



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Irena LIPOWICZ
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-695262-V/12/KM/GM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia *B* czerwca 2012 r.

Pan

Jarosław Gowin

Minister Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Na podstawie analizy skarg wpływających do mojego Biura oraz konferencji zorganizowanej przeze mnie w dniu 30 marca br. w Krakowie, poświęconej problematyce upadłości konsumenckiej, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), pragnę przedstawić Panu Ministrowi wnioski wynikające z negatywnej oceny funkcjonowania upadłości konsumenckiej uregulowanej w art. 491¹ - 491¹² ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (t. j. Dz. U. 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.), dalej p.u.i.n.

Nawiązując do wyników analizy skarg i dyskusji należy wskazać, że upadłość konsumencka w Polsce nie stanowi dla dłużników realnego instrumentu oddłużania, wbrew założeniom ustawodawcy. Otrzymane z Ministerstwa Sprawiedliwości dane dotyczące liczby ogłoszonych upadłości jednoznacznie potwierdzają nieefektywność tej instytucji. Od chwili wejścia w życie przepisów umożliwiających osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości, tj. od dnia 31 marca 2009 r., do 31 grudnia 2011 r. w skali całego kraju, wpłynęło łącznie 1 875 wniosków

o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, w tym jedynie 36 wniosków zostało uwzględnionych. Jednocześnie udostępnione dane wskazują na tendencję malejącą w zakresie liczby składanych do sądów wniosków o ogłoszenia upadłości (z 985 wniosków złożonych w 2009 r. do 380 wniosków wniesionych w 2011 r.). Przyczyn spadku liczby wniosków, w kontekście wciąż rosnącego zadłużenia Polaków i problemów ze spłatą zobowiązań¹, należy szukać właśnie w nieefektywności i niedostosowaniu założeń upadłości konsumenckiej do realiów polskiego społeczeństwa.

Powody takiego stanu rzeczy są z pewnością złożone, jednak w mojej ocenie główną przyczyną tkwi w kształcie obecnej regulacji dotyczącej upadłości konsumenckiej. Dotychczasowy, trzyletni, okres jej funkcjonowania jednoznacznie wskazuje, iż niezbędna jest pilna reforma tej instytucji, gdyż obowiązujące w tym zakresie unormowania nie spełniają swojej funkcji. Warto przytoczyć w tym miejscu, iż zgodnie z uzasadnieniem ustawy możliwość przeprowadzenia postępowania upadłościowego w sprawach osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej miała na celu umożliwienie dłużnikom, którzy popadli w stan niewypłacalności bez swojej winy, rozpocząć życie na nowo z „czystą kartą”.

Przyjęty w ustawie model upadłości konsumenckiej ma charakter restrykcyjny. Zgodnie z art. 491² ust. 1 p.u.i.n. ogłoszenie upadłości wobec osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej polega na likwidacji majątku, obejmującej także lokal mieszkalny dłużnika albo dom jednorodzinny, jeżeli wchodzi on w skład masy upadłości (art. 491⁶ ust. 1 p.u.i.n.). Ponadto art. 491³ ust. 1 p.u.i.n. wskazuje, iż upadłość

¹ Przykładowo, wg Raportu InfoDług, który powstaje w oparciu o informacje gromadzone przez BIG InfoMonitor SA, Biuro Informacji Kredytowej i Bankowy Rejestr Dłużników Związku Banków Polskich, w ciągu ostatniego roku o 40% wzrosło niespłacone zadłużenie Polaków. Jak wynika z raportu opublikowanego w listopadzie 2009r., liczba klientów podwyższonego ryzyka wynosiła 1 625 177. Na przestrzeni ostatnich dwóch lat przybyło 457 570 nowych dłużników, co oznacza przyrost o 28 procent wobec roku poprzedniego.

Źródło: <http://www.money.plParchiwum/wydarzenia/zadluzenie;polakow.html>

może być konsekwencją jedynie takiego stanu niewypłacalności, który powstał w nadzwyczajnych, niezależnych od dłużnika okolicznościach.

Z powyżej wstępnej analizy należy już wnioskować, iż celem regulacji jest przede wszystkim zaspokojenie wierzycieli, w jak najwyższym stopniu. Natomiast należy mieć na uwadze, iż w przypadku upadłości osoby fizycznej, przyjęte rozwiązania powinny w równym stopniu umożliwiać upadłemu powrót do uczestnictwa w życiu gospodarczym i społecznym, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż z dobrodziejstwa postępowania oddłużeniowego mogą skorzystać jedynie dłużnicy, którzy w stan niewypłacalności popadli wskutek wyjątkowych i niezależnych okoliczności (art. 491 ust. 1 p.u.i.n.). Należy podzielić założenie ustawodawcy, iż postępowanie upadłościowe w sprawach konsumenckich ze swej istoty musi być traktowane, jako przywilej dla dłużnika, a porządek prawny wymaga, by dłużnicy wykonywali swoje zobowiązania. Jednak przy uznaniu podstawowej przesłanki, jaką jest popadnięcie w stan niewypłacalności nie ze swojej winy, a z przyczyn wyjątkowych i niezależnych, bardzo istotnym jest, by interesy obu stron, tak wierzyciela, jak i dłużnika, były dostrzegane w równym stopniu.

Na tym tle uwagę zwracają propozycje zgłaszane podczas wspomnianej konferencji dotyczącej upadłości konsumenckiej, by przeformułować obecny mechanizm polegający jedynie na likwidacji majątku upadłego. Pożądanym kierunkiem zmian byłoby zastosowanie, obok likwidacji majątku, także formuły układu lub ugody umożliwiającej restrukturyzację zadłużenia. Rozwiązanie polegające na zawarciu układu mogłoby przynieść korzyści obu stronom postępowania upadłościowego oraz zdecydowanie poszerzyć krąg „beneficjentów” upadłości konsumenckiej. Jak się wydaje restrukturyzowanie zadłużenia może pozwolić w większym stopniu na odzyskiwanie przez wierzycieli należności, nie pozbawiając przy tym upadłego i jego rodziny możliwości poprawy sytuacji finansowej,

w szczególności nie narażając ich na utratę podstawowej dla egzystencji i rozwoju każdej komórki społecznej rzeczy, jakim jest mieszkanie lub dom rodzinny. Sama perspektywa utraty miejsca zamieszkania wskutek jego sprzedaży w toku postępowania upadłościowego może być dla dłużnika wystarczającą barierą przed wdrożeniem postępowania oddłużeniowego. Brak realnej alternatywy, obawy i zwłoka w skorzystaniu z możliwości ogłoszenia upadłości, może wielokrotnie skutkować poszukiwaniem innych sposobów wyjścia z zadłużenia, często niestety sprowadzających się do zaciągania kolejnych zobowiązań na pokrycie już istniejących długów i wpadania w „pętle zadłużenia”, które to działania w końcowej ocenie, mogą - w przypadku złożenia ostatecznie wniosku o ogłoszenie upadłości - przesądzać, iż stan niewypłacalności nie powstał z przyczyn wyjątkowych i niezależnych, a tym samym stanowić podstawę do oddalenia tego wniosku.

Obecną regulację zawężającą postępowanie upadłościowe jedynie do modelu postępowania likwidacyjnego należy uznać za rozwiązanie, które w trzyletnim okresie funkcjonowania upadłości konsumenckiej zostało zweryfikowane negatywnie. Z tych też względów należy dokonać ponownej analizy założeń przyjętych przez ustawodawcę, który za niecelowe uznał wprowadzenie postępowania upadłościowego z możliwością zawarcia układu, argumentując, że postępowanie to nie odpowiada istocie upadłości konsumenckiej, a do tego wywoływałoby negatywne konsekwencje w postaci nadmiernej komplikacji postępowania, co prowadziłoby do przewlekłości i wzrostu jego kosztów (por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, druk sejmowy nr 831). Konieczność rozważenia potrzeby wprowadzenia możliwości zawarcia układu jest tym bardziej uzasadniona, gdy weźmie się pod uwagę okoliczność - przytaczaną także w uzasadnieniu w/w projektu - iż w niektórych krajach Unii Europejskiej funkcjonują już rozwiązania

obejmujące zarówno postępowanie zmierzające do likwidacji majątku, jak również do zawarcia układu z wierzycielami.

Następnie, za istotną przeszkodę w funkcjonowaniu upadłości konsumenckiej w praktyce należy uznać rygoryzm i formalizm postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości oraz koszty związane z tym postępowaniem.

Powyższe wnioski oparte o statystyki sądowe wskazują iż wymogom określonym w art. 22 i 23 p.u.i.n., dotyczącym wniosku o ogłoszenie upadłości, które został sformułowane dla przedsiębiorców, nie są w stanie sprostać osoby fizyczne-nieprofesjonaliści. Poważną trudność dla dłużników stanowią kwestie ustalenia i udokumentowania kręgu wierzycieli oraz dokładnej wysokości wierzytelności.

Warto w tym miejscu przywołać wyniki badań przeprowadzonych w wybranych sądach przez Departament Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości za okres od 31 marca 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. oraz przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości za okres od 31 marca 2009 r. do 1 czerwca 2010 r. Analiza przedmiotowych badań, wskazuje, że już w pierwszym okresie funkcjonowania instytucji upadłości konsumenckiej, to właśnie kwestie proceduralne oraz związane z przyjętym modelem „finansowania” upadłości konsumenckiej, stanowiły główną przyczynę zwrotu bądź oddalenia złożonych wniosków. W omawianym okresie, na 489 zbadanych spraw, w których nastąpił zwrot wniosku, aż w 269 przypadkach jego podstawą było niezpełnienie braków formalnych lub brak opłaty (art. 130 § 1 Kpc). Odnośnie spraw, w których sąd oddalił wniosek - na 395 zbadanych spraw, w 181 sprawach oddalenie nastąpiło z uwagi na brak majątku dłużnika, wystarczającego na zaspokojenie kosztów postępowania (art. 13 p.u.i.n.).

Rygor oddalenia wniosku dłużnika, którego majątek nie wystarcza na pokrycie kosztów, w przypadku upadłości konsumenckiej jest szczególnie dotkliwy. Sytuacja

majątkowa dłużnika niewypłacalnego często faktycznie uniemożliwia mu korzystanie z mechanizmu upadłości. Kwestię tę należy także wiązać z tym, iż osoba fizyczna sama określa moment swojej niewypłacalności, co pozostaje formalnie bez wpływu na termin wniesienia wniosku. Jeżeli zaś taka diagnoza zostanie uczyniona zbyt późno, majątek pozostały dłużnikowi może nie pozwolić na pokrycie kosztów postępowania.

Zgodnie z art. 491² ust. 1 p.u.i.n. w postępowaniu upadłościowym wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, nie znajduje zastosowania art. 32 p.u.i.n, a tym samym dłużnik może ubiegać się o zwolnienie z kosztów sądowych. Zwolnienie z kosztów sądowych nie oznacza jednak, iż ogłoszenie upadłości może nastąpić w przypadku braku majątku wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania. Zgodnie z art. 230 p.u.i.n. do kosztów postępowania upadłościowego zalicza się opłaty sądowe oraz wydatki niezbędne do osiągnięcia celu postępowania. Cytowany przepis został umieszczony w części dotyczącej przepisów ogólnych o postępowaniu upadłościowym prowadzonym po ogłoszeniu upadłości (Część I, Tytuł IV, Dział V). Warto przywołać w tym miejscu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt P 11/10, w którym Trybunał orzekł, że art. 32 ust. 1 p.u.i.n., w zakresie, w jakim dotyczy dłużników będących spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że w art. 32 ust. 1 ustawy prawo upadłościowe i naprawcze ustawodawca ograniczył w sposób arbitralny prawo do sądu w pewnych sytuacjach, znosząc możliwość uzyskania zwolnienia dłużnika od opłaty sądowej od wniosku o ogłoszenie upadłości. Zakwestionowany przepis ustawy "zmusza sąd upadłościowy do zwrotu nieopłaconego wniosku dłużnika o ogłoszenie upadłości bez merytorycznego rozpatrzenia (art. 28 ust. 1 prawa upadłościowego i naprawczego), nawet gdyby sąd ten dostrzegał oczywistą zasadność takiego wniosku. Oznacza to, że chociaż

droga sądowa w omawianym postępowaniu jest formalnie otwarta dla każdego, a podjęcie postępowania nawet nakazane (art. 21 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze), to podmioty znajdujące się w warunkach wskazanych w art. 103 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie mogą zrealizować swego prawa (i obowiązku jednocześnie)".

Nie ulega mojej wątpliwości, iż poglądy i stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie, należy postrzegać w szerszym aspekcie. W odniesieniu do upadłości konsumenckiej znaczenia tego wyroku nie podważa możliwość ubiegania się przez dłużnika o zwolnienie z kosztów sądowych. Nie przesądza ona bowiem o dopuszczalności ogłoszenia i przeprowadzenia upadłości, gdyż sąd ma obowiązek oddalenia wniosku, gdy majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania - w przypadku zwolnienia, gdy w istocie nie wystarcza na wydatki niezbędne do osiągnięcia celu postępowania. Podobnie, jak w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał, w takiej sytuacji sąd zmuszony jest do oddalenia wniosku, nawet w sytuacji, gdyby dostrzegał spełnienie przesłanek z art. 491³ p.u.i.n. Należy wyrazić wątpliwość, czy me stanowi to ograniczenia prawa do sądu, będącego -jak wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny - fundamentem demokratycznego państwa prawnego. W odróżnieniu bowiem do innych rodzajów upadłości, celem upadłości konsumenckiej jest nie tylko likwidacja majątku dłużnika i możliwie maksymalne zaspokojenie wierzycieli, ale także istotnym jej elementem jest pomoc dłużnikowi i umożliwienie mu rozpoczęcia życia z „czystą kartą”. W tym stanie rzeczy rozważenia wymaga wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego dłużnikom, którzy w stan niewypłacalności popadli z przyczyn wyjątkowych i niezależnych, ubiegania się o zwolnienie przez sąd od wydatków niezbędnych do przeprowadzenia postępowania oddłużeniowego.

Istotnym zagadnieniem, diskutowanym m.in. na wspomnianej konferencji, które także w mojej ocenie wymaga wnikliwej analizy, jest brak możliwości ogłoszenia upadłości konsumenckiej w przypadku, gdy dłużnik ma tylko jednego wierzyciela. Rozważenia wymaga potrzeba wprowadzenia przy upadłości konsumenckiej modyfikacji generalnej zasady, zgodnie z którą w przypadku zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości przez podmiot, który jest dłużnikiem tylko jednego wierzyciela, wniosek ten podlega oddaleniu na podstawie art. 1 p.u.i.n. Mając na uwadze cel tej instytucji, liczba wierzycieli nie powinna stanowić czynnika warunkującego możliwość skorzystania z postępowania oddłużeniowego. W wielu przypadkach brak możliwości wywiązania się z zaciągniętego zobowiązania może właśnie ograniczać się tylko do jednego długu - przykładowo kredytu zaciągniętego na zakup mieszkania. W sytuacji braku możliwości spłaty tego długu, powstałej z przyczyn wyjątkowych i niezależnych od dłużnika, taki dłużnik pozbawiony jest możliwości skorzystania z dobrodziejstwa upadłości konsumenckiej. Nie znajduje w mojej ocenie uzasadnienia gorsze traktowanie tych osób, którzy bez możliwości wdrożenia procedury oddłużeniowej, muszą liczyć się z wszczęciem postępowania egzekucyjnego, które w przeciwieństwie do upadłości konsumenckiej nie przynosi dłużnikowi żadnych korzyści. Okolicznością uzasadniającą różne traktowanie dłużników nie może być, w mojej opinii, jedynie liczba posiadanych wierzycieli. Za cechę wspólną i zasadniczą z punktu widzenia założeń upadłości konsumenckiej, powinna być bowiem uznana okoliczność braku możliwości spłaty długu wskutek wyjątkowych i niezależnych okoliczności. Z tego też względu obecne ograniczenia budzą moje wątpliwości, co do zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Reasumując, przedstawione wnioski i zastrzeżenia dotyczące przepisów p.u.i.n. w zakresie upadłości konsumenckiej, uzasadniają w mojej ocenie, tezę o dysfunkcjonalności obowiązującej regulacji. Powyższy stan musi wywoływać niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego kompetencji należy ocena jakości prawa, ze względu na jego wpływ na sytuację obywateli. W mojej opinii pożądana jest regulacja upadłości konsumenckiej, która przyjmę za cel tak zaspokojenie wierzycieli, jak i danie dłużnikowi konstruktywnych propozycji zmiany tego degradującego społecznie i ekonomicznie statusu.

Na zakończenie pragnę zwrócić się z uwagą dotyczącą opracowywania projektu zmian ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze w zakresie upadłości konsumenckiej. Z informacji przedstawionych na ww. konferencji wynika, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości powołany został w tym celu zespół ekspertów. W związku z powyższym pragnę podkreślić potrzebę oparcia przedmiotowych prac legislacyjnych o rzetelnie przeprowadzone konsultacje społeczne, obejmujące chociażby środowisko sędziowskie oraz syndyków. Przedstawiciele tych grup, będąc najbliższymi praktycznych aspektów postępowania o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, z pewnością mogą wnieść ważny merytorycznie wkład w opracowanie projektu ustawy.

Jednocześnie, uprzejmie proszę Pana Ministra o przekazanie informacji o etapie prac legislacyjnych, jak również kierunku rozważanych zmian.

Lesz Wyrzykowski
Tereo Jipom