

18/2/A/2013

WYROK

z dnia 26 lutego 2013 r.

Sygn. akt K 15/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Mirosław Granat
Piotr Tuleja,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 lutego 2013 r., wniosku Stowarzyszenia Syndyków, Likwidatorów i Sanatorów z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawiają syndyków – osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzonych przez sądy okręgowe, słuszenie nabytego – na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512, ze zm.) w związku z przepisami wydanego na podstawie delegacji zawartej w tym akcie prawnym rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości (Dz. U. Nr 55, poz. 359) – prawa wykonywania czynności syndyka w postępowaniu upadłościowym, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1-3 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, ze zm.) w zakresie, w jakim, dla wykonywania określonych czynności w postępowaniu upadłościowym, wymagają od syndyków, tj. osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzonych przez sądy okręgowe na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej powołanego w punkcie 1 w związku z przepisami wydanego na podstawie delegacji zawartej w tym akcie prawnym rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości powołanego w punkcie 1, uzyskania licencji wydawanej na podstawie przepisów tej ustawy, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1) art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112 i 1529),

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 marca 2013 r. w Dz. U. poz. 351.

2) art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, z 2009 r. Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 239, poz. 1590 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622)

w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków wymagają uzyskania licencji syndyka, są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 2 czerwca 2010 r. Stowarzyszenie Syndyków, Likwidatorów i Sanatorów (dalej: wnioskodawca) zakwestionowało zgodność z art. 2 Konstytucji:

– art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, ze zm.; dalej: prawo upadłościowe z 2003 r.) w zakresie, w jakim pozbawia słusznie nabytego prawa wykonywania czynności syndyka osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości (Dz. U. Nr 55, poz. 359; dalej: rozporządzenie z 1998 r.),

– art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, ze zm.; dalej: ustawa o licencji) w zakresie, w jakim do wykonywania określonych czynności w postępowaniu upadłościowym wymagają uzyskania licencji wydawanej na podstawie przepisów tej ustawy od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r.

Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie obowiązku uzyskania licencji syndyka przez osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. narusza prawa nabyte tych osób oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wpisanie na listę kandydatów uprawniało do wykonywania czynności syndyka, a więc jest to prawo podmiotowe słusznie nabyte.

Wnioskodawca podkreślił, że ustawodawca, wprowadzając licencję, nie wskazał, jakie normy, zasady lub wartości konstytucyjne przemawiały za wymogiem uzyskania licencji również przez osoby, które w uprzednim stanie prawnym wykonywały funkcję syndyków. Takie rozwiązanie normatywne ma charakter arbitralny. Ustawodawca nie określił bowiem, jakie okoliczności z dotychczasowej działalności syndyków uzasadniają wprowadzenie nowej regulacji.

O braku szczególnych okoliczności świadczy to, że ustawodawca nie wprowadził w praktyce licencji syndyka równocześnie z reformą prawa upadłościowego. Od wejścia w życie prawa upadłościowego z 2003 r. do wejścia w życie ustawy o licencji minęły 4 lata, a ponadto na podstawie przepisów przejściowych (art. 25 ustawy o licencji) osoby wpisane na listy kandydatów mogły wykonywać funkcje syndyka przez trzy lata od wejścia w życie

ustawy o licencji. A więc skoro przez siedem lat dopuszczono dalsze wykonywanie funkcji syndyków przez osoby wpisane na listy kandydatów, to brak przeciwwskazań do utrzymania ich uprawnień bezterminowo.

Zdaniem wnioskodawcy, istniała możliwość wprowadzenia systemu kwalifikacyjnego dla syndyków, który nie naruszałby praw nabytych. Jeden z wniosków mniejszości zgłoszony w toku prac legislacyjnych nad ustawą o licencji przewidywał zwolnienie z obowiązku zdania egzaminu osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków, pod warunkiem że przez co najmniej osiem lat wykonywały funkcję syndyka w co najmniej dziesięciu różnych postępowaniach upadłościowych, a do tego nie zostały skreślone z listy kandydatów na syndyków ani też odwołane z funkcji syndyka z powodu nienależytego wykonywania obowiązków.

Wnioskodawca wywiódł, że różnica pomiędzy warunkami wpisu na listę kandydatów na syndyków a uzyskaniem licencji polega przede wszystkim na konieczności zdania egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. W ocenie wnioskodawcy, żaden egzamin nie jest w stanie zweryfikować całości posiadanej wiedzy, a tym bardziej nie gwarantuje umiejętności jej zastosowania. Natomiast osoby posiadające doświadczenie pracy jako syndycy nabyły bardzo istotnych umiejętności praktycznych.

Przyjęte rozwiązanie nie jest również korzystne z punktu widzenia praw obywateli, ponieważ w ciągu półtora roku od wejścia w życie ustawy o licencji licencję uzyskało niespełna 70 osób, co wskazuje na ryzyko braku odpowiedniej liczby osób mogących pełnić funkcje w postępowaniu upadłościowym, co może godzić w porządek prawny państwa.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 września 2010 r. zajął stanowisko, że:

- art. 157 w związku z art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 1 i art. 2 ustawy o licencji nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji,
- art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o licencji w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzone przez sądy okręgowe, na podstawie rozporządzenia z 1998 r., do wykonywania czynności syndyka wymaga złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu dostrzegł przede wszystkim oczywistą omyłkę pisarską, ponieważ w *petitum* wniosku wskazano art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r., a w jego treści przywołano art. 541, który ma bezpośredni związek z problematyką kwalifikacji syndyków.

W zakresie merytorycznej oceny wniosku podniósł problem określenia przedmiotu wniosku, gdyż wykluczenie możliwości dalszego powierzenia funkcji syndyka po upływie trzyletniego okresu przejściowego osobom, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków, ale nie uzyskały licencji syndyka, wynika *a contrario* z art. 25 ustawy o licencji. Natomiast kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy wprowadzają generalny obowiązek posiadania licencji syndyka, a dopiero art. 25 ustawy o licencji przesądza, że po upływie okresu przejściowego obowiązku temu podlegają również osoby dotychczas wykonujące funkcje syndyka. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawca nie kwestionuje generalnego wymogu uzyskania licencji syndyka jako przesłanki powołania na tę funkcję, ale jedynie nie akceptuje warunków uzyskania licencji (określonych w art. 3 ustawy o licencji), w tym w szczególności wymogu złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu przez osoby, które mogły być powołane na funkcję syndyków na podstawie rozporządzenia z 1998 r. Marszałek Sejmu uznał, że nie istnieje adekwatny związek treściowy między art. 157 ust. 1 w związku z art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. oraz art. 1 i art. 2 ustawy o licencji a zarzutami wnioskodawcy.

W odniesieniu do art. 3 ustawy o licencji Marszałek wskazał, że osobom, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków, nie przysługuje z tego tytułu prawo podmiotowe, ponieważ nie mają roszczenia o wyznaczenie przez sąd w konkretnym postępowaniu. Taki stan można oceniać co najwyżej w kategoriach maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy podlegającej ochronie konstytucyjnej, ponieważ osoby wpisane na listy kandydatów mogą zostać wyznaczone na syndyków w konkretnej sprawie.

Wprowadzony przez ustawę o licencji wymóg zdania egzaminu, traktowany jako przesłanka uzyskania tej licencji również przez osoby wpisane dotychczas na listy kandydatów na syndyków, ma na celu zapewnienie, że osoby ubiegające się o licencję będą dysponowały specjalistyczną wiedzą i kwalifikacjami umożliwiającymi im prawidłowe wykonywanie funkcji syndyka. Egzamin pozwala na obiektywną weryfikację kwalifikacji tych osób jeszcze na etapie ubiegania się przez nie o uzyskanie licencji syndyka. A jednocześnie eliminuje osoby nieposiadające wiedzy teoretycznej i przygotowania praktycznego.

Przed wejściem w życie ustawy o licencji istniało, zdaniem Marszałka Sejmu, realne niebezpieczeństwo powierzenia funkcji syndyka, zarządcy lub nadzorcy sądowego osobom, które zostały wpisane na listę kandydatów pomimo braku odpowiednich kwalifikacji. Dlatego wprowadzenie obowiązkowego egzaminu jest uzasadnione przez takie konstytucyjne wartości, jak: swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), ochrona prawa własności i innych praw majątkowych osób związanych gospodarczo z przedsiębiorstwem upadłego (art. 64 Konstytucji), a także ochrona uzasadnionych interesów pracowników zatrudnionych w tym przedsiębiorstwie (art. 65 Konstytucji).

Zdaniem Marszałka, egzamin stanowi najlepszy sposób weryfikacji interdyscyplinarnej wiedzy i kwalifikacji kandydatów na syndyków. Rozporządzenie z 1998 r. przewidywało wymóg znajomości przez kandydata na syndyka prawa gospodarczego, cywilnego, pracy oraz finansów, jednak nie określało zasad obiektywnej weryfikacji, czy dana osoba jest odpowiednio przygotowana do prawidłowego wykonywania zadań w postępowaniu upadłościowym.

Ograniczając uprawnienia osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków, ustawodawca wprowadził odpowiednie rozwiązania przejściowe – zawarte w art. 25 ustawy o licencji.

Jeśli chodzi o niewielką liczbę osób, które uzyskały licencję, to zdaniem Marszałka Sejmu jest to okoliczność irrelevantna dla oceny konstytucyjności. Może natomiast wynikać z niskiego poziomu wiedzy kandydatów albo też z bojkotu procedury egzaminacyjnej przez osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków, liczące na wywarcie presji na ustawodawcę, w celu takiej zmiany prawa, dzięki której otrzymają licencje bez egzaminu. Ponadto ustawodawca już po wejściu w życie ustawy o licencji zdecydował o uproszczeniu egzaminu. Nastąpiło to przez rezygnację z części ustnej egzaminu – zgodnie z art. 8 ustawy o licencji zmienionym od 1 stycznia 2011 r. przez art. 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o licencji syndyka (Dz. U. Nr 239, poz. 1590; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.).

3. W piśmie z 25 lutego 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Według Prokuratora art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o licencji w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków, prowadzone przez sądy okręgowe na podstawie rozporządzenia z 1998 r., wymaga złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu jako warunku uzyskania licencji, niezbędnej do wykonywania czynności syndyka, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu – z

powodu niedopuszczalności orzekania.

Prokurator Generalny wskazał, że istotą zarzutów wniosku jest wprowadzenie wymogu zdania egzaminu przez osoby wpisane na listę kandydatów na syndyków, jako warunku uzyskania przez te osoby licencji. Dlatego niedopuszczalne w niniejszej sprawie jest orzekanie o wskazanych we wniosku przepisach prawa upadłościowego z 2003 r., a także art. 1 i art. 2 ustawy o licencji, ponieważ wnioskodawca nie kwestionuje samej licencji jako podstawy wykonywania czynności syndyka.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, budzi wątpliwości kwalifikowanie przez wnioskodawcę wpisu na listę kandydatów na syndyków jako źródła prawa podmiotowego. Jest to bowiem jedynie potwierdzenie kwalifikacji do uzyskania określonych praw, uzależnione jednak od spełnienia dodatkowego warunku, jaki stanowiło powołanie przez sąd w konkretnym postępowaniu do pełnienia funkcji syndyka. Dopiero w chwili powołania do wykonywania funkcji syndyka w danej sprawie powstaje prawo podmiotowe. Ze względu na powyższe wątpliwości Prokurator wskazał, że ocena konstytucyjności powinna być prowadzona z punktu widzenia zgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nie ochrony praw nabytych.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie badał już kwestię weryfikacji uprawnień zawodowych i uznał ich konstytucyjność, m.in. w wyrokach z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 166) oraz 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89).

Powody wprowadzenia licencji syndyka zostały w sposób całościowy przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy o licencji. Wprowadzenie licencji syndyka i egzaminu jako warunku jej uzyskania służy zapewnieniu lepszej ochrony wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), konstytucyjnej ochrony pracy (art. 24 Konstytucji). W postępowaniu upadłościowym konieczne jest bowiem zbilansowanie interesów wszystkich zaangażowanych podmiotów – zarówno upadłego jak i wierzycieli oraz pracowników.

Jak wskazał sam wnioskodawca, dotychczasowy system wyłaniania kandydatów na syndyków miał charakter formalny, ponieważ określone w rozporządzeniu z 1998 r. warunki nie były weryfikowane, co doprowadziło do tego, że jedynie część osób wpisanych na listy wykonywała funkcje syndyka.

Ustawodawca wprowadził dla osób dotychczas wykonujących funkcje syndyka możliwości przystosowania się do nowej regulacji prawnej, czego wyrazem jest przepis przejściowy – art. 25 ustawy o licencji, wprowadzający okres trzech lat na uzyskanie licencji. Ponadto na podstawie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. okres ten przedłużono o dodatkowe 9 miesięcy i wprowadzono ułatwienia w samym egzaminie, który ma obecnie jedynie formę pisemną. W okresie przejściowym osoby wpisane na listę kandydatów na syndyka mogły być powoływane do pełnienia funkcji w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym pomimo braku licencji.

Trudno uznać warunek zdania egzaminu za zbyt dolegliwy i niemożliwy do spełnienia, zwłaszcza dla osób doświadczonych, które w praktyce wykonywały już czynności syndyka.

II

Na rozprawie 26 lutego 2013 r. pełnomocnik wnioskodawcy poinformował, że 8 września 2012 r. została zmieniona dotychczasowa nazwa wnioskodawcy. Stowarzyszenie Syndyków, Likwidatorów i Sanatorów otrzymało nazwę Federacja Syndyków Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana ta została, według zapewnienia pełnomocnika, ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym. Na potwierdzenie powyższej okoliczności

przedstawił komputerowy wydruk informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z rejestru. Niezmieniona pozostała forma prawna stowarzyszenia.

Odpowiadając na pytania składu orzekającego, pełnomocnik wnioskodawcy wskazał, że zamiarem wnioskodawcy było zaskarżenie art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. w związku z art. 545 tej ustawy. Równocześnie przyznał, że we wniosku nie przedstawiono argumentacji wskazującej na potrzebę oceny art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. Istota pierwszego z zarzutów wnioskodawcy dotyczy art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r.

Podczas rozprawy przedstawiciel Sejmu zmodyfikował pisemne stanowisko sformułowane przez Marszałka Sejmu, wnioskując o uznanie, że:

- art. 157 w związku z art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 1 i art. 2 ustawy o licencji nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji,
- art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o licencji w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzone przez sądy okręgowe, na podstawie rozporządzenia z 1998 r., do wykonywania czynności syndyka wymaga złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca zwrócił się o przeprowadzenie kontroli wybranych przepisów dwóch ustaw. Trybunał Konstytucyjny najpierw przeanalizował wniosek i jego uzasadnienie w celu określenia przedmiotu kontroli.

Zaskarżony został art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112, ze zm.; dalej: prawo upadłościowe z 2003 r.), który stanowi, że syndykiem, nadzorcą sądowym albo zarządcą może być osoba fizyczna posiadająca licencję syndyka. Przepis ten wprowadza zasadę, że wykonywanie określonych funkcji w postępowaniach upadłościowych lub naprawczych jest uwarunkowane uzyskaniem uprawnienia w postaci licencji. Jednakże prawo upadłościowe z 2003 r. nie reguluje, czym jest licencja. Art. 157 ust. 3 zawiera odesłanie do odrębnej ustawy, która ma określić zarówno istotę licencji, jak też tryb i warunki jej nabycia. Zakresowe zaskarżenie art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. wskazuje, że wnioskodawca zakwestionował wprowadzenie obowiązku posiadania licencji jako przesłanki powierzenia funkcji syndyka, osobom wpisanym na listy kandydatów na syndyków, prowadzone przez prezesów sądów okręgowych w latach 1998-2007.

Wnioskodawca zaskarżył art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. w związku z jednym z przepisów końcowych tej ustawy. W *petitum* wniosku przywołano art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r., który jest przepisem uchylającym następujące akty prawne:

- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512, ze zm.; dalej: prawo upadłościowe z 1934 r.);
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Przepisy wprowadzające prawo upadłościowe (Dz. U. Nr 93, poz. 835, ze zm.);
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz. U. Nr 93, poz. 836, ze zm.).

Jednakże w dalszej części wniosku przepis ten nie został w żaden sposób przywołany. Nie wskazano też jakichkolwiek argumentów na rzecz potrzeby

uwzględnienia art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. jako przepisu związkowego, mającego podlegać kontroli konstytucyjności wraz z art. 157 ust. 1. Natomiast w uzasadnieniu wniosku został zacytowany art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. Jest to przepis przejściowy, który utrzymywał do czasu wydania ustawy o licencji dotychczasowy system kwalifikacji kandydatów na syndyków oraz ich list prowadzonych przez prezesów sądów okręgowych. Podczas rozprawy pełnomocnik wnioskodawcy potwierdził wskazanie jako przepisu związkowego art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r., jednak bez uzasadnienia takiego powiązania przepisów stanowiących przedmiot kontroli.

Wnioskodawca podniósł, że art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. pozbawia syndyków, wpisanych na listy kandydatów prowadzone przez prezesów sądów okręgowych, prawa do wykonywania czynności w postępowaniach upadłościowych. Zarzut jest więc związany z jednoznaczną treścią art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r., który przesądza o wprowadzeniu licencji syndyka jako podstawy wykonywania wymienionych w tym przepisie funkcji. Powyższe treści normatywne nie wynikają jednak z powiązania art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. z przepisem uchylającym m.in. prawo upadłościowe z 1934 r.

Zarzut w odniesieniu do przepisu związkowego nie został w żaden sposób uzasadniony w treści wniosku. W powyższym zakresie wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), który stanowi, że zarzut niezgodności z Konstytucją powinien być uzasadniony oraz poparty dowodami. Dlatego Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Reasumując, Trybunał stwierdził, że pierwszy z zarzutów wniosku jest sformułowany w stosunku do art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. jako samodzielnego przedmiotu kontroli, i w takim zakresie rozpoznał go merytorycznie.

1.1. Równocześnie zaskarżone zostały art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, ze zm.; dalej: ustawa o licencji). Ustawa ta stanowi realizację odesłania z art. 157 ust. 3 prawa upadłościowego z 2003 r. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 1. Ustawa określa zasady uzyskiwania i tryb przyznawania licencji syndyka, odmowy jej przyznania, cofania i zawieszania praw wynikających z tej licencji.

Art. 2. Licencja syndyka uprawnia do wykonywania czynności syndyka, nadzorcy sądowego i zarządcy na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.).

Art. 3.1. Licencję syndyka może uzyskać osoba fizyczna, która:

1) ma obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;

2) zna język polski w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności syndyka;

3) ma pełną zdolność do czynności prawnych;

4) ukończyła wyższe studia i uzyskała tytuł magistra lub równorzędny w państwie, o którym mowa w pkt 1;

5) posiada nieposzlakowaną opinię;

6) w okresie 15 lat przed złożeniem wniosku o licencję syndyka przez co najmniej 3 lata zarządzała majątkiem upadłego, przedsiębiorstwem lub jego wyodrębnioną częścią w Rzeczypospolitej Polskiej lub państwie, o którym mowa w pkt 1;

7) nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;

8) nie jest podejrzana albo oskarżona o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;

9) nie jest wpisana do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego;

10) złożyła z pozytywnym wynikiem egzamin przed Komisją Egzaminacyjną, powołaną przez Ministra Sprawiedliwości;

11) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do wykonywania czynności syndyka.

2. Do ustalania zdolności do wykonywania czynności syndyka, ze względu na stan zdrowia, o której mowa w ust. 1 pkt 11, stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych regulujące zakres i sposób przeprowadzania badań kandydatów do objęcia urzędu sędziego”.

Zakwestionowanym przepisom ustawy o licencji wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 2 Konstytucji przez objęcie obowiązkiem uzyskania licencji syndyka także osób, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków. To znaczy, że wnioskodawca w istocie kwestionuje spośród wskazanych jako przedmiot kontroli przepisów ustawy o licencji art. 3 ust. 1 ustawy o licencji, określający warunki jej uzyskania. Argumenty wnioskodawcy dotyczą sformułowanych w ustawie o licencji przesłanek uzyskania licencji syndyka. Jakkolwiek zarzuty wniosku skupiają się na przewidzianym w art. 3 ust. 1 pkt 10 obowiązku złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Ministra Sprawiedliwości, to jednak nieuzasadnione byłoby ograniczenie oceny konstytucyjności jedynie do tej przesłanki uzyskania licencji, co postuluje Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny. Istotą wniosku jest zakwestionowanie obowiązku uzyskania licencji syndyka przez określoną grupę osób, z którym wiąże się sprawdzenie kompetencji dotychczasowych kandydatów na syndyków. Realnym narzędziem tej weryfikacji jest obowiązek zdania egzaminu, dlatego zrozumiałe jest skupienie argumentacji wnioskodawcy na tym właśnie wymogu uzyskania licencji. Jednakże uzyskanie licencji jest możliwe po spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w art. 3 ust. 1 ustawy o licencji. Takie same zasady dotyczą również osób wpisanych uprzednio na listy kandydatów na syndyków, co budzi sprzeciw wnioskodawcy.

Pozostałe, wskazane we wniosku przepisy ustawy o licencji zawierają odmienne treści normatywne. Art. 1 ustawy o licencji określa zawartość tej regulacji prawnej, a art. 2 wskazuje, że licencja pozwala na wykonywanie funkcji syndyka, nadzorcy sądowego lub zarządcy na podstawie prawa upadłościowego z 2003 r. Z kolei art. 3 ust. 2 ustawy o licencji precyzuje sposób ustalania zdolności do wykonywania czynności syndyka, ze względu na stan zdrowia.

Wobec braku związku treści tych przepisów z zarzutami wnioskodawcy, a także braku uzasadnienia ich zaskarżenia, Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postanowił umorzyć postępowanie w zakresie oceny konstytucyjności art. 1, art. 2 i art. 3 ust. 2 ustawy o licencji jako niedopuszczalne.

1.2. Rzeczywisty przedmiot kontroli stanowią przepisy wprowadzające obowiązek posiadania licencji syndyka i określające wymagania związane z jej uzyskaniem. Wnioskodawca sformułował dwa zarzuty powiązane funkcjonalnie, jakoby wprowadzenie licencji syndyka doprowadziło do pozbawienia prawa do wykonywania czynności syndyka słusznie nabytego wskutek uzyskania wpisu na listy kandydatów na syndyków. Dalsze wykonywanie przez te osoby czynności w postępowaniach upadłościowych i naprawczych zostało uzależnione od uzyskania licencji syndyka.

Wniosek ma zatem charakter zakresowy, jest bowiem ograniczony tylko do żądania oceny sytuacji prawnej osób, które przed wejściem w życie ustawy o licencji uzyskały wpis na listy kandydatów na syndyków prowadzone przez prezesów sądów okręgowych.

Ze sposobu sformułowania zarzutów i ich uzasadnienia wynika, że wnioskodawca nie kwestionuje wprowadzonego obowiązku uzyskiwania licencji przez inne osoby, które chcą wykonywać funkcję syndyka.

Ograniczając zakres żądania kontroli konstytucyjności, wnioskodawca nie zaskarżył jednak przepisów przejściowych ustawy o licencji, które odnoszą się wprost do sytuacji osób wykonujących funkcję syndyka na zasadach określonych pod rządami prawa upadłościowego z 1934 r. Jest to przede wszystkim art. 25 ustawy o licencji, który umożliwiał przez trzy lata od wejścia w życie tej ustawy dalsze wykonywanie funkcji syndyków przez osoby wpisane na listy kandydatów, z założeniem spełnienia do końca tego okresu wszystkich warunków określonych w ustawie, tj. uzyskania przez nich licencji. Z tego wynika, że wnioskodawca zakwestionował w odniesieniu do wskazanej grupy osób sam obowiązek uzyskania licencji na ogólnych warunkach, pomijając rozwiązania dostosowawcze przewidziane przez ustawodawcę.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że przedmiot kontroli stanowią art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. wprowadzający obowiązek uzyskania licencji syndyka i art. 3 ust. 1 ustawy o licencji określający warunki uzyskania licencji syndyka, ograniczony podmiotowo do osób, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków. Wnioskodawca zakwestionował z jednej strony pozbawienie takich osób dalszego, bezterminowego uprawnienia do wykonywania czynności syndyków, a z drugiej – obowiązek uzyskania przez te osoby licencji syndyka na podstawie ustawy o licencji.

2. Jako wzorzec kontroli został wskazany w niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się na dwóch zasadach, wyprowadzonych z tej klauzuli generalnej w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadzie ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasady te wynikają z istoty i z aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. m.in. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych stanowi jeden z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych. Jednocześnie zasada ochrony praw nabytych nie oznacza ich nienaruszalności. Nie ma ona bowiem charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada lub wartość konstytucyjna (por. m.in. wyroki TK z: 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27; 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określone zostały warunki, od których uzależniona jest pozytywna ocena regulacji ograniczającej prawa nabyte. Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,

2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami

znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Również zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może podlegać ograniczeniom ze względu na inne wartości i zasady chronione konstytucyjnie. Zaufanie do państwa nie oznacza bowiem usprawiedliwionego oczekiwania, że ustalony zakres praw i obowiązków danego podmiotu nie ulegnie zmianie wskutek decyzji ustawodawcy (por. wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

3. Aby dokonać oceny zgodności art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. i art. 3 ust. 1 ustawy o licencji z zasadami wyprowadzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, należało ustalić prawny charakter wpisu na listę kandydatów na syndyków na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości (Dz. U. Nr 55, poz. 359; dalej: rozporządzenie z 1998 r.). Wnioskodawca powiązał bowiem nabycie prawa podmiotowego z wpisem przez prezesa sądu okręgowego na listę kandydatów na syndyków.

3.1. Punktem wyjścia do rozpatrzenia istoty zarzutów wnioskodawcy było przeanalizowanie regulacji prawnych określających wymogi kwalifikacyjne dla osób pełniących funkcję syndyka. Prawo upadłościowe z 1934 r. nie zawierało szczegółowych regulacji co do osoby syndyka czy też wymogów, jakie powinien spełnić kandydat do wykonywania tej funkcji. Na uwagę zasługuje jedynie art. 14 § 1 pkt 3 prawa upadłościowego z 1934 r., stanowiący, że uwzględniając wniosek o ogłoszenie upadłości, sąd m.in. wyznaczy syndyka upadłości. W uzasadnieniu projektu prawa upadłościowego z 1934 r. wskazano, że „od uznania sądu będzie zależało, wyznaczenie adwokata czy też innej osoby, zasługującej na zaufanie i posiadającej wiadomości potrzebne do prowadzenia zarządu i likwidacji” (Motywy ustawodawcze (1935) cytata za: A.G. Harla, *Syndyk masy upadłości w polskim prawie cywilnym [materialnym i procesowym]*, Warszawa 2007, s. 237).

Podstawa prawnego określenia kwalifikacji do wykonywania funkcji syndyka została wprowadzona dopiero ustawą z dnia 31 lipca 1997 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 751). W wyniku powyższej nowelizacji do art. 14 prawa upadłościowego z 1934 r. dodany został § 4 nakazujący Ministrowi Sprawiedliwości określenie w drodze rozporządzenia, szczególnych kwalifikacji wymaganych od kandydatów na syndyków, a w odniesieniu do osób prawnych warunków, jakie muszą one spełniać. Na podstawie powyższego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie z 1998 r. Zatem regulacja kwalifikacji kandydatów na syndyków nie została wprowadzona bezpośrednio do prawa upadłościowego, lecz została sformułowana w akcie wykonawczym.

W tym akcie prawnym, składającym się z kilku paragrafów, Minister Sprawiedliwości określił m.in. wymogi kwalifikacyjne dla kandydatów na syndyka będących osobami fizycznymi. Były one następujące:

- posiadanie wyższego wykształcenia;
- niekaralność za popełnione umyślnie przestępstwo przeciwko mieniu;
- niefigurowanie w wykazie osób, wobec których orzeczono na podstawie prawa upadłościowego z 1934 r. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji reprezentanta lub pełnomocnika przedsiębiorcy, członka rady nadzorczej i komisji rewizyjnej w spółce akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością

lub spółdzielni;

- nieusunięcie przez sąd z funkcji syndyka na podstawie prawa upadłościowego z 1934 r. z powodu nienależytego pełnienia obowiązków;

- co najmniej 5-letni okres pracy na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem i wykazanie się znajomością prawa gospodarczego, cywilnego, pracy oraz finansów, z tym że dla osób z wykształceniem prawniczym albo ekonomicznym okres ten wynosi 3 lata. Ponadto z obowiązku określonego w tym punkcie zwolnieni byli adwokaci, radcowie prawni oraz biegli rewidenci.

3.2. W rozporządzeniu z 1998 r. znalazło się również postanowienie o utworzeniu list kandydatów na syndyków, czyli osób spełniających określone w tym rozporządzeniu kwalifikacje. Listy te były prowadzone przez prezesów sądów okręgowych. Podstawę uzyskania wpisu na listę kandydatów na syndyków stanowiło zgłoszenie zainteresowanej osoby po wykazaniu przez nią, że ma kwalifikacje lub warunki określone przez Ministra (§ 4 rozporządzenia z 1998 r.). Prezes sądu był uprawniony do formalnej oceny złożonego wniosku. Ograniczenie w rozporządzeniu z 1998 r. weryfikacji kandydatów na syndyków do tej formalnej oceny było spowodowane tymczasowym charakterem tej regulacji, określającej ważną dla polityki państwa kwestię, ale tylko przejściowo, tj. do czasu przygotowania kompleksowej regulacji, na którą składa się prawo upadłościowe z 2003 r. oraz ustawa o licencji. Z dniem wejścia w życie ustawy o licencji zaprzestano wpisywania kolejnych osób na listy kandydatów na syndyków, o czym przesądził art. 24 ustawy o licencji.

A zatem nie ulega wątpliwości, że uprawnienie, na które powołał się wnioskodawca, wynikało z aktu podustawowego, a nie rangi ustawowej (jakim było prawo upadłościowe z 1934 r.) i nie rodziło żadnych skutecznych roszczeń o powołanie na funkcję syndyka. Wpis na listę kandydatów na syndyków nie był obudowany żadną treścią normatywną. W istocie, pomimo wprowadzenia list kandydatów, nie zmieniono zasady określonej w prawie upadłościowym z 1934 r., że wyznaczenie syndyka należy do swobodnej decyzji sądu. Tak więc uzyskanie wpisu na listę nie przesądzało, czy dana osoba będzie wyznaczona do funkcji syndyka w jakimkolwiek postępowaniu. Sam wnioskodawca wskazywał, że jedynie około 1/3 osób wpisanych na listy kandydatów w praktyce wykonywała czynności syndyka. Zatem listy te stanowiły jedynie spis osób, które wystąpiły z odpowiednim wnioskiem do prezesa sądu okręgowego i wykazały za pomocą dokumentów, że spełniają warunki określone w rozporządzeniu z 1998 r.

Ponadto w piśmiennictwie prawniczym wskazywano, że po wprowadzeniu list kandydatów na syndyków sąd mógł wyznaczyć do wykonywania funkcji syndyka osobę posiadającą kwalifikacje określone w rozporządzeniu z 1998 r., nawet jeśli nie była wpisana na listę kandydatów na syndyków. Wymogi, jakie musiał spełniać kandydat na syndyka, były określone w § 1 rozporządzenia z 1998 r. i nie było wśród nich obowiązku wpisu na listę kandydatów, której dotyczył § 4 tego rozporządzenia (zob. J. Rażewski, *Prawo upadłościowe. Praktyczny komentarz*, Toruń 1999, s. 47; A.G. Harla, *op.cit.*, s. 240).

3.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, aby w takim stanie prawnym można było uznać powstanie praw nabytych kandydatów na syndyków podlegających ochronie konstytucyjnej. Dlatego ocena zgodności z art. 2 Konstytucji została przeprowadzona w odniesieniu do zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jako adekwatnego wzorca kontroli. Jest to zasada o szerszym zastosowaniu niż zasada ochrony praw nabytych. Z dorobku orzeczniczego Trybunału wynika, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

ma charakter bardziej ogólny od zasady ochrony praw nabytych. Zakresem jej zastosowania objęte są sytuacje, w których regulacja prawna stanowi podstawę do planowania przyszłych działań jednostki. Natomiast wyprowadzana z ochrony zaufania zasada ochrony praw nabytych obejmuje tylko takie wypadki, w których dana regulacja prawna jest źródłem powstania bądź praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Ochrona praw nabytych stanowi jeden z elementów składowych zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W wyroku z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, Trybunał wskazał, że „[n]aruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna” (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54).

4. W konsekwencji powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny musiał rozstrzygnąć, czy dopuszczalne było wprowadzenie zmian regulacji prawnej, które wpływają na uprawnienia do wykonywania funkcji syndyków przez osoby wpisane na listy kandydatów oraz czy konstytucyjne jest wymaganie od takich osób spełnienia wymogów uzyskania licencji syndyka, a więc przede wszystkim zdania egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. W tej sytuacji, aby ocenić zgodność art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. i art. 3 ust. 1 ustawy o licencji w zaskarżonym zakresie z art. 2 Konstytucji, trzeba było zbadać, czy ustawodawca, wprowadzając nową regulację prawną, przewidział odpowiednie unormowania o charakterze gwarancyjnym. Dotyczy to w szczególności odpowiednich rozwiązań przejściowych, które mają pozwolić podmiotom zainteresowanym na dostosowanie się do zmienionego stanu prawnego. Wprowadzając zmiany prawa, ustawodawca nie może bowiem tracić z pola widzenia sytuacji ukształtowanych w dotychczas obowiązującym stanie prawnym.

4.1. Aby dokonać oceny zmiany warunków dostępu do sprawowania funkcji syndyka, polegającej na wprowadzeniu licencji, należało odnieść się do celów, których realizacji ma służyć prawo upadłościowe. Znaczenie tej dziedziny prawa wynika z właściwości gospodarki wolnorynkowej. Prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z regułami konkurencji może w wypadku niepowodzenia prowadzić do niewypłacalności albo likwidacji danego podmiotu. Każdy kryzys przedsiębiorcy rodzi negatywne skutki nie tylko dla samego podmiotu, którego dotyczy, ale również dla jego wierzycieli, kontrahentów, kooperantów i pracowników. Wymaga zatem zaangażowania od państwa, tak aby w miarę możliwości doprowadzić do poprawy sytuacji i utrzymania jego działalności, a jeżeli nie jest to możliwe, to w sposób rzetelny przeprowadzić jego likwidację.

Konieczne są zatem odpowiednie regulacje prawne, modyfikowane w zależności od potrzeb. Prawo upadłościowe z 1934 r. w praktyce nie było stosowane w okresie po drugiej wojnie światowej. Jego rola wzrosła po przekształceniach polityczno-gospodarczych w latach 90. XX wieku. Ustawodawca starał się przez kolejne nowelizacje dostosowywać regulację prawną upadłości do wyzwań współczesnej gospodarki wolnorynkowej. Te okoliczności nie były też bez znaczenia dla wprowadzenia pierwszej regulacji o kwalifikacjach osób ubiegających się o funkcję syndyka w rozporządzeniu z 1998 r.

Zasadnicze przeobrażenia systemu gospodarczego oraz zasad i warunków prowadzenia działalności gospodarczej spowodowały jednak konieczność przygotowania kompleksowej i odpowiadającej aktualnym potrzebom nowej regulacji, jaką stanowi prawo upadłościowe z 2003 r. Istotne znaczenie odegrały również procesy integracji europejskiej oraz globalizacji, które niosą coraz to nowe wyzwania dla podmiotów gospodarczych. Jak wskazano w projekcie prawa upadłościowego z 2003 r. (zob. druk sejmowy nr 809/IV

kadencja) od przyjęcia prawa upadłościowego z 1934 r. zmieniło się nie tylko otoczenie prawno-gospodarcze, ale również społeczne.

4.2. Prawo upadłościowe z 2003 r. z jednej strony ma na celu zagwarantowanie wierzycielom niewypłacalnego przedsiębiorcy zaspokojenie ich wierzytelności, z drugiej zaś strony, o ile jest to możliwe, zachowanie zdolności dalszego prowadzenia działalności gospodarczej podmiotu, którego dotyczy postępowanie. W takiej sytuacji dochodzi do kolizji interesów samego przedsiębiorcy znajdującego się w sytuacji kryzysowej, jego wierzycieli oraz pracowników. Adekwatne do wskazanych celów ukształtowanie przez ustawodawcę procedur upadłościowych i naprawczych, a także zagwarantowanie ich prawidłowego prowadzenia wynika z konieczności konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), jak też ochrony praw pracowniczych (art. 65 Konstytucji). Powodzenie procesów restrukturyzacyjnych jest w znacznej mierze uzależnione od profesjonalizmu syndyka, który przejmuje zarząd przedsiębiorstwem w stanie kryzysu. Ze względu na pozycję syndyka w tych procedurach, Trybunał Konstytucyjny uznał, że powyższe zasady konstytucyjne stanowią również uzasadnioną podstawę do odpowiedniego ukształtowania wymogów, jakie powinien spełniać syndyk, oraz ich realnej weryfikacji.

Prawo upadłościowe z 2003 r. rozszerzyło katalog funkcji wykonywanych w procedurach upadłościowych i naprawczych. Oprócz syndyka, powoływanego w razie ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego, wyznaczani są również nadzorca sądowy – w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu oraz zarządca – w sytuacji upadłości z możliwością zawarcia układu, gdy odebrano zarząd majątkiem upadłego. Jednocześnie ustawodawca przesądził kwestię sprawowania powyższych funkcji tylko przez osoby posiadające odpowiednią licencję (art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r.). W uzasadnieniu projektu prawa upadłościowego z 2003 r. (zob. druk sejmowy nr 809/IV kadencja) wskazano, że wprowadzenie licencji syndyka ma służyć podniesieniu ich poziomu pracy. Osiągnięcie celów założonych w prawie upadłościowym z 2003 r. jest możliwe dzięki profesjonalizmowi syndyków, nadzorców sądowych oraz zarządców. Osoby te powinny posiadać umiejętności odpowiedniego zarządzania przedsiębiorstwami w stanie kryzysowym, ich restrukturyzacji bądź korzystnej sprzedaży majątku. Jest to szczególnie istotne w warunkach ekonomicznej niepewności charakteryzującej gospodarkę wolnorynkową. Osoby zarządzające majątkiem przedsiębiorstw w trakcie postępowania upadłościowego lub naprawczego powinny wykazywać się aktualną wiedzą oraz odpowiednim doświadczeniem.

4.3. Regulacja problematyki licencji syndyka została wyłączona do odrębnej ustawy, o czym przesądził art. 157 ust. 3 prawa upadłościowego z 2003 r. Unormowanie trybu i przesłanek uzyskania licencji syndyka oraz jej cofania i zawieszania nastąpiło w ustawie o licencji, która weszła w życie 10 października 2007 r. Przesłanki konieczne uzyskania licencji zawarte zostały w art. 3 ust. 1 ustawy o licencji. Zostały one sformułowane w sposób bardziej rygorystyczny niż w rozporządzeniu z 1998 r., np. w odniesieniu do niekaralności. Osoba ubiegająca się o licencję m.in. musi mieć nieposzlakowaną opinię, a także nie może być karana ze przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jak również nie może być podejrzana lub ścigana z oskarżenia publicznego za takie czyny. Ustawodawca położył zatem nacisk nie tylko na wiedzę i doświadczenie, ale także kwalifikacje etyczne osób ubiegających się o licencję syndyka. Wymagany staż w zarządzaniu przedsiębiorstwem został ograniczony do trzech lat zamiast dotychczasowych pięciu. Wprowadzone zostały również dodatkowe wymogi, a mianowicie konieczność

zdania egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości oraz odpowiedni stan zdrowia.

W ustawie o licencji dokonano istotnego rozszerzenia kręgu osób, które mogą uzyskać licencję syndyka. Możliwość taka obejmuje obywateli wszystkich państw Unii Europejskiej, o ile znają język polski i spełniają pozostałe warunki określone w art. 3 tej ustawy. Oceniając warunki uzyskania licencji, wnioskodawca skonstatował jedynie, że przesłanki dopuszczające obywateli państw Unii do ubiegania się o licencję wynikają z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Jest to ocena uproszczona, ponieważ wnioskodawca nie zauważa, że jedną z podstaw integracji europejskiej jest istnienie wspólnego rynku. Polscy przedsiębiorcy uzyskali co do zasady możliwość działalności we wszystkich krajach UE na takich warunkach, na jakich działają przedsiębiorcy z pozostałych państw członkowskich. W konsekwencji również syndyk musi mieć odpowiednią wiedzę i kwalifikacje do prowadzenia działalności gospodarczej nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach europejskich.

W tej sytuacji wprowadzenie licencji jako podstawy dopuszczenia do wykonywania funkcji syndyka Trybunał uznał za mieszczące się w granicach swobody ustawodawcy, ze względu na charakter i znaczenie zadań wykonywanych przez syndyka, nadzorcę sądowego lub zarządcę w postępowaniach upadłościowych i naprawczych. Ustawodawca zdecydował o rozszerzeniu warunków, jakie powinien spełniać syndyk, aby prawidłowo wykonywać swoje obowiązki. Dlatego nieuzasadniony jest pogląd wnioskodawcy, jakoby wymagane było dalsze, bezterminowe utrzymanie prawa do wykonywania czynności syndyka przez osoby wpisane na listy kandydatów. Takie rozwiązanie oznaczałoby faktyczne utrzymanie dotychczasowych, uznanych za niewystarczające, warunków kwalifikacji i wprowadzenie zmian jedynie w stosunku do osób, które po wejściu w życie ustawy o licencji chciałyby uzyskać licencję syndyka.

5. Wnioskodawca słusznie wskazał, że istotną różnicą pomiędzy wpisem na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. a uzyskaniem licencji jest zdanie egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. W odróżnieniu od rozporządzenia z 1998 r., które określało jedynie szczególne kwalifikacje, jakie musieli spełniać kandydaci na syndyków, ustawa o licencji formułuje nie tylko wymogi niezbędne do uzyskania licencji, ale również tryb ich weryfikacji.

Przewidziany w rozporządzeniu z 1998 r. tryb kwalifikowania kandydatów na syndyków polegał jedynie na ocenie przez prezesa sądu okręgowego zgłoszenia (wraz z dokumentami wykazującymi spełnienie warunków określonych w rozporządzeniu) osoby zainteresowanej wpisem na listę. Tryb ten w istotny sposób odbiegał od tego, co współcześnie uważa się za odpowiednie postępowanie kwalifikacyjne, zmierzające do obsadzenia społecznie odpowiedzialnych funkcji. Natomiast ustawa o licencji wprowadza, zamiast oceny spełnienia na podstawie dokumentów wymogów określonych w rozporządzeniu z 1998 r., instrument realnej weryfikacji kompetencji osób chcących wykonywać funkcję syndyka. Jest nim zdanie egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości, który ma potwierdzać wiedzę i umiejętności kandydata do uzyskania licencji. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o licencji wskazano, że egzamin stanowi wiarygodny sposób sprawdzenia, czy dana osoba rzeczywiście spełnia wymagania konieczne do rzetelnego wykonywania czynności syndyka (zob. druk sejmowy nr 1060/V kadencja). Zakres egzaminu został określony w art. 8 ust. 2 ustawy o licencji. Obejmuje on zagadnienia z zakresu prawa, ekonomii i finansów oraz zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki postępowania upadłościowego i naprawczego. Są to dziedziny wiedzy bezpośrednio wykorzystywane podczas wykonywania funkcji

syndyka i dlatego sprawdzenie ich znajomości pozwala na rzeczywistą weryfikację kwalifikacji kandydata, które w uprzednim stanie prawnym nie podlegały merytorycznej ocenie.

5.1. Trybunał pragnie wskazać, że dokonana w 2003 r. fundamentalna zmiana prawa upadłościowego, które stanowi podstawę działalności syndyka, jest wystarczającym powodem do wprowadzenia instrumentu weryfikacji wiedzy kandydatów na syndyków, nawet jeśli wcześniej wykonywali czynności w postępowaniach upadłościowych. Egzamin stanowi uznany środek sprawdzenia poziomu wiedzy i kwalifikacji, a prowadzenie go przez komisję powołaną przez Ministra Sprawiedliwości zapewnia rzetelność i prawidłowość egzaminowania. Zdanie egzaminu stanowi nie tylko sprawdzenie wiedzy, ale pozwala także na dokonanie oceny zdolności osoby zdającej do uczenia się i odpowiedniego reagowania na zmiany otaczającej ją rzeczywistości – w stosunku do posiadanych wiadomości i doświadczeń. Jest to umiejętność konieczna ze względu na warunki wykonywania czynności syndyka. Taki sposób weryfikacji kwalifikacji ma zagwarantować sądom i wierzycielom upadłego, że licencję uzyskują odpowiednio przygotowani fachowcy, którzy potrafią wykonywać przewidziane przez prawo obowiązki w postępowaniach upadłościowych lub naprawczych.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca wprowadził jedynie tryb skutecznej weryfikacji wiedzy i doświadczenia wymaganych już uprzednio od osób wpisanych na listy kandydatów. W stanowiącym w istocie regulację tymczasową rozporządzeniu z 1998 r. ograniczono się jedynie do formalnej oceny spełnienia określonych w nim warunków. Jednak ustawodawca, biorąc pod uwagę wartości konstytucyjne, uznał za konieczne wprowadzenie weryfikacji merytorycznych kwalifikacji za pomocą egzaminu. Nie można zatem uznać takiego wymogu za ograniczający prawo do wykonywania określonych czynności. Ustawodawca nie odebrał bowiem prawa do dalszego ubiegania się o funkcję syndyka osobom wpisanym na listy kandydatów, tylko wprowadził dodatkowy wymóg uzyskania licencji. Każda zainteresowana osoba musi spełnić takie same warunki, aby ubiegać się o licencję syndyka. W konsekwencji nie można uznać, że w związku z koniecznością uzyskania licencji dotychczasowe uprawnienia zostały odebrane osobom, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków.

Co więcej, skoro znaczna grupa spośród kandydatów na syndyków wpisanych na listy prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. nie wykonywała czynności syndyków, to tym bardziej zrozumiałą jest wymóg ustawodawcy, aby wszystkie osoby zainteresowane zdały egzamin w celu uzyskania licencji. Postulowana przez wnioskodawcę rezygnacja w stosunku do osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków z obowiązku zdania egzaminu czyniłaby iluzoryczną ich licencję.

Jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu, sam obowiązek zdania egzaminu nie może być uznany za nadmiernie uciążliwy dla osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków. Po pierwsze, egzamin dotyczy wiedzy z dziedzin, których znajomość była poprzednio wymagana od kandydatów na syndyków (zarządzanie, prawo gospodarcze, cywilne, pracy oraz finanse). Po drugie, posiadane doświadczenie w prowadzeniu postępowań upadłościowych stanowi dodatkowy atut i może ułatwić pozytywne zdanie egzaminu. Wreszcie przystąpienie do egzaminu nie jest obwarowane dodatkowymi warunkami, jak na przykład konieczność odbycia szkolenia. Trzyletni okres przejściowy na uzyskanie licencji pozwalał na odpowiednie przygotowanie się i zdanie egzaminu.

Trybunał Konstytucyjny podzielił wyrażany w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, że są zgodne z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji rozwiązania ustawowe przewidujące konieczność poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu w celu

utrzymania uprawnień do wykonywania określonych czynności lub pracy w danym zawodzie, ilekroć przemawiają za tym konstytucyjnie uzasadnione przyczyny (zob. wyroki z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166; 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29).

6. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego postulat ochrony interesów w toku polega na tym, że obywatele nie powinni być zaskakiwani nowymi regulacjami prawnymi, które zmieniają ich sytuację (por. m.in. wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. SK 91/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 59). Gwarancyjna funkcja tej zasady powinna wyrażać się w takim ukształtowaniu przepisów przejściowych, aby zainteresowane podmioty miały możliwość i czas na dostosowanie się do nowego stanu prawnego.

6.1. Podczas wprowadzania nowych zasad kwalifikowania do wykonywania czynności syndyka standardy wynikające z dyrektywy ochrony zaufania do państwa zostały zachowane. Już w prawie upadłościowym z 2003 r., w art. 157 ust. 1, ustawodawca przesądził, że czynności syndyka może wykonywać tylko osoba posiadająca odpowiednią licencję, wskazując w ust. 3, że zasady i tryb wydawania licencji określi odrębna ustawa. Tak więc osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków miały świadomość, że w przyszłości wykonywanie funkcji syndyka będzie się wiązało z koniecznością uzyskania licencji. Potwierdza to również treść art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. Przepis ten jedynie przejściowo przyznał osobom nieposiadającym licencji uprawnienia do pełnienia funkcji w postępowaniach upadłościowych i naprawczych – do czasu wydania ustawy regulującej problematykę licencji syndyka. Zgodnie z art. 541 ust. 2 prawa upadłościowego z 2003 r. tylko do czasu ustawowego określenia zasad wydawania licencji w zakresie kwalifikacji wymaganych od syndyka zachowało moc rozporządzenie z 1998 r. Osoby wpisane na listy kandydatów nie miały zatem podstaw do oczekiwania, że uzyskają licencję na szczególnych zasadach.

Także wejście w życie ustawy o licencji nie doprowadziło do natychmiastowej zmiany sytuacji osób, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków. Ustawa o licencji zawiera regulacje przejściowe, które dotyczą tej kategorii osób. Ustawodawca przez trzy lata od dnia wejścia w życie ustawy o licencji, tj. do 10 października 2010 r., zezwolił na powoływanie do sprawowania funkcji w postępowaniu upadłościowym i naprawczym osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków do czasu uzyskania przez nie licencji syndyka (art. 25 ustawy o licencji). Równocześnie z dniem wejścia w życie ustawy o licencji zobowiązano prezesów sądów okręgowych do zaprzestania wpisywania kolejnych osób na prowadzone dotychczas listy kandydatów na syndyków. To znaczy, że pozostałe osoby zainteresowane pełnieniem funkcji w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym już od wejścia w życie ustawy o licencji były zobligowane do uzyskania licencji, jako jedynej możliwości ubiegania się o powołanie na funkcję syndyka, nadzorcy sądowego lub zarządcy.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny uznał, że zainteresowane osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków nie zostały zaskoczone wprowadzanymi zmianami w regulacjach prawnych i miały wystarczający czas, aby spełnić wymagania określone przez ustawodawcę. Ustawodawca nie naruszył zatem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

6.2. Warto wskazać, że ustawodawca wprowadził dodatkowe uprawnienie dla osób

wpisanych na listy kandydatów na syndyków, poza wynikającymi z przepisów przejściowych zawartych w ustawie o licencji. 1 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o licencji syndyka (Dz. U. Nr 239, poz. 1590; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), której art. 2 przywrócił na okres 9 miesięcy osobom wpisanym na listy kandydatów na syndyków możliwość powoływania do pełnienia funkcji w postępowaniach upadłościowych i naprawczych, pomimo braku licencji. Ponadto ustawa zmieniająca z 2010 r. ograniczyła formę egzaminu, który obecnie składa się tylko z części pisemnej. Obniżone zostały kryteria zdania egzaminu z 80% na 75% poprawnych odpowiedzi. Wprowadzone zostały również ułatwienia dla osób przygotowujących się do egzaminu, ponieważ Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do ustalenia wykazu tytułów aktów prawnych i zalecanej literatury, stanowiących podstawę opracowania pytań testowych na egzaminy w roku kalendarzowym i ogłoszenia tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, nie później niż 3 miesiące przed terminem pierwszego egzaminu wyznaczonego w określonym roku kalendarzowym. Opisane okoliczności wskazują, że ustawodawca również poza pierwotnymi postanowieniami ustawy o licencji, które wprowadziły trzyletni okres przejściowy, także w kolejnych regulacjach prawnych wykazywał się należytą dbałością o realizację zasady zaufania do państwa i prawa.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązek uzyskania licencji syndyka przez osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.