

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10, który ogłoszony został w dniu 24 maja 2012 r. (Dz. U. poz. 578).

W wyroku tym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112), zwanej dalej „Prawem upadłościowym i naprawczym”. Przepis ten przewiduje, że w postępowaniu o ogłoszenie upadłości w stosunku do dłużników nie stosuje się przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych. Natomiast złożenie do sądu wniosku o ogłoszenie upadłości stanowi jeden z głównych obowiązków ciążących na dłużniku. Oprócz dłużnika wniosek ten złożyć może, w myśl art. 20 Prawa upadłościowego i naprawczego, również każdy z jego wierzycieli oraz inne podmioty wymienione w tym przepisie. Z kolei zgodnie z 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.), zwanej dalej „ustawą o kosztach”, od każdego podmiotu składającego wniosek o ogłoszenie upadłości pobiera się opłatę stałą w wysokości 1000 zł.

Jak wskazano już wyżej, art. 32 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego przewiduje, że w sytuacji kiedy składany jest do sądu wniosek o ogłoszenie upadłości, to wówczas jedynie w stosunku do dłużnika nie stosuje się przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu w stosunku do dłużnika występującego z wnioskiem o ogłoszenie upadłości sąd nie ma możliwości stosowania przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych, nawet wówczas, gdyby uzasadniała to sytuacja materialna dłużnika.

Zakwestionowany przepis jest uregulowaniem szczególnym w stosunku do zasad zwalniania od kosztów sądowych wynikających z ustawy o kosztach. Zgodnie z przepisami tej ustawy zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać każda osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 102 ust. 1 ustawy o kosztach). Ponadto na podstawie art. 103 ustawy o kosztach sąd może przyznać takie zwolnienie każdej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykaze ona, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie.

Zaskarżony przepis art. 32 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego wyłącza zatem stosowanie powyższych regulacji, z tym że jedynie w stosunku do dłużników prowadzących działalność gospodarczą, występujących do sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawodawca wyłączając wobec dłużników możliwość uzyskania zwolnienia od opłaty sądowej od wniosku o ogłoszenie upadłości, ograniczył w sposób arbitralny przewidziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji podmiotowe prawo do sądu. Ponadto Trybunał stanął na stanowisku, że rozwiązanie przyjęte w art. 32 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego jest rozwiązaniem skrajnym i nadmiernym w stosunku do celów określonych dla kosztów postępowania i w związku z tym należy uznać je za niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji statuującym zasadę proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przyczyny ubiegania się przez dłużnika występującego z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych mogą być bardzo różne. Stanął jednak na stanowisku, że rolą ustawodawcy nie jest arbitralne wyłączenie wobec dłużników możliwości zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty sądowej, lecz określenie jasnych i obiektywnych kryteriów, na podstawie których dopiero możliwe będzie dokonanie oceny zasadności zwolnienia dłużnika od powyższego obowiązku. Natomiast dokonanie powyższej oceny Trybunał Konstytucyjny pozostawił niezawisłym sądom, które w oparciu o ustawowe kryteria winny każdorazowo badać, czy dłużnik spełnia przesłanki uprawniające go do skorzystania z instytucji zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Trybunał pokreślił, że rozstrzyganie przez sąd o ewentualnym zwolnieniu dłużnika od kosztów sądowych z jednej strony zapobiegłoby bezwzględnemu ograniczaniu jego prawa do sądu, jak ma to miejsce w obowiązującym stanie prawnym na skutek obowiązywania zakwestionowanej regulacji, a z drugiej strony pozwoliłoby na wyważenie przez sąd, w przypadku rozpatrywania wniosku konkretnego dłużnika, proporcji między przedstawionymi przez niego argumentami, interesami innych uczestników postępowania upadłościowego oraz interesem publicznym, wynikającym z publicznych funkcji kosztów postępowania, stanowiących przecież ważny instrument polityki fiskalnej państwa.

Przedkładany projekt ustawy zakłada zatem uchylenie ust. 1 w art. 32 Prawa upadłościowego i naprawczego. Na skutek tego rozwiązania zastosowanie znajdą ogólne zasady dotyczące zwalniania uczestników postępowania cywilnego od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych przewidziane w ustawie o kosztach

sądowych. W tym miejscu wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w swych rozważaniach, podkreślając prawo ustawodawcy do samodzielnego i odrębnego uregulowania kwestii zwolnienia od kosztów sądowych, stanął jednocześnie na stanowisku, że instytucja zwolnienia od kosztów sądowych, w kształcie, jaki został jej nadany w ustawie o kosztach sądowych, zawiera mechanizmy pozwalające na wyeliminowanie żądań oczywiście bezzasadnych również na gruncie postępowania upadłościowego i naprawczego.

Jednocześnie należy zauważyć, iż zakres przedmiotowy projektowanej ustawy obejmuje nie tylko uchylenie przepisu będącego przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze akt P 11/10. W art. 1 w pkt 2 projektu ustawy zaproponowano ponadto nowe brzmienie art. 491² ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego. W przepisie tym ustawodawca wyłączył odpowiednie stosowanie art. 32 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego do dłużników będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej. Z uwagi na fakt, że po uchyleniu ust. 1 w art. 32 Prawa upadłościowego i naprawczego wobec wszystkich dłużników stosowane będą ogólne zasady zwalniania od kosztów sądowych z ustawy o kosztach, szczególna regulacja z art. 491² ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego stanie się zbędna.

Przedkładany projekt przewiduje 14-dniowe *vacatio legis*.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Nie jest wymagane dołączenie opinii, o której mowa w § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z 2009 r. Nr 42, poz. 337 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 161, poz. 966), projekt ustawy został udostępniony w celu zgłaszania zainteresowania pracami nad tym projektem. Brak jest zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, w trybie § 11a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze ma na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2012 r. wydanego w sprawie o sygn. akt P 11/10 (Dz. U. poz. 578). Tym samym głównym założeniem projektu jest zmiana przepisów wyłączających możliwość stosowania wobec dłużników prowadzących działalność gospodarczą instytucji zwolnienia od kosztów sądowych, zgodnie z zaleceniami zawartym w uzasadnieniu tego wyroku. Projekt w szczególności zakłada uchylenie przepisu ust. 1 w art. 32 Prawa upadłościowego i naprawczego przewidującego, że w postępowaniu o ogłoszenie upadłości w stosunku do dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą nie stosuje się przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych. Po wejściu w życie projektowanej zmiany w stosunku do tych podmiotów zastosowanie znajdą ogólne przepisy o zwalnianiu od kosztów sądowych określone w ustawie o kosztach sądowych.

Projekt przewiduje również, jako zmianę będącą następstwem uchylenia ust. 1 w art. 32 Prawa upadłościowego i naprawczego, nadanie nowego brzmienia przepisowi ust. 1 w art. 491² zmienianej ustawy. Regulacja ta w dotychczasowym brzmieniu wyłączała w stosunku do dłużników będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej stosowanie uchylanego przepisu art. 32 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego, na skutek czego dłużnicy ci mogli wystąpić z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych na podstawie przepisów ustawy o kosztach sądowych. Zatem z uwagi na fakt, że po wejściu w życie przedmiotowego projektu w postępowaniu upadłościowym zarówno w stosunku do dłużników prowadzących działalność gospodarczą, jak i do dłużników nieprowadzących takiej działalności, zastosowanie znajdą ogólne zasady dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych, konieczne jest usunięcie wyłączenia stosowania art. 32 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego w art. 491² ust. 1 tej ustawy.

II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana regulacja będzie oddziaływała na wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, które będą występowały w postępowaniu upadłościowym w charakterze dłużnika. Na skutek wejścia w życie regulacji również wobec tych podmiotów będzie możliwe zastosowanie ogólnych regulacji dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych przewidzianych w ustawie o kosztach sądowych. W obowiązującym stanie prawnym zasady te miały bowiem zastosowanie jedynie do dłużników będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej. Ponadto regulacja będzie oddziaływała na pracowników sądów powszechnych, w których rozpatrywane będą wnioski dłużników o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu upadłościowym.

III. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został przekazany do konsultacji społecznych z następującymi partnerami społecznymi: Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej oraz Business Centre Club – Związkiem Pracodawców.

Ponadto projekt został przesłany do zaopiniowania Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Komorniczej, Krajowej Radzie Notarialnej, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Krajowej Radzie Sądownictwa, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich Iustitia oraz Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS.

Żaden ze wskazanych wyżej podmiotów nie zgłosił uwag do przedmiotowego projektu.

IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanych rozwiązań będzie miało wpływ na sektor finansów publicznych. Koszty sądowe stanowią bowiem dochód budżetu państwa i ewentualne uwzględnianie wniosków dłużników o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu upadłościowym może wiązać się ze zmniejszeniem wpływów do budżetu państwa z tytułu opłat sądowych. Jednakże mając na uwadze, że wnioski konkretnych dłużników będą oceniane przez sądy indywidualnie,

w oparciu o przesłanki określone w ustawie o kosztach sądowych, niemożliwe jest oszacowanie kwoty, jaka na skutek wejścia w życie przedmiotowej regulacji nie wpłynie z tytułu kosztów sądowych do budżetu państwa.

V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektu ustawy będzie miało pośredni wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

Skuteczne złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości skutkuje wydaniem przez właściwy sąd postanowienia o ogłoszeniu upadłości, które daje możliwość przeprowadzenia postępowania, mającego na celu zakończenie działalności upadłego dłużnika, które jednocześnie chroni, w sposób możliwie najpełniejszy, interesy tego dłużnika oraz interesy jego wierzycieli. Sąd, wydając ww. postanowienie, wskazuje również, który z możliwych sposobów prowadzenia postępowania upadłościowego – a więc, czy ma być prowadzone postępowanie obejmujące likwidację majątku dłużnika, czy też postępowanie z możliwością zawarcia układu z wierzycielami – będzie najwłaściwszy do zabezpieczenia interesów dłużnika i jego wierzycieli. Ponadto sąd jest władny wydać postanowienie oddalające wniosek o ogłoszenie upadłości, w przypadku gdy dłużnik nie posiada środków mogących pokryć koszty postępowania upadłościowego.

Wejście w życie projektowanej regulacji spowoduje, że każdemu niewypłacalnemu przedsiębiorcy zostanie zagwarantowane, że właściwy sąd dokona obiektywnej oceny jego sytuacji materialnej oraz kondycji prowadzonej przez niego działalności i wybierze najlepszy w danej sytuacji sposób postępowania wobec majątku dłużnika oraz roszczeń wierzycieli.

Ponadto należy wskazać, iż każdy przedsiębiorca-dłużnik ma ustawowy obowiązek wystąpienia z wnioskiem o ogłoszenie upadłości, w sytuacji gdy popadnie w stan niewypłacalności. Za niedopełnienie tego obowiązku dłużnikowi grozi sankcja odszkodowawcza za szkodę wyrządzoną wskutek niezłożenia wniosku w terminie

określonym w ustawie, a także odpowiedzialność przewidziana w art. 373 Prawa upadłościowego i naprawczego. Wejście w życie przedmiotowego projektu spowoduje, że wszyscy niewypłacalni przedsiębiorcy będą mieli realną szansę na realizację powyższego ustawowego obowiązku, czego w obecnym stanie prawnym pozbawieni są ci przedsiębiorcy, którzy nie mają środków na pokrycie opłaty sądowej od wniosku o ogłoszenie upadłości.

W tym miejscu należy wskazać, iż w 2011 r. uprawnione podmioty złożyły do sądów ogółem 3665 wniosków o ogłoszenie upadłości przedsiębiorców. Natomiast w pierwszym półroczu 2012 r. złożono 2221 takich wniosków. Nie było natomiast możliwe oszacowanie ile z powyższych wniosków zostało wniesionych przez niewypłacanych przedsiębiorców, bowiem dostępne statystyki nie zawierały takich danych.

VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

VIII. Źródła finansowania proponowanych regulacji, w szczególności w odniesieniu do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Przedkładany projekt ustawy nie będzie generował dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.