



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 grudnia 2019 r.

Pozycja 70

WYROK

z dnia 26 listopada 2019 r.

Sygn. akt P 9/18*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący
Leon Kieres
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Zielenacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 listopada 2019 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Białymstoku:

czy art. 49 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398, ze zm.), w zakresie dotyczącym art. 55 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 986), jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i 2, art. 47 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 49 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398 i 650 oraz z 2019 r. poz. 55 i 1214) w zakresie, w jakim w sprawach dotyczących 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 2019 r. poz. 1500), wyłącza obowiązek doręczenia przez sąd uczestnikowi postępowania rejestrowego postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych wraz z uzasadnieniem, a także pozbawia uczestnika tego postępowania prawa do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego zarządzające wpis do takiego rejestru, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2019 r. w Dz. U. poz. 2355.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Na mocy trzech postanowień z 2 lipca 2018 r. Sąd Rejonowy w Białymstoku (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, czy art. 49 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie dotyczącym art. 55 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 986; dalej: ustawa o KRS), jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i 2, art. 47 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Pytania prawne – z uwagi na ich tożsamość przedmiotową – zostały skierowane do łącznego rozpoznania przez Trybunał.

1.1. Postępowania, w związku z którymi sąd pytający przedstawił pytania prawne, zostały zainicjowane skargami na postanowienia referendarzy sądowych przy tym sądzie dotyczące wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych. W dwóch sprawach przesłanką dokonania wpisu były prawomocne postanowienia sądów upadłościowych o pozbawieniu 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. Z kolei w trzeciej sprawie postanowienie referendarza sądowego o dokonaniu wpisu zostało wydane w związku z zaległościami w realizacji obowiązków alimentacyjnych, na których istnienie wskazał komornik sądowy przy sądzie pytającym.

1.2. W uzasadnieniach pytań prawnych sąd pytający wyjaśnił, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej postanowienia o dokonaniu wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych wydane w sprawach wszczętych po 14 marca 2018 r. nie wymagają już doręczenia ani nie podlegają zaskarżeniu. Wynika to wprost z art. 49 tej ustawy. W dawnym stanie prawnym takie postanowienia – jako orzeczenia kończące postępowania co do istoty sprawy – były zaskarżalne w drodze apelacji lub skargi na orzeczenie referendarza sądowego. Po wejściu w życie ustawy zmieniającej możliwość zaskarżenia została zachowana jedynie w odniesieniu do postanowień wszczętych i niezakończonych przed 15 marca 2018 r., do których – zgodnie z art. 32 ustawy zmieniającej – stosuje się przepisy dotychczasowe.

1.3. Zdaniem sądu pytającego, zmiana wynikająca z art. 49 ustawy zmieniającej doprowadziła do pozbawienia uczestnika postępowania nieprocesowego dotyczącego wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych praw przysługujących stronie postępowań przed sądami. W efekcie postępowania, o których mowa w art. 55 ustawy o KRS, wszczynane z urzędu, toczą się w sposób „inkwizycyjny” („po kryjomu i skrycie”). Osoby, które w ich wyniku są wpisywane do rejestru dłużników niewypłacalnych, mogą nie wiedzieć o tym, że w ogóle takie postępowania zostały wszczęte, a także nie mają możliwości przedstawienia swoich

argumentów, zanim postępowania ulegną zakończeniu. Tymczasem wpis do rejestru godzi w dobra prawem chronione, w szczególności cześć i dobre imię. W ocenie sądu pytającego, nie można mówić o skutecznej – z punktu widzenia art. 47 Konstytucji – ochronie czci i dobrego imienia, jeżeli osoby zainteresowane nie są nawet informowane o dokonaniu wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych.

Zdaniem sądu pytającego, art. 49 ustawy zmieniającej narusza konstytucyjne wymagania wynikające z prawa do sprawiedliwego i jawnego postępowania sądowego, prawa do ochrony czci i dobrego imienia, a także prawa do ochrony informacji o sobie samym. Za absolutne minimum należałoby uznać – w ocenie sądu pytającego – możliwość zajęcia przez uczestnika postępowania rejestrowego stanowiska w sprawie oraz możliwość zaskarżenia orzeczenia dotyczącego wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych, jeżeli narusza ono jego cześć, dobre imię i prawo do ochrony informacji o samym sobie. Skoro ustawodawca utrzymał po 14 marca 2018 r. rozwiązanie, zgodnie z którym postępowanie dotyczące wpisu do takiego rejestru jest postępowaniem sądowym, to powinien być konsekwentny i zapewnić wszelkie standardy, które musi spełniać postępowanie sądowe w świetle wymagań konstytucyjnych i międzynarodowych. Zdaniem sądu pytającego, pozbawienia uczestnika postępowania prawa do sprawiedliwego i jawnego postępowania rejestrowego nie uzasadnia fakt, że postępowanie to toczy się w następstwie wcześniejszych, odrębnych postępowań sądowych. Nierzadko bowiem okazuje się, że w chwili orzekania w sprawie wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych nie istnieje prawomocne orzeczenie sądowe, które miało stanowić podstawę takiego wpisu.

1.4. Sąd pytający wyjaśnił, że wydanie wyroku przez Trybunał będzie miało wpływ na wynik postępowań toczących się przed tym sądem. W wypadku orzeczenia niezgodności art. 49 ustawy zmieniającej ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi zajdzie konieczność merytorycznego rozpoznania skarg na postanowienia referendarzy sądowych. Nie będzie bowiem podstawy do ich odrzucenia jako niedopuszczalnych.

2. W piśmie z 30 października 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił swój udział w postępowaniu zainicjowanym pytaniami prawnymi Sądu Rejonowego w Białymstoku i jednocześnie zajął stanowisko, że art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W piśmie z 18 grudnia 2018 r. Rzecznik wyjaśnił motywy swojego stanowiska.

2.1. Rzecznik, odnosząc się do formalnoprawnych wymogów warunkujących merytoryczne rozpoznanie pytań prawnych, stwierdził, że w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki przedmiotowa i podmiotowa. Jednakże ze względu na przesłankę funkcjonalną przedmiotem kontroli powinien być uczyniony art. 49 ustawy zmieniającej wyłącznie w zakresie, w jakim ma zastosowanie w sprawach, o których jest mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS. Tylko bowiem punkty 4 i 5 art. 55 ustawy o KRS stanowiły podstawę prawną postanowień referendarzy sądowych zaskarżonych w postępowaniach toczących się przed sądem pytającym.

2.2. Zdaniem Rzecznika, wynikające z art. 49 ustawy zmieniającej brak obowiązku doręczenia oraz niezaskarżalność postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych (w szczególności w sytuacji, w której takie postanowienia są wydawane przez referendarzy sądowych, a więc przez organy niesądowe), naruszają istotę ochrony przewidzianej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik wskazał, że chociaż czynności z zakresu ochrony prawnej, niebędące sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, mogą być wykonywane przez organ

inny niż sąd, to standard konstytucyjny wymaga, aby od orzeczenia takiego organu przysługiwał środek zaskarżenia do sądu. Rozwiązanie legislacyjne przyjęte w art. 49 ustawy zmieniającej – wobec przekazania orzekania o wpisie referendarzom sądowym – uniemożliwia sądom realizację funkcji ochrony prawnej i pozbawia tej ochrony uczestnika postępowania. Tymczasem urzeczywistnienie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji rodzi konieczność zapewnienia uczestnikowi postępowania możliwości uruchomienia procedury sądowej kontroli rozstrzygnięć referendarzy sądowych w sprawie wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych.

Rzecznik wskazał jednocześnie, że kwestionowane ograniczenie korzystania z prawa do sądu nie spełnia określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji warunków ustanawiania takich ograniczeń. Art. 49 ustawy zmieniającej, uchylając obowiązek doręczenia postanowienia referendarza sądowego i wyłączając prawo do zaskarżenia wydanego przez niego rozstrzygnięcia do sądu, pozbawia uczestnika postępowania jakiegokolwiek ochrony sądowej. Narusza przez to zakaz ingerencji w istotę konstytucyjnego prawa do sądu, która polega właśnie na możliwości poddania sądowej kontroli rozstrzygnięcia organu niesądowego. Ustawodawca, wprowadzając zakwestionowane rozwiązanie legislacyjne, nie przedstawił argumentów, które uzasadniałyby tak daleko idące ograniczenia uprawnień procesowych. Dostatecznego usprawiedliwienia nie mogły stanowić w szczególności względy utilitarne, w tym dążenie do poprawy efektywności działania sądów rejestrowych.

Rzecznik zwrócił szczególną uwagę na brak obowiązku doręczenia postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych uczestnikowi postępowania. Rozwiązanie takie – w powiązaniu z tym, że postępowanie w sprawie wpisu jest wszczynane z urzędu, a postanowienia zapadają na posiedzeniu niejawnym – wyłącza zasadę jawności postępowań sądowych, a także narusza prawo uczestnika postępowania do bycia poinformowanym o treści i motywach orzeczenia. Konstytucyjny standard sprawiedliwej procedury wymaga zapewnienia jawności wewnętrznej postępowania. Art. 49 ustawy zmieniającej skutkuje tym, że postępowanie w sprawie wpisu do rejestru niewypłacalnych dłużników, które kończy się orzeczeniem ingerującym w wolności i prawa objęte ochroną konstytucyjną, w szczególności w prawo do prywatności i ochrony czci i dobrego imienia, jest prowadzone bez wiedzy osoby mającej być jego uczestnikiem, która ponadto nie jest informowana o wyniku tego postępowania.

2.3. Zdaniem Rzecznika, pozbawienie osoby wpisywanej do rejestru dłużników niewypłacalnych prawa do sądu – będącego środkiem ochrony pozostałych wolności i praw konstytucyjnych – stanowi także zagrożenie konstytucyjnego prawa do prywatności. Rodzi bowiem ryzyko naruszenia tego prawa na skutek błędnego wpisu, o którym postanowi organ niesądowy (referendarz sądowy) i który nie podlega kontroli sądu.

Rzecznik stwierdził, że ochrona danych dotyczących sytuacji majątkowej, w tym braku zdolności spłacania lub niespłacania w terminie zobowiązań finansowych, jest objęta prawem do prywatności. Ujawnienie tych danych w rejestrze stanowi ingerencję w sferę autonomii informacyjnej jednostki. Wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych ma charakter przymusowy i służy ochronie bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego. Ochrona praw majątkowych przyszłych wierzycieli mogłaby ewentualnie uzasadniać ograniczenie możliwości kontroli przez jednostkę nad ujawnieniem dotyczących jej danych osobowych, o ile ograniczenie takie spełniałoby pozostałe wymagania konstytucyjne. Orzeczenie referendarza sądowego o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych mogłoby być uznane za uzasadnioną ingerencję w prawa chronione na mocy art. 47 Konstytucji, gdyby uczestnik postępowania miał zapewnioną możliwość sądowej weryfikacji takiego orzeczenia. Natomiast pozbawienie uczestnika postępowania prawa do uruchomienia procedury sądowej kontroli po-

prawności wpisu do rejestru jest, w ocenie Rzecznika, nieproporcjonalnym ograniczeniem ochrony prywatności, a więc jest niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 20 lutego 2019 r. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, zajął stanowisko w sprawie; wniósł o stwierdzenie przez Trybunał, że art. 49 ustawy zmieniającej, w zakresie dotyczącym art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów przedstawionych przez sąd pytający Marszałek Sejmu odniósł się do formalnoprawnych przesłanek pytań prawnych. Podzielił stanowisko sądu pytającego, że zachodzi związek funkcjonalny między rozstrzygnięciem przez Trybunał kwestii konstytucyjności zakwestionowanej regulacji oraz możliwości rozpoznania przez ten sąd skarg na postanowienia referendarzy sądowych o dokonaniu wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych. Ewentualne wyeliminowanie z systemu prawnego art. 49 ustawy zmieniającej po stwierdzeniu jego niekonstytucyjności sprawi, że uczestnicy postępowań wszczętych po 14 marca 2018 r. będą mogli wnosić apelacje do sądu drugiej instancji lub skargi na orzeczenia referendarzy sądowych. Jednakże z uwagi na okoliczności faktyczne i prawne spraw, które stały się kanwą pytań prawnych przedstawionych Trybunałowi, taki związek funkcjonalny zachodzi wyłącznie w zakresie, w jakim rozwiązanie legislacyjne przyjęte w zakwestionowanym przepisie ma zastosowanie w sytuacjach przewidzianych w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS.

Marszałek Sejmu wskazał ponadto na konieczność zawężenia granic kontroli do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jeśli chodzi bowiem o pozostałe wzorce wskazane przez sąd pytający, uzasadnienia pytań prawnych nie zawierają argumentacji przemawiającej za uchyleniem domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Sąd pytający ograniczył się do przedstawienia lakonicznych stwierdzeń o charakterze uogólniającym, które nie pozwalają na ustalenie treściowej relacji między tymi wzorcami i zakwestionowanym rozwiązaniem legislacyjnym. Jedynie w zakresie art. 45 ust. 1 Konstytucji pytania prawne zawierają wystarczająco szczegółową i precyzyjną argumentację, która uprawdopodobnia zarzut niekonstytucyjności.

3.2. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że skoro ustawodawca powierzył sądom wydawanie postanowień dotyczących wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych, to w takich sprawach aktualizują się gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji ma bowiem zastosowanie zawsze wtedy, gdy określona kategoria spraw została na mocy ustawy przekazana do kognicji sądów – choćby kognicja sądów w danym wypadku nie była konstytucyjnie nakazana.

W ocenie Marszałka Sejmu, pozostawienie przez ustawę zmieniającą decyzji o dokonaniu wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych w gestii sądów świadczy o tym, że ustawodawca uznał samoistne znaczenie takiego wpisu, który ingeruje w sferę chronionych prawem dóbr osobistych osób prawnych i fizycznych. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie jest trafny pogląd, że wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych ma wyłącznie ewidencyjny charakter i nie tworzy nowego stanu prawnego. Potencjalne podanie do publicznej wiadomości danych nieprawdziwych lub nieaktualnych, dotyczących np. pozbawienia prawa prowadzenia działalności gospodarczej przez dany podmiot albo niewywiązywania się przez niego z obowiązków alimentacyjnych, w istotny sposób wkracza w sferę prawnie chronionych dóbr osobistych. W wypadku osób fizycznych nieuzasadnione wpisanie danych do jawnego i ogólnodostępnego rejestru dłużników niewypłacalnych może godzić w prawo do ochrony życia prywatnego, życia rodzinnego, czci oraz dobrego imienia. Osoby prawne i jednostki organizacyjne mające zdolność prawną są z kolei narażone na utratę renomy.

Marszałek Sejmu stwierdził, że ocena konstytucyjności art. 49 ustawy zmieniającej, w zakresie dotyczącym art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wymaga przede wszystkim ustalenia, czy podmiot, wobec którego zostało wydane postanowienie o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych, ma możliwość skutecznej ochrony swoich praw przed ich naruszeniem na skutek takiego postanowienia. Zdaniem Marszałka Sejmu, takiej możliwości nie daje art. 12 ust. 3 ustawy o KRS, albowiem nie upoważnia sądu do wykreślenia zainteresowanego podmiotu z rejestru. Na jego podstawie mogą być tylko wykreślane poszczególne dane o podmiocie, jeżeli są niedopuszczalne ze względu na obowiązujące przepisy prawa. Ponadto art. 12 ust. 3 ustawy o KRS zakłada działanie sądu (z urzędu) już po tym, gdy dane zostały zamieszczone w rejestrze.

Marszałek Sejmu przypomniał, że podstawową gwarancją rzetelnego postępowania sądowego jest prawo do bycia wysłuchanym, które wiąże się ściśle z kwestią jawności wewnętrznej takiego postępowania. Jawność wewnętrzna postępowania sądowego oznacza też prawo do bycia informowanym o jego przebiegu, prawo do wglądu w akta sprawy, a także prawo do uczestniczenia w czynnościach procesowych sądu. Jednym ze sposobów jej zapewnienia jest informowanie stron poprzez doręczanie pism sądowych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, z uwagi na penalizujący charakter wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych konieczne jest zagwarantowanie uczestnikowi postępowania przed sądem możliwości zareagowania na postanowienie o dokonaniu takiego wpisu, które byłoby obciążone błędem. Z tego powodu brak obowiązku doręczenia postanowień o dokonaniu wpisu w sytuacjach przewidzianych w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, a także niezaskarżalność takich postanowień stanowią naruszenie prawa do sprawiedliwej procedury sądowej. Jednocześnie, w ocenie Marszałka Sejmu, w tym wypadku ograniczenie prawa do sądu nie jest uzasadnione innymi ważnymi wartościami konstytucyjnymi.

4. W piśmie z 11 czerwca 2019 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie; wniósł o orzeczenie przez Trybunał, że art. 49 ustawy zmieniającej, w zakresie dotyczącym art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, jest zgodny z art. 45 oraz art. 47 i art. 51 ust. 2 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie powinno zostać umorzone w części dotyczącej badania zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 i art. 45 ust. 2 Konstytucji, albowiem sąd pytający nie dochował wymogu merytorycznego uzasadnienia zarzutów naruszenia wskazanych wzorców kontroli. Sąd pytający nie wskazał ani tego, które elementy normatywne tych przepisów konstytucyjnych miałyby być naruszone, ani tego, na czym to naruszenie miałyby polegać. Skupił się na wykazaniu niezgodności z art. 45 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w okolicznościach niniejszej sprawy przesłanka funkcjonalna, warunkująca merytoryczne rozpoznanie pytań prawnych, została spełniona wyłącznie w zakresie, w jakim art. 49 ustawy zmieniającej stosowany jest w wypadkach określonych w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS. Jedynie punkty 4 i 5 w art. 55 ustawy o KRS stanowiły podstawę prawną wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych w postępowaniach, w związku z którymi sąd pytający przedstawił pytania prawne.

4.2. Prokurator Generalny stwierdził, że w związku z założeniem ustawodawcy o wyłącznie ewidencyjnym charakterze wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych może zaistnieć wątpliwość co do tego, czy taki wpis jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ostatecznie jednak, po przeanalizowaniu orzecznictwa Trybunału dotyczącego rozumienia pojęcia „sprawy”, Prokurator Generalny zajął stanowisko, że ze względu na charakter

dóbr prawnych, których wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych dotyka, wydanie postanowienia o wpisie do takiego rejestru jest wydaniem indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach konkretnego podmiotu prawnego w relacji do władzy publicznej na podstawie prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, a zatem postępowanie w sprawie umieszczenia w rejestrze dłużników niewypłacalnych jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zagadnienie prawne przedstawione w pyta- niach prawnych dotyczy przede wszystkim dwóch aspektów prawa do sądu związanych, po pierwsze, z prawem do uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem oraz, po drugie, z prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (zasadą sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej). Dotyka również prawa do prywatności oraz zasady autonomii informa- cyjnej jednostki. Z uwagi na to, że w obecnym stanie prawnym w postępowaniu w sprawie wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych nie służy środek zaskarżenia na postanowienie o dokonaniu wpisu, a uczestnik tego postępowania nie jest formalnie o nim informowany, art. 49 ustawy zmieniającej pozostaje w kolizji z powołanymi wzorcami kontroli. Jednakże szczególnie, ewidencyjny charakter wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych, będący tylko konsekwencją wcześniejszych zdarzeń prawnych wiadomych uczestnikom postępowań rejestrowych, a także szeroka możliwość ochrony przysługującej zainteresowanym podmio- tom na wcześniejszych i późniejszych etapach postępowania pozwalają przyjąć, że kwestio- nowane rozwiązanie jest proporcjonalnym – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograni- czeniem korzystania ze wskazanych wolności i praw konstytucyjnych.

Prokurator Generalny stwierdził, że wyłączenie przez zakwestionowany przepis obo- wiązku doręczenia uczestnikowi postępowania rejestrowego postanowienia o dokonaniu wpi- su do rejestru dłużników niewypłacalnych i prawa zaskarżenia takiego postanowienia są roz- wiązaniami przydatnymi w tym sensie, że umożliwiają osiągnięcie zamierzonych przez usta- wodawcę celów regulacji, które mają polegać na usprawnieniu i przyspieszeniu postępowań rejestrowych i obniżeniu ich kosztów. Służą zatem zapewnieniu bezpieczeństwa gospodar- czego i pewności obrotu, które są elementami porządku publicznego i ochrony praw aktual- nych i potencjalnych wierzycieli, a więc wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowaną regulację uznać należy również za konieczną (niezbędną) dla ochrony wska- zanych wartości konstytucyjnych, a także za proporcjonalną *sensu stricto*.

Prokurator Generalny wskazał, że osoby podlegające wpisowi do rejestru dłużników niewypłacalnych na podstawie art. 55 pkt 4 ustawy o KRS uczestniczą uprzednio w postępo- waniu sądowym, w wyniku którego sąd orzeka o wymienionym w tym przepisie zakazie pro- wadzenia działalności gospodarczej po przeprowadzeniu rozprawy. Przysługuje im wówczas apelacja, a także skarga kasacyjna od orzeczenia sądu drugiej instancji. Ponadto postanowie- nie o orzeczeniu takiego zakazu obwieszcza się niezależnie od przekazania go do sądu reje- strowego. Wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych jest więc tylko jedną z konsekwencji orzeczenia o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej. Nie rodzi nowych dolegliwości w stosunku do osoby, wobec której zakaz został orzeczony w odrębnym postępowaniu. Osoba zainteresowana miała możliwość zapobiec wpisowi do rejestru w ramach postępowania mają- cego zakończyć się orzeczeniem zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Z kolei oso- by podlegające wpisowi do tego rejestru na podstawie art. 55 pkt 5 ustawy o KRS – jako uczestnicy postępowania egzekucyjnego – również mają możliwość uzyskać uprzednio ochronę sądową, korzystając ze środków zaskarżenia przewidzianych w przepisach o postę- powaniu egzekucyjnym (takich jak zażalenie na postanowienie sądu o nadaniu klauzuli wy- konalności, skarga na czynności komornika, zażalenie na postanowienie sądu itd.). Na skutek wniesienia skargi na czynności komornika (skargi na wniosek komornika o wpisaniu do reje-

stru dłużników niewypłacalnych) sąd może zawiesić postępowanie egzekucyjne lub wstrzymać wykonanie czynności przez komornika, co w konsekwencji uniemożliwi komornikowi skuteczne wniesienie wniosku o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych. Sąd, wstrzymując wykonanie czynności komornika, powinien o takiej sytuacji zawiadomić sąd rejestrowy, co wstrzymałoby postępowanie rejestrowe.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na to, że w wypadku gdy wpisana do rejestru dłużników niewypłacalnych należność nie istnieje albo wygasło zobowiązanie, z którego ona wynika, osoba wpisana do rejestru może skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 59 ust. 1a ustawy o KRS, kierując wniosek o wykreślenie wpisu z rejestru. Wówczas wpisy wykreślone w całości nie podlegają ujawnieniu. Ponadto, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o KRS, sąd rejestrowy z urzędu wykreśla wpisy w razie uchylecia lub zmiany postanowienia, na podstawie którego wpisy były dokonane. Wpisy te również nie podlegają ujawnieniu.

Skoro zatem istniejące na wcześniejszych i późniejszych etapach postępowania środki prawne zapewniają osobom zainteresowanym należyłą ochronę prawną przed bezpodstawnym wpisem, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – zakwestionowany art. 49 ustawy zmieniającej należy uznać za rozwiązanie proporcjonalne. Osoba podlegająca wpisowi może skutecznie zapobiegać zdarzeniom prawnym stanowiącym podstawę wpisu. Sam wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych nie ma charakteru represyjnego ani stygmatyzującego. Nie można też uznać, że osoba podlegająca wpisowi na podstawie art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS nie jest świadoma prowadzonego postępowania rejestrowego i nie ma możliwości przeciwdziałania naruszeniu swoich dóbr osobistych, skoro wpis do rejestru wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Cel rozwiązania przyjętego w zakwestionowanej regulacji jest przy tym legitymowany konstytucyjnie, albowiem służy ochronie porządku publicznego oraz praw aktualnych i potencjalnych wierzycieli, a więc wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) dopuszcza możliwość rozpoznania przez Trybunał wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie została spełniona powyższa przesłanka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. W trzech – połączonych do wspólnego rozpoznania – pytaniach prawnych z 2 lipca 2018 r. Sąd Rejonowy w Białymstoku (dalej: sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, czy art. 49 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie dotyczącym art. 55 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500; dalej: ustawa o KRS), jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i 2, art. 47 oraz art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

1.2. Pytania prawne zostały wniesione na kanwie spraw dotyczących wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych. W dwóch sprawach postępowania przed sądem pytającym zostały zainicjowane na skutek zaskarżenia przez osoby wpisane do tego rejestru postanowień referendarzy sądowych o dokonaniu wpisu na podstawie art. 55 pkt 4 ustawy o KRS w związku z prawomocnymi postanowieniami sądów upadłościowych, które orzekły wobec tych osób środek w postaci pozbawienia 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. Z kolei trzecia sprawa zawisła po wniesieniu do sądu pytającego skargi na postanowienie referendarza sądowego wydane na podstawie art. 55 pkt 5 ustawy o KRS w związku z zawiadomieniem przesłanym przez komornika sądowego dotyczącym zaległości w spłacie wymagalnych zobowiązań alimentacyjnych przez okres ponad 6 miesięcy.

1.3. Zgodnie z zakwestionowanym art. 49 ustawy zmieniającej, w sprawach wszczętych od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. 15 marca 2018 r.) postanowienia o wpisach, o których mowa w art. 41 pkt 5 ustawy o KRS (tj. o wpisach do rejestru przedsiębiorców informacji o umorzeniu egzekucji sądowej lub administracyjnej prowadzonej przeciwko przedsiębiorcy z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych) i art. 55 ustawy o KRS (tj. o wpisach do rejestru dłużników niewypłacalnych), nie wymagają doręczenia i nie podlegają zaskarżeniu.

Wątpliwości sądu pytającego – na tle wskazanych wzorców kontroli – wzbudziła dopuszczalność ustanowienia takiego rozwiązania legislacyjnego, które w postępowaniu rejestrowym dotyczącym wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych znosi obowiązek sądu doręczenia uczestnikowi tego postępowania postanowienia o dokonaniu wpisu, a także pozbawia uczestnika takiego postępowania prawa zaskarżenia postanowienia o dokonaniu wpisu (w szczególności gdy postanowienie zostało wydane przez referendarza sądowego).

1.4. W aktualnym stanie prawnym rejestr dłużników niewypłacalnych wchodzi w skład Krajowego Rejestru Sądowego (zob. art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o KRS). Ustawodawca powierzył jego prowadzenie sądom rejonowym (sądom gospodarczym), zwanym „sądami rejestrowymi” (zob. art. 2 ust. 1 ustawy o KRS). Krajowy Rejestr Sądowy jest jawny (zob. art. 8 ust. 1 ustawy o KRS) – z tym, że wpisy w rejestrze dłużników niewypłacalnych nie podlegają obowiązkowi ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (zob. art. 58 ustawy o KRS). Domniemywa się, że dane wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego są prawdziwe (zob. art. 17 ust. 1 ustawy o KRS).

Zgodnie z art. 55 ustawy o KRS, do rejestru dłużników niewypłacalnych wpisuje się z urzędu:

1) osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą, jeżeli ogłoszono ich upadłość lub jeżeli wniosek o ogłoszenie ich upadłości został prawomocnie oddalony na podstawie art. 13 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 498; dalej: prawo upadłościowe) albo umorzono prowadzoną przeciwko nim egzekucję sądową lub administracyjną z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych;

1a) osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej, jeżeli ogłoszono ich upadłość;

2) wspólników ponoszących odpowiedzialność całym swoim majątkiem za zobowiązania spółki, z wyłączeniem komandytariuszy w spółce komandytowej, jeżeli ogłoszono jej upadłość lub jeżeli wniosek o ogłoszenie jej upadłości został prawomocnie oddalony na podstawie art. 13 prawa upadłościowego albo umorzono prowadzoną przeciwko nim egzekucję

sądową lub administracyjną z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych;

3) dłużników, którzy zostali zobowiązani do wyjawienia majątku w trybie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c. lub kodeks postępowania cywilnego) o postępowaniu egzekucyjnym;

4) 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;

5) dłużników, o których mowa w art. 1086 § 4 k.p.c. (tj. dłużników alimentacyjnych, którzy zalegają ze spłatą alimentów za okres dłuższy niż 6 miesięcy).

Ponadto, na podstawie art. 56 ustawy o KRS (uchylonego z dniem 15 marca 2018 r.), na wniosek wierzyciela posiadającego tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko osobie fizycznej, dokonywano wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych dłużnika, który w terminie 30 dni od daty wezwania do spełnienia świadczenia nie zapłacił należności stwierdzonej tytułem wykonawczym.

Art. 57 ust. 1 ustawy o KRS określa zakres danych podlegających ujawnieniu w rejestrze. W rejestrze dłużników niewypłacalnych zamieszcza się dane dotyczące:

1) oznaczenia dłużnika (zgodnie z art. 35 pkt 1 ustawy o KRS, w wypadku osoby fizycznej zamieszcza się imię i nazwisko oraz numer PESEL);

2) podstawę wpisu wraz z sygnaturą akt sprawy upadłościowej lub postępowania o wyjawienie majątku w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu egzekucyjnym; w sprawie dłużników, którzy nie zaspokoili wierzycieli, oraz w sprawach dłużników, o których mowa w art. 1086 § 4 k.p.c. – oznaczenie tytułu wykonawczego i wierzyciela, a także kwotę wierzytelności – w wypadku wierzytelności pieniężnych, lub opis wierzytelności – w wypadku wierzytelności niepieniężnych; w wypadku wierzytelności solidarnych ujawnieniu w rejestrze podlega jedynie wierzyciel wnoszący o dokonanie wpisu z oznaczeniem, że jest to wierzytelność wynikająca ze zobowiązania solidarnego;

3) datę wpisu oraz datę złożenia wniosku o wpis, jeżeli wpisu dokonano na wniosek.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o KRS, wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych są wykreślane automatycznie dopiero po upływie 7 lat od dnia dokonania wpisu. Wpisy osób, które zostały pozbawione przez sąd upadłościowy 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, są automatycznie wykreślane po upływie 10 lat od ich dokonania, a jeżeli w orzeczeniu sądu upadłościowego został oznaczony krótszy termin zakazu, wykreślenie może nastąpić na wniosek dłużnika po upływie tego terminu. Wpisy wykreślone w całości nie podlegają ujawnieniu.

Ustawodawca przewidział również mechanizm wcześniejszego wykreślenia wpisu z rejestru dłużników niewypłacalnych w sytuacji, gdy odpada podstawa dokonania wpisu. Kwestię tę reguluje art. 59 ustawy o KRS. Po pierwsze, sąd rejestrowy z urzędu wykreśla wpisy z rejestru dłużników niewypłacalnych w razie uchylecia lub zmiany postanowienia, na którego podstawie wpisy były dokonane. Wpisy te nie podlegają ujawnieniu. Po drugie, wpisy z tego rejestru mogą być również wykreślone z urzędu lub na wniosek, jeśli po dokonaniu wpisu zapadło orzeczenie sądowe lub została wydana decyzja administracyjna, z których wynika, że wpisana do tego rejestru należność nie istnieje albo wygasło zobowiązanie, z którego ona wynika. Wygaśnięcie zobowiązania powinno być stwierdzone orzeczeniem lub zaświadczeniem właściwego organu lub oświadczeniami dłużnika i wierzyciela. Wpisy wykreślone w całości nie podlegają ujawnieniu. Po trzecie, sąd rejestrowy z urzędu dokonuje wykreślenia

wpisów, jeśli uchylono orzeczenie o ogłoszeniu upadłości, albo na wniosek osoby wpisanej do rejestru dłużników niewypłacalnych, jeśli tytuł wykonawczy, który był podstawą wpisu, został prawomocnym orzeczeniem sądu pozbawiony wykonalności. Po czwarte, sąd rejestrowy z urzędu dokonuje wykreślenia wpisu dotyczącego osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, której upadłość ogłoszono, jeżeli zobowiązania tej osoby zostały umorzone prawomocnym orzeczeniem sądu. Wpisy wykreślone w całości nie podlegają ujawnieniu.

1.5. Zgodnie z art. 7 ustawy o KRS, do postępowań przed sądami rejestrowymi stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej żadne przepisy ustawowe regulujące postępowanie dotyczące wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych nie zawierały ani generalnego wyłączenia stosowania w tego typu sprawach przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, ani przepisów szczegółowych, które uchylałyby obowiązek sądu doręczenia postanowienia o dokonaniu wpisu uczestnikowi postępowania lub wyłączały prawo skorzystania ze środka zaskarżenia takiego postanowienia. W konsekwencji – jak wyjaśnił sąd pytający – uczestnikowi postępowania przysługiwały – na zasadach ogólnych regulujących postępowanie nieprocesowe – apelacja do sądu drugiej instancji lub skarga na orzeczenie referendarza sądowego (zob. art. 518 k.p.c. i, odpowiednio, art. 518¹ § 3a w związku z art. 398²² § 1 k.p.c.). Postanowienie zarządzające wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych było bowiem traktowane jako orzeczenie kończące postępowanie co do istoty sprawy. Ponadto, w myśl art. 694⁶ § 2 k.p.c., sąd rejestrowy z urzędu sporządza uzasadnienie postanowienia co do istoty sprawy, które zostało wydane z urzędu. Z kolei zgodnie z art. 517 k.p.c. (przepis ten został uchylony z dniem 7 listopada 2019 r.), sąd miał obowiązek uzasadnić i doręczyć postanowienie stosownie do art. 357 k.p.c.; nie doręczano postanowienia uczestnikowi, który będąc obecny na posiedzeniu, po ogłoszeniu postanowienia zrzekł się jego doręczenia.

Ustawa zmieniająca utrzymała stosowanie zasad ogólnych wynikających z przepisów kodeksu postępowania cywilnego do postępowań rejestrowych wszczętych przed dniem jej wejścia w życie. Zgodnie z art. 32 ustawy zmieniającej, do postępowań przed sądem rejestrowym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. przed 15 marca 2018 r.) stosuje się przepisy dotychczasowe. Natomiast w sprawach dotyczących wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych na podstawie art. 55 ustawy o KRS, które byłyby wszczęte po 14 marca 2018 r., wyłączono obowiązek doręczenia postanowienia uczestnikowi oraz prawo uczestnika do wniesienia środka zaskarżenia. Co prawda, w myśl art. 45 ustawy zmieniającej (w brzmieniu wynikającym z art. 25 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, Dz. U. z 2019 r. poz. 55, ze zm.; dalej: ustawa o KRZ), w sprawach o wpis na podstawie art. 55 ustawy o KRS wszczętych i niezakończonych przed 1 grudnia 2020 r. stosuje się przepisy dotychczasowe, to jednak – zakwestionowany przez sąd pytający – art. 49 ustawy zmieniającej wyraźnie wskazuje, że w sprawach wszczętych od dnia wejścia w życie tej ustawy postanowienia o wpisach, o których mowa w art. 41 pkt 5 i art. 55 ustawy o KRS, nie wymagają doręczenia ani nie podlegają zaskarżeniu. Art. 49 ustawy zmieniającej ma w tym zakresie charakter *legis specialis* w stosunku do art. 45 tej ustawy, albowiem jest przepisem ustawowym w znaczeniu art. 7 ustawy o KRS, który wyłącza stosowanie odnośnych przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym.

1.6. Zaskarżone rozwiązanie legislacyjne stanowi element regulacji międzyczasowej zawartej w ustawie zmieniającej określającej zasady prowadzenia postępowań w sprawie wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych do czasu zniesienia tego rejestru.

Jak wynika z materiałów z prac legislacyjnych, prawodawca uznał, że „[d]ane ujawnione w RDN [rejestrze dłużników niewypłacalnych] (zarówno na podstawie wpisów dokonanych przez sąd rejestrowy z urzędu jak i na wniosek) nie cieszą się zainteresowaniem obrotu prawnego i gospodarczego. Dalszego prowadzenie tego Rejestru nie wydaje się zatem celowe i uzasadnione, gdy się zważy ponadto, że (...) z dniem 1 lutego 2019 r. utworzony zostanie Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości (dalej: CRRU). Rejestr ten – najogólniej rzecz ujmując – będzie zawierał dane dotyczące prowadzonych postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, podmiotów biorących w nich udział, wydawanych przez sąd orzeczeń. (...) Skoro CRRU, jako rejestr publiczny, będzie obejmował dane związane z szeroko rozumianym brakiem wypłacalności lub zagrożeniem niewypłacalnością danego podmiotu, to za zasadne należy uznać zamieszczanie właśnie w tym rejestrze informacji o osobach, o których mowa w art. 55 pkt 1, 1a, 2 i 4 ustawy o KRS” (druk sejmowy nr 2067/VIII kadencja, uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, s. 94 i 95). Ponadto zaproponowano rezygnację z dokonywania ujawnienia w rejestrze danych dłużników, o których mowa w art. 55 pkt 3 ustawy o KRS (tj. dłużników, którzy zostali zobowiązani do wyjawienia majątku w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu egzekucyjnym), ponieważ, „jak wynika z praktyki orzeczniczej, wpisy dokonywane na tej podstawie budzą wiele wątpliwości. Zdarza się bowiem, że np. klauzulę wykonalności nadano na osobę, która nie jest dłużnikiem (...) i która nie brała udziału w postępowaniu o wyjawienie majątku, gdyż wierzyciel podał błędny adres jej zamieszkania. Dopiero po wpisie do RDN KRS osoba taka dowiaduje się, że w ogóle toczyło się wobec niej postępowanie. Zanim jednak sytuacja prawna takiej osoby zostanie wyjaśniona (w ramach postępowania przed sądem cywilnym) mija nawet kilka lat, a wpis w RDN KRS cały czas istnieje i wiarygodność takiej osoby spada” (tamże, s. 106). Jeżeli chodzi natomiast o tzw. dłużników alimentacyjnych, którzy podlegali ujawnieniu w rejestrze dłużników niewypłacalnych na podstawie art. 55 pkt 5 ustawy o KRS, uznano, że „zagrożenie wpisem do RDN nie stanowi dla dłużników alimentacyjnych czynnika motywującego do uregulowania należności. (...) [W]prowadzenie obowiązku wpisywania dłużników alimentacyjnych do RDN nie poprawiło w znaczący sposób ściągalności należności alimentacyjnych. (...) Dziesięcioletni okres obowiązywania art. 55 pkt 5 ustawy o KRS i art. 1086 § 4 k.p.c. pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że przyjęte w omawianych przepisach rozwiązanie nie doprowadziło do osiągnięcia zamierzonego rezultatu. Nakład pracy i kosztów w ramach prowadzonego postępowania o wpis do RDN dłużnika alimentacyjnego – zarówno po stronie komorników, jak i sądu rejestrowego – jest nieadekwatny do osiągniętych efektów, które w ciągu kilku lat obowiązywania przepisu są praktycznie niezauważalne. (...) W związku z powyższym proponuje się rezygnację z wpisywania do RDN dłużników alimentacyjnych” (tamże, s. 100 i 104).

Zgodnie z art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej, art. 55-57 ustawy o KRS, dotyczące rejestru dłużników niewypłacalnych, podlegają uchyleniu. Jednakże, o ile art. 56 ustawy o KRS utracił moc obowiązującą 15 marca 2018 r., o tyle art. 55 i art. 57 ustawy o KRS mają utracić moc obowiązującą dopiero 1 grudnia 2020 r. (zob. art. 55 pkt 5 ustawy zmieniającej dodany na mocy art. 25 pkt 13 lit. b ustawy o KRZ). Rejestr dłużników niewypłacalnych – w sprawach określonych w art. 55 ustawy o KRS – ma zostać bowiem ostatecznie zniesiony dopiero 1 grudnia 2020 r. Zastąpi go Krajowy Rejestr Zadłużonych – ustanowiony w miejsce zapowiadanego wcześniej Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości.

Krajowy Rejestr Zadłużonych ma być prowadzony w systemie teleinformatycznym przez Ministra Sprawiedliwości (zob. art. 1 ustawy o KRZ). Zgodnie z art. 2 ustawy o KRZ, w Rejestrze tym będą ujawniane informacje o:

1) osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – wobec których są albo były prowadzone postępowania:

a) restrukturyzacyjne w rozumieniu ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1508),

b) upadłościowe lub wtórne postępowania upadłościowe,

c) zakończone prawomocnym orzeczeniem zakazu, o którym mowa w art. 373 ust. 1 prawa upadłościowego,

d) w przedmiocie uznania orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego;

2) wspólnikach osobowych spółek handlowych, którzy ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem, jeżeli ogłoszono upadłość spółki, wszczęto wtórne postępowanie upadłościowe wobec spółki lub oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości spółki na podstawie art. 13 ust. 1 lub 2 prawa upadłościowego;

3) osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komornika sądowego lub sąd z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych, albo umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone przez naczelnika urzędu skarbowego albo dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z uwagi na fakt, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne;

4) osobach fizycznych, wobec których toczy się egzekucja świadczeń alimentacyjnych oraz egzekucja należności budżetu państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłacanych w wypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, a które zalegają ze spełnieniem tych świadczeń za okres dłuższy niż 3 miesiące.

1.7. Krajowy Rejestr Zadłużonych ma zostać uruchomiony 1 grudnia 2020 r. (zob. art. 36 ustawy o KRZ). Do tego czasu wpisy w rejestrze dłużników niewypłacalnych mają nadal być dokonywane na podstawie art. 55 ustawy o KRS przez sądy rejestrowe w trybie postępowania nieprocesowego. W myśl art. 45 ustawy zmieniającej, w sprawach o wpis na podstawie art. 55 ustawy o KRS – wszczętych i niezakończonych przed 1 grudnia 2020 r. – stosuje się przepisy dotychczasowe. Jednakże stosownie do – zakwestionowanego przez sąd pytający – art. 49 ustawy zmieniającej, w sprawach wszczętych od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. od 15 marca 2018 r.) postanowienia o wpisach, o których mowa m.in. w art. 55 ustawy o KRS, nie wymagają doręczenia ani nie podlegają zaskarżeniu.

2. Zakres orzekania przez Trybunał w niniejszym postępowaniu.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przywołanego przepisu konstytucyjnego wynikają trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał pytań prawnych, mianowicie przesłanka podmiotowa (pytanie prawne może przedstawić jedynie organ państwa będący „sądem” w znaczeniu konstytucyjnym), przesłanka przedmiotowa (przedmiotem pytania prawnego może być kwestia zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego mającego zastosowanie w sprawie, na której kanwie

sąd przedstawił pytanie) oraz przesłanka funkcjonalna (dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uwarunkowana jest tym, czy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym zależy od rozstrzygnięcia przez Trybunał kwestii zgodności zakwestionowanego aktu normatywnego). Szczegółowe wymagania formalne stawiane pytaniom prawnym określa art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK). W szczególności pytanie prawne powinno zawierać:

- 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy;
- 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny;
- 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części;
- 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

2.2. W niniejszym postępowaniu Trybunał stwierdził, że pytania prawne zostały przedstawione przez sąd w znaczeniu konstytucyjnym (Sąd Rejonowy w Białymstoku), a zatem została spełniona przesłanka podmiotowa. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa w tym sensie, że sąd pytający uczynił przedmiotem zaskarżenia przepis procesowy – art. 49 ustawy zmieniającej – wyznaczający reguły rozpoznawania spraw o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych wszczętych od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, a więc od 15 marca 2018 r. Szerszego rozważania wymagała jednak kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej warunkującej granice dopuszczalnego merytorycznego orzekania przez Trybunał w niniejszym postępowaniu.

2.2.1. Po pierwsze, Trybunał zauważył, że pytania prawne zostały skierowane na kanwie postępowań rejestrowych w sprawach dotyczących wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych na podstawie art. 55 pkt 4 ustawy o KRS (w dwóch sprawach) i art. 55 pkt 5 ustawy o KRS (w jednej sprawie). W związku z tzw. konkretnym charakterem kontroli konstytucyjności prawa w trybie przewidzianym w art. 193 Konstytucji, rozstrzygnięcie przez Trybunał w niniejszym postępowaniu wątpliwości co do konstytucyjności art. 49 ustawy zmieniającej musi zostać ograniczone do sytuacji, w których przepis ten ma zastosowanie w sprawach o wpis określonych w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS.

Tak więc Trybunał podzielił stanowisko pozostałych uczestników niniejszego postępowania (zob. pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 18 grudnia 2018 r., s. 3 i 4; pismo procesowe Marszałka Sejmu z 20 lutego 2019 r., s. 12 i 13; pismo procesowe Prokuratora Generalnego z 11 czerwca 2019 r., s. 17) o konieczności zawężenia przedmiotu kontroli do art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim ma zastosowanie do postępowań rejestrowych w przedmiocie wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych dokonywanych na podstawie art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS. W pozostałym zakresie stosowania przepisu Trybunał był zobligowany umorzyć postępowanie na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2.2. Po drugie, Trybunał wziął pod uwagę wyjaśnienia sądu pytającego dotyczące związku funkcjonalnego między ewentualną odpowiedzią Trybunału na pytania prawne i rozstrzygnięciem sądu pytającego w sprawach, na kanwie których te pytania prawne zostały przedstawione. Sąd pytający wskazał, że ewentualne uznanie przez Trybunał art. 49 ustawy zmieniającej za niezgodny z Konstytucją będzie oznaczać konieczność merytorycznego rozpoznania przez ten sąd skarg uczestników postępowań rejestrowych na postanowienia referendarzy sądowych zarządzające wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych. Z kolei jeśli-

by Trybunał nie podzielił wątpliwości sądu pytającego, skargi na orzeczenia referendarzy sądowych musiałyby być uznane za niedopuszczalne z uwagi na art. 49 ustawy zmieniającej.

Trybunał, biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, a także okoliczności spraw, na kanwie których sąd pytający przedstawił pytania prawne, uznał, że ocena przez Trybunał konstytucyjności art. 49 ustawy zmieniającej może mieć znaczenie dla postępowań przed sądem pytającym wyłącznie w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza prawo uczestnika postępowania rejestrowego do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego zarządzające wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych. Kwestia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez sąd pytający takich skarg zależy od orzeczenia przez Trybunał, czy konstytucyjnie dopuszczalne było wyłączenie prawa zaskarżenia orzeczenia w sprawie należącej *de lege lata* do właściwości sądów, lecz wydanego przez organ niesądowy (referendarza sądowego), do „sądu” w znaczeniu konstytucyjnym, który to sąd – po wniesieniu środka zaskarżenia od decyzji organu niesądowego – mógłby rozpatrywać sprawę jako sąd pierwszej instancji (zob. art. 518¹ § 3a k.p.c.).

Trybunał dostrzegł, że w uzasadnieniach pytań prawnych sąd pytający wskazał też na to, że art. 49 ustawy zmieniającej skutkuje również wyłączeniem prawa uczestników postępowań rejestrowych do wniesienia środka zaskarżenia (apelacji) do sądu drugiej instancji. Trybunał stwierdził jednak, że merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał zarzutu wyłączenia prawa do zaskarżenia do sądu drugiej instancji nie było dopuszczalne ze względu na brak związku funkcjonalnego ze sprawami zawisłymi przed sądem pytającym. Z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, wniesienie środka odwoławczego od rozstrzygnięcia organu niesądowego do sądu sprawia, że taki sąd rozpoznaje sprawę „po raz pierwszy”. Tak też ujął to ustawodawca. W myśl art. 518¹ § 3a k.p.c., sąd, do którego wniesiono skargę na orzeczenie referendarza sądowego zarządzające wpis, wydane w postępowaniu rejestrowym o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji. W sprawach toczących się przed nim, sąd pytający nie działa zatem jako sąd odwoławczy, który miałby rozpatrywać apelację od postanowień sądu pierwszej instancji orzekających co do istoty sprawy (zob. art. 518 k.p.c.). Trybunał wziął też pod uwagę, że w pytaniach prawnych sąd pytający nie sformułował odrębnych zarzutów dotyczących naruszenia konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (zob. art. 78 Konstytucji) ani konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowań sądowych (zob. art. 176 ust. 1 Konstytucji). Argumentację skoncentrował na naruszeniu prawa do sądu, o którym mowa jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.2.3. Po trzecie, sąd pytający zakwestionował także konstytucyjność art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wyłącza obowiązek doręczenia przez sąd uczestnikowi postępowania rejestrowego postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych. W uzasadnieniach pytań prawnych nie zawarł odrębnych uwag na temat ewentualnego wpływu orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu w tym zakresie, niemniej – zdaniem Trybunału – kwestia doręczenia uczestnikowi postępowania orzeczenia sądowego pozostaje w ścisłym związku z możliwością korzystania przez tego uczestnika ze środków zaskarżenia orzeczeń kształtujących jego sytuację prawną i faktyczną.

Stosownie do treści art. 514 § 1 k.p.c., w postępowaniu nieprocesowym rozprawę przeprowadza się, albo jeżeli ustawa wprost tak stanowi, albo jeżeli tak zadecyduje sąd. W praktyce, jeżeli ustawa nie wymaga przeprowadzenia rozprawy (a jest tak w wypadku postępowań w przedmiocie wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych), to, co do zasady, sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym (zob. J. Gudowski, uwaga nr 2 do art. 514, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016). Jednocześnie czynności w postępowaniach należących do właściwości sądów rejonowych prowadzących rejestry sądowe wykonują – z wyjątkiem prowadzenia rozprawy – referendarze sądowi (zob. art. 509¹ § 2 k.p.c.).

Zgodnie z art. 694⁶ § 2 k.p.c., sąd rejestrowy z urzędu sporządza uzasadnienie postanowienia co do istoty sprawy, które zostało wydane z urzędu. Z kolei art. 357 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. przewiduje, że postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu stronom, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Tymczasem właśnie art. 49 ustawy zmieniającej – w sprawach o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych wszczętych od 15 marca 2018 r. – wprost wyłączył nie tylko możliwość zaskarżenia przez uczestnika postępowania rejestrowego postanowienia o wpisie, ale także obowiązek sądu doręczenia takiego postanowienia uczestnikowi. Skargę na postanowienie referendarza sądowego w postępowaniach dotyczących wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, w których postanowień co do istoty sprawy nie doręcza się uczestnikom, można wnieść w terminie tygodniowym, liczonym od daty wpisu w tym Rejestrze (zob. art. 518¹ § 4 pkt 3 k.p.c.).

2.3. Trybunał, ustalając ramy orzekania w niniejszej sprawie, rozważył również kwestię wzorców kontroli.

2.3.1. W świetle treści pytań prawnych nie ulegało wątpliwości, że zasadniczym wzorcem kontroli zakwestionowanego art. 49 ustawy zmieniającej sąd pytający uczynił art. 45 ust. 1 Konstytucji, wysławiający prawo do sądu. Naruszenia tego prawa sąd pytający dopatrywał się w pozbawieniu uczestników postępowań rejestrowych wszczętych po 14 marca 2018 r. prawa do doręczenia im postanowień sądowych zarządzających wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych wraz z uzasadnieniami oraz prawa do zaskarżenia takich postanowień. Jednocześnie sąd pytający nie dostrzegł – wymaganego przez art. 31 ust. 3 Konstytucji – uzasadnienia takich ograniczeń możliwości korzystania z gwarancji prawa do sądu. W szczególności stwierdził, że „[n]ie sposób (...) zaaprobować pozbawienia uczestników postępowań prawa do sprawiedliwego i jawnego postępowania nieprocesowego (rejestrowego) tylko dlatego, iż przedmiotowe postępowania pozostają konsekwencją poprzednio prowadzonych, odrębnych postępowań sądowych”.

W świetle w ten sposób sformułowanych zarzutów i argumentacji Trybunał uznał, że zasadniczym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie był art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.3.2. Sąd pytający sformułował ponadto zarzuty naruszenia prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia, o którym mowa w art. 47 Konstytucji, oraz prawa do ochrony informacji o samym sobie (autonomii informacyjnej), wywodzonego z art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji, „poprzez zbieranie i ewidencjonowanie przez Państwo bez wiedzy obywatela, w zasadzie bez żadnej kontroli (przynajmniej drugo instancyjnej), określonych danych, umieszczanych w jawnych i ogólnodostępnych zbiorach, narażając tym samym obywatela na publiczne, społeczne potępienie”. Jednocześnie jednak sąd pytający wyraźnie powiązał naruszenie wymienionych praw z brakiem dostatecznych gwarancji prawa do sądu, wyjaśniając, że „absolutnym minimum jest możliwość zajęcia przez stronę stanowiska w sprawie oraz możliwość zaskarżenia orzeczenia, które zdaniem uczestnika postępowania godzi w jego cześć, dobre imię oraz prawo do ochrony informacji”.

W świetle tak ujętej przez sąd pytający argumentacji mającej uprawdopodobnić zarzuty naruszenia art. 47 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że osobne rozpoznanie kwestii zgodności zakwestionowanego art. 49 ustawy zmieniającej z tymi wzorcami kontroli jest zbędne w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie miała bowiem ocena zgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności ograniczenia możliwości korzystania z gwarancji wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu przez uczestników postępowań rejestrowych dotyczących wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych na podstawie art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wszczętych po 14 marca 2018 r. Prawo do sądu jest bowiem nie tylko odrębnym konstytucyjnym prawem podmiotowym, ale także środkiem

ochrony innych wolności i praw konstytucyjnych, a naruszenie wymagań wynikających z prawa do sądu stanowi najczęściej jednocześnie naruszenie obowiązku zapewnienia przez państwo efektywnej ochrony prawnej pozostałych wolności i praw konstytucyjnych (np. – jak w okolicznościach niniejszej sprawy – prawa do prawnej ochrony czci i dobrego imienia oraz prawa do ochrony informacji o samym sobie, wymienionych, odpowiednio, w art. 47 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji). Dlatego mówi się niekiedy o „dualistycznym charakterze” konstytucyjnego prawa do sądu (zob. wyrok z 27 października 2015 r., sygn. K 5/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 150).

Trybunał podkreślił, że wprawdzie w niniejszym postępowaniu uznał za zbędną odrębną kontrolę zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 47 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji, niemniej wziął pod uwagę problem ograniczenia skuteczności ochrony przed sądem czci i dobrego imienia oraz autonomii informacyjnej jednostki w ramach oceny zgodności tej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.3.3. Trybunał podzielił stanowisko Marszałka Sejmu (pismo procesowe z 20 lutego 2019 r., s. 13 i 14) oraz Prokuratora Generalnego (pismo procesowe z 11 czerwca 2019 r., s. 14 i 15) o konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w zakresie rozpoznania zgodności art. 49 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 45 ust. 2 Konstytucji. Sąd pytający nie sprecyzował bowiem zarzutów naruszenia obu wzorców ani nie przedstawił żadnej argumentacji uprawdopodobniającej niezgodność zakwestionowanej regulacji z tymi wzorcami. Tak więc nie dopełnił wymagań formalnoprawnych, które pytaniu prawnemu stawia art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, wobec czego wydanie wyroku przez Trybunał w tym zakresie było niedopuszczalne.

2.4. Trybunał, uwzględnivszy powyższe ustalenia dotyczące zakresu orzekania w niniejszej sprawie, postanowił poddać kontroli zgodność art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim w sprawach dotyczących wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wyłącza obowiązek doręczenia przez sąd uczestnikowi postępowania rejestrowego postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych wraz z uzasadnieniem, a także pozbawia uczestnika tego postępowania prawa do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego zarządzające wpis do takiego rejestru, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Ocena zgodności art. 49 ustawy zmieniającej z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Treść i zakres gwarancji wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu były już wielokrotnie wyjaśniane przez Trybunał. W swoich judykatach przypominał również o znaczeniu prawa do sądu jako jednej z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednym z fundamentów państwa prawnego (zob. np. wyrok z 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146). Konsekwentnie wskazywał, że na wysłowione w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, 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 sprawy przez sąd w rozsądnym terminie; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob., spośród ostatnich, wyrok o sygn. SK 63/12, a także wyroki z: 27 października 2015 r., sygn. K 5/14; 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14, OTK ZU A/2016, poz. 15; 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14, OTK ZU A/2016, poz. 21; 22 marca 2017 r., sygn. P 121/15, OTK ZU A/2017, poz. 18; 3 października 2017 r., sygn. SK 31/15, OTK ZU

A/2017, poz. 62; 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU A/2018, poz. 14; 8 stycznia 2019 r., sygn. SK 6/16, OTK ZU A/2019, poz. 3; 16 stycznia 2019 r., sygn. P 19/17, OTK ZU A/2019, poz. 9; 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17, OTK ZU A/2019, poz. 19; 15 maja 2019 r., sygn. SK 26/17, OTK ZU A/2019, poz. 20).

3.1.1. Możliwość powołania się na ochronę wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji w celu wykazania niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w postępowaniu przed Trybunałem wymaga jednak ustalenia, czy kwestie, które mają być rozpoznawane przez sąd na mocy stosownych przepisów ustawowych, mają charakter „sprawy” w rozumieniu tego wzorca kontroli.

W świetle orzecznictwa Trybunału, „sprawą” w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest – najogólniej ujmując – rozstrzygnięcie w sposób ostateczny o prawach lub obowiązkach danego podmiotu na podstawie norm prawnych dających się wyprowadzić z przepisów prawa (zob. wyrok o sygn. SK 63/12). Pojęcie „sprawy” trzeba przy tym rozumieć w sposób autonomiczny, a więc w oderwaniu od ustawowych rozwiązań proceduralnych. Trybunał uznaje bowiem, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie „sprawy” w przepisach ustaw proceduralnych. „Respektując ową autonomiczność pojęcia «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 [K]onstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, 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 (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” – (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Zatem „treść normatywna pojęcia «rozpatrzenie sprawy» utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach. Chodzi tu o czynność polegającą na prawnej kwalifikacji określonego stanu faktycznego na podstawie konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do danego podmiotu, która wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień bądź obowiązków tego podmiotu” (wyrok z 8 października 2013 r., sygn. K 30/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 98).

3.1.2. W niniejszym postępowaniu Trybunał uznał, że rozstrzygnięcie przez sąd o ujawnieniu danych tzw. dłużnika niewypłacalnego w rejestrze, o jakim mowa w art. 55 ustawy o KRS – który to rejestr ma charakter jawny i korzysta z domniemania prawdziwości danych w nim zawartych – stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Co prawda, nie jest sprawą z zakresu „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, niemniej jest sprawą z zakresu „ochrony prawnej”. Ta druga kategoria spraw sądowych również mieści się w ramach normowania przywołanego wzorca kontroli (zob. np., spośród ostatnich, wyrok o sygn. P 19/17, w którym Trybunał uznał za „sprawę” – w sensie art. 45 ust. 1 Konstytucji – rozpoznanie przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów wniosku Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o przeprowadzenie przeszukania lokalu przedsiębiorcy). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sądu obejmuje nie tylko prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, ale także prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim wypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej (zob. m.in., wyroki z: 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38; 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1, wraz z przywołanymi tam judykatami).

O ile sprawowanie wymiaru sprawiedliwości objęte jest wyłączną kognicją sądów (zob. art. 175 ust. 1 Konstytucji), o tyle ustawodawca zachowuje względną swobodę w zakresie przyznawania sądom zadań z zakresu ochrony prawnej. Wówczas jednak musi pamiętać o tym, że „(...) poddanie kognicji sądowej przez ustawodawstwo (...) spraw skądinąd «niekoniecznie» sądowych, powoduje podwyższenie standardu oceny [zgodności realizowanej przez Trybunał]. Postępowaniu sądowemu w sprawach, w danym systemie prawnym, powierzonych sądom (choć ta jurysdykcja mogłaby być oddana innym organom, bez szkody dla obowiązku konstytucyjnego czy też wynikającego z praw człowieka), stawia się wymagania takie same jak postępowaniu sądowemu, które z natury rzeczy «koniecznie» musi być ukształtowane jako sądowe. (...) Każda bowiem sprawa poddana jurysdykcji sądowej (także przez ustawodawstwo zwykłe), z punktu [widzenia] kwestii dostępności jurysdykcji (...), jak i rzetelności ukształtowania procedury, podlega standardom właściwym dla art. 45 Konstytucji” (wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

3.1.3. Orzeczenie sądu zarządzające ujawnienie informacji dotyczących dłużnika w jawnym zbiorze danych, jakim jest rejestr dłużników niewypłacalnych, oddziałuje w sposób bezpośredni na zakres korzystania przez dłużnika z przysługującej mu na mocy art. 51 Konstytucji tzw. autonomii informacyjnej. Jak trafnie zauważył sąd pytający, taka decyzja oddziałuje też na sferę związaną z ochroną czci i dobrego imienia (sferę dóbr osobistych), podlegającą ochronie na gruncie art. 47 Konstytucji. Może wreszcie przekładać się na zdolność osoby, której dane zostały ujawnione w rejestrze, do korzystania m.in. ze swobody wchodzenia w stosunki cywilnoprawne (choćby w ramach ogólnej klauzuli wolności ujętej w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz podejmowania działalności gospodarczej (o której mowa jest w art. 22 Konstytucji).

Trybunał, przyjmując taką kwalifikację, uwzględnił specyfikę spraw o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych, na którą zwracali uwagę zarówno sąd pytający, jak i pozostali uczestnicy niniejszego postępowania. Ujawnienie danych w takim rejestrze, mające charakter informacyjny i ostrzegawczy dla uczestników obrotu prawnego, w tym dla potencjalnych wierzycieli, ma jednocześnie swoisty „sankcyjny charakter” (choć nie jest rzecz jasna „karą” w znaczeniu art. 42 ust. 1 Konstytucji). Sąd Najwyższy, odwołując się do orzecznictwa sądowego i też wysłowionych w literaturze przedmiotu, stwierdził, że wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych „ma informować uczestników obrotu o podmiotach, które ze względu na swoją sytuację majątkową stanowią potencjalnie zagrożenie dla kontrahentów, a tym samym [ma] 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 z 16 marca 2007 r., sygn. akt III CZP 9/07; źródło: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx). Wpis do takiego rejestru „ma charakter sankcji za niespełnienie świadczenia w terminie; obrazuje on, że dłużnik był w opóźnieniu, bez względu na to, czy następnie wykonał swe zobowiązanie. Nie przedstawia więc ani stanu majątkowego dłużnika, ani nie daje podstawy do wniosku, że dłużnik jest niewypłacalny, lecz wskazuje jedynie, iż na czas nie realizował swych wymagalnych zobowiązań” (uchwała z 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III CZP 46/09). Rejestr dłużników niewypłacalnych jest „wykazem 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. W bazie danych dłużników niewypłacalnych umieszczeni są zarówno ci, którzy nieuczciwie prowadzą swoje interesy, jak i ci, którym się nie powiodło z różnych, czasem obiektywnych przyczyn. Ustawodawca, nie różnicując podstaw wpisu podmiotów, wobec których wystąpiły przesłanki zawarte w art. 55 (...) [ustawy o KRS], uznał, że zarówno okoliczności zawinione, jak i niezawinione są społecznie szkodliwe. Przyjął więc, że nale-

ży zapewnić powszechny dostęp do informacji o obydwu grupach dłużników, którzy narazili interesy kontrahentów w szeroko rozumianym obrocie” (tamże).

Trybunał zwrócił jednocześnie uwagę, że – pomimo różnicy poglądów w kwestii możliwości przypisania rejestrowi dłużników niewypłacalnych „*stricte* ewidencyjnego” charakteru – zarówno Marszałek Sejmu, jak Prokurator Generalny zajęli stanowisko, że w obecnym stanie normatywnym orzekanie o wpisie do takiego rejestru stanowi „sprawę” w sensie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, „skoro wydawanie postanowień w przedmiocie wpisów, o których mowa w art. 55 ustawy o KRS, zostało poddane pod kognicję sądu, w sprawach tych aktualizują się gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji” (pismo procesowe z 20 lutego 2019 r., s. 23), przy czym „[n]ie sposób (...) uznać, że wpisy do RDN [rejestru dłużników niewypłacalnych] (...) mają charakter czysto ewidencyjny i nie tworzą nowego stanu prawnego” (tamże, s. 24). W opinii zaś Prokuratora Generalnego, „biorąc pod uwagę charakter dóbr prawnych, których wpis do RDN dotyka, bez wątplenia należy stwierdzić, że wydanie postanowienia o wpisie do RDN jest wydaniem indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach konkretnego podmiotu prywatnego w relacji do władzy publicznej, w oparciu o prawną kwalifikację konkretnego stanu faktycznego. Trzeba więc uznać, iż postępowanie w przedmiocie umieszczenia w RDN jest «sprawą» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji” (pismo procesowe z 11 czerwca 2019 r., s. 26 i 27) – niezależnie od tego, że – zdaniem Prokuratora Generalnego – postępowanie o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych ma „charakter *stricte* ewidencyjny i stanowi zawsze konsekwencję zdarzeń wskazanych w art. 55 pkt 1-5 (...) [ustawy o KRS] (...)” – (tamże, s. 41).

W swoich pismach procesowych wszyscy uczestnicy postępowania zgodnie więc przyjęli, że rozstrzyganie przez sąd o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych jest „sprawą” w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (tak również *implicite* Rzecznik w piśmie procesowym z 18 grudnia 2018 r.). Trybunał pogląd ten podzielił.

3.1.4. Ustalenie, że rozpoznawanie przez sąd rejestrowy, z urzędu, sprawy sądowej o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, pozwoliło Trybunałowi odnieść wymagania wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu do postępowań rejestrowych, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wszczętych po 14 marca 2018 r., a więc objętych normowaniem zakwestionowanego art. 49 ustawy zmieniającej.

3.2. Na podstawie analizy treści rozpoznawanych w niniejszym postępowaniu pytań prawnych Trybunał ustalił, że niekonstytucyjność zarzucona art. 49 ustawy zmieniającej przez sąd pytający miałyby mieć dwie zasadnicze przyczyny.

Po pierwsze, sąd pytający zakwestionował ten przepis w zakresie, w jakim w postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wszczętych po 14 marca 2018 r., wyłączył obowiązek sądów doręczania uczestnikom takich postępowań postanowień o wpisach. Osią argumentacji sąd pytający uczynił standardy sprawiedliwej i jawnej procedury sądowej. Trybunał stwierdził, że rozpoznanie zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ustawy zmieniającej we wskazanym zakresie wymagało skonfrontowania jego treści z wypowiedziami trybunalskimi dotyczącymi treści drugiego z elementów prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. W szczególności, wymagało odpowiedzi na pytanie, czy ustanowione w art. 49 ustawy zmieniającej ograniczenie korzystania z konstytucyjnego prawa do procedury sądowej ukształtowanej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności w postępowaniach rejestrowych w sprawach, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wszczętych po 14 marca 2018 r., było usprawiedliwione z punktu widzenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po drugie, jak już ustalił Trybunał, sąd pytający skutecznie podniósł również zarzut niekonstytucyjności art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wyłączył prawo do wniesienia do sądu przez uczestnika postępowania rejestrowego skargi na postanowienie referendarza sądowego zarządzające wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych, jeżeli – oczywiście – postępowanie o wpis, o którym mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, zostało wszczęte po 14 marca 2018 r., a sprawa została rozpoznana przez referendarza sądowego. Trybunał wziął pod uwagę to, że – w świetle przepisów regulujących ustroj sądownictwa powszechnego (zob. w szczególności art. 149 i n. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) – referendarze sądowi nie korzystają ze statusu prawnego sędziów (nie są „sędziami” w żadnym znaczeniu), lecz są urzędnikami sądowymi, których ustawodawca upoważnił do wykonywania określonych czynności w postępowaniach sądowych – z wyłączeniem czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości (zob. art. 2 § 2 i art. 147 § 1 p.u.s.p.). Stosownie do art. 509¹ § 2 k.p.c., czynności w postępowaniach dotyczących rejestrów i ewidencji prowadzonych przez sądy może wykonywać referendarz sądowy, z wyjątkiem przygotowania i prowadzenia rozprawy, odmowy wpisu partii politycznej do ewidencji, wykreślenia wpisu partii politycznej z ewidencji oraz zawieszenia wydawania dziennika lub czasopisma. Zdaniem Trybunału, z uwagi na ustrojowy status referendarzy sądowych rozpoznanie spraw dotyczących wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych przez referendarza sądowego nie mogło być uznane za realizację pierwszego z elementów konstytucyjnego prawa do sądu, jakim jest prawo dostępu do sądu rozumianego jako organ władzy sądowniczej o określonej charakterystyce (w szczególności jako organ niezależny, bezstronny i niezawisły). Dopiero ewentualne skorzystanie przez uczestnika postępowania rejestrowego z ustawowego środka prawnego, takiego jak skarga na orzeczenie referendarza sądowego, uruchamiałoby postępowanie przed „sądem” (w znaczeniu konstytucyjnym), orzekającym jako „sąd pierwszej instancji”. Tymczasem, w myśl art. 49 ustawy zmieniającej, postanowienia o wpisach, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wydane w postępowaniach rejestrowych wszczętych po 14 marca 2018 r., nie podlegają zaskarżeniu. Ustawodawca wyłączył tym samym również prawo do wniesienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego. Trybunał musiał rozważyć, czy takie ograniczenie korzystania z konstytucyjnego prawa do uruchomienia postępowania przed „sądem” właściwym do rozpatrzenia „sprawy” w sensie art. 45 ust. 1 Konstytucji było uzasadnione zgodnie z wymogami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3. Trybunał, wypowiadając się na temat konstytucyjnych standardów sprawiedliwej i jawnej procedury sądowej, wskazywał, że do najważniejszych elementów tej gwarancji należą: konieczność zapewnienia sądowi możliwości wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy, prawo strony postępowania do bycia wysłuchaną, jej prawo do bycia informowaną (z czym wiąże się obowiązek sądu ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, zapobiegający jego dowolności i arbitralności), a także prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia sądowego (zob. np. wyrok z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 101, wraz ze wskazanymi tam judykatami). Trybunał, rekonstruując tzw. tożsamość konstytucyjną sądów (wymiaru sprawiedliwości), wyjaśniał, że – oprócz oczywistych wymogów niezależności, bezstronności i niezawisłości sądu – składają się na nią również: odrzucenie dowolności i arbitralności działania sądu, zapewnienie zainteresowanym podmiotom udziału w postępowaniu, traktowanie jawności postępowania jako zasady, a także wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne i weryfikowalne uzasadnienia (zob. m.in. wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Nawet najstarsze zbadanie sprawy przez sąd nie może być dla stron „ukryte” (tamże) na skutek wprowadzenia rozwiązań zakładających ograniczenie jawności wewnętrznej postępowania (np. w związku z brakiem obowiązku informowania o terminie posiedzenia sądowego) czy

braku konieczności ujawnienia uczestnikowi (stronie) postępowania motywów orzeczenia. Uzasadnienie orzeczeń sądowych jest „decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki” (postanowienie z 11 kwietnia 2005 r., sygn. SK 48/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45), jednakże ta gwarancja traci realne znaczenie, jeżeli przepisy procedury zwalniają sąd od obowiązku doręczenia uczestnikowi (stronie) postępowania treści orzeczenia wraz z jego uzasadnieniem. W wyroku pełnego składu z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79), Trybunał wyraźnie podkreślił, że „w postępowaniu, które toczy się z wyłączeniem udziału skarżącego (...), uzasadnienie wyroku sądu stanowi dla skarżącego jedyne źródło informacji co do motywów, zarówno prawnych, jak i faktycznych, które przesądziły o przyjęciu przez sąd rozstrzygnięcia [o] określonej treści. Z drugiej strony uzasadnienie jako element, który musi towarzyszyć rozstrzygnięciu sądowemu, uznawane jest za konieczny składnik w świetle prawa do odwołania oraz kasacyjnego modelu postępowania przed sądem drugiej instancji”. Pozbawienie uczestnika (strony) postępowania sądowego możliwości zapoznania się z uzasadnieniem orzeczenia sądowego wydanego w pierwszej instancji – z czym bezpośrednio wiąże się konieczność doręczenia mu takiego orzeczenia – może być uznane nie tylko za naruszenie prawa do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury sądowej, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także prawa do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, wysłowionego w art. 78 Konstytucji (zob. np. wyrok z 23 maja 2018 r., sygn. SK 8/14, OTK ZU A/2018, poz. 34; w niniejszej sprawie zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji nie został podniesiony jednak przez sąd pytający, wobec czego w tym zakresie Trybunał się nie wypowiedział).

3.4. Jeśli chodzi zaś o standardy konstytucyjne relewantne do oceny ustawowych rozwiązań proceduralnych stosowanych w sprawach sądowych, które zostały przekazane referendarzom sądowym, Trybunał wyjaśniał już, że „[z] punktu widzenia obowiązku ochrony konstytucyjnych wartości powierzenie wykonywania określonych funkcji z zakresu ochrony prawnej wykonywanej przez sądy referendarzom sądowym, pozbawionym z mocy prawa cechy niezawisłości, nie zwalnia ustawodawcy od zagwarantowania wymaganych przez art. 45 Konstytucji standardów” (wyrok o sygn. P 4/04). „Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. (...) 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. (...). [J]eżeli 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” (wyrok o sygn. P 38/08). Na gruncie spraw dotyczących kosztów postępowań sądowych Trybunał stwierdził, że „[u]poważnienie 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” (tamże).

Z orzecznictwa trybunalskiego wynika więc, że w sprawach z zakresu tzw. ochrony prawnej ustawodawca może powierzyć dokonywanie – w zastępstwie sądów – niektórych czynności urzędnikom sądowym, jakimi są referendarze sądowi. Niemniej jednak, jeżeli rozstrzygnięcie w określonej sprawie miałoby wiązać się z ingerencją w sferę podstawowych wol-

ności lub praw jednostek, dokonywanie takich czynności przez urzędników sądowych może mieć miejsce tylko pod kontrolą sądów. Innymi słowy, w takich sprawach jednostka musi mieć zapewnione prawo skorzystania ze środka umożliwiającego uruchomienie przed niezależnym, niezawisłym i bezstronnym sądem kontroli orzeczeń referendarzy sądowych, ingerujących w jej podstawowe wolności lub prawa.

3.5. Trybunał, podtrzymując swój pogląd, że każda sprawa poddana jurysdykcji sądów przez ustawodawcę – nawet jeżeli z Konstytucji nie wynikał obowiązek jej poddania pod ich kognicję – podlega standardom wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji z punktu widzenia zarówno dostępności jurysdykcji, jak i rzetelności procedury sądowej, ocenił w niniejszej sprawie, czy art. 49 ustawy zmieniającej, ograniczający w postępowaniach rejestrowych wszczętych po 14 marca 2018 r. w sprawach, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, możliwość skorzystania z gwarancji prawa do sądu, mianowicie z prawa dostępu do sądu (w związku z wyłączeniem skargi na orzeczenie referendarza sądowego zarządzające wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych) oraz z prawa do uzyskania wiedzy o motywach rozstrzygnięcia dzięki doręczeniu orzeczenia wraz z uzasadnieniem, był uzasadniony zgodnie z warunkami, które wyznacza art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Za punkt odniesienia Trybunał przyjął jednocześnie tezy wysłowione w uzasadnieniu przywołanego już wyroku pełnego składu o sygn. P 37/09, zgodnie z którym: „[s]woboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza bowiem dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia «sprawy» – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu”.

3.5.1. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „[o]graniczenia 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 świetle orzecznictwa Trybunału, ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw muszą spełniać przesłanki adekwatności (celowości), konieczności (niezbędności) oraz proporcjonalności *sensu stricto* (zob., spośród ostatnich, wyrok o sygn. SK 6/16).

3.5.2. Trybunał, weryfikując przesłankę adekwatności (celowości) ograniczeń, jakie zostały wprowadzone na mocy art. 49 ustawy zmieniającej, musiał najpierw ustalić *ratio legis* tego przepisu. Nie została ona wprost wskazana w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw. Projektodawca ograniczył się do wyjaśnienia, że wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych mają, w jego ocenie, identyczny charakter jak tzw. wpisy ewidencyjne w dziale 4 rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, co w sposób „oczywisty” uzasadnia potrzebę tożsameszego „uproszczenia” procedury (zob. druk sejmowy nr 2067/VIII kadencja, s. 129). Odnośnie do wpisów ewidencyjnych w dziale 4 rejestru przedsiębiorców projektodawca przyjął, że ich rola ogranicza się do ujawnienia w rejestrze informacji o orzeczeniach wydanych przez sąd lub organ administracyjny lub egzekucyjny. „W tego typu sprawach sąd rejestrowy nie przeprowadza kontroli czynności leżących u podstaw wpisu, nie bada zasadności i poprawności wydania orzeczenia stanowiącego podstawę wpisu” (tamże, s. 87), w związku z czym „[n]ie

ma zatem potrzeby utrzymywania środków zaskarżenia od tego typu orzeczeń sądów rejestrowych, czyli od postanowień zarządzających wpis do rejestru treści rozstrzygnięcia innego sądu lub organu, gdyż orzeczenie sądu rejestrowego nie kształtuje żadnego stanu” (tamże, s. 90).

Jak stwierdził Marszałek Sejmu, *ratio legis* rozwiązań przyjętych w art. 49 ustawy zmieniającej było „wyeliminowanie nieefektywnego działania sądu, które w żaden sposób nie wpływa na «wzmocnienie wiarygodności i bezpieczeństwa obrotu»” (pismo procesowe z 20 lutego 2019 r., s. 5). Zdaniem Prokuratora Generalnego, „szczególny, ewidencyjny charakter” wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych, które są „konsekwencją wcześniejszych zdarzeń prawnych” wiadomych uczestnikom postępowań rejestrowych, a także możliwość korzystania ze środków ochrony w postępowaniach poprzedzających postępowania rejestrowe, świadczą o proporcjonalności ograniczeń korzystania z gwarancji składających się na prawo do sądu wynikających z tego przepisu (zob. pismo procesowe z 11 czerwca 2019 r., s. 36).

3.5.3. Trybunał wziął jednak pod uwagę, że ustawodawca, nowelizując ustawę o KRS, utrzymał model, zgodnie z którym rejestr dłużników niewypłacalnych – do czasu jego ostatecznego zniesienia (co ma nastąpić 1 grudnia 2020 r.) – nadal ma wchodzić w skład Krajowego Rejestru Sądowego, a podejmowanie rozstrzygnięć zarządzających wpis ma być kompetencją sądów rejestrowych i następować w sądowym postępowaniu nieprocesowym (rejestrowym).

Stosownie do art. 694⁶ § 2 k.p.c., sąd rejestrowy z urzędu sporządza uzasadnienie postanowienia co do istoty sprawy, które zostało wydane z urzędu. Normy tej art. 49 ustawy zmieniającej nie wyłączył w odniesieniu do postępowań w sprawach o wpisy, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wszczętych po 14 marca 2018 r. W dalszym zatem ciągu sądy *de lege lata* są obowiązane sporządzić uzasadnienia postanowień zarządzających wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych. Takie postanowienia nie są jednak później doręczane. Zgodnie z art. 357 § 2 zdanie pierwsze k.p.c., postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu obu stronom, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Takim przepisem, który „stanowi inaczej” w znaczeniu art. 357 § 2 zdanie pierwsze *in fine* k.p.c., jest właśnie art. 49 ustawy zmieniającej.

Trybunał uznał, że nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby postanowienie o wpisie, wydane w postępowaniu rejestrowym wszczętym po 14 marca 2018 r. w sprawie, o której mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, nie podlegało obowiązkowi doręczenia uczestnikowi postępowania. Trudno uznać, że taka czynność urzędowa sądów mogłaby być uznana za generującą obciążenie sądu pracą w stopniu uzasadniający ograniczenie prawa uczestnika postępowania sądowego do bycia poinformowanym o jego wyniku. Wyłączenie obowiązku doręczenia postanowienia uczestnikowi postępowania objętego normowaniem art. 49 ustawy zmieniającej jawi się tym bardziej jako nieuzasadnione, jeżeli uwzględni się, że ustawodawca nie uchylił obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia. Sporządzanie przez sąd uzasadnienia, które miałyby nie podlegać doręczaniu wraz z postanowieniem uczestnikowi postępowania, nie może w takich okolicznościach stanowić, wymaganego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, środka ochrony przed pomyłkami w działaniu sądu lub urzędników sądowych (tj. referendarzy) ani gwarancji transparentności procedury sądowej. W niniejszej sprawie kwestia ta miała tym większe znaczenie, że postanowienia o wpisie są wydawane, co do zasady, przez referendarzy sądowych. Skoro czynności dokonywane przez urzędników sądowych, mające znaczenie dla podstawowych wolności i praw jednostek, powinny podlegać efektywnej kontroli sądowej, to brak obowiązku doręczenia osobie, której wpis dotyczy, postanowienia o wpisie – wraz z jego uzasadnieniem – wydanego przez referendarza taką kontrolę w rzeczywistości uniemożliwia.

Zdaniem zatem Trybunału, pozbawienie uczestników postępowań, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, prawa do otrzymania informacji o wyniku postępowania o wpis do rejestru w drodze doręczenia postanowienia nie jest przydatne, ani tym bardziej konieczne i proporcjonalne z punktu widzenia celów regulacji, jaką było usprawnienie działalności sądów rejestrowych. Jeżeli ustawodawca dostrzegł konieczność ograniczenia stopnia obciążenia sądów sprawami z zakresu ochrony prawnej, mógł podjąć decyzję o rezygnacji z sądowego prowadzenia rejestru dłużników niewypłacalnych – uznanego skądinąd przez ustawodawcę za rozwiązanie niefunkcjonalne – w krótszej perspektywie czasowej. Skoro jednak podjął decyzję o zachowaniu na określony czas takiego rejestru jako elementu Krajowego Rejestru Sądowego i pozostawieniu spraw o wpis w kognicji sądów, nie mógł w sposób arbitralny ograniczyć możliwości korzystania przez uczestników postępowań sądowych z gwarancji wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu, w tym wyłączyć prawa do otrzymania informacji o wyniku postępowania. Nieuzasadnione pozbawienie takiego prawa na podstawie art. 49 ustawy zmieniającej stanowiło naruszenie standardów sprawiedliwej i jawnej procedury sądowej.

Z tego względu Trybunał orzekł, że art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim w sprawach dotyczących wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wyłącza obowiązek doręczenia przez sąd uczestnikowi postępowania rejestrowego postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych wraz z uzasadnieniem, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.5.4. W niniejszej sprawie Trybunał musiał również rozstrzygnąć, czy za środek przydatny, niezbędny i proporcjonalny z punktu widzenia celu legislacyjnego, jakim było usprawnienie funkcjonowania sądów rejestrowych, mogło być uznane pozbawienie prawa wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych.

Trybunał stwierdził, że ze względu na ustrojowy status referendarzy sądowych takie rozwiązanie legislacyjne oznaczało w istocie pozbawienie osoby wpisanej do tego rejestru prawa do zainicjowania postępowania przed sądem w znaczeniu konstytucyjnym. Uczestnik postępowania rejestrowego prowadzonego przez referendarza sądowego (do czego tego ostatniego upoważnił ustawodawca na mocy art. 509¹ § 2 k.p.c.) został pozbawiony prawa wniesienia „sprawy” (w znaczeniu konstytucyjnym) do organu sądowego, pomimo że ustawodawca teoretycznie zachował model rozpoznawania spraw o wpisy, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, przez sądy rejestrowe do czasu ostatecznego zniesienia rejestru dłużników niewypłacalnych. W takich okolicznościach „podwyższenie” standardu postępowań w tego typu sprawach z zakresu ochrony prawnej stało się w konsekwencji w istocie pozorne.

Zdaniem Trybunału, ogólny cel legislacyjny w postaci poprawy efektywności sądów rejestrowych nie mógł być dostatecznym uzasadnieniem wprowadzenia rozwiązania legislacyjnego pozbawiającego uczestnika postępowania o – *de lege lata* – charakterze sądowym prawa przedłożenia „sprawy” sądowi, który miałby dokonać kontroli czynności urzędnika sądowego (tj. referendarza sądowego). Rozstrzygnięcie ustawodawcze zostało obciążone wewnętrzną niespójnością, albowiem, z jednej strony, postępowania dotyczące wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, pozostały w kompetencji sądów, lecz, z drugiej strony, uczestnicy tego typu postępowań – do których prowadzenia zostali upoważnieni urzędnicy sądowi, jakimi są referendarze sądowi – na podstawie art. 49 ustawy zmieniającej zostali pozbawieni środka dostępu do sądu, mianowicie skargi na orzeczenie referendarza sądowego.

Trybunał nie zakwestionował oczywiście poglądu, w świetle którego rola sądu w postępowaniu rejestrowym dotyczącym wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych nie może polegać na ponownej kontroli prawidłowości prawomocnych orzeczeń sądowych, które mają stanowić podstawę dokonania wpisu. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, „[p]rzyczyny niewypła-

calności mogą być różne, jednakże nie podlegają one badaniu w postępowaniu o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych” (postanowienie SN z 19 lutego 2013 r., sygn. akt V CK 7/03). Niemniej – jak trafnie zauważył to sąd pytający – sąd rejestrowy musi za każdym razem ustalić, czy w ogóle istnieją formalne podstawy dokonania wpisu.

Sprawy o wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych są rozpoznawane, co do zasady, na posiedzeniu niejawnym przez referendarzy sądowych. Dopóty, dopóki sprawy te należą – z woli ustawodawcy – do kompetencji sądów, to z perspektywy wymogów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji osoba wpisana do rejestru dłużników na mocy postanowienia referendarza sądowego powinna mieć zapewnione nie tylko prawo do otrzymania informacji o wydaniu takiego postanowienia i jego treści, ale także prawo do przedstawienia sprawy organowi będącemu sądem w konstytucyjnym rozumieniu. Oba te prawa zostały wyłączone przez art. 49 ustawy zmieniającej w odniesieniu do postępowań rejestrowych wszczętych po 14 marca 2018 r. Jednocześnie ustawodawca nie wskazał konkretnego uzasadnienia takich ograniczeń korzystania z gwarancji wywodzonych z konstytucyjnego prawa do sądu. Nie mogła być za takie uznana ogólnie wysłowiona potrzeba usprawnienia funkcjonowania sądów rejestrowych, zważywszy, że postępowania w sprawie wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych ustawodawca ukształtował jako postępowania sądowe.

W tych okolicznościach Trybunał orzekł, że art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim w sprawach dotyczących wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, pozbawia uczestnika postępowania rejestrowego prawa do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego zarządzające wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Uwagi końcowe.

W niniejszym postępowaniu Trybunał orzekł, że art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim w sprawach dotyczących wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wyłącza obowiązek doręczenia przez sąd uczestnikowi postępowania rejestrowego postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych wraz z uzasadnieniem, a także pozbawia uczestnika tego postępowania prawa do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego zarządzające wpis do takiego rejestru, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie.

W sentencji niniejszego orzeczenia Trybunału przyjęto zatem formułę tzw. wyroku zakresowego. Było to konsekwencją zasady związania Trybunału zakresem zaskarżenia (zob. art. 67 u.o.t.p.TK), który został wyznaczony przez, z jednej strony, okoliczności spraw, na kanwie których sąd pytający przedstawił pytania prawne (tj. spraw o wpisy, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS; poza zakresem orzekania pozostał art. 49 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim ma zastosowanie do spraw o wpisy, o których mowa w art. 41 pkt 5 i art. 55 pkt 1-3 ustawy o KRS), oraz, z drugiej strony, przesłanki warunkujące dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytań prawnych przedstawionych w trybie opisanym w art. 193 Konstytucji, w szczególności warunek, aby wyrok Trybunału wydany po rozpoznaniu tych pytań miał znaczenie dla rozstrzygnięcia spraw zawisłych przed sądem pytającym (tzw. przesłanka funkcjonalna).

Orzeczenie Trybunału wydane w niniejszej sprawie – po jego niezwłocznym opublikowaniu w dzienniku urzędowym stosownie do dyspozycji art. 190 ust. 2 Konstytucji – wywoła skutek określony w art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, mianowicie art. 49 ustawy zmieniającej utraci moc obowiązującą w zakresie, w jakim dotyczył postępowań rejestrowych w sprawach o wpisy, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, wszczętych po 14 marca 2018 r. W tych postępowaniach znajdą zastosowanie ogólne reguły dotyczące postępowań rejestrowych, wynikające z przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

W szczególności sądy będą zobligowane doręczać uczestnikom postępowań rejestrowych postanowienia wraz z uzasadnieniami, a uczestnicy postępowań będą mogli korzystać z prawa do wnoszenia skarg na postanowienia referendarzy sądowych. Niniejsze orzeczenie Trybunału nie wywoła takich skutków w odniesieniu do postępowań rejestrowych wszczętych po 14 marca 2018 r. w sprawach o wpisy, o których mowa w art. 41 pkt 5 i art. 55 pkt 1-3 ustawy o KRS. W tym zakresie niezbędna staje się, zdaniem Trybunału, interwencja ustawodawcy, który zapewni we wszystkich podobnych klasach spraw sądowych analogiczne uprawnienia procesowe ich uczestników.

Z uwagi na przesłankę funkcjonalną, Trybunał nie wypowiedział się w niniejszym postępowaniu w kwestii konstytucyjności wyłączenia na mocy art. 49 ustawy zmieniającej prawa do odwołania (apelacji) od postanowień zarządzających wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych wydanych przez sąd rejestrowy działający jako „sąd pierwszej instancji”.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.