



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 18 października 2012 r.

**Druk nr 220**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Andrzej Matusiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 32 uchyla się ust. 1;
- 2) w art. 491<sup>2</sup> ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W sprawach objętych przepisami niniejszego tytułu postępowanie upadłościowe prowadzi się według stosowanych odpowiednio przepisów o postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego, z tym że nie stosuje się przepisów art. 20, art. 21, art. 28 ust. 1, art. 44–50, art. 53, art. 55–56 i art. 307 ust. 1.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2012 r. (sygn. akt P 11/10), stwierdzającego niekonstytucyjność normy wywodzonej z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, z późn. zm.; dalej jako Pr.u.n.).

Sentencja orzeczenia została opublikowana w: Dz. U. z dnia 24 maja 2012 r. poz. 578. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK Z.U. Nr 5A, poz. 50.

### 2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał orzekł, że przepis art. 32 ust. 1 Pr.u.n., w zakresie, w jakim dotyczy dłużników będących spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakwestionowany art. 32 ust. 1 Pr.u.n. stanowi, że w stosunku do dłużnika nie stosuje się przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych. Przepis ten przesądza, że dłużnik będący uczestnikiem postępowania upadłościowego nie może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych, w szczególności zaś od opłaty sądowej wynoszącej 1.000 zł (art. 74 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.; dalej jako ustawa o kosztach). O ile zatem wierzyciel występujący z wnioskiem o ogłoszenie upadłości może ubiegać się o zwolnienie od obowiązku uiszczenia wspomnianej opłaty na podstawie art. 102 lub art. 103 ustawy o kosztach, o tyle dłużnik inicjujący postępowanie upadłościowe (odnosi się to też do dalszego etapu tego postępowania) nie może skorzystać z takiego zwolnienia. Jego wniosek powinien więc być należycie opłacony. W przeciwnym wypadku bowiem sąd, a ściślej – przewodniczący, obowiązany będzie wydać zarządzenie o zwrocie wniosku (ewentualnie po uprzednim wezwaniu dłużnika do uiszczenia należnej opłaty), co w konsekwencji skutkować może tym, że postępowanie upadłościowe nie zostanie wszczęte, a to z kolei może negatywnie rzutować na sytuację dłużnika (bądź osób działających w jego imieniu) z uwagi na dyspozycję art. 21 ust. 1 i 3 Pr.u.n., a ponadto także art. 299 § 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.), tj. przepisów, które ustanawiają odpowiedzialność odszkodowawczą oraz odpowiedzialność za zobowiązania dłużnika – spółki kapitałowej. Poza tym w przypadku

spółek członkowie zarządu mogą zostać wówczas pociągnięci do odpowiedzialności karnej na zasadzie art. 586 Kodeksu spółek handlowych.

Odnosząc się do zaskarżonej regulacji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał najpierw dotychczasowe orzecznictwo na temat związku zachodzącego między instytucją zwolnienia od kosztów sądowych oraz prawem dostępu do sądu. Trybunał podkreślił m.in., że „(...) koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony.” Koszty sądowe pełnią więc nie tylko funkcję fiskalną (zapewniają przynajmniej częściowy zwrot kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości), ale także istotną funkcję społeczną polegającą na wywieraniu wpływu na kształt stosunków społecznych, np. przez ograniczenie pieniądza lub szykanowania przeciwnika oraz minimalizację zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem drugiej strony. W tym aspekcie koszty sądowe służą również oddzieleniu roszczeń oczywiście niezasadnych od roszczeń pozostałych, w tym zwłaszcza uzasadnionych.

Koszty sądowe mogą też jednak odgrywać rolę negatywną, przede wszystkim zaś przez utrudnianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Dlatego „(...) podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i podczas określania ich poziomu konieczne jest wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także ochrona interesu publicznego. Niezgodne z prawem dostępu do sądu nie jest więc samo ustanowienie kosztów sądowych ponoszonych przez uczestników postępowania sądowego, lecz ewentualne zasady ich rozłożenia między uczestnikami lub ukształtowanie ich na zbyt wygórowanym poziomie.” Nieodmiennie zatem sąd konstytucyjny stoi na stanowisku, że „(...) zakres obciążenia kosztami procesu osoby zainteresowanej uzyskaniem rozstrzygnięcia sądowego powinien pozostawać w odpowiedniej proporcji do rodzaju dobra, którego naruszenie staje się przedmiotem postępowania sądowego, w odpowiedniej proporcji do możliwości zrealizowania ochrony słusznego interesu bez orzeczenia sądu lub na innej drodze, a także powinien zależeć od wyniku sporu, zgodnego (lub niezgodnego) ze stanowiskiem osoby, na którą włożono obowiązek zapłaty kosztów.”

W postępowaniu upadłościowym konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jako gwarancja realnej ochrony interesu prawnego dłużnika, nabiera szczególnego znaczenia. Skuteczne wszczęcie postępowania upadłościowego następuje przez wydanie postanowienia o ogłoszeniu upadłości. W ten sposób uruchomione zostają liczne postępowania, których celem jest takie zakończenie działalności gospodarczej zadłużonego przedsiębiorcy, które zapewni

najpełniejszą ochronę interesów jego wierzycieli i jego samego (nie dotyczy to naturalnie upadłości osób fizycznych nie będących przedsiębiorcami, niemniej w tym przypadku art. 32 ust. 1 Pr.u.n. nie znajduje zastosowania i stąd też instytucja upadłości konsumenckiej nie była analizowana w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2012 r. – por. art. 491<sup>2</sup> ust. 1 Pr.u.n.).

W świetle powyższego merytoryczne rozpatrzenie wniosku o ogłoszenie upadłości może mieć duże znaczenie nie tylko dla dłużnika, ale także dla jego wierzycieli. Tymczasem art. 32 ust. 1 Pr.u.n. może w niektórych wypadkach skutkować zamknięciem drogi sądowej. *De facto* przepis ten pozbawia dostępu do sądu dłużnika, który – zgodnie z art. 20 ust. 1 Pr.u.n. – składa wniosek o ogłoszenie upadłości, lecz nie dysponuje wystarczającymi środkami na pokrycie opłaty stałej przewidzianej w art. 74 pkt 1 ustawy o kosztach. Tak więc mimo że formalnie droga sądowa pozostaje otwarta dla każdego, to podmioty znajdujące się w sytuacji określonej w art. 103 ustawy o kosztach (czyli nie posiadające dostatecznych środków na uiszczenie kosztów sądowych) nie mogą zrealizować swego prawa, a zarazem i obowiązku.

Jak zauważył Trybunał, „(...) przyczyny ubiegania się przez dłużnika wnioskodawcę o zwolnienie z kosztów sądowych mogą być bardzo różne; począwszy od takich, które można by ocenić jako zawinione przez niego, aż do takich, które mogą być w zasadniczym stopniu niezależne od niego. Rolą ustawodawcy jest określić rodzaje przesłanek zwolnienia dłużnika wnioskodawcy od opłat sądowych. Jednakże każda sytuacja dłużników jest dalece zróżnicowana; ustawodawca nie powinien wszystkich tych sytuacji oceniać tak samo, przypisując niejako «winę» wszystkim dłużnikom. (...) [T]o sąd powinien rozstrzygać «na podstawie jasnych i obiektywnych kryteriów, czy dany podmiot zasługuje na zwolnienie z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych». (...) [O] zwolnieniu od opłat sądowych dłużnika wnioskodawcy, powinien rozstrzygać w konkretnej sprawie sąd z uwzględnieniem przesłanek określonych przez ustawę, biorąc pod uwagę w szczególności fundamentalną rolę prawa do sądu w społeczeństwie demokratycznym (...), ale także uwzględniając ryzyko, które w oczywisty sposób obciąża każdego, kto realizuje przedsięwzięcie gospodarcze.”

Reasumując: Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że generalne wyłączenie możliwości zwolnienia dłużnika od kosztów sądowych narusza standard wywodzony z art. 45 ust. 1 Konstytucji (wzmocniony dodatkowo gwarancją z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Nade wszystko zakwestionowana regulacja nie wykazuje cechy „konieczności”, która to pozwala na stwierdzenie, że dane ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest dopuszczalne. W przypadku art. 32 ust. 1 Pr.u.n. nie można bowiem mówić o spełnieniu przesłanek niezbędności, przydatności i tzw. proporcjonalności *sensu stricto* (art. 31 ust. 3

Konstytucji). Wobec tego wynikające z niego ograniczenie prawa do sądu należało uznać za nadmierne, a tym samym arbitralne.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Projektowana ustawa zakłada uchylenie art. 32 ust. 1 Pr.u.n. (art. 1 pkt 1) oraz – jako konsekwencję tej zmiany – nadanie nowego brzmienia art. 491<sup>2</sup> ust. 1 Pr.u.n. (art. 1 pkt 2).

Należy zaakcentować, że Trybunał pozostawił ustawodawcy wybór w zakresie sposobu regulacji kwestii związanych ze zwolnieniem od kosztów sądowych na gruncie procedury upadłościowej. Z tego punktu widzenia dopuszczalne byłoby zatem zarówno sformułowane szczególnych przesłanek warunkujących zwolnienie dłużnika od kosztów sądowych, jak i odwołanie się w tej mierze do przepisów, które kompleksowo normują zagadnienie kosztów w sprawach cywilnych. Podkreślić wypada wszakże, że przesłanki negatywnej dla zwolnienia dłużnika od kosztów w postępowaniu upadłościowym i naprawczym nie może stanowić fakt, że „majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania”. Okoliczność ta uzasadnia bowiem oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości (art. 13 ust. 1 Pr.u.n.), a więc stanowi podstawę faktyczną dla decyzji sądu co do istoty sprawy. Nawiasem mówiąc, Trybunał Konstytucyjny odrzucił te poglądy doktryny, które ustawowe wyłączenie możliwości zwolnienia od kosztów sądowych usprawiedliwiały właśnie doprowadzeniem przez dłużnika do swej niewypłacalności. Trybunał stanowczo sprzeciwił się łączeniu tych dwóch kwestii i zastrzegł, że odmowa zwolnienia np. od obowiązku wniesienia opłaty od wniosku o ogłoszenie upadłości nie może mieć charakteru sankcji za rzekomo zawinione postępowanie dłużnika.

Biorąc to pod uwagę, projektodawca uznał ostatecznie, że stosowanie zasad ogólnych z ustawy o kosztach będzie nie tylko wystarczające w postępowaniu, którego przedmiotem jest upadłość, ale że rozwiązanie takie będzie wręcz sprzyjało pewności i jasności prawa. Jak już nadmieniono, aktualnie w odniesieniu do niektórych dłużników, tzn. w ramach upadłości konsumenckiej, oraz względem wierzycieli stosuje się mechanizm zwolnienia od kosztów sądowych uregulowany w ustawie o kosztach. Trudno byłoby wskazać argumenty, które przemawiałyby za odmiennym ukształtowaniem instytucji zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w stosunku do pozostałych podmiotów, które mogą uzyskać status strony postępowania w świetle przepisów Pr.u.n. Co więcej – stworzenie katalogu racjonalnych przesłanek takiego zwolnienia, a przy tym także katalogu różniącego się od tego, który został

przewidziany w ustawie o kosztach, mogłoby, zwłaszcza wobec przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, okazać się w istocie zadaniem niewykonalnym.

W związku z powyższym zdecydowano się na całkowite wyeliminowanie wyjątku z art. 32 ust. 1 Pr.u.n. i powrót w tym zakresie do rozwiązań przyjętych w art. 100 i nast. ustawy o kosztach. Dłużnicy zyskają dzięki temu legitymację do występowania o zwolnienie od kosztów sądowych, zaś uwzględnienie ich wniosków będzie uzależnione od tego, czy należycie wykażą, iż nie są w stanie ich ponieść – czy to w całości, czy też ewentualnie w określonej części (zob. art. 100 ust. 2 i art. 101 ustawy o kosztach) – „bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny” (art. 102 ust. 1 ustawy o kosztach) tudzież że nie dysponują „dostatecznymi środkami na ich uiszczenie” (art. 103 ustawy o kosztach). W odniesieniu do tych podmiotów stosowane będą mogły być również pozostałe przepisy zawarte w tytule IV ustawy o kosztach, w tym: art. 109 ust. 1 (możliwość przeprowadzenia przez sąd stosownego dochodzenia przed wydaniem postanowienia o zwolnieniu lub jego odmowie), art. 102 (możliwość cofnięcia zwolnienia uzyskanego niesłusznie) czy chociażby art. 111 (możliwość wymierzenia grzywny stronie ubiegającej się o zwolnienie, która podała nieprawdziwe okoliczności). Niemniej – co trzeba w tym miejscu podkreślić – wszystkie opisywane zmiany są następstwem uchylecia art. 32 ust. 1 Pr.u.n., a tym samym odstąpienia od dotychczasowego, generalnego zakazu zwalniania dłużników od kosztów sądowych w postępowaniu upadłościowym i naprawczym.

#### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Rozstrzygnięcie wydane w sprawie P 11/10 nie doprowadziło do derogacji art. 32 ust. 1 Pr.u.n. Zatem uchylecie tego przepisu – a w konsekwencji przyjęcie, iż w zakresie dotyczącym zwolnienia dłużnika od kosztów sądowych stosuje się zasady ogólne z ustawy o kosztach – dostosuje system prawa do wskazań zawartych w wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Odnosi się to zresztą nie tylko do zapewnienia prawa do sądu spółkom z o.o., ale także innym podmiotom, które mogą składać wnioski o ogłoszenie upadłości. W tym aspekcie więc w pełni respektowane będą normy konstytucyjne, z postanowieniem art. 32 ust. 1 Konstytucji włącznie (zasada równości). Wyeliminowanie wadliwej regulacji będzie skutkowało jednocześnie większą czytelnością uregulowań dotyczących kosztów sądowych dla ich adresatów.

Projektowana ustawa może mieć wpływ na zwiększenie się wydatków z budżetu państwa w części „Sądy powszechne”. Dokonanie skrupulatnej oceny skutków finansowych ustawy przed jej wejściem w życie nie jest jednak możliwe ze względu na to, że ostatecznie o ich

rozmiarze przesądzi praktyka zwalniania dłużników od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w sprawach rozpoznawanych w trybie Pr.u.n. Warto również przytoczyć sugestię zawartą w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2012 r. Mianowicie, Trybunał podniósł, że „(...) normując zwolnienie od kosztów sądowych dłużnika wnioskodawcy, ustawodawca powinien rozważyć nie tylko doraźne cele fiskalne, ale także ewentualny interes gospodarczy państwa oraz ochronę ładu prawnego, które mogą wynikać z rozstrzygnięcia przez sądy zwolnienia od kosztów sądowych w indywidualnych sprawach, po starannej analizie sytuacji dłużnika wnioskodawcy. Byłoby rzeczą korzystną, aby ustawodawca rozważył, czy nawet ewentualne zwiększenie liczby omawianych zwolnień, skutkujące zwiększeniem liczby merytorycznych rozpoznań wniosków o ogłoszenie upadłości, nie jest niekiedy korzystne dla zwiększenia pewności obrotu gospodarczego, co stanowi jedną z przesłanek prawidłowego funkcjonowania gospodarki.”

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

---

T ł o c z o n o   z   p o l e c e n i a   M a r s z a ł k a   S e n a t u

---