



**PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA**

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-111/14/ZŚP  
W/1104/01/14

Warszawa, dnia 2 kwietnia 2014 r.

SEKRETARIAT Z CYCUTA KS

L. dz. ....

Data wpływu 01.04.2014 r.

**Pan Adam PODGÓRSKI**  
**ZASTĘPCA SZEFA**  
**KANCELARII SEJMU RP**

*Adam Podgórski*  
W nawiązaniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz niektórych innych ustaw, przekazanego przy piśmie nr GMS-WP-173-56/14 z dnia 4 marca 2014 r., w załączeniu uprzejmie przedkładam opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

KR-51-1111/14/ZŚP

2014.04.02

## **Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz niektórych innych ustaw**

1. W zmienianym art. 1 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego, określającym zakres przedmiotowy regulacji ustawowej, należałoby dodać „zasady postępowania w sprawach orzekania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej”, regulowane w części pierwszej tytule X (art. 373 i nast.). Kwestie te nie mieszczą się w żadnej z kategorii wymienionej w nowelizowanym art. 1 ust. 1, a formułowany w tym przepisie katalog musi mieć charakter wyczerpujący, na co wskazuje § 21 ust. 1 pkt 1 ZTP.
2. Nie wydaje się, aby projektowane brzmienie art. 2 ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego było właściwe. Możliwość oddłużenia daje bowiem sama ustawa, a nie prowadzenie postępowania upadłościowego. Ponadto posłużenie się określeniem „rzetelny dłużnik” rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne – czy rzetelność ta ma być oceniana w odniesieniu do zaciągania zobowiązań, skoro mowa o dłużniku, czy też do wykonywania przez upadłego obowiązków nałożonych na niego w postępowaniu upadłościowym, o których mowa w art. 369 ust. 1 pkt 3.
3. Niezależnie od tezy wyrażonej powyżej w pkt 2 zauważa się, że nie jest praktykowany sposób dodawania nowych przepisów, projektowany w odniesieniu do art. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego. Zgodnie z § 89 ZTP należałoby nadać nowe brzmienie całemu art. 2 (powtarzając w ust. 1 dotychczasowe brzmienie) albo dodać nowy art. 2a.

4. Wątpliwości budzi projektowana w art. 491<sup>2a</sup> ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego możliwość wyznaczenia referendarza sądowego do pełnienia funkcji sędziego-komisarza. Postępowanie upadłościowe jest niezwykle skomplikowanym postępowaniem, wymagającym daleko posuniętej specjalizacji. Zakładana stosunkowo niska wartość majątku upadłego nie oznacza, że postępowanie to będzie łatwiejsze, zwłaszcza że wprowadzana regulacja jest nowa i ma rządzić się nowymi zasadami, odmiennymi od dotychczasowych. Poza tym w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu i konstytucyjnej ochrony własności nie wydaje się właściwe różnicowanie ochrony wierzycieli w postępowaniu upadłościowym poprzez różne standardy rozpatrywania ich roszczeń wyłącznie z uwagi na wielkość wierzytelności.
5. Celowym wydaje się usunięcie z projektowanego art. 491<sup>3</sup> ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego wymogu, aby niedbalstwo musiało być rażące. Niezależnie bowiem od daleko posuniętej uznaniowości w ocenie, czy w danym przypadku niedbalstwo ma już charakter rażący, czy też nie, kwestia zamiaru doprowadzenia do niewypłacalności lub jej istotnego zwiększenia wiąże się ze sferą wewnętrznego nastawienia dłużnika względem ewentualnych skutków jego działań lub zaniechań. Tym samym kwestia ta rodzi problemy dowodowe i często wymaga przeprowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego, w tym z zeznań świadków, aby w ogóle stwierdzić, że ta negatywna przesłanka ogłoszenia upadłości nie zachodzi. Nałożenie na sąd obowiązku badania dodatkowych okoliczności przez pryzmat, czy do niewypłacalności doszło wskutek rażącego niedbalstwa nie będzie sprzyjało sprawnemu rozpoznaniu wniosku o ogłoszenie upadłości. Raczej należałoby wykluczyć ogłoszenie upadłości także w sytuacji, gdy dłużnik doprowadzi do swojej niewypłacalności wskutek lekkomyślności, a więc bezpodstawnego (łamiącego zasady ostrożności) przypuszczenia uniknięcia przewidywalnej niewypłacalności lub jej istotnego zwiększenia. Nie wydaje się, aby było uzasadnione ogłoszenie upadłości i oddłużenie dłużników, którzy bezpodstawnie przyjmują, że nie doprowadzą do niewypłacalności lub jej istotnego zwiększenia poprzez wzięcie kolejnego kredytu w instytucji działającej poza sektorem bankowym, gdy bank uznał, że nie mają zdolności kredytowej. Jak także

oceniać zwolnienie się z pracy osoby mającej długi, która we wniosku o ogłoszenie upadłości oświadczy, że z uwagi na wysokość otrzymywanego wynagrodzenia praca jej się „nie opłacała” (zarabiała kwotę wolną od zajęcia komorniczego), ale z całą pewnością nie miała na celu doprowadzenie do pogorszenia sytuacji swoich wierzycieli ?

6. Problematyczne jest projektowane w art. 491<sup>3</sup> ust. 4 Prawa upadłościowego i naprawczego rozwiązanie pozwalające na ogłoszenie upadłości z uwagi na bliżej niesprecyzowane „szczególne okoliczności uzasadniające przeprowadzenie postępowania upadłościowego”, nawet gdy dłużnik świadomie poda istotne dane niezgodne z prawdą lub zatai dane istotne, których na przykład ujawnienie stanowiłoby przeszkodę do prowadzenia postępowania upadłościowego. To tylko będzie zachęcało do podjęcia chociażby próby zmanipulowania danymi we wniosku, skoro w zasadzie nie spowoduje negatywnych konsekwencji. Nie można bowiem wykluczyć, że trudna sytuacja majątkowa i rodzinna dłużnika zostanie odczytana jako szczególne okoliczności przemawiające za prowadzeniem postępowania upadłościowego. Z kolei nieprzekreślenie możliwości ogłoszenia upadłości dłużników, którzy nie wskazali informacji mało istotnych albo podali nieprawdę co do mało istotnych okoliczności, można zrozumieć o ile wynika to z nieprecyzyjnego sformułowania wniosku o ogłoszenie upadłości i okoliczności te można wyjaśnić bez uszczerbku dla samej istoty postępowania upadłościowego.

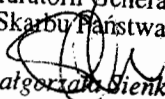
7. Pod rozwagę poddaje się stworzenie możliwości obwieszczenia postanowień o ogłoszeniu upadłości także w innym publikatorze niż tylko w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (projektowany art. 491<sup>3a</sup> pkt 4 i 5 oraz art. 491<sup>3b</sup> ust. 1 i 3 Prawa upadłościowego i naprawczego). Z uwagi na osobę dłużnika jego wierzycielami mogą być również osoby prywatne, nieprowadzące działalności gospodarczej, których wierzytelności są obiektywnie niskie, ale dla nich znaczne i które nawet nie mają świadomości o istnieniu Monitora Sądowego i Gospodarczego, ani co do skutków obwieszczonych w nim dokumentów. W odniesieniu do tej kategorii wierzycieli, którzy mogą być niezwykle liczni przy ogłaszaniu upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, przyjęte rozwiązanie w

rzeczywistości pozbawi ich realnej szansy na uczestnictwo w postępowaniu upadłościowym i ochronę ich wierzytelności, tym bardziej w sytuacji, gdy nielojalność dłużnika przejawiająca się w niewskazaniu części wierzytelności (podanie we wniosku o ogłoszenie upadłości danych niepełnych lub nieprawdziwych) nie prowadzi a limine do oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości. W ten sposób również zostanie utrudnione osiągnięcie celu postępowania upadłościowego, gdyż tylko część wierzytelności będzie objęta postępowaniem upadłościowym, a więc sytuacja dłużnika wcale tak istotnie nie poprawi się.

8. W projektowanym art. 491<sup>3b</sup> ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego należałoby posłużyć się spójnikiem „lub” zamiast „albo” między ZUS a KRUS. Oba te podmioty mogą być zainteresowane postępowaniem upadłościowym tego samego dłużnika.
9. Wydaje się, że czynione w projektowanym art. 491<sup>10</sup> ust. 3 Prawa upadłościowego i naprawczego odwołanie do zmiany dochodów uzyskiwanych z osobiście wykonywanej przez upadłego działalności zarobkowej jest sprzeczne z regulacją projektowanego art. 491<sup>1</sup>, który nakazuje stosować m.in. art. 491<sup>10</sup> ust. 3 do osób fizycznych, których upadłości nie można ogłosić zgodnie z przepisami działu II tytułu I części pierwszej. Tymczasem w art. 5 ust. 1 (zawartym w dziale II tytule I części pierwszej) wskazano, że przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu Kodeksu cywilnego, zaś zgodnie z art. 43<sup>1</sup> k.c. przedsiębiorcą jest m.in. osoba fizyczna prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. W pojęciu tym niewątpliwie mieści się działalność zarobkowa wykonywana osobiście przez upadłego i dlatego też nie tyle zwiększenie dochodów upadłego z tego tytułu może uzasadniać wystąpienie z wnioskiem o zmianę planu spłaty wierzycieli, ale przede wszystkim podjęcie osobistego wykonywania takiej działalności przez upadłego. Gdyby bowiem dłużnik wykonywał osobiście działalność zarobkową od samego początku niedopuszczalne byłoby prowadzenie postępowania upadłościowego na zasadach określonych w tytule V części trzeciej.

10. W projektowanym art. 491<sup>12</sup> ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego zachodzi niespójność terminologiczna – raz jest mowa o należnościach, a raz o roszczeniach. Wydaje się iż właściwsze będzie posłużenie się jednolitym pojęciem „wierzytelności”.
11. Projektowana ustawa zakłada nadanie nowego brzmienia całemu tytułowi V części trzeciej Prawa upadłościowego i naprawczego. Z oczywistych względów (§ 89 ZTP) wszystkie jednostki systematyzacyjne tego tytułu muszą być oznaczone jako „art. 491” z odpowiednim znacznikiem. Jednakże skoro nadaje się nowe brzmienie całemu tytułowi jako jednostce systematyzacyjnej wyższego rzędu, to w jednostkach niższego rzędu (artykułach) należałoby wprowadzić nową, ciągłą numerację od „art. 491<sup>1</sup>” do „art. 491<sup>n</sup>” albo bardziej poprawnie od „art. 491a” do „art. 491...”. Zastosowana w projekcie metoda zachowania dotychczasowego oznaczenia jednostek systematyzacyjnych z jednoczesnym ich uchylaniem, dodawaniem lub nadawaniem nowego brzmienia wymagałaby odstąpienia od nadawania nowego brzmienia całemu tytułowi V i drobiazgowego nowelizowania poszczególnych artykułów.



STARSZY RADCA  
Prokuratury Generalnej  
Skarbu Państwa  
  
Małgorzata Sienko



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8.04. 2014 r.

PG VII G 025/74/14

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu ..... 08.04.2014

**Pan**  
**Adam Podgórski**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu**

*Stanisław Paweł Kiciński*

W nawiązaniu do pisma z dnia 4 marca 2014 r., nr GMS-WP-173-56/14, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Cel projektu stanowi dokonanie obszernej nowelizacji *ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112, z późn. zm.) w zakresie regulującym problematykę upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, w razie ogłoszenia upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej przeprowadza się w postępowaniu upadłościowym likwidację jej majątku, a uzyskane fundusze dzieli się między wierzycieli. Niepokryte w ten sposób długi upadłego są przez niego następnie spłacane w określonym okresie, na podstawie tzw. planu spłaty. Jedynie te długi upadłego, które nie zostaną spłacone w drodze podziału funduszy pochodzących

z likwidacji jego majątku ani w drodze wykonania planu spłaty, mogą podlegać umorzeniu przez sąd.

Źródło utrzymania osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej stanowi w większości wypadków wynagrodzenie z tytułu świadczonej pracy, przeznaczone w zasadniczym zakresie na pokrycie bieżących potrzeb życiowych. Dlatego podstawowym składnikiem, z którego może nastąpić zaspokojenie wierzycieli, jest majątek posiadany przez dłużnika, którego nabycie niejednokrotnie stanowi przyczynę zadłużenia uzasadniającego ogłoszenie upadłości.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawem majątkowym podlegającym ochronie jest również wierzytelność. Ochrona ta, jak wynika z art. 64 ust. 2 Konstytucji, powinna być równa dla wszystkich. Prawa wierzyciela nie mogą więc być gorzej traktowane niż dłużnika. Należy zaznaczyć, że każdy przewidziany przez prawo przypadek umorzenia zobowiązania dłużnika jest równoznaczny z pozbawieniem wierzyciela jego wierzytelności. Jeśli chodzi o ochronę interesu wierzyciela na podstawie obowiązującego stanu prawnego, ogłoszenie upadłości dłużnika nieprowadzącego działalności gospodarczej w zasadzie nie pogarsza sytuacji wierzyciela, bowiem w postępowaniu upadłościowym może liczyć na zaspokojenie z tych samych składników majątkowych, do których mógłby prowadzić egzekucję na zasadach ogólnych. Dla dłużnika oznacza to z kolei, że na zaspokojenie wierzyciela przeznaczony zostaje ten sam majątek, który i tak byłby objęty ewentualną egzekucją, natomiast dłużnik uzyskuje umorzenie niewykonanych zobowiązań, co nie jest możliwe w postępowaniu egzekucyjnym.

Projekt zakłada istotną zmianę obecnego modelu upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, odchodząc od dotychczasowych założeń tego modelu, zgodnie z którymi upadłość ta możliwa jest wyłącznie wówczas, gdy niewypłacalność dłużnika powstała wskutek wyjątkowych i niezależnych od niego okoliczności. W świetle projektu skorzystanie z możliwości „oddłużenia” nie będzie musiało być uwarunkowane wyjątkowymi okolicznościami. Nasuwa to istotne wątpliwości z uwagi na powołane przepisy ustawy zasadniczej,



uzasadniając pytanie, czy projektowane rozwiązania są dostatecznie zrównoważone i czy wsparcie udzielane dłużnikowi zgodnie z postulowanymi unormowaniami nie prowadzi do zasadniczego naruszenia interesu wierzyciela, skutkującego sprzecznością z wynikającymi z art. 64 ust. 1 Konstytucji gwarancjami ochrony jego praw.

Nawiązując do powyżej przedstawionej uwagi o zasadniczym charakterze i odnosząc się do niektórych spośród poszczególnych rozwiązań objętych poselskim projektem wskazać należy na wątpliwości dotyczące proj. art. 491<sup>3</sup> *Prawa upadłościowego i naprawczego*.

W ustępach 1 i 2 tego artykułu sformułowano przesłanki obligatoryjnego oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Wątpliwości wzbudza projektowane umożliwienie uwzględnienia wniosku o ogłoszenie upadłości pomimo istnienia negatywnych przesłanek wymienionych w ustępie 2, w sytuacji gdy „*zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające przeprowadzenie postępowania*”. Tego rodzaju zapis, mający charakter klauzuli generalnej o charakterze ocennym, nie został przez projektodawców w jakikolwiek sposób doprecyzowany innymi unormowaniami, które mogłyby ułatwić wykładnię tego sformułowania. Prowadzi to do ryzyka wykorzystywania przepisów o upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej przez nieuczciwych dłużników, z pokrzywdzeniem wierzycieli oraz mnożenia dodatkowych postępowań skutkującego wzrostem obciążenia sądów, a będących rezultatem inicjowania ich w tych wypadkach, w których obecnie, z uwagi na kategoryczne brzmienie art. 491<sup>3</sup> ust. 2 *Prawa upadłościowego i naprawczego*, nie są one w ogóle przez dłużników wszczynane.

Proponowane rozwiązanie rodzi również ryzyko negatywnego odbioru społecznego przepisów o upadłości osób fizycznych, skoro umożliwia skorzystanie ze specyficznego beneficjum, jaką stanowi orzeczenie takiej upadłości, także przez nieuczciwego dłużnika, którego czynność prawna została prawomocnie uznana za dokonaną z pokrzywdzeniem wierzycieli (pkt 4).

Wątpliwości podobnej natury nasuwa również projektowane w art. 491<sup>3</sup> ust. 3 złączenie zakazu powtórnego oddłużenia w okresie 10 lat. Zakaz ten ma być bowiem wyłączony w przypadku, gdy do niewypłacalności dłużnika lub zwiększenia jej stopnia doszło mimo dochowania przez dłużnika należytej staranności lub gdy „*zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające przeprowadzenie postępowania*”. Także przesłanka oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości określona w proj. art. 491<sup>3</sup> ust. 4, oparta na podaniu przez dłużnika we wniosku o ogłoszenie upadłości lub załącznikach danych niezgodnych z prawdą lub niezupełnych, nabiera charakteru względnie obligatoryjnego w wypadku zaistnienia takich „*szczególnych okoliczności*”. Rozwiązania te przenoszą więc ciężar dokonywania daleko idącej interpretacji postulowanych przepisów na sądy, nie dając jednak tym organom jakichkolwiek normatywnych wskazówek w tym zakresie, przez co prowadzić będą do decyzji, które w odbiorze społecznym będą mogły być postrzegane jako arbitralne, dostrzegające i preferujące wyłącznie interes jednej ze stron stosunku zobowiązaniowego, a nawet faworyzujące osoby zachowujące się w sposób jednoznacznie nieuczciwy, i to nie tylko w stosunku do swoich wierzycieli, ale również organów wymiaru sprawiedliwości. Jak ma to miejsce w wypadku podania przez dłużnika we wniosku o ogłoszenie upadłości nieprawdziwych danych

Projektowany art. 491<sup>7a</sup> *Prawa upadłościowego i naprawczego*, przewidujący możliwość umorzenia zobowiązań upadłego bez ustalenia planu spłaty wierzycieli ze względu na sytuację osobistą upadłego, jak również proj. art. art. 491<sup>10</sup> ust. 2, przewidujący możliwość „*uchylenia planu spłaty wierzycieli i umorzenia niezaspokojonych zobowiązań upadłego*” w wypadku gdy brak możliwości wywiązania się z obowiązków określonych w plan spłaty wierzycieli „*ma charakter trwały i wynika z okoliczności niezależnych od upadłego*”, stanowią rozwiązania niedostatecznie równoważące kolidujące interesy i nazbyt jednostronnie ukierunkowane na wsparcie dłużnika przy równoczesnym pominięciu ochrony interesu wierzyciela. Podkreślić ponadto należy, iż generalny charakter przesłanek umożliwiających takie umorzenia, sformułowanych przy użyciu bardzo ocennych określeń, rodzić może nie tylko wątpliwości interpretacyjne w toku stosowania tych

przepisów, ale również ryzyko negatywnych ocen poszczególnych decyzji zapadłych w takich sprawach, oparte na podejrzeniach czynników natury pozaprawnej wpływających za ich treść, co może przyczyniać się do obniżenia społecznej oceny organów wymiaru sprawiedliwości i ich autorytetu.

Końcowo należy zauważyć, iż w projektowanych przepisach (m.in. w art. 491<sup>7</sup> ust. 3 i 4, art. 491<sup>10</sup> ust. 2, art. 491<sup>12</sup> ust. 2) występuje określenie „niezaspokojone zobowiązania”, mające charakter oczywiście błędny. Pojęcie „niezaspokojenia” może być bowiem odnoszone do elementów leżących po przeciwnej niż dłużnik stronie stosunku zobowiązaniowego, a więc do wierzytelności, wierzyciela, należności lub roszczenia. Zobowiązanie, będące synonimem długu, nie może być niezaspokojone, a co najwyżej niewykonane lub niespełnione (w szczególności jeżeli ma charakter pieniężny).

Dlatego też tego rodzaju błędne określenia, choć występują one również w obowiązujących przepisach Tytułu VI *Prawa upadłościowego i naprawczego*, powinny zostać przy dokonywaniu kompleksowej nowelizacji tego działu stosownie zmodyfikowane, w celu usunięcia występującej w nich wewnętrznej sprzeczności.

Z piśm  
A. Szwed

*Andrzej Szewczyk*