

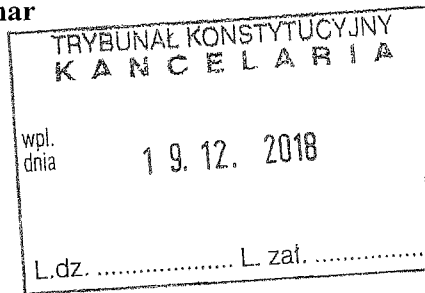


RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18/12/2018

Adam Bodnar

V.511.512.2018.KM



Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Sygn. akt P 9/18**

### **Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich**

W ślad za pismem z dnia 30 października 2018 r. (nr pisma V.511.512.2018.KM), w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w sprawie o sygn. akt P 9/18, zgodnie z treścią tego pisma, przedstawiam uzasadnienie do stanowiska, iż:

*„art. 49 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398, z późn. zm., zwanej dalej: „ustawa o zmianie ustawy o KRS”) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 986, z późn. zm., zwanej dalej: „ustawa o KRS”), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm., zwanej dalej: „Konstytucja RP”).*

### **Stan faktyczny**

W sprawach, które legły u podstaw pytań prawnych przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu (zwanemu także dalej: „TK ”), referendarze sądowi działając z urzędu dokonali w drodze postanowień wpisów uczestników postępowań do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego (zwanego dalej: „RDN”), wobec zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS.

W sprawie o sygn. akt [redacted] Referendarz Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Białymstoku, postanowieniem z dnia [redacted] kwietnia 2018 r., zgodnie z art. 55 pkt 4 ustawy o KRS, dokonał wpisu A [redacted] O [redacted] do RDN mając za podstawę prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego w B [redacted] z dnia [redacted] lutego 2018 r. o pozbawieniu A [redacted] O [redacted] na okres [redacted] prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, reprezentanta lub pełnomocnika w spółce handlowej, przedsiębiorstwie państwowym, spółdzielni, fundacji lub stowarzyszeniu (sygn. akt [redacted]). Orzeczenie o wpisie do RDN uczestnik postępowania zaskarżył w przewidzianym do tego terminie skargą na postanowienie referendarz sądowego.

W sprawie o sygn. akt [redacted] Referendarz Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Białymstoku, postanowieniem z dnia [redacted] kwietnia 2018 r., zgodnie z art. 55 pkt 5 ustawy o KRS, dokonał wpisu S [redacted] S [redacted] do RDN w związku ze zgłoszeniem Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w B [redacted] E [redacted] D [redacted] (sygn. akt komorniczych [redacted]). Komornik zasygnalizowała, że dłużnik S [redacted] S [redacted] zalega z zapłatą wymagalnych świadczeń pieniężnych (alimentów) na rzecz wierzyciela K [redacted] S [redacted] przez okres ponad 6 miesięcy. Orzeczenie o wpisie do RDN uczestnik postępowania zaskarżył w przewidzianym do tego terminie skargą na postanowienie referendarz sądowego, w której wskazał, że świadczenia alimentacyjne są realizowane na bieżąco poprzez zajęcie części służącej mu renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i wniósł o niewpisywanie go do RDN.

W sprawie o sygn. akt [redacted] <sup>1</sup> Referendarz Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Białymstoku, postanowieniem z dnia [redacted] kwietnia 2018 r., zgodnie z art. 55 pkt 4 ustawy o KRS, dokonał wpisu R [redacted] W [redacted] do RDN mając za podstawę prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego w B [redacted] z dnia [redacted] lutego 2018 r. o pozbawieniu R [redacted] W [redacted] na okres [redacted] prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, reprezentanta lub pełnomocnika w spółce handlowej, przedsiębiorstwie państwowym, spółdzielni, fundacji lub stowarzyszeniu (sygn. akt [redacted]). Orzeczenie o wpisie do RDN uczestnik postępowania zaskarżył w przewidzianym do tego terminie skargą na postanowienie referendarz sądowego.

Sąd rozpoznając skargi na postanowienia Referendarza Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Białymstoku w powyższych sprawach, powziął wątpliwość, czy treść art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS w zakresie dotyczącym art. 55 ustawy o KRS jest zgodna art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i 2, art. 47 oraz art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji RP.

---

<sup>1</sup> Sprawa ta dotyczy pytania prawnego o sygn. akt [redacted]

Zgodnie bowiem z art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS, w sprawach wszczętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. od dnia 15 marca 2018 r., postanowienia w przedmiocie wpisów, o których mowa w art. 55 ustawy o KRS, nie wymagają doręczenia i nie podlegają zaskarżeniu. Natomiast ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność art. 49 ustawy o zmianie ustaw o KRS z Konstytucją RP będzie oznaczało konieczność merytorycznego rozpoznania skarg, a nie ich odrzucenie, jako niedopuszczalnych.

### **Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.**

1. Na wstępie Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby odnieść się do kwestii wymogów formalnych pytania prawnego. Nie budzi wątpliwości, że niniejsze pytanie spełnia zarówno kryterium podmiotowe, jak i przedmiotowe, zgodnie z treścią art. 193 Konstytucji RP oraz art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072). Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że wobec konieczności uwzględnienia przesłanki funkcjonalnej w przypadku postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym sądu, należałoby dookreślić zakres poddanych kontroli konstytucyjnej norm prawnych, do tych punktów art. 55 ustawy o KRS, które stanowiły podstawę merytoryczną wydanych orzeczeń przez referendarzy sądowych, a także przedmiot ewentualnej dalszej kontroli sądowej w postępowaniach, w których sąd zadał pytania prawne objęte sprawą P 9/18. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowych orzecznictwie wskazywał, że: „Przesłanka funkcjonalna determinuje dopuszczalny przedmiot pytania prawnego. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej uzależnione jest bowiem od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem. Chodzi więc o taki przepis czy też przepisy aktu normatywnego, które będą miały zastosowanie lub chociaż wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed sądem pytającym.” (wyrok TK z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14). W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, że w dwóch postępowaniach objętych pytaniem prawnym o sygn. P 9/18, zastosowanie miał art. 55 pkt 4 ustawy o KRS, który stanowi, że do rejestru dłużników niewypłacalnych wpisuje się z urzędu osoby, które przez sąd upadłościowy zostały pozbawione prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, reprezentanta lub pełnomocnika w spółce handlowej, przedsiębiorstwie państwowym, spółdzielni, fundacji lub stowarzyszeniu. Natomiast w jednej ze spraw

zastosowanie miał art. 55 pkt 5 ustawy o KRS, zgodnie z którym do rejestru dłużników niewypłacalnych wpisuje się z urzędu dłużników, o których mowa w art. 1086 § 4 k.p.c.<sup>2</sup>

Zatem, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony art. 49 ustawy o zmianie ustaw o KRS, w zakresie w jakim dotyczy art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS narusza konstytucyjne gwarancje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do sądu) oraz ogranicza prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia zawarte w art. 47 Konstytucji RP, niewypelniając przy tym przesłanek ograniczenia tych praw podmiotowych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Analizując regulację prawną dotyczącą postępowania w przedmiocie wpisu do RDN należy ogólnie wskazać, że wpis do RDN jest dokonywany poprzez wydanie postanowienia w postępowaniu nieprocesowym, z urzędu, na posiedzeniu niejawnym, po uzyskaniu przez sąd rejestrowy informacji o zaistnieniu jednej z przesłanek określonych w art. 55 ustawy o KRS. Postępowanie to toczy się według przepisów k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym (art. 7 ustawy o KRS) oraz o postępowaniu rejestrowym (art. 694<sup>1</sup> § 1 k.p.c.). Postanowienie o wpisie do RDN jest orzeczeniem co do istoty sprawy. Wobec tego zgodnie z art. 694<sup>6</sup> § 2 k.p.c. sąd rejestrowy z urzędu sporządza uzasadnienie takiego postanowienia. Powyższe uregulowanie było również funkcjonalnie powiązane z przysługującym uprzednio na zasadach ogólnych prawem do zaskarżenia postanowienia o wpisie do RDN. Należy również zauważyć, że jedynym uczestnikiem opisanego postępowania jest osoba, której dotyczy wpis do RDN (art. 694<sup>3</sup> § 2 k.p.c. ).

Jeżeli chodzi o zakres kognicji sądu rejestrowego (także referendarza sądowego) w postępowaniu w przedmiocie wpisu do RDN w orzecznictwie wskazuje się, że przyczyny niewypłacalności objęte wpisem do RDN na podstawie art. 55 ustawy o KRS są różne, jednakże nie podlegają one badaniu w postępowaniu o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych. Wynika to z jednoznacznej treści ustawy o KRS, z charakteru postępowania rejestrowego oraz z niedopuszczalności weryfikowania prawomocnych orzeczeń sądowych będących podstawą wpisu (postanowienie SN z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt V CK 7/03, postanowienie Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 21 października 2013 r., sygn. akt VI Ga 108/13, postanowienie Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 27 lipca 2015 r., sygn. akt VI Ga 84/15).

Wpisy zamieszczone w RDN są usuwane z urzędu, jak również w niektórych sytuacjach na wniosek, w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 59 ustawy o KRS. Ponadto, na mocy art. 60 ustawy o KRS, wpisy do RDN wygasają i są wykreślane automatycznie po upływie 7 lat albo 10 lat, w zależności od przyczyny wpisu do RDN.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm., zwana dalej: „k.p.c.”).

Należy zauważyć, że wydanie postanowienia w przedmiocie wpisu do RDN stanowi wykonanie przez sąd lub referendarza sądowego zadania z zakresu prowadzenia rejestru sądowego. W doktrynie zauważa się, że tego rodzaju czynność stanowi zadanie z zakresu ochrony prawnej<sup>3</sup>, realizujące kompetencję sądownictwa powszechnego określoną w art. 1 § 3 p.u.s.p.<sup>4</sup>, tj. wykonywanie również innych niż wymiar sprawiedliwości, zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw. Jak bowiem podkreślał wielokrotnie TK w swym orzecznictwie, Konstytucja RP powierza sądom dwojakiego rodzaju zadania. Z jednej strony sprawują one wymiar sprawiedliwości, z drugiej zaś wykonują inne zadania, które nie polegają na rozstrzygnięciu spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sądy mają bowiem również kompetencje nieokreślone w Konstytucji RP, gdyż akt ten nie wyklucza ustawowego powierzenia im dodatkowych zadań (por. wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08, ). Przykładowo Trybunał Konstytucyjny wskazał w tym zakresie na zadanie takie, jak: prowadzenie ksiąg wieczystych czy rejestrów lub ewidencji określonych podmiotów (por. wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Ponadto ustawodawca, w przepisach ustrojowych, zadania z zakresu ochrony prawnej powierzył do wykonywania referendarzom sądowym. Na mocy art. 2 § 2 p.u.s.p. zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości, wykonują w sądach referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi.

Na gruncie procedury cywilnej referendarze sądowi zostali uprawnieni do wykonywania czynności w postępowaniu, w przypadkach wskazanych w ustawie, zaś w zakresie powierzonych im czynności referendarze sądowi mają kompetencje sądu, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 47<sup>1</sup> k.p.c.). Jeden z takich przypadków jest uregulowany w art. 509<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w zw. z art. 47<sup>1</sup> oraz 13 § 2 k.p.c., zgodnie z którym czynności w postępowaniach należących do właściwości sądów rejonowych prowadzących rejestry sądowe może wykonywać referendarz sądowy, z wyłączeniem prowadzenia rozprawy.

Należy ponadto wskazać, że zgodnie z zamiarem ustawodawcy RDN, jako jeden z rejestrów KRS, ma pełnić funkcję ewidencyjną i informacyjną. Wobec tego wpis do RDN korzysta z domniemania prawdziwości, zgodnie art. 17 ust. 1 ustawy o KRS, a także jest jawny na zasadzie art. 8 ust. 1 ustawy o KRS. Ponadto z orzecznictwa SN wynika, że wpis do RDN, oprócz informacji skierowanej do innych uczestników obrotu gospodarczego ma charakter sankcyjny. W jednym z orzeczeń wskazano, że: „*Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, wpis do takiego rejestru ma informować uczestników obrotu o podmiotach,*

---

<sup>3</sup> J. Gudowski (red.), T. Ereciński, J. Iwulski, Komentarz do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, wyd. II, LexiNexis, 2009.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23, z późn. zm., zwana dalej „p.u.s.p.”).

*które ze względu na swoją sytuację majątkową stanowią potencjalnie zagrożenie dla kontrahentów, a tym samym chronić ich przed skutkami, do jakich może doprowadzić prowadzenie interesów z dłużnikiem niewypłacalnym. Z punktu widzenia samego dłużnika pełni on niewątpliwie rolę swoistej sankcji, która spotyka go za to, że nie realizuje zobowiązań wobec wierzycieli.”* (uchwała SN z dnia 16 marca 2007 r., sygn. akt III CZP 9/07). Podobnie o funkcjach RDN wypowiedział się SN w uchwale z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III CZP 46/09, wyjaśniając, iż RDN pełni funkcję wykazu podmiotów, z którymi zawieranie transakcji gospodarczych jest ryzykowne. Ostrzega on uczestników obrotu o nieprzestrzeganiu przez osoby, które zostały w nim ujawnione, obowiązku terminowego wykonywania zobowiązań. Jednocześnie SN w ww. uchwale pokreślił, że słusznie wskazuje się iż, wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych ma charakter sankcji za niespełnienie świadczenia w terminie.

**3.** Zaskarżony art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS wprowadza fundamentalną zmianę wobec poprzedniego stanu prawnego, bowiem wyklucza doręczanie oraz zaskarżalność postanowienia w przedmiocie wpisu do RDN, w sprawach wszczętych po dniu 14 marca 2018 r.

W sprawach wszczętych przed tą datą, od postanowienia w sprawie wpisu do RDN (doręzonego z urzędu uczestnikowi postępowania) przysługiwały apelacja do sądu II instancji lub skarga na orzeczenie referendarza sądowego. Ponadto, od postanowienia w przedmiocie wpisu do RDN przysługiwała także ewentualnie skarga kasacyjna, o czym rozstrzygnął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt I Cz 18/06. Jak słusznie zauważył Sąd Rejonowy w Białymstoku, takie ukształtowanie praw uczestnika postępowania w przedmiocie wpisu do RDN, było zgodne z polskim porządkiem konstytucyjnym.

Na marginesie należy również zaznaczyć, że zgodnie z aktualną regulacją ustawy o KRS, tryb dokonywania wpisów do RDN poprzez wydanie niedoręczonego oraz niezaskarżalnego postanowienia ma obowiązywać do dnia 1 lutego 2019 r. Po tej dacie art. 55 – 57 ustawy o KRS utracą moc obowiązującą.

#### **4. Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

Wprowadzony w art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS brak doręczenia oraz zaskarżalności postanowienia w przedmiocie wpisu do RDN, w szczególności w warunkach wydawania tych postanowień przez referendarzy sądowych, stanowi naruszenie istoty ochrony prawnej gwarantowanej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. W orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego wskazuje się, że: „urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne - w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00).

Ponadto w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu, jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia (o przypisaniu odpowiedzialności karnej, o rozstrzygnięciu innej niż karna „sprawy”, w ujęciu szerokim, odpowiadającym szerokiemu zakresowi art. 45 Konstytucji) w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki (por. wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02).

Powyższa koncepcja prawa do sądu została także szczegółowo wyjaśniona w sprawie o sygn. P 38/08, w której Trybunał rozstrzygnął kwestię zgodności z Konstytucją RP regulacji prawnych dopuszczających orzekanie przez referendarzy sądowych w sprawach z zakresu ochrony prawnej (wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08).

W orzeczeniu wydanym w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Postępowanie sądowe w tym ujęciu może stanowić „kontynuację” postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym, w tym sensie, że sąd rozpozna merytorycznie „sprawę” i rozstrzygnie o prawach, które wcześniej stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika.”

W związku z powyższą tezą należy stwierdzić, że o ile czynności z zakresu ochrony prawnej, nie mające charakteru sprawowania wymiaru sprawiedliwości, mogą być wykonywane przez inny organ niż sąd, to standard konstytucyjny wymaga, aby od orzeczenia takiego organu przysługiwał środek zaskarżenia do instancji sądowej.

Jak zatem wyjaśnił Trybunał w przywołanej powyżej sprawie: „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym, wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego

kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (zob. wyroki TK: z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482; z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63, s. 819).”

Wobec tego Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 38/08 stwierdził, że: „Upoważnienie referendarzy do orzekania o zwolnieniu od kosztów sądowych może zostać uznane za odpowiadające konstytucyjnemu standardowi wtedy i tylko wtedy, gdy nie narusza konstytucyjnej funkcji kontrolnej sądu jako organu ochrony prawnej.”. Także w tym postępowaniu Trybunał wskazał, że: „art. 45 ust. 1 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję dwóch postaci konstytucyjnego prawa podmiotowego (zob. wyroki TK: z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, s. 322-323; z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38, s. 499; o sygn. SK 54/04, s. 656). Pierwsze to prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego, wiążącego i ostatecznego rozstrzygnięcia w sporze o prawo (rozstrzygnięcie „sprawy”). Drugie to prawo do rozstrzygnięcia w przedmiocie aktu kształtującego sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości oraz funkcja ochrony prawnej. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w wyroku o sygn. SK 38/02, kryterium rozdzielenia obu wskazanych powyżej funkcji sądów jest okoliczność, czy w danej kategorii spraw sądy decydują merytorycznie o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, czy też kontrolują działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed arbitralnością.”

Przenosząc wnioski wypływające z orzecznictwa Trybunału na niniejszą sprawę dotyczącą niezgodności art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w ocenie Rzecznika oczywiste jest, że przyjęte rozwiązanie nie pozwala na realizację przez sądy funkcji zapewniania ochrony prawnej oraz pozbawia podmioty prawa tej ochrony wobec rozstrzygnięcia organu niesądowego, tj. referendarza sądowego.

Jak wynika z przytoczonych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania RDN, orzeczenia w przedmiocie wpisu do tego rejestru są wydawane przez referendarzy sądowych. Wobec tego, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zagwarantowane w Konstytucji RP prawo do sądu, jest realizowane w tym przypadku jedynie wówczas, gdy uczestnik postępowania może uruchomić procedurę kontroli sądowej takiego rozstrzygnięcia organu niesądowego.

Natomiast norma prawna wynikająca z kontrolowanego art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS uniemożliwia skorzystanie z przysługującego na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądowej kontroli aktu, który dotyka sfery praw i wolności jednostki, a także może ją naruszać, w przypadku dokonania błędnego wpisu do RDN.



W zaskarżonym przepisie jest bowiem mowa o niedoręczaniu oraz niezaskarżalności orzeczenia referendarza sądowego w przedmiocie wpisu do RDN. Podmiot prawa nie ma zatem możliwości poddania kontroli takiego rozstrzygnięcia, poprzez wniesienie do sądu skargi na orzeczenie referendarza sądowego w terminie tygodniowym od dnia doręczenia uczestnikowi postanowienia. Gdyby nie szczególne rozwiązanie przewidziane w art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS w odniesieniu do wpisów z urzędu dokonywanych na mocy art. 55 ustawy o KRS, procedura taka mogłaby zostać wdrożona. W dotychczasowym orzecznictwie oraz wypowiedziach doktryny nie budziło wątpliwości, że postanowienie o wpisie do RDN wydane przez referendarza sądowego jest orzeczeniem co do istoty sprawy, od którego na zasadzie art. 398<sup>22</sup> § 1 k.p.c. przysługuje skarga do sądu, w którym wydano zaskarżone orzeczenie. Z kolei procedura odwołania się od orzeczenia referendarza sądowego do sądu wypełniała gwarancje konstytucyjne wynikające z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), rozumianego jako prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością działania władzy. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się wprost, że skarga na orzeczenie referendarza sądowego gwarantuje spełnienie ww. standardu konstytucyjnego. Przykładowo na tle pytania prawnego dotyczącego orzekania przez referendarzy sądowych o zwolnieniu od kosztów sądowych, w odniesieniu do skargi na orzeczenie referendarza Trybunał zauważył, że jest ona środkiem wystarczającym do tego, aby decyzja wydana przez organ niesądowy została następnie zweryfikowana przez instancję sądową, zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07).

Ponadto kontrolowany przepis narusza także art. 45 ust. 1 w zw. z zasadą wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten bowiem stanowi, że 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.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Owa „konieczność” musi być przy tym warunkowana wymienionymi w przepisie przesłankami: bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób. Dodatkowym obostrzeniem jest zastrzeżenie, iżby wprowadzone ograniczenia (nawet znajdujące należyte uzasadnienie) nie naruszały istoty wolności i praw.” (zob. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03).

Interpretując kwestię naruszania istoty prawa lub wolności Trybunał wskazał, że zakaz wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP opiera się „na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyraźne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw.” (zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się także, że „interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji...” (zob. wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98)

Natomiast kontrolowana norma pozbawia całkowicie uczestnika postępowania prawa do ochrony sądowej, które na tle spraw o wpis do RDN przejawia się właśnie w możliwości zaskarżenia orzeczenia referendarza do sądu powszechnego.

Wobec tego, ze względu na wyeliminowanie doręczenia oraz zaskarżalności postanowienia o wpisie do RDN, w tym w sytuacji wydania orzeczenia przez referendarza sądowego, należałoby odnieść się przede wszystkim do wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zakazu naruszania istoty prawa lub wolności. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich do takiego właśnie skutku prowadzi poddana kontroli norma prawna dekodowana z art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS w zakresie, w jakim odnosi się do art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS.

Należy zauważyć, że z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS wynika, że zdaniem ustawodawcy do wpisów dokonywanych przez sąd rejestrowy z urzędu do RDN można zastosować rozwiązania upraszczające procedurę tzw. wpisów ewidencyjnych. Dokonywanie wpisów ewidencyjnych regulują zasadniczo art. 41 pkt 4, art. 43, art. 44 ust. 1 pkt 5, art. 45 ust. 1 w zakresie dodania do firmy oznaczenia „w upadłości”, art. 45 ust. 1a i 1b ustawy o KRS. Ustawodawca kierując się tym, że wpisy ewidencyjne są oparte wyłącznie o rozstrzygnięcia innego sądu lub organu, a orzeczenie sądu rejestrowego nie kształtuje żadnego nowego stanu, wyłączył zaskarżalność postanowień w tym zakresie oraz związany z tym wymóg doręczenia postanowienia. W uzasadnieniu wskazano: „Jak wynika z wieloletniej praktyki orzeczniczej sądów

rejestrowych, skargi lub apelacje składane od postanowień zarządzających (ewidencyjny) wpis do rejestru w rzeczywistości nie dotyczą decyzji sądu rejestrowego, a odnoszą się do orzeczenia stanowiącego podstawę wpisu do KRS. Strony podnoszą zarzuty dotyczące treści orzeczenia sądu lub innego organu i kwestionują przykładowo zasadność oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości” (zob. pkt 3.1 uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>). Ustawodawca uznał, że te same argumenty, tj. oparcie wpisu o orzeczenie innego sądu lub organu oraz praktyka skarżenia w postępowaniu o wpis orzeczenia przesądzającego o przesłance ujawnienia w RDN, przemawiają także za potrzebą ograniczenia zaskarżalności (oraz brakiem doręczania) postanowienia w przedmiocie wpisu do RDN.

Ustawodawca wskazując na *ratio legis* przyjętego rozwiązania podnosi, że: „Przyjęcie powyższego rozwiązania wyeliminuje nieefektywne działania sądu, które w żaden sposób nie wpływają na wzmocnienie wiarygodności i bezpieczeństwa obrotu i pozwoli sądowi rejestrowemu skoncentrować jego aktywność na tym, co stanowi istotę jego działania, tj. rozpoznawanie wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców i rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (zob. pkt 3.5 uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw).

Jednakże argumenty dotyczące usprawnienia dokonywania wpisów ewidencyjnych nie powinny być wprost przenoszone na odrębną regulację dotyczącą wpisów do RDN. RDN oraz procedura wydawania postanowień o wpisaniu do tego rejestru posiada autonomiczny charakter, wynikający zarówno z jego funkcji, jak również z podstaw dokonywania wpisów, które częściowo są oparte o ocenę okoliczności faktycznych (przede wszystkim w przypadku wskazanym w art. 55 pkt 5 ustawy o KRS). Zaś ze względu na sankcyjny charakter RDN, ujawnienie w nim danego podmiotu, stanowi negatywną informację, która może naruszać w konsekwencji także inne konstytucyjnie chronione wartości, tj. prawo do prywatności, do ochrony czci i dobrego imienia. Ponadto, zgodnie z ugruntowanymi poglądami judykatury, a także zgodnie z praktyką orzecniczą, na co również zwraca uwagę w pytaniu prawnym Sąd Rejonowy w Białymstoku, postanowienie w przedmiocie wpisu do RDN jest orzeczeniem merytorycznym, co do istoty sprawy, od którego powinna przysługiwać skarga na orzeczenie referendarza albo apelacja.

Natomiast w opisanej sytuacji żadne argumenty, w tym przedstawione przez ustawodawcę w projekcie ustawy o zmianie ustawy o KRS, przesłanki utylitarne, nie przekonują o tym, że przyjęte w kontrolowanym przepisie ograniczenie prawa do sądu jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych

---

<sup>5</sup> Druk sejmowy nr 2067

osób. Trudno wywieść, aby dokonywanie wpisu do RDN, z uwzględnieniem dodatkowego etapu kontroli sądowej, mogło stać w sprzeczności z wymienionymi wartościami demokratycznego państwa prawa. Na tle niniejszej sprawy można raczej wskazać na odwrotną zależność. Wydaje się, że dla spełnienia swej funkcji informacyjnej i ostrzegawczej, rejestr powinien gwarantować maksymalny poziom poprawności merytorycznej, czemu w aktualnym stanie prawnym w większym stopniu służy kontrola sądowa wpisu niż jej brak.

Zwrócił na to uwagę Sąd Rejonowy w Białymstoku. W uzasadnieniu do pytania prawnego o sygn. akt P 9/18 zostało podniesione, że: „W przypadku postępowania rejestrowego, o jakim mowa w art. 55 pkt 5 ustawy o KRS, nie opiera się ono bezpośrednio na orzeczeniu sądowym, ale na okoliczności faktycznej stwierdzanej każdorazowo samodzielnie przez komornika sądowego w trybie art. 1086 § 4 kpc, dotyczącej powstania po stronie dłużnika alimentacyjnego ewentualnej zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, iż informacje (zaświadczenia) przekazywane przez komorników sądowych pozostawiają nierzadko wiele do życzenia, nie mając czasami wiele wspólnego z rzeczywistością.”.

Jednocześnie przepisy będące przedmiotem kontroli, wbrew zakazowi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, prowadzą do tak dalece idącego ograniczenia prawa do sądu, które narusza jego istotę. Istota ta przejawia się w zapewnieniu możliwości poddania kontroli sądowej rozstrzygnięcia organu niesądowego, wykonującego zadania z zakresu ochrony prawnej. Innymi słowy, ingerencja ustawodawcy jest w tym przypadku tak głęboka, że prowadzi do zakazu zastosowania jedyne go dostępnego środka prawnego pozwalającego jednostce na zainicjowanie kontroli sądowej. Skoro zatem z prawa do sądu w odniesieniu do wpisów do RDN wynika wyraźny i definitywny standard konstytucyjny nakazujący możliwość zaskarżenia orzeczenia referendarza do sądu, to całkowite wyeliminowanie takiego uprawnienia jednostki, świadczy o naruszeniu istoty tego prawa, poprzez usunięcie jego podstawowego elementu.

Ponadto, norma prawna wyinterpretowana z art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS stanowi o braku konieczności doręczenia postanowienia o wpisie do RDN uczestnikowi postępowania. Rozwiązanie to, poza skutkiem w postaci braku formalnej możliwości wniesienia skargi, zgodnie z art. 398<sup>22</sup> § 1 i 4 k.p.c., powoduje także całkowitą niejawność postępowania. Jeżeli bowiem przyjąć, że postępowanie w przedmiocie wpisu do RDN, wszczynane z urzędu jest przeprowadzane na posiedzeniu niejawnym, to brak doręczenia orzeczenia co do istoty sprawy powoduje, że odbywa się ono z całkowitym pominięciem zasady jawności oraz poinformowania uczestnika choćby jedynie o wydanym rozstrzygnięciu i jego uzasadnieniu.

Na tle przepisów k.p.c. takie rozwiązanie stanowi odstępstwo do zasady doręczania postanowień wydanych w postępowaniu nieprocesowym, bez względu na to, czy orzeczenia te podlegają zaskarżeniu czy też nie. Zgodnie z art. 517 k.p.c., sąd uzasadnia i doręcza postanowienia stosownie do art. 357 k.p.c., jednakże nie doręcza się postanowienia uczestnikowi, który będąc obecny na posiedzeniu, po ogłoszeniu postanowienia zrzekł się jego doręczenia. Natomiast stosownie do art. 357 k.p.c., postanowienia ogłoszone na posiedzeniu jawnym sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlegają one zaskarżeniu, i tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia postanowienia. Postanowienia te doręcza się tylko tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem (§ 1). Postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu obu stronom, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia, postanowienie należy doręczyć z uzasadnieniem; doręczając postanowienie, należy pouczyć stronę występującą w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego lub radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o dopuszczalności, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia (§ 2).

W nawiązaniu do spraw o wpis do RDN (przeprowadzanych zasadniczo na posiedzeniu niejawnym), z ww. przepisów wynikałaby zatem ogólna reguła doręczenia postanowienia wraz z uzasadnieniem z urzędu uczestnikowi postępowania.

W cytowanym już wyroku o sygn. akt 38/08: „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jeżeli ustawodawca decyduje się na powierzenie referendarzom sądowym – w ramach organizacyjnej struktury władzy sądowniczej – kompetencji sądu w zakresie czynności ochrony prawnej, istotne jest, aby powierzenie służyło efektywnej ochronie prawnej podmiotów konstytucyjnych praw i wolności, jak również odpowiadało konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadzie sprawności i rzetelności działań organów władzy publicznej.” Podobnie o konieczności zastosowania dyrektyw należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości do innych niż wymiar sprawiedliwości spraw przekazanych do kognicji sądów, wypowiedział się Trybunał w sprawie dotyczącej zwolnienia od opłat sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym: „Każda bowiem sprawa poddana jurysdykcji sądowej (także przez ustawodawstwo zwykłe), z punktu kwestii dostępności jurysdykcji (także więc bariera kosztowa), jak i rzetelności ukształtowania procedury, podlega standardom właściwym dla art. 45 Konstytucji.” (wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04). Z podwyższonego standardu wynikającego z przekazania czynności z zakresu ochrony prawnej sądom, a w ramach organizacji działalności sądów także referendarzom sądowym, wynika zatem konieczność uwzględnienia w postępowaniu w przedmiocie wpisu do RDN zasad sprawiedliwości proceduralnej, w tym elementu jawności postępowania.

Także w literaturze i doktrynie prawa<sup>6</sup> podnosi się, że prawidłowe doręczenie jest przejawem fundamentalnej zasady jawności postępowania w relacji do jego stron (uczestników), a więc jawności wewnętrznej. Trybunał jednocześnie podkreśla, iż: „Mimo że w Konstytucji nie ma wyraźnego przyzwolenia na wyłączenie jawności wewnętrznej, ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, tj. wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.” (wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., sygn. akt 34/06). Jednak, jeżeli procedura sądowa ulega modyfikacji w stosunku do modelowej regulacji na rzecz szybkości i efektywności postępowania, to w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ustawodawca powinien zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie (podobnie w wyroku TK z dnia 3 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 5/02).

Wydaje się, że ustanowiony w art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS, brak konieczności doręczenia postanowienia wydawanego z urzędu o wpisie do RDN (a także sporządzanego do niego uzasadnienia) jest przede wszystkim rozwiązaniem powiązaniem systemowo z wprowadzoną jednocześnie niezaskarżalnością tego postanowienia. Jednakże zarazem może stanowić oddzielne naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji poprzez nieuwzględnienie dyrektyw sprawiedliwości proceduralnej, na którą składa się także jawność postępowania, chociażby w jego ostatecznej fazie. W jednym z orzeczeń Trybunał wyjaśnił, że: „przez podstawowe standardy sprawiedliwości proceduralnej rozumie się: 1) możliwość bycia wysłuchanym (uprawnienie stron do przedstawienia swojego stanowiska), 2) ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, w celu uniknięcia dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, 3) zapewnienie przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany” (wyrok TK z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 4/18 oraz powołane tam orzeczenia). Ponadto, odnosząc się do funkcji uzasadnienia sądowego w świetle konstytucyjnego prawa do sądu Trybunał w ww. wyroku wskazał, że: „Uzasadnienie sądowe pełni następujące funkcje: – wymusza samokontrolę sądu, który musi wykazać, że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; – dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; – jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji; – służy indywidualnej akceptacji orzeczenia; – umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości; – wzmacnia bezpieczeństwo prawne.”

Na tle kontrolowanej regulacji w odniesieniu do wpisów dokonywanych na podstawie art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, zarówno całkowity brak jawności postępowania przeprowadzanego z urzędu, jak też brak poinformowania uczestnika o przyczynach i motywach postanowienia o wpisie do RDN prowadzi do naruszenia ww. wartości, których

---

<sup>6</sup> R. Schmidt: O dokonywaniu przez sąd doręczeń w postępowaniu klauzulowym, Monitor Prawniczy 18/2010.

zaistnienie w danej procedurze prowadzić powinno właśnie do umacniania poczucia zaufania społecznego do orzeczeń sądowych (oraz orzeczeń wydawanych przez referendarzy sądowych) i wzmacniać bezpieczeństwo prawne. O tych pozytywnych wartościach nie może być mowy, gdy postępowanie jest przeprowadzone w całkowitym ukryciu oraz poza świadomością uczestnika, a dotyczy ono także innych praw i wolności jednostki objętych ochroną konstytucyjną, tj. prawa do prywatności, do ochrony czci i dobrego imienia.

Stąd też uzasadniona wydaje się ocena, że kontrolowana regulacja narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w powiązaniu z prawem do sądu, także z tego powodu, że nie uwzględnia nawet na końcowym etapie obowiązku sądu poinformowania uczestnika postępowania o wydanym rozstrzygnięciu i jego uzasadnieniu. Przy czym ustawodawca, poza wspomnianymi korzyściami w zwiększeniu efektywności działania sądu rejestrowego, nie przedstawia innych przyczyn wyeliminowania fundamentalnej zasady jawności w postępowaniu w przedmiocie wpisu do RDN.

#### **5. Zarzut naruszenia art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

Na tle niniejszego pytania prawnego można również stwierdzić, że pozbawienie prawa do sądu osoby wpisanej do RDN w drodze postanowienia wydanego przez referendarza sądowego stanowi zagrożenie dla szeroko rozumianego prawa do prywatności i może prowadzić do jego naruszenia w przypadku dokonania błędnego wpisu przez organ, którego działanie nie podlega kontroli sądu.

W doktrynie oraz orzecznictwie podnosi się, że zasada dostępu do sądu stanowi jedno z najważniejszych założeń demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny określa również cel tego prawa, ma nim być umożliwienie obywatelom dochodzenie swoich interesów.<sup>7</sup> Prawo do sądu jest zatem także postrzegane, jako środek ochrony innych praw i wolności, pełniący funkcję gwarancyjną, która wyraża się w tym, że jego realizacja następuje wtedy, gdy wykonywanie jednego lub kilku z pozostałych praw jednostki stało się niemożliwe całkowicie lub częściowo bądź wtedy, gdy niemożliwość całkowita lub częściowa dotknęła korzystanie z zagwarantowanych wolności.<sup>8</sup>

W kontekście kontrolowanych norm prawnych dobrem chronionym poprzez realizację prawa do sądu, jest prywatność (autonomia informacyjna jednostki), cześć oraz dobre imię (art. 47 Konstytucji RP).

---

<sup>7</sup> K. Gieroń, Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwie sądowym, w: „Rodzinna Europa”. Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku. Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwie sądowym, red. P. Fiktus, red. H. Malewski, red. M. Marszał, Wrocław 2015 oraz powołane tam orzecznictwo TK.

<sup>8</sup> R. Trzaskowski, Czy istnieje możliwość ograniczenia drogi sądowej w dochodzeniu wolności lub praw? – uwagi na marginesie art. 77 ust. 2 Konstytucji, w: „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 2 (14)/2013.

Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach podkreślał wielokrotnie, że: „do praw unormowanych w art. 47 i 51 Konstytucji, zaliczonych przez ustrojodawcę do kategorii wolności i praw osobistych, w pełni odnosi się konstytucyjne unormowanie zasad ogólnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, zawarte w rozdziale I i II Konstytucji. Zgodnie z tymi zasadami, podstawowym celem i zadaniem Państwa Polskiego jest zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 5) oraz uznanie w art. 30 przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka za źródło wolności i praw człowieka i obywatela, przy czym godność ta jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (wyrok TK z 19 maja 1998 r., U. 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46, por. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, s. 358).

W orzecznictwie Trybunału ochrona prawa do prywatności, czci i dobrego imienia są ściśle powiązane z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka. „Wszelkie prawa i wolności konstytucyjne jednostki wywodzą się z godności. W wypadku prywatności (która – na poziomie konstytucyjnym – jest chroniona wieloaspektowo, poprzez kilka praw i wolności – por. art. 47-51) związek ten jest szczególny, jakkolwiek nie taki sam w wypadku każdej z tych konstytucyjnych wolności i praw.” (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005, sygn. akt K 32/04). Jednocześnie w ww. wyroku Trybunał wskazał, że właśnie poszanowanie sfery prywatnej jest jednym z warunków zachowania przez człowieka jego godności.

Odnośnie do przedmiotu ochrony gwarantowanej art. 47 Konstytucji RP Trybunał wyjaśniał jeszcze, że zawiera on zgeneralizowane prawo do prywatności, obejmujące sobą m.in. prawo do kształtowania własnego wizerunku w stosunkach społecznych oraz prawo jednostki do przedstawiania/kształtowania swego publicznego obrazu, także na tle danych zebranych przez władzę (np. wyrok TK sygn. akt K 32/04). Zgodnie zatem z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w szeregu orzeczeń prawo do prywatności zawarte w art. 47 Konstytucji RP może być również interpretowane przez pryzmat ochrony autonomii informacyjnej jednostki (fragmentarycznie regulowanej także w art. 51 Konstytucji RP). Podnosi się, że autonomia informacyjna jednostki stanowi element składowy prawa do prywatności i „oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów” (wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08 oraz powołane tam wyroki z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, oraz z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02, a także wyrok z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13).

Nie budzi również wątpliwości, iż prawo do prywatności odnosi się m.in. do ochrony danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela (wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08, wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15). Należy



więc przyjąć, że ochrona ta dotyczy także danych o nieterminowym spłaceniu zobowiązań finansowych.

Art. 47 Konstytucji RP wśród praw objętych ochroną rangi konstytucyjnej wskazuje ponadto cześć i dobre imię człowieka. W zakresie pojęcia czci i dobrego imienia warto odnieść się do utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego cywilnoprawnej ochrony dóbr osobistych. W wyroku z dnia 29 października 1971 r., sygn. akt II CR 455/71 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że: „Cześć, dobre imię, dobra sława człowieka są pojęciami obejmującymi wszystkie dziedziny jego życia osobistego, zawodowego i społecznego. Naruszenie czci może więc nastąpić zarówno przez pomówienie o ujemne postępowanie w życiu osobistym i rodzinnym, jak i przez zarzucenie niewłaściwego postępowania w życiu zawodowym, naruszające dobre imię danej osoby i mogące narazić ją na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania zawodu lub innej działalności.”.

Jednocześnie Trybunał podkreślał wielokrotnie, że: „prawo do prywatności, podobnie, jak inne prawa i wolności jednostki – nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Oznacza to m.in., że ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć.” (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005, sygn. akt K 32/04).

Z istoty funkcjonowania rejestru o charakterze sankcyjnym, takiego jak RDN, którego zgodność z Konstytucją RP nie jest co do zasady podważana, wynika głęboka ingerencja w autonomię informacyjną jednostki. W razie zaistnienia podstaw do wpisu do RDN ustawodawca nadał też wyższą rangę bezpieczeństwu i pewności obrotu gospodarczego oraz prawom wierzycieli niż ochronie prawa do prywatności, czci i dobrego imienia dłużnika. W wyniku wpisania dłużnika do RDN, na podstawie art. 55 ustawy o KRS, do publicznej wiadomości zostają przekazane informacje o zdarzeniach takich, jak: ogłoszenie upadłości, wydanie postanowienia o wyjawieniu majątki, wskazujące na fakt prowadzenia egzekucji, a na tle relewantnych do przedmiotowego pytania prawnego sytuacji: o zakazie prowadzenia działalności oraz pełnienia określonych funkcji (pkt 4) oraz o nieregulowaniu alimentów (pkt 5).

Fakt ujawnienia danych w RDN na podstawie art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS dotyka zatem bezpośrednio sfery prywatnej danej osoby, jej prawa do kontroli nad swoimi danymi osobowymi, a także rodzi odpowiedzialność władzy publicznej za odpowiednie postępowanie z tymi danymi.

W tym przypadku jednak uprawnienie jednostki do kontroli nad danymi osobowymi zastało ograniczone ze względu na przymusowy charakter wpisu do RDN. Ustawodawca

postanowił, że w rejestrze będą upublicznione z urzędu dane osób, które ze względu na swoje działania w obrocie gospodarczym lub w sferze realizacji swoich zobowiązań finansowych nie są wiarygodnymi kontrahentami. Wobec powyższego wydaje się, że wartością przemawiającą zasadniczo za ograniczeniem prawa tych osób do ochrony prywatności, w tym autonomii informacyjnej oraz czci i dobrego imienia, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP są prawa majątkowe innych osób. Z tej perspektywy należy zauważyć, że w uzasadnionym interesie gospodarczym uczestników obrotu leży możliwość pozyskania urzędowej informacji o tym, że ewentualny kontrahent nie realizuje swoich wymagalnych długów, czy też, że nie jest wypłacalny.

Z tego też względu w RDN powinny znajdować się dane wyłącznie tych podmiotów, wobec których uzasadnione będzie wkroczenie w ich sferę prywatności

W tym kontekście zbyt daleko idącą ingerencją w prawa wywodzone z art. 47 Konstytucji RP wydaje się pozbawienie osoby, której dane mają zostać zamieszczone w RDN, prawa do weryfikacji poprawności wpisu we właściwej procedurze. Ustawodawca zdecydował, że wpis do rejestru, skutkujący przymusowym upublicznieniem przez KRS informacji znajdujących się w sferze prywatności danej osoby, jest dokonywany w postępowaniu sądowym. Tym samym nakazał zastosowanie podwyższonych standardów proceduralnych, które mają swoje źródło w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto, w konsekwencji przekazania uprawnienia do dokonania wpisu także referendarzom sądowym, aktualizuje się również konieczność analizy przedmiotowej regulacji w kontekście drugiej postaci prawa do sądu, tj. sądowej kontroli działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed arbitralnością.

Natomiast w myśl kontrolowanej normy prawnej, orzeczenie referendarza sądowego, które niesie ryzyko błędu, w szczególności, gdy wymaga także dokonania pewnej oceny faktycznej (np. wpisy na podstawie art. 55 pkt 5 ustawy o KRS), nie podlega kontroli sądowej. Podczas, gdy w tym przypadku właśnie realizacja prawa do sądu stanowi bezpośredni środek ochrony praw gwarantowanych w art. 47 Konstytucji RP, zapobiegający powstaniu negatywnych następstw związanych z naruszeniem sfery prywatności. Co więcej, orzeczenie o wpisie do RDN, które zostałyby w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zbadane przez instancję sądową, legitymizowałoby ingerencję w prawa i wolności chronione w art. 47 Konstytucji RP. Natomiast w przypadku niemożności skorzystania z gwarancji ustanowionych w prawie do sądu, ze względu na treści art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS, dochodzi do naruszenia praw przysługujących z mocy art. 47 Konstytucji RP. Rozwiązanie przyjęte w kontrolowanej normie prawnej nie pozwala na ocenę we właściwej procedurze, zgodnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, czy zaistniały warunki do ograniczenia sfery prywatności jednostki ze względu na prawa innych uczestników obrotu gospodarczego. Przy czym trudno dostrzec w tej sytuacji, jakiego rodzaju konstytucyjne

prawa i wolności zostały postawione ponad prawem do ochrony przed nieuzasadnionym upublicznieniem danych, których treść negatywnie wpływa na postrzeganie jednostki w życiu społecznym, naruszając jej cześć i dobre imię. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Istotą zakazu nadmiernej ingerencji – wynikającą z zasady proporcjonalności – jest uznanie, że państwo nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, zwłaszcza zaś ograniczeń o zaburzonej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego. Znaczy to, że wszelka ingerencja musi być dokonywana środkami adekwatnymi do zamierzonego celu. Zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności), a jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą.” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07). W świetle powyższego przedmiotowa regulacja nie spełnia zatem również warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do art. 47 Konstytucji RP.

W świetle powyższego wnoszę, jak w *petitum*.

6 zał.: odpisy

Adam Bartoś