencją ogólnych założeń instytucji upadłości konsumenckiej w kształcie, jaki został jej nadany przez ustawodawcę. Jest ono także racjonalne, bowiem dopuszczenie możliwości ogłoszenia upadłości osoby nieprowadzącej działalności gospodarczej, mimo braku majątku wystarczającego na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego, prowadziłyby jedynie do generowania tych kosztów i – w efekcie – do pogłębienia zadłużenia upadłego, przy braku, choćby częściowego, zaspokojenia wierzycieli. W tym kontekście uwidacznia się także procesowa rola zaskarżonego przepisu art. 13 ust.1 p.u.n., który, nie zezwalając na ogłoszenie upadłości osoby, której majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego, realizuje postulat ekonomii procesowej.

Należy zatem uznać, iż zaskarżony przepis art. 13 ust. 1 p.u.n. jest zgodny z art. 45 ust.1 Konstytucji.

Skarżący, przyjmując w *petitum* skargi konstytucyjnej przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli, wskazał dodatkowo – jako przepis związkowy – art. 2 ustawy zasadniczej (w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej sprecyzowano, iż spośród szeregu zasad wynikających z powołanego przepisu Konstytucji, w grę wchodzi zasady sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego). Uznanie, iż zaskarżony przepis art. 13 ust. 1 p.u.n. nie narusza, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawa do sądu, musi determinować jego ocenę przez pryzmat art. 2 ustawy zasadniczej i wpływających z niego szczegółowych zasad.

Należy również odnotować, że z toku wyводу, zawartego w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, wynika, że zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji, Skarżący nie powiązał z prawem do sądu, lecz z – przyjętą przez ustawodawcę – koncepcją postępowania upadłościowego wobec osób nieprowadzących działalności gospodarczej, zakładającą m.in., że koszty postępowania

upadłościowego pokrywane są z majątku dłużnika oraz że celem upadłości konsumenckiej jest oddłużenie upadłego wraz z zobowiązaniem do pokrycia określonej części jego zobowiązań wobec wierzycieli.

Kwestia zastosowania w konsumenckim postępowaniu upadłościowym przepisu art. 13 ust. 1 p.u.n., stanowiącego jedno z unormowań realizujących te założenia, budzi kontrowersje zarówno na płaszczyźnie dogmatycznej, jak i – w większym stopniu – aksjologicznej. Wskazuje się m.in., iż „w ustawie o upadłości konsumenckiej brak jest możliwości natychmiastowego wyzerowania zadłużenia, jeśli dochody niewypłacalnego dłużnika nie pozwalają na jakąkolwiek spłatę. Osoba niewypłacalna, nieustannie nękana przez kredytodawców i pozbawiona sensu lub możliwości zgodnego z prawem zarobkowania, traci swoją ludzką godność. Prawo powinno takim osobom przywracać możliwość życia zgodnego z normami społecznymi i prawnymi” (Paweł Dobrowolski, *O potrzebie naprawy upadłości konsumenckiej*, [w:] Raport Instytutu Sobieskiego nr 34; w opracowaniu tym wskazuje się, jako jedną z rekomendacji dla polskiego ustawodawcy, by „umożliwić natychmiastowe wyczyszczenie z długów osobom, które nie mają aktywów i nie będą miały dochodów umożliwiających jakąkolwiek spłatę”).

Również w opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zwrócono uwagę, iż – uwzględniając konstrukcję upadłości konsumenckiej – wyłączenie stosowania, wobec dłużników niebędących przedsiębiorcami, art. 32 ust. 1 p.u.n., rodzi pytanie o sens zwolnienia dłużnika od kosztów sądowych. Skoro bowiem dłużnik nie ma możliwości pokrycia kosztów sądowych, to zazwyczaj nie stać go również na inne koszty postępowania, zatem „[p]rzy takim kształcie ustawy nie ma sensu zwalniać dłużnika z kosztów sądowych, ponieważ i tak nie będzie mógł on skorzystać z instytucji oddłużenia, gdyż jego wniosek o upadłość zostanie oddalony (art. 13

ust. 1 p. u. i n.). Nie ma również sensu prowadzić likwidacji majątku dłużnika, gdy majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego” (*vide* – Dorota Zienkiewicz, *Opinia z dnia 21 października 2008 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych [druk 831]*, s. 4; rozwiązanie tego dylematu autorka opinii widzi w ograniczeniu, w takim przypadku, postępowania do ustalenia planu spłaty wierzycieli, którego realizacja pozwoli na podjęcie decyzji o oddłużeniu, przy czym rozwiązanie takie stworzy możliwość oddłużenia bez przeprowadzenia postępowania upadłościowego i umożliwi osobom najuboższym skorzystanie z możliwości oddłużenia).

Warto również zwrócić uwagę na wyrażoną w powołanej opinii wątpliwość co do możliwości zastosowania (w ogóle) przepisu art. 13 p.u.n. w upadłości konsumenckiej, skoro przyczyny oddalenia wniosku zostały określone w art. 491³ p.u.n. (*vide* – *ibidem*, s. 3). Ten tok myślenia forsował także Skarżący, kwestionując, w sprawie na tle której sformułowano skargę konstytucyjną, rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji. W cytowanej opinii przedstawiono jednocześnie, wraz ze wskazaną wątpliwością, kontrargument oparty na brzmieniu art. 361 p.u.n., zgodnie z którym brak majątku na koszty postępowania jest podstawą do umorzenia postępowania. Bezprzedmiotowym jest w takiej sytuacji ogłaszanie upadłości, gdy majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, a dłużnik – w ramach przyjętego rozwiązania – nie może liczyć na oddłużenie.

Wypada wreszcie dostrzec, iż konkluzja omawianej opinii zawiera sugestię, wedle której pożądanym byłoby stworzenie możliwości oddłużenia osób, których majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, lub majątek nie zezwala na sporządzenie planu podziału (*vide* – *ibidem*, s. 12).

W doktrynie wyrażono również pogląd, zgodnie z którym „można argumentować, że przyczyny oddalenia wniosku zostały w sposób wyczerpujący

określone w art. 491³ u.p.u.n., a zatem zarówno art. 12 u.p.u.n., jak i art. 13 u.p.u.n. nie miałyby zastosowania. Z drugiej jednak strony, skoro brak majątku na koszty postępowania jest podstawą do umorzenia postępowania (art. 361 pkt 1 p.u.n.), to bezprzedmiotowym jest ogłaszanie upadłości, gdy majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania” (Katarzyna Michalak, *Komentarz do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U.08.234.1572), w zakresie zmian do ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze [Dz.U.03.60.535], LEX/el. 2009*). Przyjęcie drugiej opcji wykładni przepisu art. 13 p.u.n. opatrzone zarazem krytyczną uwagą, iż „rozwiązanie – wykluczające, z uwagi na ubóstwo masy, osoby bardzo biedne od możliwości uzyskania oddłużenia – jest trudne do zaakceptowania od strony aksjologicznej”, oraz postulatem *de lege ferenda*, by określić odrębnie podstawy ogłoszenia upadłości konsumenckiej, uwzględniając odmienne funkcje i cele, jakim to postępowanie ma służyć (*vide – ibidem*). Warta przytoczenia jest wreszcie opinia Stanisława Gurgula, który, oceniając przyjęty w Polsce likwidacyjny model upadłości konsumenckiej, stwierdził, że „koszty takiego postępowania są relatywnie wysokie, zatem, biorąc pod uwagę dane makroekonomiczne co do wysokości dochodów osób fizycznych w Polsce, podstawą oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości konsumenckiej będzie najczęściej brak majątku wystarczającego na zaspokojenie kosztów postępowania” (tenże, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 1266).

Trzeba wreszcie zauważyć, iż w Sejmie RP złożono poselski projekt ustawy o upadłości konsumenckiej (druk sejmowy nr 3799/VI), oparty na konstatacji, iż obecnie obowiązujące przepisy w zakresie upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, zawarte w części trzeciej, tytułu V p.u.n. wykazują szereg wad, do których zaliczono, w szczególności:

– nierozwiązanie problemu osób zadłużonych, które nie posiadają żadnego majątku, nawet takiego, który wystarczałby na pokrycie kosztów postępowania; liczba takich osób, znajdujących się poza marginesem życia społecznego, niechętnych do podjęcia legalnej pracy, stale rośnie zwiększając klientelę systemu pomocy społecznej, oraz

– umiejscowienie upadłości konsumenckiej w Prawie upadłościowym i naprawczym, jako szczególny tryb postępowania upadłościowego, dla którego podstawowym trybem postępowania jest postępowanie upadłościowe przedsiębiorców z rozbudowanymi rozwiązaniami, częstokroć nieprzydatnymi w upadłości konsumenckiej (*vide – uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o upadłości konsumenckiej*, druk nr 3799 VI kadencji, s. 17).

Nie odmawiając zasadności niektórych tez Skarżącego, które zresztą znajdują potwierdzenie w przytoczonych wypowiedziach doktryny prawa upadłościowego, należy jednocześnie pamiętać, że odwołują się one głównie do sfery aksjologii i w istocie kwestionują dokonanie przez ustawodawcę określonego wyboru co do sposobu uregulowania omawianej sfery życia społecznego. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że ustawodawca na znaczny margines swobody stanowienia prawa. W wyroku z dnia 27 maja 2008 r., w sprawie P 59/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że „sam fakt zmniejszenia ochrony w ustawodawstwie zwykłym nie daje podstaw do uznania zmiany za niekonstytucyjną, ani nie można uznać, że istnieje podstawa do oczekiwania, iż ustawodawca ukształtuje jakąś sytuację w sposób korzystny dla osoby aspirującej do takiej korzyści. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy za zmianą przemawiają wprawdzie względy pragmatyczne lub aksjologiczne, lecz gdy jednocześnie nie jest to aksjologia konstytucyjna, znajdująca wyraz w istnieniu wartości, interesów, praw i wolności chronionych konstytucyjnie” (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64). W odniesieniu do instytucji upadłości konsumenckiej można nawet wskazać, iż właśnie ewentualne uwzględnienie postulatu znacznego

„zliberalizowania” dostępu do upadłości konsumenckiej wymagałoby skonfrontowania z innymi wartościami i prawami chronionymi konstytucyjnie, w szczególności z prawem do własności, przysługującym wierzycielom.

W doktrynie wyrażono pogląd, że „system powinien stwarzać przywilej upadłości tylko dla konsumentów uczciwych, lecz skrzywdzonych przez los, a także zabezpieczać uzasadnione interesy obu stron: dłużników oraz wierzycieli. Tylko wtedy za upadłością konsumencką przemawia interes publiczny” (Włodzimierz Springer, *Upadłość konsumencka. Inspiracje z rozwiązań światowych oraz rekomendacje dla Polski*, Cedewu.pl Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2006, s. 18).

Z kolei Sąd Najwyższy, w swych uwagach do projektu ustawy, stwierdził, że „upadłość konsumencka zawsze odbywa się kosztem pozostałych obywateli, którzy mądrze się gospodarząc, nie dopuścili do powstania nadmiernego zadłużenia, często za cenę pozostawania na niższej stopie życiowej. Jej istota polega bowiem na oddłużeniu, którego koszty ponoszą wszyscy” (*Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lipca 2007 r.* druk nr 556/VI kadencji, s. 2).

Wybór ustawodawcy, co do sposobu unormowania instytucji „upadłości konsumenckiej” jest również, w pewnym stopniu, determinowany szerszym kontekstem systemowym, bowiem istnieje korelacja pomiędzy instytucją „upadłości konsumenckiej” a sposobem regulacji rynku kredytu konsumenckiego, w szczególności chodzi tu o łatwość uzyskania kredytu a następnie umorzenia zobowiązań. W krajach *common law*, które nie stosują koncepcji tzw. odpowiedzialnego udzielania kredytu, istnieje także liberalny model oddłużenia konsumenta (*fresh start*) w ramach ogłaszanej wobec niego upadłości. Z kolei w państwach kontynentalnych Unii Europejskiej, możliwość uzyskania kredytu konsumenckiego jest z reguły bardziej ograniczona, a w ślad za tym ograniczona jest też możliwość oddłużenia, co przybiera postać tzw. *earned fresh start*, która w swych założeniach wymaga, aby dłużnik

zachowywał się poprzednio roztropnie i odpowiedzialnie, a obecnie przyczyniał się w jak najwyższym stopniu do zaspokojenia wierzycieli (*vide* – Stanisław Gurgul, *op. cit.*, s. 1272 – 1273). Odwołując się do doświadczeń innych państw, zwłaszcza tych, w których instytucja upadłości konsumenckiej funkcjonuje już dłuższy czas, należy zauważyć, iż ciągle poszukuje się takich systemów upadłości konsumenckiej, w których instytucja uwolnienia od reszty długu byłaby najbardziej efektywna społecznie, a zarazem nie prowadziłaby do lekkomyślności konsumentów w nadmiernym zadłużaniu. Można w tym miejscu nawiązać do przykładu Stanów Zjednoczonych, w których – motywując to obawą przed nadużywaniem instytucji upadłości konsumenckiej – przyjęto ustawę *Bankruptcy Abuse and Customer Protection Act*, utrudniającą skorzystanie z możliwości upadłości konsumenckiej, oraz Niemiec, gdzie planuje się modyfikację instytucji upadłości konsumenckiej w kierunku ograniczenia możliwości skorzystania z niej tylko przez tych konsumentów, którzy mogą spłacić 10 % zadłużenia, oraz wyłączając możliwość refundacji kosztów postępowania (*vide* – Włodzimierz Springer, *op. cit.*, s. 34 i 42 – 43).

Tym niemniej przedstawione w piśmiennictwie zastrzeżenia (wraz z konkretnymi postulatami *de lege ferenda*) co do słuszności przyjętej przez polskiego ustawodawcę koncepcji upadłości konsumenckiej, jako prowadzącej w efekcie do pozbawienia przywileju upadłości konsumenckiej osób zadłużonych, nieposiadających żadnego majątku, dowodzi – jak się wydaje – konieczności jej rozważenia, zarówno w kategoriach aksjologicznych, jak i pragmatycznych.

Konkludując, należy uznać, że przepis art. 13 ust. 1 p.u.n. nie narusza prawa do sądu, jest więc zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego