

Na pomoc upadłym

• TOMASZ BORKOWSKI

DWA PROJEKTY REGULACJI
TZW. UPADŁOŚCI KONSUMENCKIEJ,
NAD KTÓRYMI DEBATOWAŁA
SEJMOWA KOMISJA
SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW
CZŁOWIEKA, SKIEROWANE
ZOSTAŁY DO DALSZYCH PRAC
W PODKOMISJI

Projekt ustawy o przeciwdziałaniu niewypłacalności oraz upadłości osoby fizycznej autorstwa posłów PiS został złożony w Sejmie już ponad rok temu. Ostatnio PO złożyła własny projekt zmian w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze oraz kilku innych ustawach.

Pierwotny projekt PiS został zgłoszony jeszcze w poprzedniej kadencji i podlegał w ciągu prac sejmowych nieustannemu „udoskonalaniu”, dzięki konsultacjom społecznym z udziałem m.in. przedstawicieli rządu, wymiaru sprawiedliwości, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Narodowego Banku Polskiego, banków komercyjnych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, związków zawodowych czy organizacji konsumenckich. Do tej pory bowiem polskie prawo nie przewidy-

wało żadnych regulacji podobnej instytucji.

Z szacunków Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że upadłość mogłaby dotyczyć od 50 do ponad 300 tys. osób rocznie.

U podstaw potrzeby uregulowania tej sfery leży przekonanie o konieczności przeciwdziałania zjawisku „wykluczenia społecznego”. Chodzi o sytuację, w której osoba zadłużona, tracąc – niekoniecznie wskutek własnego braku rozważliwości czy złej woli, ale np. w wyniku kryzysu gospodarczego – możliwości bieżącego spłacania długu, zaczyna w ogóle unikać regulowania swoich zobowiązań. Wierzyciele nie są w stanie odzyskać swoich pieniędzy, a niezaspokojone wierzytelności nadal rosną wskutek naliczanych odsetek i kosztów postępowań sądowych czy komorniczych.

By zapobiec podobnym sytuacjom, rozpoczęto prace nad wprowadzeniem za pomocą ustawy instytucji upadłości, z której mogłaby skorzystać osoba fizyczna, a nie jak dotąd tylko osoby prawne.

PROJEKT PiS

W założeniach projektu PiS, warunkiem poddania się takiemu postępowaniu była gotowość dłużnika do ujawnienia stanu swego zadłużenia, majątku i możliwości finansowych oraz do skierowania tego majątku i własnych wysiłków na równomierne i sprawiedliwe zaspokojenie wierzycieli. Wszczęcie postępowania oznaczać ma ponadto utratę przez dłużnika swobody samodzielnego dysponowania swoim majątkiem. Zasadniczym zaś zabezpieczeniem przeciwko nadużywaniu instytucji konsu- ➤

menckiego postępowania naprawczego i upadłościowego ma stać się jego jawność oraz niemożliwość wielokrotnego korzystania z tych instytucji (w UOKiK prowadzony byłby rejestr z informatyzowany).

Projekt PiS rozróżnia rodzaje postępowań – jest wśród nich zarówno postępowanie zapobiegające niewypłacalności, konsumenckie „postępowanie naprawcze”, które może zostać wszczęte kiedy dłużnik jest jeszcze wypłacalny, ale wypłacalność ta jest już zagrożona, jak i postępowanie upadłościowe, kiedy zobowiązania przekroczą wartość majątku dłużnika nie regulującego już swoich wymagalnych długów. Skorzysta z upadłości można by także w wypadku, gdy długi wynikałyby z działalności prywatnej firmy, ale nie przekraczały 15 proc. całości zobowiązań. Dla ochrony konsumenta z masy upadłościowej wyłączone byłoby po 10 metrów kwadratowych mieszkania na osobę w gospodarstwie domowym.

Projekt zakłada dobrowolny charakter postępowania, więc z wnioskiem o jego wszczęcie może wystąpić tylko sam dłużnik (inaczej niż to ma miejsce w przypadku przedsiębiorców). Decyzję w tej sprawie podejmować miałyby natomiast arbitrażowy organ pozasądowy – Konsumenckie Kolegium Orzekające, działające przy delegaturach UOKiK (choć sam urząd krytykuje pomysł takiego usytuowania kolegiów). Takie rozwiązanie ma przyspieszyć bieg i obniżyć koszty postępowania. Trzyosobowe składy kolegium (przewodniczący i dwóch członków) formowane byłyby w zależności od liczby spraw, spośród osób wpisanych na listę prowadzoną przez prezesa UOKiK, który również weryfikowałby spełnienie przez te osoby kwalifikacji opisanych w ustawie: merytorycznych – jak wykształcenie – i etycznych, np. niekaralność. Na postanowienia kolegium przysługiwałaby skarga do sądu powszechnego – w ten sposób realizowana byłaby konstytucyjna zasada prawa do rozstrzygnięcia sporów w drodze postępowania sądowego.

PROJEKT PO

Zapisy na temat kolegiów krytykuje Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, która popie-

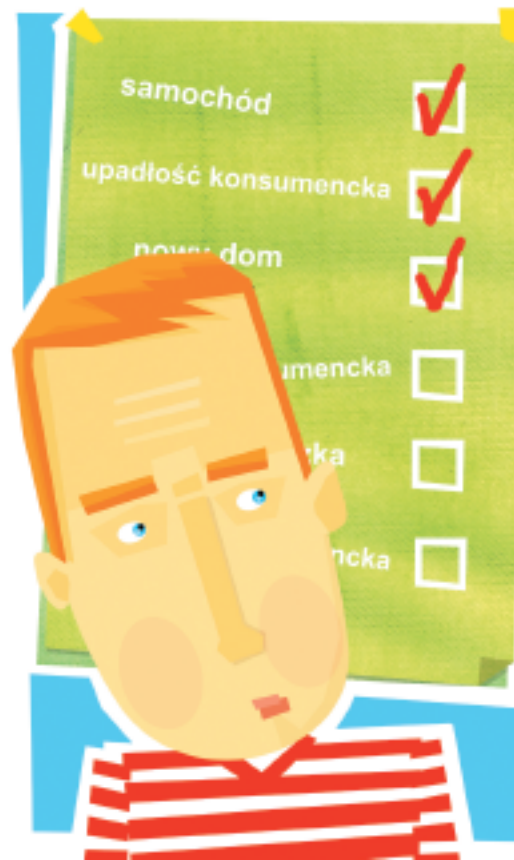
ra alternatywny projekt PO. Posłowie Platformy chcą, by upadłość można było ogłosić, gdy zadłużenie przekroczy 11 tys. zł. Decyzję w sprawie wszczęcia postępowania podejmowałby sąd. Możliwość ogłoszenia upadłości nie mieliby hazardziści, oszuści, klienci pochopnie zaciągający kredyty i osoby płacące alimenty oraz renty na rzecz ludzi przez siebie poszkodowanych. Dłużnicy w ograniczonym stopniu mogliby dysponować pozostałym majątkiem. Istotnym elementem postępowania miałyby być plan spłaty zadłużenia w ciągu od 3 do 7 lat.

Zdaniem PKPP „Lewiatan”, za takimi koncepcjami przemawiają względy merytoryczne i praktyczne.

– Rozwiązanie to oparte jest na sprawdzonych już rozwiązaniach materialno-prawnych oraz procesowych, zweryfikowanych i udoskonalonych w praktyce stosowania prawa upadłościowego przez wiele lat w Polsce – czytamy w opinii „Lewiatana” na temat projektu. – Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego zakończyła prace nad rozległą nowelizacją prawa upadłościowego, a procedury parlamentarne nie zostały jeszcze rozpoczęte. Umożliwi to w praktyce rozszerzenie obecnie przygotowywanej nowelizacji o przepisy regulujące upadłość osób fizycznych nie będących przedsiębiorcami i w rezultacie zapewni spójność systemową, a także kompleksowość regulacji upadłości w Polsce.

Zdaniem PKPP, ze względu na doniosłe skutki rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu upadłościowym, wskazane jest oddanie spraw z zakresu upadłości osób fizycznych pod jurysdykcję sądów powszechnych.

– Po pierwsze, sądy powszechne, w których utworzone zostały liczne wydziały upadłościowe, są przygotowane zarówno merytorycznie, jak i organizacyjnie do przyjęcia i rozstrzygnięcia spraw w zakresie upadłości osób fizycznych. Po drugie, za takim rozwiązaniem przemawiają również doświadczenia międzynarodowe, gdzie – ze względu na głęboką ingerencję w prawa własności – wskazuje się jednoznacznie, iż sprawy upadłości konsumenckiej poddane być mogą wyłącznie pod jurysdykcję sądom.



„Lewiatan” domaga się ponadto określenia jasnych przesłanek ogłoszenia upadłości osób fizycznych i wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z prawa do oddłużenia. Upadłość zmierzającą do umorzenia części lub całości zobowiązań miałyby być ogłaszana w stosunku do dłużnika, który stał się niewypłacalny, gdy nie powiodła się próba porozumienia z wierzycielami i zawarcia układu, jednakże tylko wtedy, gdy niewypłacalność dłużnika jest następstwem utraty lub trwałego obniżenia jego zdolności do spłaty. Legitymacją do złożenia wniosku o upadłość osób fizycznych nie będących przedsiębiorcami mieliby także wierzyciele.

POŻENIĘ PROJEKTY

Zdaniem UOKiK, ochrona może przysługiwać wyłącznie osobom uczciwym, nie zaś tym, które w świadomości, zawiniony sposób doprowadziły do swojego zadłużenia. Niezbędne jest więc precyzyjne określenie, którzy konsumenci będą mogli ogłosić upadłość. Urząd uważa za niewskaza-

ne dopuszczenie możliwości korzystania z procedury oddłużenia przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. Chce ponadto jasnego określenia, że konsument może tylko raz w życiu skorzystać z ochrony przed niewypłacalnością i wskazania w stosunku do jakich należności – publiczno czy prywatnoprawnych – oddłużenie znajdzie zastosowanie.

– Mam tę satysfakcję, że obecny projekt PiS poszedł w kierunku, który sugerowałem w raporcie opracowanym w 2006 roku na zlecenie Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych – powiedział „Gazecie Bankowej” Włodzimierz Szpringer, profesor Uniwersytetu Warszawskiego i Szkoły Głównej Handlowej. – Tam, podobnie jak prof. Zedler, skrytykowałem ówczesny projekt PiS, forsowany przez posła Zawiszę, jako błędny zarówno koncepcyjnie, jak i legislacyjnie. Upadłość „na życzenie” rodzi nieuchronnie hazard moralny i zachęca do lekkomyślnego zadłużania się – kosztem reszty podatników. Wszystkie kraje świata od tego odchodzą, na rzecz utrudniania dostępu do upadłości konsumenckiej. Wtedy oparłem się na ówczesnym projekcie UOKiK, a obecnie projekt PiS uwzględnia szereg postulatów z raportu. Sugerowałem między innymi oparcie się na modelu niemieckim – procedura przedsądowa i sądowa, preferencja dla rozwiązań układowych, przy czym upadłość traktowana byłaby jako ostateczność. Przypuszczalnie optymalne byłoby „pożenienie” dobrych wątków z obu projektów, co niestety jest przy obecnych relacjach między PiS a PO mało prawdopodobne. Przykład – w projekcie PiS dobra jest procedura pozasądowa wraz z sądową, projekt PO zawiera zaczerpniętą z Niemiec zasadę „okresu badania uczciwości konsumenta”, po którym dopiero może nastąpić oddłużenie – w Niemczech nawet do 8 lat; w tym okresie majątkiem dłużnika zarządza specjalny urzędnik, bez którego on nie może się na przykład zadłużać, musi poszukiwać pracy itp.

Nie wiadomo jeszcze, w jakim kierunku pójdą prace w Sejmie. Podkomisja ma zamiar kontynuować je po przerwie urlopowej.

– Mam świadomość, że tu będą decydowały nie tylko racje merytoryczne – stwierdził w rozmowie z „Gazetą Bankową” poseł Tadeusz Aziewicz z PO, wiceprzewodniczący podkomisji, do której trafiły oba projekty. – W opinii osób, które znają się na tej problematyce, nasz projekt jest zdecydowanie lepszy. Koncepcja, jaką przedstawiliśmy, to nasz głos w dyskusji, która toczy się od dłuższego czasu, to propozycja wybrnięcia z sytuacji bez wyjścia. Projekt, który od dłuższego czasu lansuje Artur Zawisza jest projektem złym. Zaproponowaliśmy inną konstrukcję i będziemy od niej przekonywać. W moim przekonaniu są to konstrukcje różne. Z pełnym przekonaniem uważamy na przykład, że to sądy – jako najbardziej właściwe w demokratycznym kraju – powinny zajmować się upadłością, a nie kolegia. Wprowadzamy też rozwiązania, które ograniczają dostęp do instytucji upadłości, co jest wynikiem toczącej się już od dawna dyskusji. Instytucja ta nie może być bowiem narzędziem do wyludzenia pieniędzy przez podmioty nieuczciwie bądź do lekkomyślnego zadłużania się. Minimalizujemy w ten sposób ryzyko nadużyć. Ponadto zmieniamy prawo upadłościowe, a nie tworzymy „specustawy”. Na razie pomysły, by pracować nad jednym, moim zdaniem dalej idącym projektem, został przez komisję odrzucony. Natomiast połączenie obu projektów może sprawić, że powstanie coś, pod czym nie będziemy się chcieli podpisać. Wpada mi jednak wierzyć w racje merytoryczne oraz dobre intencje kolegów z komisji.

BYLE W DOBRYM KIERUNKU

W prace nad projektem PiS od dawna zaangażowane jest również Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej.

– Ten projekt jest sensowny – zapewnił Krzysztof Łabenda, prezes SKEF. – Zanim dojdzie do upadłości, w którą zaangażowany zostanie jakiś organ sądowy czy quasi-sądowy, musi się pojawić element działań „przedsądowych”, rodzaj mediacji z wierzycielami, i to niezależnie od tego, który projekt zostanie przyjęty przez parlament. Upadłość konsumencka to pro-

ces bolesny, i to dla wszystkich. Zarówno dla dłużnika, który wprawdzie pozbędzie się części długów, ale straci mnóstwo ze składników swojego majątku, a standard jego życia i życia jego rodziny znacznie się obniży, jak i dla wierzyciela – bo musi on się zgodzić, że część długu nie zostanie spłacona i nie zostanie całkowicie zaspokojony. Skoro zaś to proces kosztowny zarówno dla dłużnika, jak i dla wierzyciela, to możemy górnolotnie powiedzieć, że jest kosztowny dla całego społeczeństwa, które będzie musiało zapłacić za to, że osoby, które nie do końca są winne swojej trudnej sytuacji ekonomicznej, uzyskają drugą szansę. Bywają bowiem sytuacje, wcale nie jednostkowe, w których nadmierne zadłużenie spowodowane zostaje przyczynami leżącymi poza nami – gdy tracimy pracę nie ze swojej winy, popadamy w jakąś chorobę itd. W takich sytuacjach państwo – czy społeczeństwo – powinno taką drugą szansę dawać. To nie jest pierwsze rozwiązanie prawne na świecie, które zmierza w tym kierunku. Świat różnie od tego podchodzi, ale państwa „starej” zjednoczonej Europy mają instrumenty pozwalające na przeprowadzanie oddłużenia w różnym zakresie. Diabeł oczywiście tkwi w szczegółach – na przykład, czy mają się tym zajmować organy sądowe, czy pozasądowe? Skłaniałbym się do tego, żebyśmy decydowali o tym na drodze pozasądowej, tak jak mamy rozwiązania arbitrażowe w zakresie sporów między bankami a ich klientami w zakresie ubezpieczeń, czy w działalności gospodarczej. Jeśli dążymy do tego, by przed upadłością pojawiały się jakiś element mediacji, szukanie rozwiązania ugodowego, restrukturyzacji, to tym bardziej prosi się, by stworzyć specjalną strukturę, która służyłaby temu celowi. Nawet jeśli bowiem przyjmiemy dolną granicę szacunków, 50 tys. spraw rocznie, to „zatkalibyśmy” sądy. Można na to powiedzieć, że równie dobrze zatkamy te organy pozasądowe. Może i tak, ale jeśli stworzymy sieć podmiotów, które będą miały tylko to jedno zadanie – a sądy powszechne przecież zajmują się także innymi sprawami – to jest to jakieś rozwiązanie. Każdy jednak projekt, który zmierza w tym kierunku, należy ocenić pozytywnie. •