



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 1/06 2016 r.

Adam Bodnar

V.7100.9.2016.KB/KŁ

Trybunał Konstytucyjny

ul. J. Ch. Szucha 12  
00-918 Warszawa

Sygn. akt SK 1/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	03. 06. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 5 maja 2016 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej „E” S.A. w upadłości likwidacyjnej z siedzibą w K (dalej: „Skarżący”), niniejszym przedstawiam następujące stanowisko:

*art. 227 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2015 r., poz. 233 - dalej: „p.u.i.n.”) w związku z art. 83 a ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 - dalej: „u.f.p.”) jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 48, ze zm. - dalej: „Konstytucja RP”).*

## UZASADNIENIE

### I. Stan faktyczny

Z materiałów załączonych do skargi konstytucyjnej wynika, że w dniu stycznia 2013 r. Sąd Rejonowy w K Wydział X Gospodarczy ogłosił upadłość z możliwością zawarcia układu Spółki „E” S.A. w K. Jednocześnie Sąd wyznaczył nadzorcę sądowego Pana M K

W dniu czerwca 2013 r. uchylony został zarząd własny upadłego, który był sprawowany jednoosobowo przez Pana P S , a także odwołany został nadzorca sądowy Pan M K oraz ustanowiony został zarządca Pan M M

Następnie w dniu sierpnia 2013 r. Sąd Rejonowy w K Wydział X Gospodarczy zmienił sposób prowadzenia postępowania upadłościowego na postępowanie obejmujące likwidację majątku upadłego. W ogłoszonym postępowaniu upadłościowym syndykiem masy upadłości został wyznaczony Pan M M

W dniu lutego 2015 r. Syndyk masy upadłości „E ” S.A. w upadłości likwidacyjnej w K wpłacił do depozytu sądowego kwotę zł, zgodnie z dyspozycją art. 227 p.u.i.n.

W dniu marca 2015 r. Syndyk złożył wniosek do Sędziego Komisarza postępowania upadłościowego o zwrot kwoty wpłaconej do depozytu sądowego w dniu lutego 2015 r. W uzasadnieniu swojego wniosku Syndyk wskazał na niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę złożenia przez niego ww. kwoty do depozytu sądowego. Wniosek ten został jednak oddalony na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w K Wydział X Gospodarczy z dnia marca 2015 r. sygn. akt Syndyk złożył zażalenie na wskazane wyżej postanowienie, lecz zostało ono odrzucone na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w K z dnia kwietnia 2015 r. sygn. akt z powodu jego niedopuszczalności.

## **II. Dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny**

W rozpatrywanej sprawie podstawą wydania prawomocnego postanowienia był przepis art. 227 p.u.i.n. - w brzmieniu nadanym przez art. 4 ustawy z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz.1626) zmieniającej p.u.i.n. z dniem 1 stycznia 2015 r. i obowiązującym do dnia 28 lipca 2015 r. - w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. Przepis art. 227 p.u.i.n. brzmiał: *„sumy pieniężne wchodzące do masy upadłości oraz sumy uzyskane ze zbycia rzeczy i praw obciążonych rzeczowo, jeżeli nie podlegają natychmiastowemu wydaniu, syndyk składa do depozytu sądowego”*. Regulacja zawarta w art. 227 p.u.i.n. została następnie zmieniona przez art. 428 pkt 138 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2015 r., poz. 978 – dalej: „u.p.r.”). Nowelizacja nadała przepisowi art. 227 p.u.i.n. następujące brzmienie *„sumy pieniężne wchodzące do masy upadłości oraz sumy uzyskane ze zbycia rzeczy i praw obciążonych rzeczowo, jeżeli nie podlegają natychmiastowemu wydaniu, syndyk składa na oprocentowany rachunek bankowy lub na rachunek depozytowy Ministra Finansów”*. Przepis art. 428 pkt 138 w

zakresie dotyczącym art. 227 p.u.i.n. wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia tj. z dniem 29 lipca 2015 r.

Powyższe oznacza, że art. 227 p.u.i.n. w wersji zaskarżonej – będący podstawą rozstrzygnięcia – obowiązywał od dnia 1 stycznia 2015 r. do 28 lipca 2015 r. Akt normatywny w kwestionowanym przez Skarżącego brzmieniu został zatem usunięty z porządku prawnego. Powstał więc problem pojawienia się negatywnej przesłanki procesowej dla kontynuowania postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym. Biorąc pod uwagę regulację zawartą w przepisie art. 449 u.p.r., jak również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące interpretacji zwrotu „utrata mocy obowiązującej” – zawarte obecnie w art. 104 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 293 – dalej: „ustawy o TK”), zdaniem Rzecznika, negatywna przesłanka procesowa nie wystąpiła.

Zgodnie z art. 449 u.p.r. w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie ustawy wpłynął wniosek o ogłoszenie upadłości, stosuje się przepisy dotychczasowe. Do oceny faktów prawnych zaistniałych w postępowaniu upadłościowym Skarżącego stosowany będzie zatem przepis art. 227 p.u.i.n. w brzmieniu przed nowelizacją.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą jego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy zakwestionowany przepis nie może być w ogóle stosowany. Dotyczy to przepisów o charakterze materialnoprawnym, które mimo ich formalnego uchylenia, mogą być stosowane na podstawie norm intertemporalnych, a tym samym wywierają nadal określone skutki dla obywateli (postanowienie TK z dnia 13 października 1998 r. sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69). Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że umorzenie postępowania wskutek utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić jedynie wtedy, gdy osiągnięty został podstawowy cel tego postępowania, polegający na usunięciu z systemu źródeł prawa jeszcze przed wydaniem orzeczenia, wadliwego aktu normatywnego lub wadliwego przepisu. Oba stany – uchylenie przepisu i utrata mocy obowiązującej nie są zatem tożsame. Nawet formalnie uchylony przepis może być przedmiotem postępowania przed TK, jeśli może on, choćby w ograniczonym zakresie, wywierać w dalszym ciągu skutki prawne w odniesieniu do określonych stanów faktycznych, a więc nie utracił swej mocy obowiązującej (zob. uchwała TK z 14 września 1994 r., sygn. W 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 44; orzeczenie TK z 26 września 1995 r., sygn. U 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 27; orzeczenie TK z 24 września 1996 r., sygn. K 13/95, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 34).

Zgodnie z dyspozycją art. 449 u.p.r., zakwestionowany przepis art. 227 p.u.i.n. jest zatem nadal stosowany i wywiera określone skutki dla obywateli. Mimo jego formalnoprawnego usunięcia z porządku prawnego nie utracił on mocy obowiązującej. W ocenie Rzecznika, z tego powodu nie pojawiła się negatywna przesłanka procesowa, warunkująca możliwość umorzenia postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym – zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt. 4 ustawy o TK.

### **III. Przedmiot zaskarżenia**

Kwestionowana przez Skarżącego norma prawna wynika z art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem – w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 lipca 2015 r. - sumy pieniężne wchodzące do masy upadłości oraz sumy uzyskane ze zbycia rzeczy i praw obciążonych rzeczowo, jeżeli nie podlegają natychmiastowemu wydaniu, syndyk składa do depozytu sądowego.

Artykuł 83a został dodany do u.f.p. przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz.1626) zmieniającej w/w ustawę z dniem 1 stycznia 2015 r. Zgodnie z art. 83a ust.1 u.f.p., Minister Finansów otwiera w Banku Gospodarstwa Krajowego rachunki bankowe w złotych lub walutach obcych, na których są przechowywane pieniądze przyjęte do depozytu sądowego lub składane na tych rachunkach na podstawie odrębnych przepisów (rachunki depozytowe Ministra Finansów).

W świetle natomiast 83a ust. 2 u.f.p. Minister Finansów jest upoważniony do czasowego zarządzania, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa, środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach depozytowych Ministra Finansów z obowiązkiem ich zwrotu na każde żądanie wraz z należnymi odsetkami. Artykuł 83a ust.3 u.f.p. określa wysokość środków złożonych na rachunkach depozytowych Ministra Finansów. Są one oprocentowane w następującej wysokości:

- 1) stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego - w przypadku środków zgromadzonych w złotych;
- 2) oprocentowania wkładów wypłacanych w danej walucie na każde żądanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego - w przypadku środków zgromadzonych w walutach obcych.

### **IV. Charakterystyka regulacji**

Zamieszczona w art. 227 p.u.i.n. regulacja ma na celu zabezpieczenie sum pieniężnych pozyskiwanych w trakcie postępowania upadłościowego przed ich utratą do chwili wykonania planu podziału. Środki te syndyk ma obowiązek złożyć do depozytu sądowego. Syndyk nie ma zatem wyboru miejsca przechowywania tych środków.

W stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2015 r., przepis art. 227 p.u.i.n. pozwalał syndykowi na wybór miejsca przechowywania środków finansowych tj. syndyk mógł złożyć środki na oprocentowany rachunek bankowy lub na sądowy rachunek depozytowy. Pozwalało to, w zależności od okoliczności sprawy na ulokowanie środków w banku tak, aby uzyskać możliwie najwyższe oprocentowanie lub złożenie na rachunek depozytowy sądu bez oprocentowania.

Co istotne, przepisy p.u.i.n. przewidują wyłącznie tryb przekazania środków pieniężnych do depozytu sądowego. Nie przewidują jednak szczegółowych zasad i trybu zwrotu tych środków.

W związku z powyższym powstały w praktyce i w doktrynie wątpliwości w kontekście trybu zwrotu środków. Trudno bowiem rozstrzygnąć w ramach obowiązującego prawa czy zastosowanie w tego typu sprawach będzie miał przepis art. 226 p.u.i.n., czy też odpowiednie przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101 - dalej „k.p.c.”) w związku z regulacją art. 229 p.u.i.n.

Zgodnie z dyspozycją art. 226 p.u.i.n. zabezpieczenie w przypadkach określonych w ustawie następuje przez złożenie do depozytu sądowego odpowiedniej sumy pieniężnej. O wydaniu sumy złożonej do depozytu orzeka sędzia-komisarz po wysłuchaniu syndyka i osób zainteresowanych. Na postanowienie sędziego-komisarza w przedmiocie zabezpieczenia przysługuje zażalenie. O wydaniu sumy złożonej do depozytu sądowego tytułem zabezpieczenia na podstawie art. 226 p.u.i.n. rozstrzyga zatem sędzia komisarz jako uprawniony do kierowania tokiem postępowania upadłościowego.

Stosownie natomiast do art. 229 p.u.i.n. w sprawach nieuregulowanych ustawą do postępowania upadłościowego stosuje się odpowiednio przepisy księgi pierwszej k.p.c., z wyjątkiem przepisów o zawieszeniu i wznowieniu postępowania.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że wskazane wyżej regulacje nie określają w sposób precyzyjny i jednoznaczny trybu ubiegania się przez syndyka o zwrot sum pieniężnych złożonych do depozytu sądowego na podstawie art. 227 p.u.i.n. Wątpliwym jest czy zastosowanie w tego typu sprawach będzie miał przepis art. 226 p.u.i.n. – w drodze analogii, czy też odpowiednie przepisy k.p.c. w związku z regulacją art. 229 p.u.i.n.

W konsekwencji sumy pieniężne przekazane do depozytu sądowego mogą pozostawać w dyspozycji Ministra Finansów przez czas, jaki uzna on za potrzebny.

Odnosząc się natomiast do zakwestionowanego przez Skarżącego - w związku z art. 227 p.u.i.n. - art. 83 a u.f.p., to należy zauważyć, iż wejście w życie tej regulacji spowodowało zmianę miejsca przechowywania depozytów sądowych. Wcześniej depozyty sądowe były przechowywane na rachunkach bankowych sądów, prowadzonych stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1476). Brak było wówczas podstaw prawnych do wykorzystywania przez Ministra Finansów środków pieniężnych złożonych w depozytach sądowych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa.

Jak wskazuje treść uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 2509), upoważnienie Ministra Finansów do zarządzania środkami pieniężnymi zgromadzonym na rachunkach depozytowych zostało wprowadzone w celu zmniejszenia potrzeb

pożyczkowych budżetu państwa i w konsekwencji obniżenie długu publicznego oraz minimalizowanie kosztów jego obsługi.

Komentowany przepis w powiązaniu z art. 227 p.u.i.n. oznacza, że Minister Finansów dysponuje na potrzeby Państwa sumami pieniężnymi podmiotów w stanie upadłości, które zostały złożone do depozytu sądowego.

## **V. Ogłoszenie upadłości przedsiębiorcy a prawo własności**

W momencie zmiany sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego z postępowania z możliwością zawarcia układu na postępowanie obejmujące likwidację majątku upadłego, upadły traci prawo zarządu oraz możliwość korzystania i rozporządzania mieniem wchodzącym do masy upadłości (art. 75 ust. 1 p.u.i.n.). Sąd orzeka o odwołaniu nadzorca sądowego i powołaniu syndyka, który w sprawach dotyczących masy upadłości dokonuje czynności w imieniu własnym, ale na rzecz upadłego (art. 158 ust. 1 i art. 160 ust. 1 p.u.i.n.).

Przedsiębiorca będący w upadłości jest właścicielem masy upadłości. Ogłoszenie upadłości nie powoduje utraty przez upadłego prawa własności do swego majątku. Z art. 57 ust. 1 p.u.i.n. wynika wprawdzie, że konsekwencją ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego jest obowiązek wskazania i wydania syndykowi całego swojego majątku, nie oznacza to jednak przeniesienia prawa własności. Pomimo pozbawienia upadłego prawa rozporządzania majątkiem i sprawowania zarządu masą upadłości oraz powierzenia tego zarządu syndykowi, syndyk nie staje się właścicielem ani posiadaczem, a jedynie dzierżycielem składników majątku upadłego.

W doktrynie i w orzecznictwie sądowym powszechnie akceptowany jest powyższy pogląd, iż poprzez akt upadłości spółka nie traci prawa własności majątku, na syndyka przechodzi tylko zarząd majątku upadłego (wyrok NSA z dnia 6 lipca 1995 r. sygn. SA/Bk 214/95). Z kolei Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lutego 2003 r. (sygn. akt IV CKN 1750/00) stwierdził, że ogłoszenie upadłości – i tym samym pozbawienie upadłego zarządu oraz możliwości korzystania i rozporządzania majątkiem tworzącym masę upadłości nie prowadzi do takiego skutku, że upadły przestaje być podmiotem praw i obowiązków komponujących ten majątek. W okresie sprawowania funkcji przez syndyka upadły pozostaje więc nadal podmiotem masy majątkowej poddanej zarządowi syndyka (S. Gurgul *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*. Warszawa 2004).

**VI. Uzasadnienie niezgodności art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, ust. 2 i 3 u.f.p. z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art.64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji RP. W świetle tego przepisu, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa. Powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby (tak TK w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Nie ulega wątpliwości, że najbardziej skrajnym przypadkiem ingerencji państwa w wykonywanie prawa własności jest wywłaszczenie. Pojęcie wywłaszczenia, którym posługuje się art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie zostało zdefiniowane przez ustrojodawcę w żadnym przepisie ustawy zasadniczej. W ten sposób ustawa zasadnicza pozostawia pewną swobodę do wypełnienia treścią pojęć przezeń używanych z zastrzeżeniem, że proces taki musi być jednak zgodny z idealnym wzorcem wynikającym z ogółu zasad aksjologicznych zawartych w Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie zawiera definicji legalnej wywłaszczenia, dlatego pojęcie „wywłaszczenie” powinno być rozumiane szerzej niż wynikałoby to z ustawowych definicji wywłaszczenia na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774, dalej – „u.g.n.”). Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest z natury szersze w tym znaczeniu, że obejmuje różne formy pozbawienia własności bez należytej rekompensaty, co łączy się z orzecznictwem Strasburskim akcentującym, że wywłaszczenie obejmuje wszelkie postaci własności, bez względu na formę. Nie jest zatem uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, że jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia. Mimo, że wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP powinno być ujmowane szeroko, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa

publicznego. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych bardziej szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi natomiast, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności

O ile art. 21 Konstytucji RP stwierdza jedynie, że "Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia", to art. 64 w ust. 1 Konstytucji RP przyznaje każdemu "prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia". Prawo własności nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza możliwość wprowadzania ograniczeń prawa własności, a zawarte w nim przesłanki stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych ograniczeń. Podkreślić należy, że przepis ten nie wyczerpuje wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę prawa własności. Niedopuszczalne jest bowiem pominięcie regulacji zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, statuującej w sposób samodzielny i kompletny zasadę proporcjonalności, to jest zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Prawo własności może więc podlegać ograniczeniu, tylko wówczas, gdy spełnione zostały łącznie przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przesłankami tymi są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości, a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, norma wynikająca z art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. narusza art. 21 ust.1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez obowiązek złożenia przez syndyka sum pieniężnych wchodzących do masy upadłości oraz sum uzyskanych ze zbycia rzeczy i praw obciążonych rzeczowo, uprawniając jednocześnie Ministra Finansów do czasowego zarządzania i korzystania z tych środków.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w pierwszej kolejności należy odnieść się do instytucji depozytu sądowego.

Złożenie środków pieniężnych (lub innych rzeczy oznaczonych co do gatunku) do depozytu sądowego powoduje powstanie stosunku prawnego o cechach umowy



przechowania nieprawidłowego (K. Markiewicz, *Zwrot przedmiotu z depozytu sądowego*, Monitor Prawniczy” nr 10/2008 i nr 11/2008). Dlatego też do tego stosunku prawnego znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz.121, z późn. zm. – dalej „k.c.”) o przechowaniu nieprawidłowym (art. 845 k.c.).

Przechowawca może rozporządzać rzeczami oddanymi na przechowanie. Uprawnienie do rozporządzania jest konsekwencją nabycia własności tych rzeczy. Co do zasady zatem, złożenie środków pieniężnych do depozytu sądowego powoduje przeniesienie własności tych środków na rzecz Skarbu Państwa, a po stronie składającego powstanie roszczenia o ich zwrot. Przedmiotem zwrotu jest ta sama ilość pieniędzy lub taka sama ilość rzeczy określonych gatunkowo.

Pomimo przeniesienia własności rzeczy, środki pieniężne w sensie ekonomicznym pozostają jednak składnikiem majątku upadłego.

Przyjmując przedstawione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie pojęcie „wywłaszczenie”, obejmujące wszelkie postaci własności, bez względu na formę, w ocenie Rzecznika, przeniesienie własności środków pieniężnych upadłego na rzecz Skarbu Państwa, oznacza *de facto* jego przymusowe „wywłaszczenie”. Jednocześnie wywłaszczenie to jest sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż następuje bez rekompensaty. Stanowisko to zostało również przedstawione w doktrynie, uznano bowiem, że *„nowe przepisy przewidują w istocie przymusowe wywłaszczenie podmiotów prywatnych na rzecz Skarbu Państwa tylko dlatego, że znajdują się w stanie upadłości. Wywłaszczenie to jest sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż następuje bez jakiegokolwiek odszkodowania”* (Joanna Jastrzębska, Łukasz Mróz *Syndyk skazany na depozyt*, Rzeczpospolita z dnia 3 lutego 2015 r.).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowane normy prawne stanowią wywłaszczenie w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Obowiązek przekazania środków pieniężnych do depozytu sądowego, upoważnienie dla Ministra Finansów do korzystania z nich oraz brak trybu zwrotu sum pieniężnych złożonych do depozytu sądowego przez podmioty w upadłości, powoduje wyzucie tych podmiotów z prawa własności środków pieniężnych. To wywłaszczenie dokonywane jest na rzecz Skarbu Państwa - środki te pozostają w dyspozycji Ministra Finansów, który upoważniony został do zarządzania nimi, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. I choć wywłaszczenie to dokonane na podstawie kwestionowanej normy odbiega od definicji „wywłaszczenia” zawartej w u.g.n. to, w opinii Rzecznika pojęcie to nie dotyczy tylko „wywłaszczenia” w sensie technicznym, a więc aktu będącego decyzją administracyjną, lecz wszelkiego pozbawienia własności na cele publiczne, bez względu na formę jaką przybiera. Takie rozumienie pojęcia „wywłaszczenia” uzasadnione jest specyfiką pojęć konstytucyjnych oraz faktem, że przy ich wykładni nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich

interpretacji definicje formułowane w aktach niższego rzędu (tak TK w wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60).

Odnosząc się natomiast do kwestii naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, to zauważyć należy, że z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika obowiązek ustawodawcy stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, a także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ochronę tę ograniczyć (tak TK w wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Na treść prawa własności składa się szereg uprawnień, w tym wolność jej nabywania, zachowywania oraz dysponowania nią (tak TK w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), możliwość korzystania (w tym korzystania ze środków pieniężnych), pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności.

Zgodnie z obowiązującym prawem, wykonywanie prawa własności powinno zatem gwarantować właścicielowi powstrzymanie się od ingerencji ze strony władz publicznych.

Konfrontując wskazane wyżej obowiązki ustawodawcy z treścią art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p., w ocenie Rzecznika, wskazane przepisy pozbawiły podmioty znajdujące się w stanie upadłości prawa do korzystania z sum pieniężnych wchodzących do masy upadłości. Przepis art. 83 a ust. 2 u.f.p., który upublicznił środki pieniężne złożone na rachunkach depozytowych spowodował utratę kontroli nad tymi środkami przez ich właścicieli. Dlatego przyznanie Ministrowi Finansów prawa do zarządzania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach depozytowych, bez zgody osób, które są właścicielami tych środków, jest ingerencją w ochronę prawa własności (tak *Opinia prawna z dnia 9 października 2014 r. w sprawie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw, druk nr 2509 i nr 2774*, sporządzona dla Senatu RP przez dr. hab. Marcina Wiącka).

Ograniczenie prawa własności poprzez złożenie określonych sum pieniężnych na rachunkach depozytowych Ministra Finansów, ograniczyło także możliwość pobierania przez upadłego pożytków za okres trwania depozytu. Sumy przechowywane na rachunkach depozytowych Ministra Finansów są wszakże oprocentowane, jednakże tylko w wysokości stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego. Oprocentowanie to jest dużo niższe od możliwego do uzyskania w bankach komercyjnych, szczególnie od dużych kwot oraz w odniesieniu do lokat długoterminowych.

Oprocentowanie rachunków bankowych stanowi w praktyce poważny dochód masy upadłości, szczególnie w większych postępowaniach upadłościowych. Ograniczenie zatem możliwości pobierania pożytków od środków złożonych na rachunkach depozytowych

Ministra Finansów skutkuje zatem uszczerbkiem majątkowym właściciela środków, jak również zagrożeniem interesów wierzycieli.

Jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków. Ustawodawca może jednak to prawo pobierania pożytków regulować i ograniczać, m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu. W skrajnych wypadkach możliwe jest nawet przejściowe wykluczenie możliwości pobierania pożytków w rozumieniu uzyskiwania dochodu z dóbr stanowiących przedmiot własności. Jednakże ograniczenie to nie może, zdaniem Rzecznika niweczyć celu postępowania upadłościowego, jakim jest zaspokojenie roszczeń wierzycieli w jak najwyższym stopniu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie o sygn. P 88/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 146) znalazł wyraz pogląd, że upadłość jest instytucją prawną, której celem jest przede wszystkim ochrona wierzycieli niewypłacalnego dłużnika w drodze ich równomiernego zaspokojenia. Kwestionowany przepis obligujący syndyka do złożenia sum pieniężnych do depozytu sądowego powoduje zatem uszczuplenie środków przeznaczonych na zaspokojenie roszczeń wierzycieli. W tym samym czasie, wobec braku przepisów regulujących zwrot tych środków, korzyści i pożytki czerpie Skarb Państwa, realizując swoją politykę finansową. Upadły nie otrzymuje żadnej rekompensaty za pozbawienie go możliwości korzystania z tych środków, oprócz odsetek w symbolicznej wysokości.

Przechodząc na grunt konstytucyjnej ochrony prawa własności, wskazać należy, że art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje możliwość wprowadzania ograniczeń prawa własności. Ograniczenia te mogą być wprowadzone jedynie wówczas, gdy spełnione zostały łącznie przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej ("Zasady ogólne"), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Zwraca przy tym uwagę okoliczność, iż określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust.

3 Konstytucji RP powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zasady i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają zatem art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP), zakaz naruszania istoty prawa własności, zakreślający maksymalną granicę ingerencji (art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP) oraz przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ponadto w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, a więc, czy są odpowiednie z punktu widzenia zamierzonego celu (zasada adekwatności), czy są niezbędne (zasada konieczności) oraz czy są tak dobrane, aby były jak najmniej uciążliwe i możliwe do udźwignięcia (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Jednocześnie, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przesłanka "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie TK postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Powinna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (tak TK w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Zdaniem Rzecznika, analiza normy wynikającej z art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. wskazuje na niezgodną z Konstytucją RP, nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności. Wskazane regulacje, zostały co prawda, zamieszczone w ustawie, jednakże analiza tych regulacji w kontekście odniesienia zagadnienia konieczności ograniczenia prawa własności do pojęcia „państwa demokratycznego” uprawnia stwierdzenie, że regulacje te stoją w sprzeczności z zasadą proporcjonalności. Głównym celem postępowania upadłościowego jest ochrona wierzycieli i zaspokojenie ich w jak

najwyższym stopniu. Podkreślić należy, że art. 83a ust. 2 u.f.p. upoważnia Ministra Finansów do czasowego zarządzania prywatnymi środkami pieniężnymi. Środki te należą do wąskiej grupy przedsiębiorców, którzy znajdują się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej. Z tego powodu toczy się wobec nich postępowanie upadłościowe. Biorąc zatem pod uwagę cele postępowania upadłościowego jak i szczególną sytuację finansową tej grupy przedsiębiorców, norma prawna wynikająca z art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. jest nieadekwatna i niesprawiedliwa. Nakłada bowiem „obowiązek” przymusowego wsparcia budżetu państwa przez podmioty w upadłości. Jednocześnie wprowadzenie obowiązku składania przez syndyka do depozytu sądowego sum pieniężnych wchodzących do masy upadłości skutkuje *de facto* uszczupleniem należności wchodzących do masy upadłości a tym samym prowadzi do pokrzywdzenia wierzycieli. Ponadto, zauważyć należy, że dokonana przez ustawodawcę ingerencja w prawo własności tylko w odniesieniu do tej grupy podmiotów gospodarczych, którzy są w stanie upadłości a nie do pozostałych, szczególnie tych, którzy znajdują się w dobrej kondycji finansowej, narusza zasadę proporcjonalności.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymienia wartości konstytucyjne, których ochrona może być przesłanką uzasadniająca ograniczenie wolności lub praw konstytucyjnych - są to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia i moralności publicznej, wolność i prawa innych osób. Przyjmując, że określone w art. 83 ust. 2a u.f.p. cele, w jakich upoważniono Ministra Finansów do zarządzania prywatnymi środkami pieniężnymi przedsiębiorców tj. sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zarządzania długiem Skarbu Państwa służą realizacji innej wartości konstytucyjnej, jaką jest tzw. równowaga budżetowa, to należy zauważyć, że zasada ta nie została ujęta w treści przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, nie będą naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jedynie te - spośród uznanych za przydatne w świetle konstytucyjnych wartości - ograniczenia praw i wolności, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronie środowiska, ochronie zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób. Przepis ten i sformułowane w nim warunki, ze względu na które dopuszczalne jest ograniczenie praw i wolności nie podlegają interpretacji rozszerzającej (tak TK w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r., P 56/11, OTK ZU nr 6A/2013, poz. 85).

Na ustawodawcy spoczywa ciężar dowodu wykazania, że przepis ingerujący w prawa i wolności człowieka spełnia kryteria wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazuje treść uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 2509), upoważnienie Ministra Finansów do zarządzania środkami pieniężnymi zgromadzonym na rachunkach depozytowych zostało wprowadzone w celu zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i w konsekwencji obniżenie długu publicznego oraz minimalizowanie kosztów jego

obsługi. Jednocześnie brak w uzasadnieniu projektu ustawy wskazania, czy zachodzi konieczność ochrony którejkolwiek z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przy ograniczaniu wolności lub praw konstytucyjnych, to ustawodawca powinien wykazać wartość, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dla której ochrony niezbędna jest ingerencja w daną wolność lub prawo (tak TK w wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06, OTK ZU nr 5A/2008, poz. 85).

Odnosząc się do cytowanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 ) oraz do przedstawionego w nim sposobu rozumienia niezbędności i skuteczności przewidzianych przez ustawodawcę środków prawnych służących realizacji zamierzonych celów, to zauważyć należy, iż cele określone przez ustawodawcę tj. obniżenie długu publicznego czy też zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa mogłyby być realizowane poprzez wykorzystanie innych środków prawnych, nie ingerujących tak znacząco w podstawowe wolności lub prawa jednostek. Środkami tymi mogą być: podwyższanie wymiaru podatku, likwidacja zwolnień i ulg podatkowych czy też emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa.

W ocenie Rzecznika zastosowane przez ustawodawcę środki nie mogą być uznane za niezbędne i konieczne, ponieważ określone przez niego cele (równowaga budżetowa) mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych, jak wskazano wyżej, środków. Przepisy wprowadzające ograniczenie są zatem niezgodne z Konstytucją RP, jeśli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego (tak TK w wyroku z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK ZU nr 9A/2006, poz. 128).

W opinii Rzecznika, zaangażowanie środków, będących własnością upadłego w realizację potrzeb finansowych Skarbu Państwa nie może być usprawiedliwieniem dla tak głębokiej ingerencji w prawo własności. Podmioty w upadłości składające środki pieniężne do depozytu stają się niejako przymusowymi „pożyczkodawcami” państwa. Niezrozumiała jest zatem, jak wskazano wyżej, dokonana przez ustawodawcę ingerencja w prawo własności tylko w odniesieniu do tej grupy podmiotów gospodarczych a nie do pozostałych, szczególnie tych, którzy znajdują się w dobrej kondycji finansowej. Dlatego niemożliwe do zaakceptowania jest wykorzystywanie środków pieniężnych tylko tych podmiotów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, szczególnie w sytuacji gdy możliwe do wykorzystania przez ustawodawcę są inne środki prawne, służące realizacji tego celu, np. władztwo daninowe.

Konkludując, kwestionowana norma prawna, poprzez pozbawienie podmiotów znajdujących się w stanie upadłości prawa do korzystania z sum pieniężnych wchodzących do masy upadłości i jednocześnie przyznanie Ministrowi Finansów prawa do zarządzania

tymi środkami pozostają w kolizji z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## **VII. Uzasadnienie niezgodności art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. z art. 20 i 22 Konstytucji RP.**

W świetle art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli chodzi o art. 20 Konstytucji RP i wyrażoną w nim zasadę wolności gospodarczej, to zapewnia ona – ogólnie rzecz ujmując – możliwość swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej.

Stosownie zaś do treści art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny (zob. np. *L. Bosek, M. Wild, Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 385) oraz orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wolność działalności gospodarczej jest prawem podmiotowym. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „art. 22 Konstytucji RP pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą” (wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01, OTK ZU nr 7A/2002, poz. 89; zob. też: wyrok TK z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05, OTK ZU nr 11A/2006, poz. 169; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, OTK ZU nr 6A/2004, poz. 56; wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08, OTK ZU nr 5A/2009, poz. 69; wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08, OTK ZU nr 1A/2010, poz. 2).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się również w przedmiocie art. 22 Konstytucji, jako podstawy skargi konstytucyjnej. Z treści orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wyłania się wnioski, że wskazany przepis może służyć pod względem formalnym, jako samodzielny wzorzec kontroli w sprawie zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej. Wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji RP – może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej (wyrok

TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02, OTK ZU nr 4A/2003, poz. 33, ; zob. też: wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, OTK ZU nr 6A/2004, poz. 56 ; wyrok TK z dnia 27 lipca 2004 r., sygn. akt SK 9/03, OTK ZU nr 7A/2004, poz. 71).

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednakże wolności działalności gospodarczej ustawodawca nie może reglamentować w dowolny sposób. Art. 22 Konstytucji RP stawia w tym względzie dwa warunki: w płaszczyźnie formalnej wymaga, by ograniczenie było wprowadzone w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej zaś – by uzasadnione było „ważnym interesem publicznym”. Ów „ważny interes publiczny” – choć jest kategorią ocenną – nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że do kategorii „interesu publicznego” zaliczyć należy wartości wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02, OTK ZU nr 9A/2003, poz. 103 oraz wskazany tam wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212). Jednakże klauzula „ważnego interesu publicznego” nie jest zwykłym potwierdzeniem materialnoprawnych przesłanek ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z klauzuli tej wynikać mogą także inne, wychodzące poza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP materialnoprawne przesłanki ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Nie jest bowiem możliwe sporządzenia zamkniętego katalogu „ważnych interesów publicznych” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt. K 46/07, OTK ZU nr 6A/2008, poz. 104).

Konstytucyjnie dopuszczalne jest ograniczenie wolności gospodarczej wyłącznie ze względu na „ważny interes publiczny”, nie zaś na każdy „interes publiczny” jako taki. Nie każdy interes publiczny ma przymiot „ważności” i może stanowić przesłankę ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Na dodatek wprowadzane ograniczenia muszą bezpośrednio realizować zakładany cel, a nie jedynie ułatwiać jego osiągnięcie. Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni zatem szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes „ważny”. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. godzi w wolność działalności gospodarczej, bo nie została spełniona konstytucyjna przesłanka jej ograniczenia.



Konstytucyjny wymóg formalny – ustawowej formy wprowadzenia ograniczeń został spełniony, natomiast wprowadzenie tego ograniczenia nie znajduje uzasadnienia w ważnym interesie publicznym, nie został zatem spełniony warunek materialny.

Co do zasady celem postępowania upadłościowego jest likwidacja masy upadłości, jednakże syndyk może zdecydować o dalszym prowadzeniu przedsiębiorstwa. Powodem prowadzenia przedsiębiorstwa mogą być ewentualne przychody z przedsiębiorstwa, które zwiększają możliwość zaspokojenia wierzycieli w jak najwyższym stopniu, a także realna perspektywa sprzedaży przedsiębiorstwa w całości lub zorganizowanych częściach. W takim przypadku utrzymanie przedsiębiorstwa w ruchu leży w interesie masy upadłości (Piotr Zimmerman *Prawo upadłościowe i naprawcze Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007).

Przykładowe korzyści dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa to m.in. sprawne funkcjonowanie widoczne dla nabywcy. Przy podejmowania decyzji nabycia przedsiębiorstwa, nabywca może zaobserwować jego praktyczną efektywność, funkcjonowanie maszyn, sposób zorganizowania. Ponadto nie ulegają zerwaniu więzi z kooperantami, dostawcami i odbiorcami produkcji. Sprzedaży podlegać może bowiem nie tylko przedsiębiorstwo jako zespół składników, ale również jego miejsce na rynku, co może mieć ogromne znaczenie dla jego wartości.

Dalsze prowadzenie przedsiębiorstwa pozwoli uniknąć kosztów zwalniania pracowników. W przypadku dużych przedsiębiorstw, z gwarantującym przywileje systemem wynagradzania zwolnienie pracowników może pochłonąć większość środków pozyskanych z likwidacji majątku. Możliwość prowadzenia przedsiębiorstwa zapobiega również utracie mocy ulg, koncesji, zezwoleń i certyfikatów (Piotr Zimmerman *Prawo upadłościowe i naprawcze Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007).

Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy, należy zatem stwierdzić, że skutkiem nowelizacji przepisu art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p., tj. ustanowienia obowiązku złożenia sum pieniężnych uzyskiwanych w trakcie postępowania upadłościowego wyłącznie do depozytu sądowego bez możliwości wpłaty ich na oprocentowany rachunek w banku komercyjnym oraz brak ustawowego trybu zwrotu tych środków stanowi *de facto* pozbawienie podmiotu znajdującego się w stanie upadłości prawa do dalszego prowadzenia działalności gospodarczej. Pozbawienie upadłego możliwości dysponowania środkami finansowymi uniemożliwia wszakże prowadzenie działalności gospodarczej i sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstwa a także może powodować znaczne obniżenie jego wartości dla potencjalnych nabywców.

Zgodnie z dyspozycją art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest możliwe tylko ze względu na ważny interes publiczny. Stosownie do art. 83 a ust. 2 u.f.p. Minister Finansów jest upoważniony do czasowego zarządzania, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem

długiem Skarbu Państwa, środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach depozytowych Ministra Finansów z obowiązkiem ich zwrotu na każde żądanie wraz z należnymi odsetkami. Jednakże brak ustawowego trybu zwrotu tych środków może uniemożliwić w praktyce ich odzyskanie przez upadłego. Powyższe uzasadnia stwierdzenie, że w związku z brakiem regulacji ustawowych, przewidujących tryb zwrotu sum pieniężnych złożonych do depozytu sądowego przez podmioty w upadłości, następuje wyzucie ich z własności, czyli dochodzi do faktycznego „wywłaszczenia” tych podmiotów. Jednocześnie upadły nie otrzymuje żadnej rekompensaty za pozbawienie go możliwości korzystania z tych środków, oprócz odsetek w symbolicznej wysokości. Upoważnienie Ministra Finansów do korzystania ze środków upadłego, w konsekwencji oznacza obciążenie podmiotów znajdujących się w stanie upadłości obowiązkiem wspierania budżetu państwa. Jak wskazano wyżej, podmioty w upadłości składające środki pieniężne do depozytu stają się niejako przymusowymi „pożyczkodawcami” państwa.

Przyjmując, zatem, że określone w art. 83a ust. 2 u.f.p. cele, w jakich upoważniono Ministra Finansów do zarządzania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach depozytowych (tj. sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zarządzania długiem Skarbu Państwa) służą interesowi publicznemu, to nie sposób w każdym przypadku utożsamiać „interesu publicznego”, o którym mowa wyżej z „ważnym interesem publicznym”, uczynionym przez ustrojodawcę wyłączną przesłanką limitowania wolności działalności gospodarczej. W ocenie Rzecznika, za niezgodne z Konstytucją należy uznać te normy, które nakładają na podmioty w upadłości „obowiązek” przymusowego wsparcia budżetu państwa i pozbawiają tę grupę przedsiębiorców możliwości zwiększania kapitału przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń wierzycieli, ponieważ nie można uznać celów określonych w art. 83a ust. 2 u.f.p. za „ważny interes publiczny”. Interesem takim, nie jest, zdaniem Rzecznika realizacja bieżących potrzeb budżetowych kosztem ochrony praw upadłego jak i jego wierzycieli.

Uzasadnia to zarzut, że art. 227 p.u.i.n. w związku z art. 83 a ust. 1, 2 i 3 u.f.p. jest niezgodny także z art. 20 i 22 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

