

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 16 maja 2008 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt zmiany ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze (zwane dalej p.u.n.) jest kolejnym projektem inicjującym wprowadzenie instytucji tzw. *upadłości konsumenckiej* i wychodzi na przeciw tak oczekiwaniom społecznym, jak i zaleceniom instytucji wspólnotowych. Wprowadzenie instytucji upadłości konsumenckiej wzmacnia ochronę konsumentów poprzez umożliwienie uwolnienia się od skutków niewypłacalności powstałej na skutek niezawinionych przez konsumenta okoliczności. Zasadnicze znaczenie instytucja ta będzie miała w odniesieniu do osób posiadających kredyty bankowe a niemogących udźwignąć ciężaru dalszej spłaty swoich zobowiązań.

Opiniowany projekt ustawy Krajowa Rada Sądownictwa co do kierunków rozwiązań opiniuje pozytywnie, podnosząc jak w opiniach z dni 19 lipca 2007 r. i 9 kwietnia 2008 r. dotyczących poselskich projektów ustawy o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze, że trafnym rozwiązaniem jest wprowadzenie uregulowania upadłości konsumenckiej jako tytułu dodanego w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze. Rozwiązanie takie pozwoli na ujednoczenie procedur dotyczących rozwiązywania problemu niewypłacalności, pozostawi kontrolę nad procesem upadłościowym sądom gospodarczym, które są najlepiej merytorycznie przygotowane do pełnienia tej funkcji. W tym miejscu zaznaczyć należy, że doświadczenia innych krajów UE (np. Niemiec) pokazują, że po wprowadzeniu upadłości konsumenckiej, ta kategoria spraw upadłościowych jest kategorią dominującą.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w uzasadnieniu projektu wbrew regulacji art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie przedstawiono skutków finansowych jej wykonania. Projektodawca stwierdzając w uzasadnieniu, że nie można nawet w przybliżeniu określić liczby przewidywanych wniosków składanych do sądów, a tym samym wyliczyć skutków finansowych wejścia w życie ustawy, nie przedstawia żadnych danych i analiz dotyczących liczby niewypłacalnych dłużników.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa powierzenie sądom upadłości konsumenckiej będzie wymagało dodatkowych nakładów kadrowych i finansowych. Postępowań dotyczących upadłości konsumenckiej, jak wynika z doświadczeń innych krajów, będzie więcej niż upadłości przedsiębiorców.

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

Rozwiązanie powierzające prowadzenie postępowania upadłościowego i jego kontrolę sądom jest rozwiązaniem zgodnym z Konstytucją Rzeczypospolitej i standardami ochrony prawnej.

O ile pozytywnie ocenić należy ogólne kierunki proponowanych zmian, o tyle przedstawiony do oceny projekt Krajowa Rada Sądownictwa w wielu miejscach ocenia krytycznie, przedstawiając poniżej uwagi szczegółowe.

1.

Art. 491² ust. 1 określa, że postępowanie upadłościowe prowadzi się według przepisów o postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego z wyłączeniem stosowania jedynie art. 21, 28 ust. 1, 32 ust. 1, 44-50, 53, 55-56, 307 ust. 1. Brakuje tutaj prawidłowego z punktu widzenia sztuki legislacyjnej określenia, że przepisy te stosuje się, o ile przepisy poniższe nie stanowią inaczej. Jednocześnie analizując poszczególne przepisy dotyczące upadłości konsumenckiej stwierdzić należy, że postępowanie to będzie bardzo skomplikowane i niezwykle sformalizowane, a przy tym bardzo drogie. Z tej perspektywy wskazane byłoby znaczne uproszczenie procedury w porównaniu do procedury postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku dłużnika będącego przedsiębiorcą. W proponowanym rozwiązaniu wyznaczony syndyk obarczony będzie wieloma zbędnymi obowiązkami nieadekwatnymi z punktu widzenia upadłości konsumenckiej. Zaproponowany system odesłania oraz wyłączeń konkretnych przepisów jest nie do zaakceptowania. Jedynie jako jeden z przykładów konsekwencji takiego unormowania podać można stosowanie wprost art. 23 ust. 1 p.u.n dotyczącego wymagań formalnych wniosku. Zgodnie z tym przepisem niewypłacalna osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej będzie zmuszona do wniosku dołączyć aktualne sprawozdanie finansowe sporządzone dla celów postępowania upadłościowego, co jest w przypadku upadłości konsumenckiej zbędne, a jednocześnie nie będzie musiała podawać okoliczności,

dla których popadła w niewypłacalność, co jest w tym postępowaniu konieczne. Takich praktycznych przypadków nieprawidłowych sytuacji mnożyć można wiele. Jeszcze raz podkreślić należy, że zastosowanie wprost przepisów dotyczących upadłości likwidacyjnej podmiotów gospodarczych (z nielicznymi wyłączeniami) do upadłości konsumenckiej spowoduje, że procedura będzie bardzo skomplikowana, uciążliwa, czasochłonna, kosztowna oraz nieefektywna. Postulować należy stworzenie odrębnego i jednocześnie uproszczonego modelu postępowania w przypadku ogłoszenia upadłości konsumenckiej.

2.

Art. 491² ust. 2 nakłada obowiązek publikacji obwieszczenia o ogłoszeniu każdej upadłości w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym. W przypadku upadłości osoby fizycznej wystarczającym jest obligatoryjne ogłoszenie w dzienniku o zasięgu lokalnym i pozostawienie możliwości ogłoszenia w dzienniku ogólnokrajowym. Rozwiązanie takie spełni w zupełności zadanie informacyjne i pozwoli ograniczyć koszty postępowania. W niektórych wypadkach wydaje się uzasadnione, aby istotne obwieszczenia o upadłości konsumenckiej były zamieszczane także w Monitorze Sądowym i Gospodarczym – jak w zwykłych postępowaniach upadłościowych, gdyż większość wierzycieli upadłych konsumentów będą stanowili przedsiębiorcy, którzy najczęściej informacji o upadłościach czerpią właśnie z tego organu publikacyjnego. Dotyczyć to powinno co najmniej postanowienia o ogłoszeniu upadłości, a w pozostałych przypadkach powinno być pozostawione decyzji sędziego-komisarza, przy uwzględnieniu zasobności masy upadłości w konkretnym postępowaniu oraz jego specyfiki.

3.

Art. 491³ określający przesłanki możliwości ogłoszenia upadłości konsumenckiej został skonstruowany wadliwie. Należy negatywnie ocenić wskazanie warunków ogłoszenia upadłości poprzez określenie wypadków negatywnych, kiedy to sąd obligatoryjnie oddala wnioski o ogłoszenie upadłości. (Na marginesie wskazać należy, że przez określenie „sąd oddala wnioski” sąd pozbawiony został możliwości wyboru i indywidualnej oceny konkretnego przypadku). Prawidłowym rozwiązaniem byłoby wskazanie pozytywnych przesłanek ogłoszenia upadłości konsumenckiej. Przykładowo można określić, że sąd ogłosi upadłość jeżeli niewypłacalność powstała na skutek wyjątkowych i niezależnych od dłużnika okoliczności oraz wskazane byłoby określenie dolnego pułapu zadłużenia, od którego upadłość taka mogłaby zostać ogłoszona (np. krotność najniższego wynagrodzenia). Brak takiego określenia oraz brak dolnej granicy wielkości zadłużenia spowoduje, że instytucja ta

będzie nadużywana i wykorzystywana dla uniknięcia płacenia choćby niewielkich długów np. z tytułu zaległych rat przy zakupach ratalnych. Spowoduje to obniżenie dyscypliny kredytowej, podniesienie ryzyka kredytowego, a w konsekwencji podniesienie kosztów udzielanych kredytów i pożyczek.

Rozstrzygnąć przy tym należy wyraźnie kwestię legitymacji czynnej do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości – czy ma ona przysługiwać wyłącznie dłużnikowi, czy także każdemu jego wierzycielowi. Zważywszy na cel proponowanych uregulowań oraz na poważne skutki związane z wystąpieniem o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, decyzja o złożeniu wniosku powinna być podjęta wyłącznie przez dłużnika.

4.

Art. 491⁵ określający procedurę quasi wyłączenia z masy upadłości jest nieprecyzyjny, niedookreślony i odbiegający od prawidłowego formułowania przepisów prawa. Określenie, że „*wątpliwości co do tego, które z przedmiotów należących do upadłego wchodzi w skład masy upadłości rozstrzyga sędzia komisarz*” nie jest określeniem precyzyjnym ani prawniczym. W zakresie ustalania składu masy upadłości wystarczającą procedurą jest postępowanie w przedmiocie wyłączenia z masy upadłości. Jeżeli jakiś podmiot uważa, że syndyk przejął do masy upadłości przedmiot nienależący do upadłego, to może złożyć wniosek o wyłączenia z masy upadłości.

5.

Art. 491⁶ nie zabezpiecza funkcjonowania rodziny upadłego i jest zbyt rygorystyczny. W praktyce prowadzi będzie do pozbawienia mieszkania rodziny upadłego. Jeżeli ustawodawca zdecyduje o pozostawieniu upadłemu pewnej kwoty na opłacanie czynszu nowo-wynajmowanego lokalu, to kwota na ten cel przeznaczona musi być wyższa niż równowartość czynszu za 12 miesięcy.

6.

Art. 491⁷ - 491¹¹ określający tok postępowania po sporządzeniu ostatniego planu podziału świadczy o całkowitym braku koncepcji przebiegu postępowania, chaotyczności uregulowania i braku spójności z pozostałymi przepisami p.u.n. W projekcie brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie jak powinno przebiegać postępowanie, z projektu nie wynika czy tzw. *plan spłaty wierzycieli* jest tworzony po ustaleniu i wykonaniu planu podziału (częściowych planów podziału), czy też jest to jedyna droga zaspokojenia wierzycieli. Ponadto przedstawiony przebieg zaspokajania wierzycieli w ramach *planu spłaty*

zawiera szereg wad między innymi takich jak:

- Wymieszanie elementów procedur likwidacyjnej oraz układowej. Z jednej strony prowadzi się postępowanie likwidacyjne, sprzedaje majątek dłużnika, sporządza i wykonuje plany podziału, aż do ostatniego, a z drugiej strony po sprzedaży tego majątku i sporządzeniu *ostatniego planu podziału*, w sytuacji gdy dłużnik nie posiada już żadnych aktywów, nakazuje się dłużnikowi dalszą spłatę długów w ramach *planu spłaty*, który to plan jest niczym innym jak wykonaniem quasi układu o warunkach narzuconych przez sąd.
- Ustawodawca w p.u.n. posługuje się określeniem „*ostateczny podział*” (art. 337 p.u.n.) natomiast projektowana zmiana posługuje się określeniem „*ostatni podział*”.
- Sporządzenie planu spłaty następuje w toku postępowania upadłościowego (umorzenie po uchyleniu planu spłaty – art. 491¹¹ zaś ukończenie po wykonaniu obowiązków objętych planem spłaty – art. 419¹²); przy takim ujęciu postępowania niezrozumiałym jest podejmowanie czynności i wydawanie orzeczeń przez sąd, a nie przez sędziego komisarza oraz wygaśnięcie funkcji syndyka. Rozwiązanie takie wydaje się być sprzeczne z art. 151 p.u.n. i istotą prowadzenia postępowania upadłościowego.
- Nie określono kto sporządza projekt *planu spłaty*, czy robi to sam upadły, pod nadzorem syndyka, czy też sam syndyk. Projekt zakłada jedynie, że o ustaleniu planu spłaty orzeka sąd na wniosek upadłego – art. 479⁷ ust. 3.
- Należy zastanowić się nad koniecznością przeprowadzenia rozprawy w przedmiocie ustalenia planu spłaty wierzycieli.
- Aby możliwe było praktyczne przeprowadzenie upadłości konsumenckiej niezbędne jest dokładne określenie toku postępowania po zlikwidowaniu majątku dłużnika i sporządzeniu ostatecznego planu podziału.

Reasumując - propozycję wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji upadłości konsumenckiej Krajowa Rada Sądownictwa ocenia pozytywnie, zwłaszcza wprowadzenie modelu powierzenia orzekania w przedmiocie upadłości konsumenckiej sądom upadłościowym, najlepiej merytorycznie przygotowanym w tym zakresie, jak również włączenie upadłości konsumenckiej do ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze.

Negatywnie należy natomiast ocenić lakoniczność, niekompletność, niejasność i niespójność uregulowania samej procedury upadłości konsumenckiej. Generalne odesłanie

z niewielkim zakresem wyłączeń (art. 491¹ ust. 1) jest nieprawidłowe i powoduje skomplikowanie postępowania.

Krajowa Rada Sądownictwa postuluje stworzenie kompleksowej regulacji upadłości konsumenckiej w jednym tytule ustawy, o uproszczonej procedurze, z jednoczesnym odesłaniem pozytywnym do przepisów o postępowaniu likwidacyjnym.

Nieprawidłowym wydaje się przekazanie do kompetencji sądu a nie sędziego komisarza praktycznie całego postępowania po sporządzeniu ostatniego planu podziału oraz sprawowanie nadzoru nad wykonaniem planu spłaty przez sąd a nie sędziego komisarza.