



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja
Prezes Rady Ministrów
SSP – 140 – 39(2)/04

Warszawa, 4 czerwca 2004 r.

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- **o przeciwdziałaniu niewypłacalności osoby fizycznej oraz o upadłości konsumenckiej (druk nr 2668).**

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

STANOWISKO RZĄDU DO PROJEKTU USTAWY O PRZECIWDZIAŁANIU
NIEWYPŁACALNOŚCI OSOBY FIZYCZNEJ ORAZ O UPADŁOŚCI KONSUMENCKIEJ (DRUK
NR 2668)

Propozycja uregulowania upadłości konsumenckiej jest bardzo ważną i potrzebną inicjatywą ustawodawczą. Należy zatem podjąć prace nad właściwymi rozwiązaniami prawnymi zmierzającymi do uregulowania problemu nadmiernego zadłużenia konsumentów. W obecnie obowiązujących przepisach prawa kwestia ta nie jest w żaden sposób uregulowana. Z punktu widzenia ochrony konsumentów jest to poważny brak. Upadłość konsumencka jako instytucja powinna zostać uregulowana w polskim systemie prawa.

Problem zadłużenia konsumentów jest w Polsce problemem coraz bardziej aktualnym. Z jednej strony zwiększa się zadłużenie z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów. Jest to spowodowane coraz szerszą gamą produktów oraz większą ich dostępnością. Oprócz klasycznych kredytów bankowych, konsumenci korzystają z kart kredytowych, sprzedaży na raty, pożyczek udzielanych przez firmy, które nie są bankami itp. Powszechniejsze staje się także korzystanie ze sprzedaży kredytowanej przez sklepy. Na podstawie obserwacji rynków w krajach Unii Europejskiej, czy Stanów Zjednoczonych, należy przyjąć, że tendencja ta będzie się nasilać, a zadłużenie konsumentów będzie wzrastać.

Niemala część obywateli jest dłużnikami spółdzielni, zakładów energetycznych, operatorów telefonicznych itp. w związku z niedokonywaniem płatności z tytułu czynszu, zużycia energii itp. lub dokonywaniem płatności z opóźnieniem. Ten rodzaj zadłużenia jest także bardzo istotny z punktu widzenia konsumentów, wpływu na ich sytuację życiową, a zatem także z punktu widzenia potrzeby stworzenia właściwej regulacji.

Na omawiany problem spojrzeć także należy z punktu widzenia występującej nierówności podmiotów prawa. Przedsiębiorcy w wypadku kłopotów finansowych posiadają szereg środków prawnych umożliwiających naprawę przedsiębiorstwa, poprawę jego kondycji, ale także ograniczających odpowiedzialność. Ostatecznym środkiem jest ogłoszenie upadłości. Po przeprowadzeniu stosownego postępowania przedsiębiorca ma możliwość podjęcia działalności z tzw. „czystą kartą”. Ewentualne zadłużenie konsumenta może oddziaływać na jego sytuację życiową przez zdecydowanie dłuższy czas, nawet po dokonaniu całkowitego rozliczenia z wierzycielami. Może on na przykład figurować w bazie dłużników. Należy zatem – poprzez stworzenie odpowiednich regulacji prawnych - umożliwić konsumentom, którzy z przyczyn niezawinionych, niekoniecznie stali się niewypłacalni, pomoc w rozwiązaniu takich problemów, a w dalszej kolejności niejako „rozpoczęcie życia na nowo”.

Niemniej jednak poselski projekt ustawy o przeciwdziałaniu niewypłacalności osoby fizycznej oraz o upadłości konsumenckiej (druk nr 2668) – z uwagi na występujące niejasności, skomplikowaną strukturę postępowania, brak spójności z prawem upadłościowym, koszty postępowania (także dla budżetu Państwa) oraz błędy legislacyjne – powinien na etapie ewentualnych dalszych prac zostać radykalnie zmieniony. W obecnym kształcie projekt ten nie zasługuje na uchwalenie. W związku z tym oraz z uwagi na wagę problemu właściwe jest, aby został opracowany rządowy projekt ustawy regulujący przedmiotową kwestię.

Podstawowe zastrzeżenie do poselskiego projektu ustawy dotyczą:

1. Struktury postępowania,
2. Struktury i roli Konsumenckich Kolegiów Orzekających,
3. Struktury i roli powiatowych ośrodków doradztwa kredytowego,
4. Kosztów postępowania,
5. Synchronizacji projektowanych rozwiązań z prawem upadłościowym,
6. Kwestii legislacyjnych.

Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że są to tylko zastrzeżenia podstawowe. Omawiany projekt zawiera szereg innych rozwiązań powodujących poważne wątpliwości, a także nieprawidłowości natury legislacyjnej i merytorycznej.

Postępowanie. Struktura postępowania

Przedstawiony projekt zawiera rozwiązania prawne, które nie odpowiadają tzw. idei upadłości konsumenckiej. Uregulowane w projekcie postępowanie nie jest adekwatne do potrzeb tej upadłości, a ponadto nie chroni praw wierzycieli.

Mianem upadłości konsumenckiej określa się oddłużenie osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej. W zależności od sytuacji ekonomicznej dłużnika oddłużenie to połączone jest ze spłatą przez niego jakiejś części zobowiązań. Postępowanie to musi być proste i tanie. Tymczasem zaproponowane rozwiązania wydają się być bardziej skomplikowane od procedury sądowej.

Projekt przewiduje bardzo skomplikowaną procedurę. Postępowanie ma być – zgodnie z projektem – prowadzone na dwa sposoby, jako upadłość obejmująca likwidację majątku dłużnika (w związku z niewypłacalnością dłużnika) oraz upadłość z możliwością zawarcia układu (w związku z zagrożeniem niewypłacalnością). Ponadto możliwe będzie postępowanie zapobiegające niewypłacalności (konsumenckie postępowanie naprawcze). Rozwiązania te zostały przejęte z ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze i jako takie są przystosowane dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Dla upadłości konsumenckiej tak skomplikowane procedury są zbędne.

Postępowania takie rodzą koszty nieadekwatne do majątku posiadanego przez osobę, wobec której postępowanie jest prowadzone.

Niezrozumiałe jest także tworzenie instytucji zarządcy z zakresem obowiązków określonym w projekcie (art. 40, 41, 43). Wydaje się, że w konsumenckim postępowaniu upadłościowym wystarczy nadzorca sądowy, który będzie sprawował nadzór nad wykonywaniem układu, jeżeli układ taki zostanie zawarty, albo nadzorowanie spłaty częściowej, gdy w postępowaniu konsument do tych spłat będzie zobowiązany. Stwierdzenie niewykonania obowiązków powinno być obwarowane sankcją umorzenia postępowania upadłościowego. Wprowadzenie instytucji zarządcy wpływa na zwiększenie kosztów postępowania.

Postępowanie powinno być przywilejem dla osób uczciwych, które bez własnej winy stały się niewypłacalne. Dlatego zasadą powinno być, że osoby te same spłacają swoje zobowiązania w takim zakresie, w jakim nie zostały oddłużone. Spłaty powinny być dokonywane pod nadzorem. Wszelkie uchybienia ze strony dłużników w postępowaniu upadłościowym powinny być obwarowane sankcją umorzenia postępowania połączoną z pozbawieniem dłużnika ponownej możliwości prowadzenia postępowania.

Przedstawione w projekcie rozwiązania nie dają wystarczającej ochrony wierzycielom. Przepisy prawa regulujące upadłość konsumencką powinny dokładnie określać, kiedy można ogłosić upadłość osoby fizycznej, które nie prowadzi działalności gospodarczej, w celu jej oddłużenia, a kiedy takiej upadłości ogłosić nie można. Powinny zostać określone zobowiązania, które mogą w tym postępowaniu zostać umorzone lub w inny sposób zrestrukturyzowane, a które nie. Celem postępowania powinno być oddłużenie osób uczciwych, tak by mogły one rozpocząć życie wolne od długów, których spłacić nie mogą z przyczyn od siebie niezależnych. Przedstawiony projekt nie spełnia tych wszystkich wymogów. Projekt wyklucza jedynie możliwość wszczęcia postępowania wobec osób, którym już wcześniej ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku. Nie zawiera jednak ograniczeń dopuszczalności postępowania upadłościowego od zachowania dłużnika po powstaniu zobowiązania, ani od przyczyn jego niewypłacalności. Możliwe zatem będzie wszczęcie postępowania przez dłużnika, który z własnej winy stał się niewypłacalny. W tej sytuacji stwarza się niebezpieczeństwo pokrzywdzenia wierzycieli.

Konsumenckie Kolegia Orzekające

Projekt wskazuje skład takiego Kolegium oraz zakres uprawnień. Jednakże nie określa, jakiego rodzaju organem jest Kolegium. Nie zostało to określone ani wprost, ani pośrednio. Kolegium nie jest organem administracji, nie jest także organem sądowym. Jest to ciało posiadające uprawnienia, które wywołać mogą bardzo poważne skutki ekonomiczne zarówno w odniesieniu do konsumentów, jak i przedsiębiorców, które nie mieści się w żadnych przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa

strukturach. Znaczenie tej kwestii jest o tyle istotne, że podejmowane decyzje dotyczące tak istotnych spraw nie podlegają nadzorowi.

Złożenie wniosku do Kolegium oraz orzeczenie Kolegium wywołują także skutki w zakresie postępowań egzekucyjnych (sądowych i administracyjnych). Postępowania ulegają zawieszeniu lub wstępuje do nich zarządca masy upadłości (art. 11, art. 36, art. 37, art. 53).

Wydaje się, że w pewnych sytuacjach Kolegium może podejmować władcze decyzje, które nie podlegają kontroli (nadzorowi) – art. 14 ust. 4 (możliwość wyłączenia z masy upadłości), art. 17 ust. 2 (możliwość powierzenia zarządu majątkiem przez dłużnika), art. 41 (oszacowanie masy upadłości, rozpatrywanie skarg wierzycieli), art. 51 (zakaz wszczęcia postępowania zapobiegającego upadłości, umorzenie postępowania, art. 55 ust. 4 (zatwierdzenie planu naprawczego). Art. 9 oraz art. 10 projektu nie znajdują w tych sytuacjach zastosowania.

Niewłaściwe jest umocowanie kolegium przy Prezesie UOKiK. Nie ma ono uzasadnienia ani w aspekcie zadań UOKiK, ani w związku z ideą upadłości konsumenckiej. Postępowanie dotyczące będzie nie tylko długów wynikających z umów konsumenckich. Ponadto UOKiK posiada tylko 9 delegatur, zatem nie będzie możliwe powołanie Kolegiów nawet w każdym województwie.

Konsumenckie Kolegia Orzekające nie będą posiadały organów do sprawdzenia danych o sytuacji materialnej dłużnika. Nie jest możliwe szybkie i dokładne ustalenie stanu faktycznego w tych sprawach na podstawie danych przedstawionych przez dłużnika, jak też w drodze postępowania uregulowanego przepisami k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym (art. 9 ust. 3 projektu). Dłużnicy mogą podawać dane nieprawdziwe, a wierzyciele mogą mieć trudności w dokonaniu weryfikacji.

Powiatowe ośrodki doradztwa finansowego

Pełnienie funkcji powiatowego ośrodka doradztwa finansowego i kredytowego starosta powiatowy może powierzyć organizacji pozarządowej spełniającej określone wymogi. Nie jest jasne, kto ma pełnić tę funkcję, gdy starosta nie powierzy jej organizacji pozarządowej.

Podstawową jednak kwestią pozostaje odpowiedź na pytanie o rolę ośrodków.

Zarówno nazwa, jak i treść art. 7 ust. 9 projektowanej ustawy wskazują na doradczy charakter tych podmiotów. Jednakże kolejne artykuły zawierają regulacje, które uprawniają wymienione ośrodki do podejmowania czynności wykraczających poza ten zakres. Sporządzają one np.: na wniosek Kolegium projekt układu z wierzycielami, zwołują zgromadzenie wierzycieli, pośredniczą we wnoszeniu do Kolegium oświadczenia o wszczęciu postępowania zapobiegającego niewypłacalności (nie jest jasne, kto takie postępowanie wszczyna), ogłaszają w Informatycznym Rejestrze Upadłości Konsumenckiej o złożeniu przez dłużnika oświadczenia o wszczęciu postępowania zapobiegającego upadłości. Uprawnienia ośrodków wykraczające poza zakres doradczy zostały określone przede wszystkim w rozdziale 13 „Postępowanie zapobiegające niewypłacalności”.

Nie jest jasne, dlaczego wskazane w projekcie ustawy opłaty muszą być uiszczane za pośrednictwem ośrodka (choć bez wskazania na czyj rachunek). Dotyczy to art. 8 ust. 7 (zaliczka na koszty postępowania).

Tak szerokie uprawnienia dla powiatowych ośrodków doradztwa finansowego bez wyraźnego określenia statutu prawnego tej instytucji mogą przynieść liczne zagrożenia, a nawet nadużycia. Ponadto należy podkreślić, że powoduje to jeszcze większy stopień komplikacji postępowania.

Projekt nie przewiduje szczegółowych zasad finansowania ośrodków.

Koszty postępowania

Wydaje się, że przewidziane w projekcie postępowanie upadłościowe w sprawach konsumenckich będzie postępowaniem niezwykle kosztownym. Istnieje niebezpieczeństwo, że majątek dłużnika w większości przeznaczony zostanie na koszty takiego postępowania, a nie na spłatę zadłużenia.

Osoby niewypłacalne lub zagrożone niewypłacalnością mogą zostać pozbawione możliwości przeprowadzenia postępowania oddłużeniowego z uwagi na konieczność poniesienia wysokich kosztów związanych z wniesieniem wniosku (500 zł. oraz 3 % wartości zobowiązań jako zaliczka na koszty postępowania).

Na koszty postępowania składać się będzie ponadto wynagrodzenie dla zarządcy – minimalną kwotę ustalać ma Konsumenckie Kolegium Orzekające. Trudno jest oszacować koszt takiego zarządu. Jeżeli Konsumenckie Kolegium Orzekające określi wynagrodzenie zarządcy na najwyższym poziomie (jako kwota najniższego wynagrodzenia za każdy miesiąc sprawowania funkcji), a postępowanie trwać będzie przez dłuższy okres czasu, jego koszt może być znaczny. Oczywiście należy także wskazać na koszty działania Konsumenckiego Kolegium Orzekającego, koszty Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz koszty starosty, które nie zostały w projekcie wskazane. Zatem zawarta w uzasadnieniu do projektu informacja, że postępowania w sprawach upadłości konsumenckiej nie będą obciążały Skarbu Państwa nie jest prawdziwa. Z treści projektu ustawy wynika, że takie obciążenia będą dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (budżetów powiatów) w postaci dodatkowych wydatków, wynikających z takich projektowanych w ustawie rozwiązań, jak:

- powołanie Konsumenckich Kolegiów Orzekających, których niezbędna obsługa administracyjno-biurowa wykonywane będzie przez UOKiK,
- konieczność ponoszenia kosztów wynagrodzenia przewodniczącego i członków kolegiów oraz pobieranie przez nich wynagrodzenia,
- wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów różnego rodzaju list i rejestrów (lista zarządców upadłości konsumenckiej, lista

kandydatów na przewodniczących składów, lista kandydatów na członków kolegiów, Informatycznego Rejestru Upadłości Konsumenckiej,

- utworzenie powiatowych ośrodków doradztwa finansowego i kredytowego i nałożenie na starostę powiatowego obowiązku zapewnienia ich obsługi administracyjnej oraz pomocy organizacyjnej.

Synchronizacja z prawem upadłościowym

Postępowanie upadłościowe w sprawach konsumenckich pełni inną funkcję społeczną niż postępowanie upadłościowe prowadzone wobec przedsiębiorców. Jednak wiele elementów jest podobnych lub identycznych. Dotyczy to np. skutków ogłoszenia upadłości lub zaskarżenia czynności upadłego. Projektodawcy w sposób wybiórczy przejęli zawarte w prawie upadłościowym rozwiązania. Np. regulując skutki ogłoszenia upadłości w zakresie możliwości potrącenia wzajemnych wierzytelności pomiędzy upadłym i wierzycielem projekt przejął częściowo rozwiązania znane prawu upadłościowemu (art. 19 ust. 2 projektu). Nie jest jasne, dlaczego nie przejął z tego prawa regulacji, gdy nabycie wierzytelności wobec dłużnika następuje na skutek spłacenia długu upadłego, za który wierzyciel odpowiadał określonymi przedmiotami majątkowymi i gdy przejmował odpowiedzialność za dług nie wiedział o istnieniu podstaw upadłości (art. 94 ust. 2 pr. upadł.). Pominięcie tego rozwiązania w sposób nieuzasadniony pogarsza sytuację prawną wierzyciela. W upadłości konsumenckiej mogą być przydatne także inne rozwiązania przewidziane w prawie upadłościowym – np. rozwiązanie dotyczące wpływu ogłoszenia upadłości na umowy wzajemne (art. 98 i 99 pr. upadł.), na umowy ubezpieczeń obowiązkowych lub leasingu. Brak ten jest tym bardziej niezrozumiały, że zgodnie z art. 2 ust. 3 projektu, postępowanie upadłościowe w sprawach konsumenckich ma być również prowadzone w stosunku do niektórych przedsiębiorców. Wydaje się, że właściwe byłoby wprowadzenie w przepisach projektowanej ustawy odpowiednich odesłań do prawa upadłościowego.

Kwestie legislacyjne

Redakcja projektu jest chaotyczna. Poszczególne przepisy zawierają rozwiązania, które nie odpowiadają nazwom rozdziałów. Np. w rozdziale 2 dotyczącym podstaw wszczęcia postępowania zostały uregulowane kwestie, które nie mają związku z wszczęciem postępowania - przesłanki zawarcia układu (art. 5 ust. 6), ustalenie wartości majątku dłużnika (art. 6). W rozdziale 3 dotyczącym postępowania w sprawie ogłoszenia upadłości umieszczono przepis o pełnomocnictwie (art. 8) odnoszący się do całego postępowania, a nie tylko do postępowania w sprawie ogłoszenia upadłości, przepis regulujący zakres stosowania przepisów kpc do całego postępowania, a nie tylko do postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości (art. 9 ust. 3), przepis regulujący skargę do sądu rejonowego (art. 10 ust. 1), który także wykracza poza ramy tego postępowania. W rozdziale 2

dotyczącym postępowania zamieszczono normy prawne o charakterze organizacyjnym (art. 7, 8). W rozdziale 12 dotyczącym ukończenia postępowania umieszczono przepis, który określa jakie wierzytelności nie podlegają umorzeniu (art. 47 ust. 5). Ponadto w projekcie znajdują się dwa rozdziały 12 i dwa art. 8.

Taki sposób redakcji projektu ustawy nie ułatwi jej stosowania.

Reasumując, ze względu na wagę problemu oraz czynniki społeczne i ekonomiczne związane z rosnącym zadłużeniem konsumentów, idea wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji upadłości konsumenckiej zasługuje na poparcie. Przedłożony projekt ustawy o przeciwdziałaniu niewypłacalności osoby fizycznej oraz o upadłości konsumenckiej (druk nr 2668) zawiera błędy legislacyjne i merytoryczne i z tego względu w obecnym kształcie nie powinien być przedmiotem dalszych prac. W związku z tym Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości przygotowuje rządowy projekt ustawy regulujący tę problematykę.