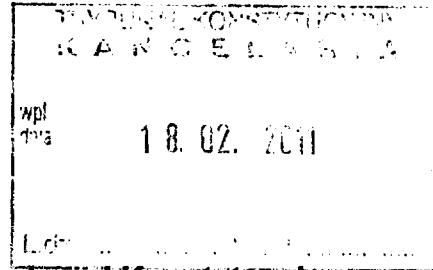




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 lutego 2011 r.

Sygn. akt SK 13/10



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M J z dnia 21 stycznia 2010 r. (sygn. akt SK 13/10), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że 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, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest 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.; dalej także jako: p.u.n.). Łącznie z pozostałymi, nieobjętymi zakresem zaskarżenia przepisami ust. 2 i 3 art. 13 p.u.n. stanowi on:

„1. Sąd oddali wniosek o ogłoszenie upadłości, jeżeli majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania.

2. Sąd może oddalić wniosek o ogłoszenie upadłości w razie stwierdzenia, że majątek dłużnika jest obciążony hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską w takim stopniu, że pozostały jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania.

3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, gdy zostanie uprawdopodobnione, że obciążenia majątku dłużnika są bezskuteczne według przepisów ustawy albo gdy dokonane zostały w celu pokrzywdzenia wierzycieli, jak również gdy zostanie uprawdopodobnione, że dłużnik dokonał innych czynności prawnych bezskutecznych według przepisów ustawy, którymi wyzbył się majątku wystarczającego na zaspokojenie kosztów postępowania”.

2. Zakwestionowany art. 13 ust. 1 p.u.n. przewiduje obowiązek oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, podyktowany względami ekonomiki postępowania i brakiem perspektyw na osiągnięcie jego zasadniczych, tradycyjnie wskazywanych celów – tj. zaspokojenia roszczeń wierzycieli w jak najwyższym stopniu, a w miarę możliwości także zachowania dotychczasowego przedsiębiorstwa dłużnika (art. 2 p.u.n.; tzw. zasada optymalizacji). Rozstrzygnięcie to jest oparte na zasadniczo odmiennych motywach niż oddalenie wniosku z uwagi na niespełnienie pozytywnych przesłanek ogłoszenia upadłości: gdy dłużnik posiada tylko jednego wierzyciela (zob. art. 1 ust. 1 pkt 1 p.u.n.), wbrew twierdzeniom wniosku wykonuje swoje wymagalne zobowiązania (zob. art. 10 i art. 11 ust. 1 p.u.n.), opóźnienie w wykonywaniu wymagalnych zobowiązań nie jest znaczne, bądź też ich wartość jest stosunkowo niewielka w proporcji do wartości przedsiębiorstwa dłużnika (zob. art. 12

p.u.n.). Już w tym miejscu należy podkreślić, że analogiczne *ratio* legło u podstaw art. 361 pkt 1 i 2 p.u.n., zgodnie z którymi sąd umarza postępowanie upadłościowe, jeżeli majątek pozostały po wyłączeniu z niego przedmiotów majątkowych dłużnika obciążonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, bądź też wierzyciele zobowiązani uchwałą zgromadzenia wierzycieli albo postanowieniem sędziego-komisarza nie złożyli w wyznaczonym terminie zaliczki na koszty postępowania, a brak jest płynnych funduszy na te koszty. Przepisy art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 361 pkt 1 i 2 p.u.n. stanowią zatem przejawy ogólniejszej koncepcji legislacyjnej, wedle której postępowanie upadłościowe, skierowane na proporcjonalne odzyskanie przez wierzycieli chociażby części należności przypadających od niewypłacalnego dłużnika, nie może generować nowych, w praktyce niemożliwych do wyegzekwowania długów. W konsekwencji, upadłości nie ogłasza się w wypadku tzw. ubóstwa masy.

3. Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 13 ust. 1 p.u.n. „w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej składających wnioski o ogłoszenie upadłości (art. 491¹ – 491¹² p.u.n.)”. Wskazany zakres zaskarżenia jest związany ze zmianami dokonanymi ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 234, poz. 1572), w wyniku której modyfikacji uległ m.in. art. 1 p.u.n., a do Części trzeciej analizowanej ustawy dodano nowy Tytuł V „Postępowanie upadłościowe wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej” (art. 491¹ – 491¹²). W rezultacie, do polskiego prawa upadłościowego, tradycyjnie opartego na modelu tzw. upadłości kupieckiej (por. art. 1 p.u.n. w brzmieniu pierwotnym oraz art. 1 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe; Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.; dalej jako: p.u.), wprowadzona została nowa instytucja, oparta na nieco odmiennej aksjologii, a określana potocznie jako „upadłość konsumencka”. Jakkolwiek określenie to nie jest precyzyjne (zob. W. Głodowski, A. Hrycaj, *Zakres podmiotowy i podstawy ogłoszenia „upadłości konsumenckiej”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 70 i n.; S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 1, Nb 22), zakres adresatów przepisów art. 491¹ i n. p.u.n. nie pokrywa się bowiem z pojęciem

konsumenta w rozumieniu art. 22¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.; dalej jako: k.c.), w toku dalszych rozważań mianem tym będzie określana osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, wobec której możliwe jest ogłoszenie upadłości na zasadach unormowanych w przepisach Tytułu V Części trzeciej p.u.n.

II. Analiza formalnoprawna

1. W ramach analizy formalnoprawnej trzeba rozważyć przede wszystkim to, czy zarzuty skarżącego kierują się przeciwko pozytywnej regulacji (normie prawnej) zawartej w art. 13 ust. 1 p.u.n., czy też kwestionuje on w gruncie rzeczy brak określonej regulacji (normy prawnej), która pozwalałaby ogłosić upadłość osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej i przeprowadzić postępowanie upadłościowe mimo braku majątku wystarczającego na pokrycie jego kosztów. Zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego regułą *falsa demonstratio non nocet*, przesadzającego znaczenia nie ma w tym kontekście literalne brzmienie pisma inicjującego postępowanie, ale istota problemu poddanego rozważeniu tego organu (zob. przykładowo wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06). W razie opowiedzenia się za drugim ze wskazanych rozwiązań należy ponadto ustalić, czy mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem ustawodawczym, czy też z wykraczającym poza tę kognicję zaniechaniem ustawodawczym.

2. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rozgraniczenie wskazanych sytuacji może w praktyce napotykać na trudności (zob. przykładowo P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Również w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, mimo stosunkowo stabilnych założeń wyjściowych, zagadnienie to jest ostatecznie rozstrzygane *a casu ad casum*. Swego rodzaju reasumpcji dotychczasowych ustaleń w tej mierze dokonał Trybunał w postanowieniu z 29 listopada 2010 r. (sygn. akt P 45/09), wskazując m.in. że: „[...] linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest

związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Konieczne jest jednak zachowanie ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa, a tym samym postawienie zarzutu o uzurpowanie sobie przez Trybunał uprawnień prawotwórczych (zob. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98).

Trybunał, dopuszczając możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych, wskazuje, że w ramach kontroli konstytucyjności oceniana jest zawsze pełna treść normatywna kwestionowanego przepisu. Dopuszczalne jest zatem badanie również braków pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). [...] Reasumując, należy stwierdzić, że kontrola konstytucyjności pominięć prawodawczych rozumianych jako braki w ramach istniejących już regulacjach prawnych, jest dopuszczalna. Nie chodzi przy tym tutaj o braki każdego rodzaju. Pominięcia ustawodawcze związane są przede wszystkim z brakami w ramach istniejących regulacji, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów”. Warto podkreślić, że w przywołanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności przepisów działu III rozdziału 9 „Nadpłata” ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), a w szczególności art. 72 § 1 pkt 1 tej ustawy, w zakresie, w jakim nie warunkują one stwierdzenia nadpłaty podatku akcyzowego i jej zwrotu od tego, kto poniósł ciężar ekonomiczny tego podatku. Trybunał stwierdził bowiem, że: „W ordynacji podatkowej został przyjęty określony model nadpłaty podatku i przesłanki jej zwrotu. W ustawie nie została przewidziana przesłanka poniesienia ciężaru ekonomicznego podatku jako warunku zwrotu nadpłaty”, zaś „W treści zarzutu sformułowanego w petitum pytania prawnego NSA nie kwestionuje braków w ramach regulacji obecnego mechanizmu nadpłaty, lecz wnosi o uznanie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów z uwagi na przyjęcie w ordynacji podatkowej tego właśnie modelu”.

3. Jakkolwiek ze wskazanych wyżej względów trudno o jednoznaczną ocenę skargi konstytucyjnej M J , pewne racje przemawiają za wnioskiem o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej jako: u. TK). W gruncie rzeczy, żądanie skarżącego jest skierowane na uzupełnienie obowiązującej regulacji prawnej o nowe – treściowo i jakościowo – unormowania, które umożliwiłyby skuteczne wystąpienie przez osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej z wnioskiem o ogłoszenie upadłości, wydanie przez sąd postanowienia o ogłoszeniu upadłości oraz kontynuowanie postępowania mimo braku majątku wystarczającego na zaspokojenie jego kosztów. W takim wypadku, ustawodawca musiałby określić również zasady, wedle których koszty te miałyby pokrywać – docelowo lub przejściowo – Skarb Państwa, treść, adresata i kolejność zaspokajania roszczeń przysługujących organom lub uczestnikom postępowania (syndykowi, zarządcy, biegłym *etc.*), reguły repartycji i zwrotu kosztów wyłożonych przez Skarb Państwa w toku podziału funduszy masy upadłości, wykonywania planu spłaty zobowiązań, a być może także po zakończeniu postępowania upadłościowego. Wbrew literalnemu żądaniu skargi konstytucyjnej, problem nie dotyczy więc wyłącznie art. 13 ust. 1 p.u.n., ale także szeregu innych przepisów tej ustawy: art. 231 ust. 1 i ust. 2 zd. 1, art. 361 pkt 1 i 2 p.u.n. i innych.

4. Problem nie sprowadza się wyłącznie do zakresu regulacji prawnej, której zmiana lub przyjęcie miałyby być ostatecznym efektem rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Powstaje bowiem pytanie, czy postulowana przez skarżącego zmiana stanu prawnego byłaby do pogodzenia z obowiązującym aktualnie w Polsce modelem upadłości konsumenckiej. Do kwestii tej przyjdzie jeszcze powrócić w toku dalszych rozważań (zob. niżej, pkt III.3.3 i n. stanowiska). Już w tym miejscu trzeba jednak podkreślić, że zgodnie z optyką przyjętą w skardze konstytucyjnej, taka „oczekiwana” regulacja prawna miałaby umożliwić przeprowadzenie postępowania przy braku jakichkolwiek aktywów w momencie składania wniosku o ogłoszenie upadłości – a więc i przy braku zaspokojenia wierzycieli, w tym Skarbu Państwa wykładającego przejściowo środki finansowe na pokrycie kosztów postępowania nawet w minimalnym stopniu (niem. *Null-plan*), z hipotetyczną jedynie perspektywą częściowego zaspokojenia z przyszłych dochodów dłużnika. Postępowanie takie

miałoby charakter *stricte* oddłużeniowy, ewentualnie z elementami układu. Tymczasem ustawodawca polski ukształtował upadłość konsumencką jako podtyp postępowania upadłościowego prowadzonego przez likwidację majątku upadłego (art. 491² § 1 p.u.n.), rezygnując z koncepcji stworzenia osobnego aktu prawnego (por. projekt ustawy o przeciwdziałaniu niewypłacalności osoby fizycznej oraz upadłości konsumenckiej – druk sejmowy nr 2668/ IV kad., druk sejmowy nr 776/IV kad. oraz druk sejmowy nr 1047/VI kad.). Nie powinien zatem dziwić fakt, że istnienie minimalnego chociażby majątku, który miałby w przyszłości szansę stać się masą upadłości, jest warunkiem *sine qua non* prowadzenia postępowania.

5. Potencjalnie, istotę problemu podjętego w skardze M J można byłoby wyrazić również w formie pytania: czy zgodne z przywołanymi wzorcami kontroli jest wyłączenie – m.in. przez kwestionowany art. 13 ust. 1 p.u.n. – stosowania ogólnych przepisów określających zasady zwalniania z kosztów sądowych, tj. art. 100 i n. ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.; dalej jako: u.k.s.c.). Także ten aspekt sprawy zdaje się jednak potwierdzać tezę, że chodzi w gruncie rzeczy o próbę kontroli zaniechania legislacyjnego. Jak o tym będzie jeszcze mowa (zob. niżej, pkt III.3.8 stanowiska), regulacje u.k.s.c. nie przystają do tej szczególnej kategorii, jaką są koszty postępowania upadłościowego prowadzonego z inicjatywy samego dłużnika. Nie idzie jedynie o nieadekwatność przesłanek uzasadniających zwolnienie od kosztów na zasadach ogólnych, ale także (a może nawet przede wszystkim) o zasady repartycji kosztów wyłożonych przejściowo przez Skarb Państwa. Z tego względu ustawodawstwa obce – np. austriackie i niemieckie – dopuszczają możliwość ogłoszenia upadłości osoby fizycznej mimo braku majątku wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania, aczkolwiek na podstawie odrębnej, kompleksowej regulacji ww. kwestii w przepisach prawa upadłościowego (zob. odpowiednio § 183 i n. cesarskiego rozporządzenia z dnia 10 grudnia 1014 r. o wprowadzeniu prawa upadłościowego i układowego; RGB 1914, s. 337 oraz § 4a i n. ustawy z dnia 5 października 1994 r. o postępowaniu insolwencyjnym; BGBl. I, s. 2866).

6. Na marginesie należy przyznać rację skarżącemu, że próba uzgodnienia rezultatów wykładni art. 491² ust. 1 (w zakresie, w jakim dotyczy on art. 32 ust. 1)

oraz art. 13 ust. 1 p.u.n. natrafia na trudności. Pierwszy ze wskazanych przepisów, wyłączając w postępowaniu w przedmiocie ogłoszenia upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej stosowanie art. 32 ust. 1 p.u.n., umożliwia bowiem uzyskanie – na tym etapie – zwolnienia od kosztów sądowych na zasadach ogólnych, określonych w art. 100 i n. u.k.s.c. Tymczasem art. 13 ust. 1 p.u.n. – jak już wskazano – nakazuje oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości, jeżeli majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania. Związane z tym problemy dostrzega się także w literaturze przedmiotu (zob. K. Michalak [w:] Komentarz do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, LEX/el. 2009, art. 491², uw. 1.3; zob. także D. Zienkiewicz, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk 831)*, s. 3-4). Z reguły jednak rozwiązania tej sprzeczności upatruje się w przepisie art. 109 ust. 2 u.k.s.c., zgodnie z którym: „Sąd odmawia zwolnienia od kosztów sądowych stronie w razie oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw”. Innymi słowy, zwolnienie wnioskodawcy – dłużnika będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej od obowiązku poniesienia kosztów sądowych na etapie postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości jest zasadne, o ile osoba ta nie może ponieść ww. kosztów bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego siebie i rodziny, ale równocześnie dysponuje majątkiem wystarczającym dla pokrycia kosztów właściwego postępowania upadłościowego.

7. Odrębnym zagadnieniem, które pozostaje poza zakresem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, jest prawidłowość zastosowania przepisów art. 491¹ i n. p.u.n. w sprawie skarżącego. Wątpliwości budzi w szczególności to, czy nie została w tym wypadku spełniona negatywna przesłanka ogłoszenia upadłości określona w art. 491³ ust. 1 *in medio* p.u.n., tj. czy dłużnik nie zaciągał nowych zobowiązań będąc już w istocie niewypłacalnym.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty skarżącego

Skarżący twierdzi, że art. 13 ust. 1 p.u.n., w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, składających wnioski o ogłoszenie upadłości (art. 491¹ – art. 491¹² p.u.n.), narusza art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

U podstaw zarzutów dotyczących naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji leżą dwa założenia dotyczące istoty upadłości konsumenckiej: po pierwsze – że celem tej instytucji, ocenianym na podstawie stosowanego odpowiednio art. 2 p.u.n., jest oddłużenie osoby fizycznej i, w konsekwencji, brak jej wykluczenia z oficjalnego obrotu prawnego; po drugie – że na podstawie przesłanek wskazanych w art. 10, art. 11 ust. 1 i art. 491³ p.u.n. można konstruować „prawo do żądania ogłoszenia upadłości”, traktowane jako postać prawa żądania udzielenia ochrony sądowej, które zakwestionowana regulacja art. 13 ust. 1 p.u.n. praktycznie „obezwładnia” (skarga, s. 4 i 5). Pozbawienie skarżącego prawa do sądu przejawia się zatem w naruszeniu równowagi między przysługującym uprawnieniem do ogłoszenia upadłości a jego proceduralną realizacją. O ile można rozważać zasadność takiego rozwiązania w wypadku przedsiębiorców, o tyle w odniesieniu do konsumentów, którzy „mają prawo żadnego majątku nie posiadać”, wymóg posiadania środków wystarczających na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego – w opinii skarżącego – nie jest konieczny (skarga, s. 4).

Za pomocą analogicznych argumentów skarżący uzasadnia naruszenie przez art. 13 ust. 1 p.u.n. wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad: praworządności (a w istocie – jak się wydaje – zasady sprawiedliwości społecznej), zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego (skarga, s. 5-6). Jego zdaniem, kwestionowana regulacja istotnie zaburza równowagę między wierzycielami – podmiotami dysponującymi przewagą prawną, ekonomiczną i instytucjonalną, a dłużnikami pozostającymi w stanie niewypłacalności wskutek okoliczności od nich niezależnych i wyjątkowych. Zarówno brak instytucji upadłości dla konsumentów, jak i jej praktyczna nefunkcjonalność „prowadzą do legalnego wykluczenia, alienacji i desocjalizacji dłużników”, podczas gdy względy

sprawiedliwości społecznej nakazują, aby takie osoby „korzystały z dobrodziejstwa pełnego i realnego zwolnienia od kosztów postępowania upadłościowego w całej rozciągłości” (skarga, s. 6). Uprawnienie do żądania ochrony sądowej w postaci ogłoszenia upadłości okazuje się iluzoryczne na skutek niekoniecznej i niewynikającej z istoty tego postępowania regulacji procesowej oraz wprowadzonej przez nią okoliczności w postaci stanu majątkowego (zamożności) dłużnika. Tymczasem w wypadku konsumentów (a także przedsiębiorców indywidualnych) realizacja wtórnego celu postępowania upadłościowego, tj. zachowanie przedsiębiorstwa dłużnika, „warunkuje i gwarantuje realizację celu podstawowego, tj. zaspokojenie roszczeń wierzycieli” w jak najwyższym stopniu. Niezależnie od wielkości majątku w chwili zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości, okolicznością kluczową dla zaspokojenia wierzycieli jest bowiem poziom dochodów uzyskiwanych zasadniczo z pracy najemnej (skarga, s. 7).

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

2. Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez

sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy.

W kontekście zarzutów skarżącego relewantne są komponenty prawa do sądu określane jako: prawo dostępu do sądu oraz – przynajmniej w ujęciu literalnym (zob. wyżej, pkt III.1 stanowiska) – prawo do ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności.

3. Trybunał wyjaśnił w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Fundamentalnym założeniem Konstytucji jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, dlatego dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej musi być uwzględniana w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). „Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07). Prawo do sądu nie ma zatem, co do zasady, charakteru absolutnego, a jego ograniczenia powinny być oceniane *in casu*, zgodnie z metodologią narzucaną przez zasadę proporcjonalności.

4. Konstytucyjne standardy dostępu do sądu zostały dookreślone przede wszystkim w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przepisów określających wymogi formalne pism inicjujących postępowanie sądowe, a także wysokości kosztów sądowych i możliwości zwolnienia z obowiązku ich ponoszenia (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt K 25/01; 30 marca 2004 r., sygn. akt SK 14/03; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

W kontekście kosztów sądowych Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że są one tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz do stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz wyodrębnieniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych spośród roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki, spełniając liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ wywierany przez koszty postępowania na życie społeczne w sensie zarówno pozytywnym (ograniczenie pieniądza, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcja fiskalna polega na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (choć w skrajnych wypadkach realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu). Z kolei funkcja służebna wobec wymiaru sprawiedliwości przejawia się we wpływie kosztów na zachowania stron w trakcie procesu (zob. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07).

5. Elementem stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest również stwierdzenie, że bariera kosztowa stanowi (może stanowić) ograniczenie prawa do sądu, jednakże konstytucyjność tego typu ograniczenia podlega ocenie na tle konkretnego przepisu i w konkretnych okolicznościach. W wyroku z 12 września 2006 r. (sygn. akt SK 21/05) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, wyklucza jednak ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej”.

W wyroku z 12 czerwca 2002 r. (sygn. akt P 13/01) Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „[...] zwolnienie od kosztów postępowania, w szczególności innych niż

koszty sądowe, nie może mieć charakteru bezwzględnego, tzn. nie może powodować sytuacji, w której druga strona wygrywając sprawę nie może domagać się uwzględnienia zwrotu poniesionych przez nią wydatków, wskazanych w przepisach ogólnych o postępowaniu cywilnym. W uznaniu Trybunału z uwagi na szczególną pozycję jednej ze stron bądź charakter postępowania nie można co prawda *a limine* wykluczyć stosowania takiego mechanizmu, np. w kształcie przewidzianym w przytoczonych powyżej przepisach k.p.c., nie może on jednak prowadzić do sytuacji, w której wygrywający sprawę podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu. W niektórych sytuacjach może to prowadzić wręcz do przekreślenia korzyści wiążących się z wygraniem sprawy. Jeżeli ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za takim ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów strony przegrywającej, muszą przez niego zostać jednocześnie stworzone takie mechanizmy prawne, które umożliwią drugiej z nich – w wypadku, gdy wygrywa sprawę – uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów z innego źródła. Jedną z teoretycznych i czasem w ustawodawstwie stosowanych możliwości jest tutaj stworzenie możliwości zwrotu takich kosztów przez Skarb Państwa. Skoro bowiem państwo uznaje za celowe uwolnienie strony przegrywającej z obowiązku ponoszenia ciężarów związanych z określonym postępowaniem czy dokonaniem czynności, logiczną konsekwencją takiej decyzji jest to, iż musi przejąć na siebie ryzyko konieczności zwrotu drugiej stronie poniesionych przez nią kosztów. [...] Zwolnienie strony przegrywającej, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu. Może bowiem okazać się, iż poniesione koszty będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie wygrywająca strona uzyska w wyniku wydania korzystnego dla niej orzeczenia sądowego”.

Z kolei w wyroku z 2 lipca 2003 r. (sygn. akt K 25/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Realizacja prawa do sądu nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałaby samą istotę tego prawa. W przypadku prawa do sądu jego naruszenie może przybierać charakter nie tylko bezpośredni (przez wyłączenie drogi sądowej, co jest zabronione przez art. 77 ust. 2 Konstytucji), ale również pośredni (przez takie ukształtowanie wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, unormowania

dotyczące kosztów postępowania (w tym ich wysokości, zasad ich ponoszenia przez strony oraz odstępstw od tych zasad itp.) są ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu. Tym samym zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje, które całkowicie wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów przez Prezesów URE, URTiP oraz UTK, naruszają konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, z uwagi na to, iż w sposób rzeczywisty i istotny ograniczają możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Trybunał Konstytucyjny uważa, iż jest to ingerencja w istotę prawa do sądu, gdyż obarczenie strony odwołującej się od decyzji obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania, które ma służyć ochronie jej praw, bez względu na wynik tego postępowania, może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy gdy decyzja godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny. W związku z tym Trybunał uznał, iż objęte wnioskiem Rzecznika przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż godzą w prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury zgodnej z zasadami sprawiedliwości”.

2.3. Zasady: sprawiedliwości społecznej, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryna prawa wywodzą szereg zasad szczegółowych, m.in. zasadę sprawiedliwości społecznej, czy też powiązane ze sobą zasady przyzwoitej legislacji, określoności przepisów prawnych, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W kontekście zarzutów skarżącego relewantne są pierwsza i ostatnia z nich.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę sprawiedliwości społecznej traktuje się przede wszystkim jako ogólną zasadę ustrojową. Niekiedy przyjmuje się ponadto, że stanowi ona podstawę konkretnego prawa podmiotowego, podlegającego konstytucyjnej ochronie, tj. prawa do sprawiedliwego traktowania (por.

postanowienie TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. akt SK 26/01). Model demokratycznego państwa prawa zakłada, że realizuje ono ideę sprawiedliwości społecznej, pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymania się od ukształtowania niesprawiedliwych, nieopartych na obiektywnych kryteriach, przywilejów dla wybranych grup podmiotów (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Zasada sprawiedliwości społecznej ma więc przeciwdziałać niesprawiedliwemu traktowaniu niektórych podmiotów lub ich grup, polegającemu na bardziej lub mniej korzystnym ukształtowaniu ich sytuacji prawnej względem innych i doprowadzić do słusznego wyważenia ich interesu. W tym sensie zasada sprawiedliwości społecznej ściśle łączy się z zasadą równości wobec prawa, w pewnych aspektach uzupełniając, w innych zaś – korygując skutki jej zastosowania.

3. Również treść zasad: bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest uszczegóławiana i rozwijana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zazwyczaj powołuje się on jednak na te zasady w kontekście zmian obowiązującego stanu prawnego i regulacji intertemporalnych (zob. przykładowo wyroki TK z: 22 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02).

Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i poglądami nauki prawa, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, zwana też niekiedy zasadą lojalności (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06) jest oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego zasady *pacta sunt servanda*. Z zasady tej Trybunał wyprowadza dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów intertemporalnych, ochrony praw słuszenie

nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. przykładowo orzeczenia TK z: 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; 25 czerwca 1996 r., sygn. akt K 15/95; 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96; wyrok TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02). Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Zasada ta bezpośrednio łączy się z zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Bezpieczeństwo prawne oznacza bowiem możliwość decydowania przez obywatela o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania obywatela mogą za sobą pociągnąć (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

3. Analiza zgodności

1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym o zasadności traktowania określonego postępowania jako postępowania sądowego – a tym samym rozstrzyganych w nim kwestii prawnych jako sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – przesądza m.in. stanowisko ustawodawcy zwykłego, poddającego określonego kategorii spraw pod kognicję sądów. Przykładem tej linii orzeczniczej są judykaty dotyczące postępowania wieczystoksięgowego (zob. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 26 czerwca 2007 r., sygn. akt SK 29/05). Analogiczną kwalifikację postępowania upadłościowego (*scil.* postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości) przyjął Trybunał Konstytucyjny, bez bliższej argumentacji, w wyroku z 10 listopada 2010 r. (sygn. akt P 88/08).

Przywołane judykaty zdają się przesądzać adekwatność w niniejszym postępowaniu wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Odrębnym zagadnieniem jest jednak to, czy konsekwencją objęcia konstytucyjnym pojęciem sprawy różnych – co do celu, przedmiotu czy trybu – postępowań sądowych ma być swoista „uniformizacja” standardu oceny. W rozpatrywanym kontekście teza taka mogłaby prowadzić do wniosku, że bezwzględny obowiązek poniesienia kosztów postępowania przez jego inicjatora (wnioskodawcę), przy braku możliwości zwolnienia z tego obowiązku, oznacza *per se* naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Sejmu, stanowisko takie nie jest uzasadnione, a ocena konstytucyjności przepisów normujących zasady pokrywania kosztów postępowania powinna następować *ad casum*, z uwzględnieniem m.in. celu i charakteru postępowania, rodzaju interesów podlegających ochronie, pozycji strony (stron), istnienia lub braku obowiązku wszczęcia postępowania, sankcji związanych z jego naruszeniem *etc.* Gwarancje prawa do sądu muszą być realizowane ze szczególną intensywnością tam, gdzie postępowanie sądowe jest ukierunkowane na ochronę praw i wolności inicjatora postępowania (*arg. ex art. 77 ust. 2 Konstytucji*).

2. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że standard konstytucyjny nie wymaga – przynajmniej jako zasady ogólnej – nieodpłatności postępowania sądowego, realizowanej w drodze przejęcia przez Skarb Państwa ekonomicznego ciężaru prowadzonego przez strony postępowania (zob. przykładowo wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05). Ustawodawca korzysta w tym zakresie ze znacznego zakresu swobody regulacyjnej (zob. m.in. wyroki TK z: 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P49/07). W rezultacie, może on obciążać kosztami postępowania jego strony (uczestników), dekretując równocześnie – uzasadnione określonymi względami aksjologicznymi i funkcjonalnymi – zasady wzajemnych rozliczeń z tego tytułu (zob. przykładowo art. 98 i n. ustawy z dnia 17 czerwca 1974 r. – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.; dalej jako: k.p.c.). Pewne różnice w tym zakresie są uzasadnione odmiennym znaczeniem poszczególnych zasad zwrotu kosztów (odpowiedzialności za wynik, zawinienia, kompensaty, słuszności) w kontekście przedmiotu i funkcji poszczególnych rodzajów cywilnego postępowania sądowego.

Teza o pewnej „stopniowalności” standardów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, m.in. odnośnie do regulacji obowiązku ponoszenia kosztów postępowania, zwolnienia z tego obowiązku oraz zwrotu kosztów, przewija się w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Warto wskazać, że Trybunał, nawet dyskwalifikując odnośne przepisy prawne, nie ograniczał się zazwyczaj do prostej oceny wysokości kosztów czy też charakteru obowiązku ich poniesienia, ale brał pod uwagę inne czynniki, jak chociażby rodzaj i surowość sankcji związanej z niedopełnieniem obowiązku wszczęcia określonej procedury sądowej (zob. przykładowo przywoływane wyżej wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 10 listopada 2009 r., sygn. akt P 88/08).

3. Odnosząc powyższe ustalenia do okoliczności niniejszej sprawy, można bronić tezy, że wynikająca z art. 13 ust. 1 p.u.n., i sankcjonowana oddaleniem wniosku o ogłoszenie upadłości konieczność dysponowania przez dłużnika majątkiem wystarczającym na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, także w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, jest konstytucyjnie usprawiedliwiona. Regulacja ta jest uzasadniona: (a) ścisłym związkiem z celem postępowania upadłościowego, (b) koniecznością ochrony interesów wierzycieli dłużnika, (c) brakiem tzw. prawa do oddłużenia (roszczenia o oddłużenie), przynajmniej w ujęciu sugerowanym przez skarżącego, (d) zasadą ekonomiki postępowania, (e) charakterem kosztów pokrywanych w ten sposób oraz (f) fakultatywnym charakterem wniosku o ogłoszenie upadłości składanego przez osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej.

4. Instytucja upadłości w ujęciu modelowym jest oparta na konstrukcji egzekucji uniwersalnej, prowadzonej w stosunku do dłużnika uznanego za niewypłacalnego, który nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań (zob. art. 10 i n. p.u.n.). W tej sytuacji egzekucja syngularna, prowadzona przez jednego lub niektórych wierzycieli, narażałaby innych, zwłaszcza tych, którzy nie dysponują tytułami egzekucyjnymi lub których wierzytelności nie są jeszcze wymagalne, na całkowitą utratę możliwości zaspokojenia. Tymczasem w ramach postępowania upadłościowego przymusowe zaspokojenie wierzycieli z majątku dłużnika następuje w ramach jednej procedury i w sposób równy (proporcjonalny), co w praktyce dotyczy

wierzytelności zaliczonych do tej samej kategorii zaspokojenia (zob. art. 342-344 p.u.n.), bez względu na to, czy uzyskali tytuły egzekucyjne, a nawet czy ich wierzytelności są już wymagalne (zob. art. 91 p.u.n.). Upadłość rozciąga się, w zasadzie, na cały majątek dłużnika i zakłada funkcjonowanie systemu rozwiązań przeciwdziałających dalszemu uszczuplaniu tego majątku oraz dokonywaniu czynności mających na celu zmniejszenia szans zaspokojenia wierzycieli lub pokrzywdzenie niektórych z nich (art. 61 i n. p.u.n., zwłaszcza art. 75, 77, 78 i 81 oraz art. 127-132 p.u.n.).

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, instytucja upadłości ma spełniać następujące cele (funkcje):

- 1) zaspokojenie wierzycieli niewypłacalnego dłużnika (funkcja windykacyjna);
- 2) niedopuszczenie do dalszych niewypłacalności, które są następstwem niepłacenia zobowiązań przez niewypłacalnego dłużnika (funkcja profilaktyczna);
- 3) kształcenie wśród przedsiębiorców określonych wzorców zachowań, które można określić jako postawę rzetelnego przedsiębiorcy (funkcja wychowawcza);
- 4) w ograniczonym stopniu – restrukturyzację zadłużenia upadłego (funkcja oddłużeniowa; druk sejmowy nr 809 z 22 sierpnia 2002 r., s. 99-100).

Reasumując, ogłoszenie upadłości leży nie tylko (*scil.* nie tyle) w interesie samego upadłego, ale również (*scil.* przede wszystkim) w interesie jego wierzycieli. Element ten jest podkreślany zarówno w doktrynie prawa (zob. przykładowo H. Buk [w:] *Prawo upadłościowe i naprawcze*, red. A. Witosz, Warszawa 2010, s. 77; S. Gurgul, *Prawo upadłościowe...*, art. 13, Nb 2), jak również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. przykładowo wyrok TK z 10 listopada 2009 r., sygn. akt P 88/08) oraz Sądu Najwyższego. W wydanym jeszcze na tle prawa upadłościowego z 1934 r. orzeczeniu z 19 czerwca 1996 r. (sygn. akt III CZP 66/96) Sąd Najwyższy stwierdził, że upadłość jest uzasadniona „przede wszystkim ze względu na ochronę wierzycieli, zamraża bowiem majątek dłużnika, a mianowicie z jednej strony uniemożliwia uszczuplenie tego majątku, z drugiej zaś – pozwala na zahamowanie narastania jego obciążeń (np. przez ustanie biegu odsetek – art. 33 § 1 p.u.), a nawet pozwala uruchomić instrumenty prawne, za pomocą których majątek dłużnika może ulec powiększeniu (np. w drodze zaskarżenia czynności prawnych upadłego, działanych ze szkodą wierzycieli – Rozdział V Tytułu II p.u.).

Ogłoszenie upadłości dłużnika stwarza także wierzycielom realną szansę uczestniczenia w podziale całości masy upadłości według zasad Prawa upadłościowego (tzn. reguł, jakie ustawodawca uznał za słuszne), chroniąc ich zarazem przed wyczerpaniem tego majątku na zaspokojenie niektórych tylko wierzycieli, dobranych bądź przypadkowo, bądź dowolnie. Wreszcie [...] złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości pozwala na pełną weryfikację rzeczywistego stanu majątku dłużnika [...].”

Warto przy tym podkreślić, że na obszarze prawa egzekucyjnego analogiczną normę statuuje art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c., zgodnie z którym: „Postępowanie umarza się [...], jeżeli jest oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych”.

5. W literaturze, zwłaszcza w kontekście badań prawnoporównawczych, podkreśla się, że tzw. upadłość konsumencka nawiązuje do częściowo odmiennej aksjologii. Można w tym miejscu pominąć pewne różnice „techniczne”, związane chociażby z faktem, że majątek osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej nie stanowi przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c.; nie może więc być mowy o jego „utrzymaniu” (zob. art. 2 *in fine* p.u.n.). Istotne znaczenie uzyskuje natomiast możliwość oddłużenia upadłego konsumenta (zob. art. 491¹² p.u.n.), która w praktyce – wobec braku ustawowego obowiązku wystąpienia z wnioskiem o ogłoszenie upadłości przez dłużnika w określonym terminie (zob. art. 21 w zw. z art. 491¹ *in fine* p.u.n.) oraz braku możliwości dokonania tej czynności przez wierzyciela (zob. art. 491² oraz art. 20 w zw. z art. 491¹ *in fine* p.u.n.) – stanowi zasadniczy motyw skłaniający konsumentów do inicjowania postępowania. Do bezpośredniego przenoszenia ocen formułowanych na tle zbliżonych instytucji funkcjonujących w obcych porządkach prawnych (zob. przykładowo P. Tereszkievicz, *Postępowanie upadłościowe i oddłużeniowe dla konsumentów w Stanach Zjednoczonych i w niektórych krajach europejskich*, cz. 1, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 1-2, s. 99 i n.; cz. 2, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 3, s. 27 i n.) należy jednak podchodzić z pewną dozą ostrożności; polski ustawodawca unormował bowiem instytucję upadłości w sposób dość specyficzny.

Po pierwsze – szczególną (ujętą w formule negatywnej) przesłanką ogłoszenia upadłości konsumenckiej, jest to, aby niewypłacalność powstała wskutek wyjątkowych i niezależnych od dłużnika okoliczności (art. 491³ ust. 1 p.u.n.).

Wyrażenie „wskutek wyjątkowych i niezależnych od nich okoliczności” zostało przejęte z art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz. U. Nr 93, poz. 836 ze zm.), regulującego dawniej przesłanki otwarcia postępowania układowego. Pod rządem tego przepisu w orzecznictwie i doktrynie ukształtowało się stanowisko, że wyjątkowe okoliczności to „wszystkie te zdarzenia i stosunki, których powstania dłużnik w normalnym toku rzeczy nie mógł lub nie powinien był brać pod uwagę”; okoliczności natomiast niezależne od dłużnika to „wszystkie te okoliczności, których dłużnik nie spowodował rozmyślnie albo wskutek niedbalstwa lub lekkomyślności”. Zaliczano do tej grupy zarówno wszelkiego rodzaju klęski żywiołowe (susza, powódź, huragan, trzęsienie ziemi), kryzys gospodarczy, nagły wzrost inflacji, jak również zdarzenia związane tylko z osobą dłużnika, np. jego przewlekła choroba, utrata całego lub znacznej części majątku wskutek kradzieży lub pożaru, długotrwały brak zatrudnienia (zob. M. Allerhand, *Prawo układowe. Komentarz*, Warszawa 1991 (reprint), s. 8; D. Czajka, *Układ w postępowaniu upadłościowym*, Warszawa 2002, s. 136; S. Gurgul, *Prawo upadłościowe...*, art. 1, Nb 29 s. 801; J. Korzonek, *Prawo upadłościowe i prawo o postępowaniu układowym. Komentarz*, Kraków 1935, s. 767). Ustawodawca polski, określając zakres podmiotowy upadłości konsumenckiej, nie przyjął zatem amerykańskiej doktryny „*fresh start*”, wedle której każda osoba popadająca w trudności finansowe ma prawo do oddłużenia. Za wzorem innych europejskich porządków prawnych, zwłaszcza prawa niemieckiego, przyjęto natomiast koncepcję tzw. „zasłużonego nowego startu” (ang. *earned fresh start*).

Po drugie – upadłość konsumencka nie została unormowana jako odrębne (autonomiczne) postępowanie o własnej specyfice i aksjologii. Sposób unormowania tej instytucji w przepisach art. 491¹-491¹² p.u.n. pozwala zakwalifikować upadłość konsumencką jako jedno z postępowań odrębnych, obok postępowania upadłościowego wszczętego po śmierci niewypłacalnego dłużnika (art. 418-425 p.u.n.), postępowania upadłościowego wobec banków (art. 426-470 p.u.n.), postępowania upadłościowego wobec zakładów ubezpieczeń (art. 471-482 p.u.n.), postępowania upadłościowego wobec emitentów obligacji (art. 483-491 p.u.n.). Ustawodawca zdecydował się przy tym na wyraźne wyłączenie możliwości zawarcia układu, kształtując to postępowanie jako czysto „likwidacyjne”, ukierunkowane

przede wszystkim na upłynnienie majątku dłużnika i podział funduszy masy upadłości między wierzycieli (por. art. 491² ust. 1 p.u.n.).

Po trzecie – w konsekwencji, akcentowana przez skarżącego możliwość oddłużenia jest aktualna dopiero po przeprowadzeniu zasadniczego postępowania upadłościowego, obejmującego likwidację majątku dłużnika (łącznie ze sprzedażą domu lub lokalu mieszkalnego – por. art. 491⁷ ust. 1 oraz p.u.n.) oraz ustaleniu i wykonaniu planu spłaty wierzycieli (por. art. 491¹² p.u.n.).

5. Już w świetle przywołanych argumentów nie sposób zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, jakoby niewypłacalnemu konsumentowi przysługiwało prawo do oddłużenia (roszczenie o oddłużenie), którego procesową realizację powinny zapewnić – w jak najszerszym zakresie – przepisy prawa upadłościowego. Możliwość ogłoszenia upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, a zwłaszcza wydania postanowienia o umorzeniu długów pozostałych po wykonaniu planu spłaty wierzycieli, stanowią swoisty przywilej przyznany przez ustawodawcę, który jednocześnie może określić zakres jego potencjalnych adresatów, w ramach przysługującej mu swobody normodawczej i kierując się określonymi założeniami polityczno-prawnymi, wyrażonymi zwłaszcza przez przepisy określające cele tej procedury. W przeciwnym razie można byłoby twierdzić, że niekonstytucyjny był poprzednio (do 2009 r.) obowiązujący stan prawny, w którym ustawodawca w ogóle nie przewidział instytucji upadłości konsumenckiej.

Nie sposób także zgodzić się z proponowaną przez skarżącego optyką, jakoby niektóre przesłanki ogłoszenia upadłości (zwłaszcza ujęte w formule pozytywnej, np. niewypłacalność) miały znaczenie zasadnicze, tworząc *sui generis* materialnoprawne ramy ogłoszenia upadłości, natomiast inne (ujęte w formule negatywnej, np. konieczność pokrycia kosztów postępowania), miały, jako przesłanki czysto procesowe, znaczenie drugorzędne. Zgodnie z podstawowymi zasadami interpretacji tekstów prawnych, przy określaniu realnych (rzeczywistych) możliwości ogłoszenia upadłości w konkretnym wypadku należy uwzględniać wszystkie relewantne przesłanki, niezależnie od miejsca lub sposobu ich unormowania.

6. Zgodnie z art. 230 ust. 1 i 2 p.u.n., do kosztów postępowania upadłościowego zalicza się opłaty sądowe oraz wydatki niezbędne do osiągnięcia celu postępowania, tj. w szczególności: wynagrodzenie i wydatki syndyka, nadzorca

sądowego i zarządcy oraz ich zastępców, wynagrodzenie i wydatki członków rady wierzycieli, wydatki związane ze zgromadzeniem wierzycieli, koszty doręczeń, obwieszczeń i ogłoszeń, przypadające za czas po ogłoszeniu upadłości podatki i inne daniny publiczne, wydatki związane z zarządem masy upadłości, w tym przypadające za czas po ogłoszeniu upadłości należności ze stosunku pracy oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także wydatki związane z likwidacją masy upadłości, chociażby do likwidacji doszło na podstawie układu. Oczywiście, z uwagi na specyfikę i odrębną regulację prawną, niektóre z ww. pozycji – np. wynagrodzenie i wydatki rady wierzycieli, wydatki związane ze zgromadzeniem wierzycieli, należności ze stosunku pracy – nie wystąpią w ramach upadłości konsumenckiej (por. art. 491² § 1 *in fine* p.u.n.). W kontekście cytowanych wyżej wypowiedzi doktryny i Trybunału Konstytucyjnego na temat funkcji kosztów sądowych (zob. pkt III.2.1 stanowiska) należy podkreślić, że w zdecydowanej większości nie są to opłaty sądowe i inne koszty o funkcji fiskalnej (stanowiące dochód Skarbu Państwa), ale wydatki generowane w toku postępowania celem jego należytego przeprowadzenia.

W myśl art. 231 ust. 1 i ust. 2 zd. 1 p.u.n., koszty postępowania upadłościowego pokrywane są z masy upadłości, zaś koszty niepokryte z masy upadłości po zakończeniu postępowania upadłościowego ponosi upadły. Przyjęty na tle tych przepisów rozkład ciężaru ekonomicznego postępowania upadłościowego jest analogiczny, jak w wypadku typowej egzekucji singularnej, odwzorowując wspólną dla obydwu wymienionych postępowań funkcję windykacyjną. Logiczną konsekwencją tych założeń są – w świetle reguł ekonomiki procesowej – rozwiązania przyjęte w kwestionowanym art. 13 ust. 1 czy też w art. 361 pkt 1 i 2 p.u.n.

7. Już dotychczasowe uwagi wykazują jednoznacznie, że rozstrzygnięcia normatywne przyjęte w art. 13 ust. 1 czy też art. 361 pkt 1 i 2 p.u.n. są bezpośrednio związane z dążeniem do osiągnięcia celów postępowania upadłościowego oraz koniecznością ochrony nadrzędnego interesu, jakim jest interes wierzycieli. Jest to niewątpliwie wartość mieszcząca się w katalogu z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, spełnione są też pozostałe warunki, jakie przepis ten stawia regulacji ograniczającej prawa lub wolności konstytucyjnie chronione w imię ochrony stojącego z nimi w kolizji dobra.

Warto w tym kontekście przywołać ponownie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2009 r. (sygn. akt P 88/08), w którym orzekł on, że art. 28 ust. 1 p.u.n., w zakresie odnoszącym się do dłużnika niekorzystającego z pomocy adwokata lub radcy prawnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W okolicznościach niniejszej sprawy bardziej istotne wydają się jednak motywy, jakie legły u podstaw tego orzeczenia. Trybunał stwierdził wówczas m.in.: „Istotą zarzutu naruszenia prawa do sądu jest w niniejszej sprawie takie ukształtowanie przepisów proceduralnych dotyczących wniosku dłużnika o ogłoszenie upadłości, które – przez nagromadzenie licznych i szczegółowych wymogów formalnych i surową sankcją za ich niedopełnienie – w praktyce utrudnia dostęp do organów ochrony prawnej, czyniąc prawo do sądu dla części wnioskodawców pozornym. Przez to dłużnik może nie mieć możliwości skutecznego żądania ochrony swego interesu prawnego w sposób maksymalnie efektywny, przy jak najmniejszym uszczerbku dla swych praw. Zaistniała na gruncie art. 28 ust. 1 p.u.n. sytuacja powoduje zagrożenie realizacji podstawowego celu prawa upadłościowego i naprawczego, jakim jest ochrona interesów wierzycieli upadłego i ich zaspokojenie w jak najwyższym stopniu, stosownie do wyrażonej w art. 2 p.u.n. zasady optymalizacji.

W postępowaniu upadłościowym prawo do sądu jako gwarancja realnej ochrony interesu prawnego dłużnika nabiera szczególnego znaczenia. Skuteczne wszczęcie postępowania upadłościowego następuje w drodze wydania przez sąd postanowienia o ogłoszeniu upadłości, po uprzednim uwzględnieniu przez sąd stosownego wniosku w tej sprawie. Uruchomione zostają liczne postępowania, których celem jest takie zakończenie działalności gospodarczej zadłużonego przedsiębiorcy, które zapewni najpełniejszą ochronę interesów jego wierzycieli i jego samego. Jeśli sąd postanowi o ogłoszeniu upadłości układowej, to istnieje szansa na uratowanie – w drodze układu z wierzycielami – przedsiębiorstwa dłużnika, który wskutek odzyskania zdolności do konkurencyjności na rynku, będzie mógł zaspokoić swych wierzycieli.

Powyższe skutki mogą jednak nastąpić tylko w sytuacji, gdy wniosek dłużnika o ogłoszenie upadłości zostanie skutecznie złożony w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości. Uchybienie temu terminowi powoduje negatywne konsekwencje dla dłużnika [...]. W tej sytuacji umożliwienie dłużnikowi poprawienia wniosku i złożenia go ponownie z zachowaniem

terminu pierwotnego wniesienia chroni jego interes prawny i interes jego wierzycieli. Skuteczne wszczęcie postępowania upadłościowego jest i dla nich szansą na szybsze odzyskanie wierzytelności w jak najwyższym stopniu”.

Jak widać, o dyskwalifikacji art. 28 ust. 1 p.u.n. we wskazanym zakresie przesądziła analiza skutków niewydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości nie tylko z punktu widzenia interesów dłużnika, ale także (a może – przede wszystkim) jego wierzycieli. Trybunał Konstytucyjny trafnie dostrzegł bowiem, że cele postępowania upadłościowego nie pozwalają na wyabstrahowanie oceny od konieczności uwzględnienia tej właśnie płaszczyzny.

Powyższe wnioski i ocena nie pozostaje bez znaczenia dla niniejszej sprawy. Jakkolwiek bowiem – co już podkreślano – instytucja upadłości konsumenckiej odwołuje się do nieco innej aksjologii (zob. wyżej, pkt III.3.3 stanowiska), nie można abstrahować od tego, że w ujęciu konstrukcyjnym nie stanowi ona całkowicie samodzielnej, autonomicznej procedury, służącej celom różnym od tradycyjnego postępowania upadłościowego, ale została wkomponowana w istniejący system rozwiązań p.u.n. ze wszystkimi tego konsekwencjami. Oczywiście, można dyskutować, czy rozwiązanie takie jest optymalne z punktu widzenia założonych celów polityczno-prawnych; nie powinno to jednak rzutować na dokonywaną w ramach niniejszego postępowania ocenę aspektów konstytucyjnych. Jedynie na marginesie należy wskazać, że wprowadzenie regulacji postulowanej przez skarżącego, tj. umożliwienie przeprowadzenia postępowania upadłościowego mimo ubóstwa masy, za środki wyłożone tymczasowo przez Skarb Państwa, w wypadkach skrajnych otwierałoby perspektywę oddłużenia upadłego mimo braku zaspokojenia wierzycieli (innych niż Skarb Państwa) w jakimkolwiek stopniu. Paradoksalnie, to właśnie rozwiązanie wymagałoby zatem bacznej analizy pod kątem zachowania konstytucyjnych gwarancji ochrony praw majątkowych wierzycieli upadłego dłużnika, stanowiąc istotny wyłom w tradycyjnie przyjmowanych założeniach odpowiedzialności za zobowiązania.

8. Jak się wydaje, w opinii skarżącego finansowe aspekty ogłoszenia upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej powinny być normowane przez przepisy ogólne, tj. art. 100 i n. u.k.s.c., czego konsekwencją miałyby być każdorazowa możliwość ubiegania się o zwolnienie od obowiązku poniesienia kosztów postępowania. Abstrahując już od tego, że z uwagi na specyfikę

postępowania upadłościowego adekwatność przywołanych przepisów stoi pod znakiem zapytania (zob. wyżej, pkt II.5 stanowiska), trzeba podkreślić, że również na tle ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zwolnienie od kosztów nie ma charakteru absolutnego (nieograniczonego). Zgodnie bowiem z art. 109 ust. 2 u.k.s.c.: „Sąd odmawia zwolnienia od kosztów sądowych stronie w razie oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw”.

Przywołany przepis był już przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 16 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 37/07) Trybunał orzekł, że: „Art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych [...] jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu Trybunał podkreślił wówczas, że w jego ocenie: „[...] uwzględnienie przy ocenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych przesłanki oczywistej bezzasadności roszczenia lub obrony praw, tak jak jest ona interpretowana w orzecznictwie stanowiącym przykłady do naśladowania i w doktrynie – nie może być utożsamiane z zamknięciem drogi sądowej.

Istnienie ograniczeń w zwalnianiu od kosztów lub w uzyskiwaniu bezpłatnej pomocy prawnej nie będzie równoznaczne z przekreśleniem samego prawa do sądu, jeśli te ograniczenia mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 741-742). Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności, wyrażoną w tym przepisie. Konieczne jest – zarówno przy stanowieniu zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu – wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Nie można np. także nie dostrzegać znaczenia sposobu regulacji instytucji kosztów postępowania przy eliminowaniu piniactwa, co mieści się w klauzuli porządku publicznego (zob. P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003 r., tezy do art. 45). Klauzula porządku publicznego (powołana w art. 31 ust. 3 Konstytucji), zezwała na uwzględnienie takiego właśnie kryterium przy określaniu zasad i poziomu obciążania kosztami postępowania sądowego (zob. wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23). Odwołanie się do przesłanki bezzasadności powództwa w wypadku odmowy zwolnienia od kosztów sądowych, przy restrykcyjnym rozumieniu bezzasadności, mieści się, zdaniem Trybunału

Konstytucyjnego, w granicach regulacyjnej swobody ustawodawcy i tym samym nie narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji”.

Także w wyroku z (sygn. akt P 4/04), wydanym jeszcze przed wejściem w życie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Trybunał Konstytucyjny sformułował pogląd, iż: „Prawo do zwolnienia nie jest jednak nieograniczone i nie jest jego celem zapewnienie idealnej (wedle oceny zainteresowanego) dostępności wymiaru sprawiedliwości zawsze i w każdej sprawie. Nie obejmuje ono, zgodnie z art. 116 § 2 k.p.c., zwolnienia od kosztów postępowania w razie oczywistej bezzasadności powództwa lub obrony. Zwolnienie z kosztów nawet osoby najuboższej w sytuacji oczywistej bezzasadności powództwa lub obrony nie jest bowiem uzasadnione żadnymi racjami ani społecznymi, ani procesowymi. Prawo do zwolnienia od kosztów osoby ubogiej nie gwarantuje jej również uwolnienia od ryzyka procesowego i odpowiedzialności za wynik procesu (art. 98 k.p.c.). Ryzyko przegrania procesu wyrażające się obowiązkiem zwrotu kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony obciąża także osoby ubogie, nawet w sytuacji gdy strona została uprzednio zwolniona od kosztów i został jej ustanowiony pełnomocnik z urzędu (art. 121 k.p.c.). Zasada odpowiedzialności obiektywnej za wynik procesu w istotnym stopniu ogranicza więc prawo do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, waży bowiem na decyzji strony co do podejmowania określonych kroków procesowych oraz samej decyzji o wystąpieniu na drogę sądową”.

Nie sposób nie dostrzec analogii między dawnym art. 11 § 2 k.p.c. czy też obecnie obowiązującym art. 109 ust. 2 u.k.s.c. a przepisami art. 13 ust. 1 i art. 361 pkt 1 i 2 p.u.n. U ich podstaw leży ta sama aksjologia, związana ze względami ekonomiki postępowania. Odwołując się ponownie do zasadniczego charakteru postępowania upadłościowego (zob. art. 1 p.u.n.) oraz jego celu, którym jest zaspokojenie wierzycieli upadłego w jak największym stopniu (zob. art. 2 *in principio* p.u.n.), należy podkreślić, że brak środków majątkowych pozwalających na pokrycie kosztów postępowania na osiągnięcie tegoż rezultatu nie pozwala.

9. Jak już sygnalizowano (zob. wyżej, pkt III.3.4 stanowiska), inaczej niż w wypadku tradycyjnej upadłości kupieckiej ustawa nie nakłada na dłużnika będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej, obowiązku zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości i nie zakreśla żadnego terminu, w którym

wniosek taki powinien zostać wniesiony. W tej sytuacji, wymaganie pokrycia kosztów postępowania upadłościowego, wynikające z art. 13 ust. 1 oraz art. 361 pkt 1 i 2 p.u.n., stanowi istotny instrument realizacji funkcji wychowawczej prawa upadłościowego (zob. wyżej, pkt III.3.3 stanowiska). Rozwiązanie to ma skłaniać dłużnika, który spełnia przesłanki ogłoszenia upadłości wskazane w art. 10 i art. 479³ p.u.n., do jak najwcześniejszego (niezwłocznego) inicjowania postępowania upadłościowego. Potencjalnie, może zostać w ten sposób osiągnięta korelacja interesów dłużnika i wierzycieli, rokująca największe szanse powodzenia samego postępowania.

10. Reasumując, należy uznać, że art. 13 ust. 1 p.u.n., w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

IV. Dodatkowe wnioski Sejmu

1. W razie, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zaprezentowanego stanowiska i stwierdził niekonstytucyjność art. 13 ust. 1 p.u.n. w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, Sejm sygnalizuje konieczność zapoznania się z opinią Rady Ministrów, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zdanie 3 Konstytucji. Finansowanie kosztów postępowania upadłościowego w wypadku tzw. ubóstwa masy stanowiłoby bowiem obciążenie budżetu nieprzewidziane w ustawie budżetowej. Trudno aktualnie prognozować wysokość nakładów finansowych z tego tytułu. Analiza praktyki zagranicznej – zwłaszcza niemieckiej – wskazuje jednak, że nie byłaby ona bagatelna (projekt reformy niemieckiego prawa insolwencyjnego zakłada oszczędności rządu 150 mln euro już wskutek uproszczenia procedur prowadzonych z udziałem osób fizycznych nie dysponujących majątkiem pozwalającym na pokrycie kosztów postępowania). Cenna byłaby również informacja Rady Ministrów w przedmiocie skutków stosowania art. 13 ust. 1 p.u.n. do konsumenckiego postępowania upadłościowego.

2. W wypadku negatywnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego sanacja stanu konstytucyjności wymagałaby – zdaniem Sejmu – stosownej inicjatywy

legislacyjnej i przyjęcia pozytywnej regulacji, wzorowanej (przykładowo) na rozwiązaniach austriackich lub niemieckich. Z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można też zakładać, że umożliwienie żądania ogłoszenia upadłości osobom fizycznym, które nie dysponują majątkiem potrzebnym na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, spowoduje radykalny wzrost liczby takich wniosków i obciążenia sądów upadłościowych. Zarówno długotrwałość procedury legislacyjnej, jak również konieczność zapewnienia finansowych oraz kadrowo-organizacyjnych możliwości sprostania temu zadaniu przez sądy uzasadniałyby zatem – w takim razie – wniosek o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis na maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 190 ust. 3 zdanie 1 *in fine* oraz zdanie 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

