

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 27 marca 2008 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo
upadłościowe i naprawcze**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze.

Jednocześnie upoważnia senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA
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. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 81 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli wniosek o wpis hipoteki został złożony w sądzie co najmniej na sześć miesięcy przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości.";

2) art. 82 otrzymuje brzmienie:

"Art. 82. Wpis w księdze wieczystej lub rejestrze dokonany z naruszeniem przepisów art. 81 podlega wykreśleniu z urzędu. Podstawą wykreślenia jest postanowienie sędziego-komisarza stwierdzające niedopuszczalność wpisu. Na postanowienie sędziego-komisarza przysługuje zażalenie.".

Art. 2.

Do spraw wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3.

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

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2003 r. Nr 217, poz. 2125, z 2004 r. Nr 91, poz. 870 i 871, Nr 96, poz. 959, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546, Nr 173, poz. 1808 i Nr 210, poz. 2135, z 2005 r. Nr 94, poz. 785, Nr 183, poz. 1538 i Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 47, poz. 347, Nr 133, poz. 935 i Nr 157, poz. 1119 oraz z 2007 r. Nr 123, poz. 850 i Nr 179, poz. 1279.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2007 r. (sygn. akt SK 4/06), stwierdzającego niezgodność art. 82 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 60 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2007 r., Nr 179, poz. 1279 (dzień publikacji wyroku – 28 września 2007 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2007 r., Nr 8A, poz. 98.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Wyrokiem z dnia 19 września 2007 r. (sygn. akt SK 4/06) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 82 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze – „w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli zgodności z prawem postanowienia sędziego-komisarza w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze”.

Technika orzecznicza zastosowana przez Trybunał (tzw. wyrok zakresowy) spowodowała, że z ustawy uchylona została norma prawna zawarta w zaskarżonym przepisie (w brzmieniu określonym w sentencji wyroku), w treści ustawy pozostawiony został natomiast sam przepis (jednostka redakcyjna tekstu), który był podstawą do rekonstrukcji normy.

Artykuł 82 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze obowiązuje wyłącznie w zakresie, w jakim Trybunał nie stwierdził jego niekonstytucyjności (tzw. częściowa niekonstytucyjność przepisu).

2.2. Zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przepis miał następujące brzmienie: „Wpis w księdze wieczystej lub rejestrze dokonany z naruszeniem przepisów art. 81 podlega wykreśleniu z urzędu. Podstawą wykreślenia jest postanowienie sędziego-komisarza stwierdzające niedopuszczalność wpisu”.

Ratio legis art. 81 ust. 1 ustawy polegało na przeciwdziałaniu obciążeniom składników masy upadłości ograniczonymi prawami rzeczowymi, zaliczanymi do tzw. praw zastawniczych (hipoteką, zastawem rejestrowym, hipoteką morską, zastawem zwykłym, zastawem skarbowym). Podstawowym celem postępowania upadłościowego jest bowiem zaspokojenie z masy upadłości roszczeń wierzycieli w jak najwyższym stopniu. Ponieważ z istoty niewypłacalności wynika, że wierzyciele upadłego z reguły nie uzyskują zaspokojenia swoich roszczeń w całości, ustawodawca wprowadził instrumenty prawne, które zabezpieczały majątek wchodzący w skład masy upadłości przed dalszym uszczuplaniem oraz pozwalały na optymalną i proporcjonalną realizację roszczeń wierzycieli.

2.3. Zgodnie z art. 82 ustawy, stwierdzenie niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej albo właściwym rejestrze, w razie ogłoszenia upadłości podmiotu będącego właścicielem składnika majątkowego obciążonego wymienionymi prawami rzeczowymi, znajduje się w kompetencji sędziego-komisarza. Sędzia-komisarz orzeka o niedopuszczalności wpisu w drodze postanowienia, wydawanego na posiedzeniu niejawnym (art. 214 w związku z art. 154 ustawy).

W myśl art. 217 ust. 1 ustawy, jeżeli zachodzi potrzeba wysłuchania upadłego, syndyka, nadzorcy sądowego, zarządcy, wierzyciela, członka rady wierzycieli lub innych osób, sąd albo sędzia-komisarz, stosownie do okoliczności, wysłuchuje ich na posiedzeniu i z wysłuchania sporządza protokół, w obecności lub nieobecności innych osób zainteresowanych, bądź odbiera od osób wysłuchiwanym oświadczenia na piśmie. Artykuł 222 ust. 1 ustawy przewiduje, że na postanowienia sądu upadłościowego i sędziego-komisarza przysługuje zażalenie w wypadkach wskazanych w ustawie. Jednak żaden przepis ustawy nie przewiduje prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie sędziego-komisarza, o którym mowa w art. 82 ustawy. Postanowienie sędziego-komisarza w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu zastawu lub hipoteki nie podlega zatem zaskarżeniu w ramach postępowania upadłościowego.

2.4. 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”.

Jak powszechnie przyjmuje orzecznictwo i doktryna prawa, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana regulacja nie spełnia minimalnych wymagań sprawiedliwości proceduralnej. Prowadzone przez sędziego-komisarza postępowanie w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu zostało ukształtowane jako postępowanie niejawne także wobec stron (zainteresowanych), a ich wysłuchanie jest uzależnione od arbitralnej decyzji podmiotu prowadzącego to postępowanie (art. 214 w związku z art. 154 oraz art. 217 ustawy). Jeżeli sędzia-komisarz nie uzna, że zachodzi potrzeba wysłuchania wierzyciela hipotecznego lub zastawnika, podmiot ten nie ma możliwości przedstawienia swoich racji. Paradoks analizowanej sytuacji polega zaś na tym, że w toku postępowania, w ramach którego jawność wewnętrzna jest zapewniona w szerszym zakresie – tj. postępowania wieczystoksięgowego lub rejestrowego – obowiązują reguły proceduralne, które uniemożliwiają właściwemu sądowi uwzględnienie uwag zgłaszanych przez zainteresowanego wierzyciela.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że z art. 78 zd. 1 Konstytucji można wywieść postulat takiego kształtowania procedury, aby w miarę możliwości gwarantowała ona prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Ustawodawca ma obowiązek nie tylko umożliwić stronie wniesienie środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale także umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy. Środek zaskarżenia powinien przy tym – co do zasady – spełniać wymóg dewolutywności, tzn. skorzystanie z niego przez stronę powinno powodować przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej instancji.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 82 ustawy, który nie przewiduje prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie sędziego-komisarza, ogranicza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji

wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) co do wierzyciela hipotecznego lub zastawnika, wobec którego sędzia-komisarz wydał postanowienie stwierdzające niedopuszczalność wpisu.

2.5. Konstytucja gwarantuje każdemu prawo do własności oraz innych praw majątkowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że z nakazu zawartego w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny – stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym; i obowiązek negatywny – powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenił uszczuplenie standardu ochrony praw wierzyciela hipotecznego lub zastawnika, traktując to jako konsekwencję braku realnej i efektywnej kontroli zgodności z prawem postanowienia sędziego-komisarza stwierdzającego niedopuszczalność wpisu hipoteki lub zastawu.

2.6. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że: „[...] sprawność i efektywność postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej stanowią wartości chronione konstytucyjnie i są istotnym elementem porządku publicznego. [...] sprawność postępowania upadłościowego można osiągnąć bez wyłączenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd i ograniczania jawności wewnętrznej postępowania. Skumulowanie negatywnie ocenianych rozwiązań w jednej, funkcjonalnie ujętej <<sprawie>> powoduje, że przekraczają one pewną <<masę krytyczną>> wadliwości prawodawczej. Trybunał Konstytucyjny ocenia określone rozwiązania prawne w konkretnym kontekście (<<otoczeniu>>) normatywnym. Nie można zatem wykluczyć, że w innym układzie normatywnym – np. w razie ograniczenia jawności postępowania przy zagwarantowaniu możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia – ocena Trybunału byłaby odmienna.

Zarówno cele postępowania upadłościowego w ogólności, jak i cele zakazu obciążania składników masy upadłości mogą zostać osiągnięte za pomocą rozwiązań prawodawczych, które nie kolidują ze wskazanymi powyżej wartościami konstytucyjnymi.”

2.7. Dnia 7 listopada 2007 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne (sygn. akt S 6/07; opubl. ZU 2007/10A/135), w którym zwrócił uwagę na wadę legislacyjną art. 81 ust. 3 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze.

W opinii Trybunału: „*Ratio*, jakie przyświecało ustawodawcy przy wprowadzaniu tej regulacji [art. 81 ust. 3], daje się jednoznacznie zidentyfikować i nie budzi wątpliwości. Chodziło mianowicie o stworzenie wyjątku od zakazu dokonywania wpisu hipoteki w księdze wieczystej nieruchomości należącej do upadłego w sytuacji, kiedy wniosek o wpis hipoteki został złożony w okresie stosunkowo odległym (pół roku) od dnia złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. U podstaw tej tezy leży założenie, że wniosek o wpis hipoteki złożony na co najmniej pół roku przed ogłoszeniem upadłości nie ma związku z następczą niewypłacalnością, a wierzyciel hipoteczny nie może ponosić negatywnych konsekwencji przeciągającej się procedury wieczystoksięgowej. Ze scharakteryzowaną powyżej *ratio* przepisu pozostaje w ewidentnej sprzeczności jego literalne brzmienie. Ustawodawca, zamiast posłużyć się sformułowaniem „najpóźniej na sześć miesięcy”, użył wyrażenia „w ciągu sześciu miesięcy” przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości. Konsekwencją tego stanu rzeczy są rozbieżności doktrynalne co do dopuszczalnych rezultatów wykładni art. 81 ust. 3 ustawy oraz [...] niejednolite orzecznictwo organów sądowych postępowania upadłościowego.”

2.8. Projekt przewidujący wprowadzenie możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sędziego-komisarza był przedmiotem prac Sejmu V kadencji (zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym – druk sejmowy nr 1845/V kad.). Ustawa ta nie doszła jednak do skutku, ze względu na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2007 r. (wywołuje on skutki prawne z dniem publikacji, tj. od 28 września 2007 r.), kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby do art. 82 dodać przepis gwarantujący drogę odwoławczą od postanowienia sędziego-komisarza, stwierdzającego niedopuszczalność wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze.

Zgodnie z postulatami Trybunału zawartymi w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 7 listopada 2007 r., doprecyzowany został również art. 81 ust. 3.

Ponadto, w projekcie zamieszczony został przepis przejściowy, zgodnie z którym, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosowane będą przepisy w brzmieniu nadanym nowelizacją (zasada bezpośredniego działania prawa nowego do spraw „w toku”).

4. Konsultacje

Na posiedzeniu komisji senackich oraz podczas obrad plenarnych Senatu, pozytywną opinię o projekcie wyraził przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
*Mikołaj Dowgiałewicz***

Min.MD/1604/08/DP/ma

Warszawa, dnia 20 marca 2008 r.

**Pan Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (druk senacki nr 77; pismo z dnia 13.03.2008 r., nr BPS/KU-034/08), uprzejmie informuję, iż do przedłożonego projektu nie zgłaszam uwag.

Jednocześnie pozwalam sobie wydać następującą opinię:

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

PODSEKRETARZ STANU
2 up. P. Serafin
Piotr Serafin