

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 9 kwietnia 2008 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze i innych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie opiniuje założenia projektu ustawy przewidujące wprowadzenie instytucji upadłości osób fizycznych, niebędących przedsiębiorcami do systemu prawa w drodze nowelizacji ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze, wyrażając jednocześnie zaniepokojenie znacznym rozszerzeniem kognicji sądów upadłościowych nieprzygotowanych kadrowo do przejęcia ogromnego wpływu spraw z zakresu upadłości konsumenckiej.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego rozwiązań dotyczących tzw. upadłości konsumenckiej (upadłości osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami) jest rozwiązaniem powszechnie oczekiwanym. Poprzednie projekty ustawy dotyczącej upadłości konsumenckiej, krytykowane w opinii przez Krajową Radę Sądownictwa tworzyły nowe organy administracyjne orzekające o upadłości oraz wprowadzały nieznane polskiemu prawu procedury. Analizowany poselski projekt nowelizacji ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze należy ocenić pozytywnie z uwagi na próbę dopasowania upadłości konsumenckiej do obecnie obowiązujących uregulowań prawa upadłościowego i naprawczego. Proponowany projekt wprowadza całościowe uregulowania systemowe dotyczące upadłości konsumenckiej oraz zachowuje zasadę pozostawienia w kognicji sądów powszechnych całości problematyki upadłościowej. Włączenie regulacji dotyczących upadłości konsumenckiej do ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze pozwoli na zachowanie jedności systemowej i pozostawienie wszystkich rodzajów upadłości w jednym akcie prawnym oraz skoncentrowanie wszystkich spraw upadłościowych w zakresie właściwości jednego organu — sądu upadłościowego. Rozwiązanie to uznać należy za prawidłowe, gdyż jedynie sądy są przygotowane merytorycznie do orzekania w tej skomplikowanej materii. Rozwiązanie takie uznać należy za zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej i pożądane z punktu widzenia prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Analiza projektu ustawy skłania do stwierdzenia, że jest on spójny wewnętrznie i przemyślany od strony teleologicznej i systemowej. Język projektowanej nowelizacji generalnie odpowiada terminologii przyjętej w Prawie upadłościowym i naprawczym, a wprowadzenie w części nowego nazewnictwa uzasadnione jest specyfiką proponowanych nowych rozwiązań.

Za pozytywne należy uznać przede wszystkim dwa główne rozwiązania systemowe przyjęte w projekcie nowelizacji, a mianowicie: włączenie regulacji dotyczących upadłości konsumenckiej do Prawa upadłościowego i naprawczego oraz przekazanie wszystkich kompetencji orzeczniczych sądom upadłościowym.

Pierwsze z tych rozwiązań pozwala korzystać z instytucji funkcjonujących w upadłości przedsiębiorców, które mogą mieć bezpośrednie lub odpowiednie zastosowanie również w upadłości konsumenckiej, na mocy ogólnego odesłania zawartego w art. 4 Prawa upadłościowego i naprawczego, co - między innymi - pozwala uniknąć potrzeby powtarzania w ramach uregulowań upadłości konsumenckiej treści przepisów upadłościowych z natury wspólnych dla wszystkich upadłości bez względu na podmiot, którego dotyczy dane postępowanie, a ponadto pozostawia w rękach sądu efektywny środek pozwalający na elastyczne dopasowanie regulacji upadłościowych dotyczących przedsiębiorców do potrzeb upadłości konsumenckiej i właściwe wypełnianie w ten sposób luk prawnych, jakie mogą pojawić się w praktyce orzekania w sprawach upadłości konsumenckiej.

Z kolei drugie z tych rozwiązań, a mianowicie właściwość funkcjonalna sądów upadłościowych w sprawach upadłości konsumenckiej, jest uzasadnione względami technicznymi, zbieżnością merytoryczną spraw z zakresu upadłości przedsiębiorców i upadłości konsumentów i związanym z tym najlepszym przygotowaniem do rozpoznawania tych spraw sędziów upadłościowych, którzy dysponują największym doświadczeniem, zdobytym głównie w postępowaniach upadłościowych dotyczących przedsiębiorców będących osobami fizycznymi.

O ile jednak, oddanie sądom upadłościowym spraw dotyczących upadłości konsumenckiej uznać należy za prawidłowe, o tyle nie można zgodzić się z twierdzeniami zawartymi w uzasadnieniu projektu ustawy, że sądy są przygotowane organizacyjnie i kadrowo do uniesienia ciężaru nawału spraw dotyczących upadłości konsumenckiej, jakiego należy spodziewać się po wejściu w życie opiniowanej ustawy. Odnosnie założeń poczynionych w uzasadnieniu projektu oraz wypowiedzianych tam też stwierdzić należy, że są one generalnie słuszne, natomiast w kilku miejscach są one zbyt optymistyczne i brak im oparcia w realiach postępowań upadłościowych. Po pierwsze błędnym jest założenie, że powierzenie spraw upadłości konsumenckich sądom upadłościowym nie będzie wymagało dodatkowych nakładów kadrowych i finansowych. Postępowań takich będzie bowiem

zdecydowanie więcej niż zwykłych upadłości przedsiębiorców. Z doświadczenia sędziów upadłościowych wynika natomiast, iż sprawy upadłości osób fizycznych należą do najbardziej skomplikowanych i pracochłonnych, zwłaszcza ze względu na problemy dotyczące likwidacji nieruchomości zamieszkiwanych przez upadłych lub członków ich rodziny, a także częste przypadki rozporządzania przez upadłego, przed ogłoszeniem jego upadłości, składnikami jego majątku z pokrzywdzeniem wierzycieli, głównie na rzecz osób bliskich.

Przy wprowadzeniu ustawy należy zdecydowanie wzmocnić sądy upadłościowe zarówno w kadre sędziowską, jak i kadre pomocniczą szczególnie asystentów i pracowników administracyjnych. Bez takiego wzmocnienia sądy nie udźwigną przewidywanego ciężaru ilościowego nowych spraw.

Przy optymistycznym założeniu, że wprowadzenie upadłości konsumenckiej zwiększy napływ spraw do wydziałów upadłościowych jedynie o 100%, a liczba ogłaszanych upadłości przedsiębiorców będzie równa ilości ogłaszanych upadłości konsumenckich (dla porównania: według danych Ministerstwa Sprawiedliwości Dolnej Saksonii - Niemcy, zawartych w Nds. Rpfl. 5/2006, str. 143, w latach 2003-2005 stosunek ilości otwartych zwykłych postępowań upadłościowych do ilości otwartych upadłości konsumenckich wzrósł z 1:1 do 1:2, a ilość spraw z tego zakresu wyniosła ostatecznie odpowiednio: 5.134 i 10.067), należałoby zwiększyć skład kadrowy wydziałów upadłościowych o przynajmniej 100% w zakresie asystentów i przynajmniej 30% w zakresie sędziów. Należy dodać także, że procedura upadłości konsumenckiej w systemie niemieckim jest zdecydowanie prostsza niż w opiniowanym projekcie.

Drugim nieuzasadnionym założeniem uzasadnienia projektu jest przyjęcie, iż środki z opłat od wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej pokryją koszty przeprowadzenia tych postępowań bez konieczności sięgania po dodatkowe środki z budżetu. Jest to założenie nieuwzględniające wysokości opłat za obwieszczenia w prasie (około 400-500 zł) oraz wysokości kosztów przesyłek sądowych za zwrotnym poświadczeniem odbioru, wysokość kosztów z tym związanych przekroczy kwotę 200 zł proponowaną jako opłata sądowa od wniosku o ogłoszenie upadłości konsumenckiej. W praktyce nawet opłata z tego tytułu w wysokości 1.000 zł nie pokryje kosztów samych obwieszczeń sądowych i doręczeń przesyłek sądowych.

Odnosząc się do proponowanych rozwiązań proceduralnych największe zastrzeżenia będą zbyt liberalne przesłanki otwarcia postępowania upadłościowego.

Art. 491³ określa, że dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, a ich suma przekracza dwunastokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów. Do proponowanej regulacji zgłosić należy dwa podstawowe zastrzeżenia:

- po pierwsze należy ograniczyć możliwość ogłaszania upadłości konsumenckiej jedynie do wypadków niewypłacalności niezawinionej przez dłużnika. Ograniczy to tendencję do bezkrytycznego zadłużania się. Upadłość prowadzi w swojej konsekwencji do oddłużenia dłużnika;
- po drugie należy podnieść granicę zadłużenia proponowaną przez projekt. Przy obecnym poziomie najniższego wynagrodzenia granica ta to około 12.000 zł., co jest zdecydowanie zbyt niską kwotą.

Poniżej Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia również inne uwagi i zastrzeżenia dotyczące poszczególnych problemów proceduralnych projektu nowelizacji.

Art. 491¹

Słowa „niniejszej części” należy zastąpić słowami „niniejszego tytułu”, co odpowiada przyjętej systematyce nowelizacji wprowadzającej regulacje dotyczące upadłości konsumenckiej do części III ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (dalej: PUN) jako kolejny, to jest V, tytuł tej części ustawy.

Art. 491²

Rozważyć należy wyłączenie zastosowania art. 174 PUN (przymusowe wprowadzenie syndyka w posiadanie majątku upadłego na podstawie samego postanowienia o ogłoszeniu upadłości i wyznaczeniu syndyka) i art. 241-243 PUN (sprawdzanie zgłoszeń wierzytelności). W praktyce z instytucji art. 174 PUN najczęściej korzysta się właśnie w upadłościach przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, którzy opierają się wydaniu zajmowanej przez nich lub ich bliskich nieruchomości, mimo iż istnieją możliwości przeniesienia ich do innego lokalu z zapewnieniem im stosownych praw do niego, co utrudnia sprzedaż nieruchomości lub oznacza konieczność znacznego - ze szkodą dla wierzycieli - zdyskontowania ryzyka nabywcy, że przez długi czas nie uda mu się eksmitować upadłego i jego rodziny z nabywanej nieruchomości. Podobne problemy mogą pojawić się w upadłościach konsumenckich, a zwłaszcza tych z likwidacją majątku i brakiem możliwości ustalenia sądowych warunków spłaty. Całkowite wyeliminowanie możliwości stosowania tego przepisu wydaje się być zatem nieuzasadnione.

Jak wynika z art. 491²⁴ przepis ten nie reguluje całościowo zagadnień zgłoszenia i ustalenia wierzytelności. Z pewnością ust. 1 i 2 tego przepisu dotyczy procedury zgłoszenia i ustalenia listy wierzytelności, gdy suma zobowiązań dłużnika nie przekracza 300.000 zł. W pozostałych przypadkach listę wierzytelności będzie jednak - jak w zwykłych upadłościach

przedsiębiorców — ustalał syndyk lub nadzorca sądowy (art. 244 PUN), a zatem w takich sytuacjach art. 241 - 243 PUN mogłyby i powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie, gdyż regulują kwestie, o których art. 491²⁴ nie stanowi.

Art. 491⁴

Po ust. 2 należy dodać ust. 3 w brzmieniu: „Niezbędne dla osiągnięcia celu postępowania opłaty i wydatki sądowe oraz koszty przewidzianych niniejszym prawem obwieszczeń zalicza się do kosztów postępowania”.

Wobec wyłączenia zastosowania art. 230 - 235 PUN w upadłościach konsumenckich przepisy projektowanej nowelizacji nie mogą pozostawiać wątpliwości co do tego, że powyższe wydatki związane z postępowaniem upadłościowym będą pokrywane z masy upadłości.

Art. 491⁸

W ust. 1 słowa „oraz zawarcia układu” należy zastąpić słowami „lub zawarciu układu”, co wprowadza właściwy logiczny sens przepisu (ugoda pozasądowa i układ pozostają w stosunku alternatywy a nie koniunkcji) i poprawia jego brzmienie.

Art. 491⁹

Ust. 2 w punkcie 4) powinien mieć brzmienie: „miał wszczęte postępowanie upadłościowe zakończone umorzeniem całości lub części jego zobowiązań”, co od strony logicznej i gramatycznej nada temu przepisowi właściwy sens.

Ponadto należałoby dodać punkt 7) do tegoż ustępu w brzmieniu: „wyprowadzał ze swojego majątku jego istotne składniki z pokrzywdzeniem wierzycieli”, co pozwoli pozbawić dłużnika przywileju ustalenia sądowych warunków spłaty w przypadkach tego typu wysoce nieetycznych zachowań.

art. 491¹¹

Ust. 1

Wydaje się uzasadnione, aby istotne obwieszczenia w upadłości konsumenckiej były zamieszczane także w Monitorze Sądowym i Gospodarczym - jak w zwykłych postępowaniach upadłościowych, gdyż większość wierzycieli upadłych konsumentów będą stanowili przedsiębiorcy, którzy najwięcej informacji o upadłościach czerpią właśnie z tego organu publikacyjnego.

Ust. 4

W zdaniu 2 powinien być dodatkowy wyróżnik upadłego konsumenta np. PESEL, nazwa ulicy, przy której mieszka lub NIP, gdyż w przypadku dłużników o popularnych imionach i nazwiskach, zamieszkałych dodatkowo w dużych miejscowościach, wierzyciele nie będą wiedzieli, czy chodzi o ich dłużnika, czy też o inną osobę o tym samym imieniu i nazwisku.

Art. 491¹⁴

W ust. 3 należy określić termin powstania skutku rozwiązania wskazanych tam umów, dodając słowa: „Z dniem ogłoszenia upadłości” przed dotychczasową treścią tegoż ustępu.

Art. 491¹⁵

W ust. 2 pkt 2) słowa: „nie dotyczą towarów i usług koniecznych” należy zastąpić słowami: „nie są konieczne”, gdyż poprawi to brzmienie przepisu od strony stylistycznej i wyeliminuje zbędne powtórzenie podobnych słów.

Ponadto po słowie: „najmu” należy dodać przecinek i umieścić słowa: „dzierżawy i leasingu”, a po słowie: „dotyczące” dodać słowa: „bieżących i”, co pozwoli rozszerzyć działanie dyspozycji tego przepisu także na umowy podobne do najmu i inne umowy, w ramach których upadły otrzymuje świadczenia zbędne z punktu widzenia konieczności utrzymania jego samego lub jego rodziny, a obciążające fundusze masy.

Art. 491¹⁷ ust. 2

Słowa: „części niniejszej” należy zastąpić słowami: „tytułe niniejszym”.

Art. 491²³

W zdaniu 2 słowa: „z nim” po słowie: „domowym” należy skreślić i umieścić je po słowie: „pozostających”.

Art. 491²⁴

Ust. 3 - bieg terminu do zaskarżenia listy wierzytelności, liczonego od daty obwieszczenia o ogłoszeniu upadłości w prasie lokalnej, dla wierzycieli niewskazanych przez dłużnika, powinien być niezależny od daty umieszczenia informacji o upadłości w Biurze Informacji Gospodarczej. Termin ten powinien być odpowiednio zsynchronizowany z upływem terminu do zgłaszania wierzytelności, określonym w postanowieniu o ogłoszeniu upadłości (termin miesięczny - art. 491¹⁰ ust.1 pkt 3). Nie może być tak, że wierzyciel zmuszony jest złożyć sprzeciw do listy, gdy nie upłynął jeszcze termin do zgłoszenia

wierzytelności. Ponadto, jeśli sędzia - komisarz nie zdąży ustalić listy w okresie do upływu terminu do złożenia sprzeciwu dla wierzycieli niewskazanych na liście, wówczas nie będzie wiadomo, którzy wierzyciele są tymi niewskazanymi i nie będzie także przedmiotu zaskarżenia. Nad potrzebą odmiennego regulowania zasad zgłoszenia i ustalania wierzytelności w przypadkach, o których mowa w art. 491²⁴ ust. 1 należy się poważnie zastanowić. Wprowadza to bowiem niepotrzebny dualizm proceduralny, a trudność w ustalaniu wierzytelności nie polega na ich wysokości, a raczej na ich ilości oraz charakterze i podstawach dowodowych. Nie należy wprowadzać odmiennych zasad ustalania listy wierzytelności w zależności od sumy zobowiązań dłużnika, a jeśli już, to wprowadzenie uproszczonych w tym względzie zasad należy uzależnić od ilości tych wierzytelności, a ponadto ustalenie listy powinno się obwieszczać odrębnie, może okazać się w praktyce, że takie uproszczenie będzie jednak w istocie utrudnieniem i doprowadzi w efekcie do licznych proceduralnych niejasności.

W zdaniu 2 ust. 3 przed słowem: „wymogi” należy umieścić słowo: „również”, co wynika z faktu, iż sprzeciw jest środkiem zaskarżenia, a zatem musi spełniać także wymogi przewidziane dla środków zaskarżenia, oznacza to konieczność odpowiedniego lub analogicznego stosowania do niego przepisów o wymogach formalnych.

Art. 491³²

W ust. 2 zdaniu 2 numer art. 491³² należy zamienić na art. 491³¹, gdyż mamy tu do czynienia z oczywistą omyłką w przytoczeniu numeracji przepisów.

Art. 491³³

W ust. 2 zdanie 1 powinno brzmieć: „Jeżeli na podstawie przedstawionej przez syndyka oceny zostanie ustalone, że koszty likwidacji masy upadłości będą wyższe niż jej wartość, postępowanie umarza się.”, gdyż takie sformułowanie podkreśla konieczność dokonania przez sędziego - komisarza i sąd odpowiedniej weryfikacji zasadności oceny syndyka.

Art. 491³⁶

W ust. 1 i 2 słowo: „ukończeniu” należy zamienić na słowo: „stwierdzeniu zakończenia”, gdyż doprowadzi to do ujednolicenia terminologii używanej w tym względzie w Prawie upadłościowym i naprawczym (art. 368 PUN). To samo odnosi się do podobnych różnic w innych artykułach (np. art. 491³⁷ ust. 1).

Art. 491³⁷

W ust. 6 słowa: „ustanawia się z urzędu hipotekę” należy zastąpić innym sformułowaniem - precyzyjnym i zgodnym z regulacją przepisów o księgach wieczystych i hipotece.

Art. 2 projektu nowelizacji

W art. 55 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym pkt 5) już istnieje i zarezerwowany jest dla innego przypadku, zatem proponowany nowy punkt tegoż artykułu powinien mieć numer 6).