



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-104-08

**Druk nr 831**  
Warszawa, 16 lipca 2008 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

Art. 1. W ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ustawa reguluje:

- 1) zasady wspólnego dochodzenia roszczeń wierzycieli od niewypłacalnych dłużników będących:
  - a) przedsiębiorcami,
  - b) osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, których niewypłacalność powstała wskutek wyjątkowych i niezależnych od nich okoliczności;
- 2) skutki ogłoszenia upadłości;
- 3) zasady postępowania naprawczego wobec przedsiębiorców zagrożonych niewypłacalnością.”;

2) w części trzeciej dodaje się tytuł V w brzmieniu:

„Tytuł V. Postępowanie upadłościowe wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej

Art. 491<sup>1</sup>. Przepisy niniejszego tytułu stosuje się wobec osób fizycznych, do których nie mają zastosowania przepisy działu II tytułu I części pierwszej.

Art. 491<sup>2</sup>. 1. W sprawach objętych przepisami niniejszego tytułu postępowanie upadłościowe prowadzi się według stosowanych odpowiednio przepisów o postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego, z tym że nie stosuje się przepisów art. 21, art. 28 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 44 – 50, art. 53, art. 55 – 56 i art. 307 ust. 1.

2. Obwieszczenia dokonuje się przez ogłoszenie w budynku sądowym oraz zamieszczenie w co najmniej jednym dzienniku o zasięgu krajowym.

3. Sąd niezwłocznie zwraca się do naczelnika urzędu skarbowego właściwego dla dłużnika o udzielenie informacji, czy dłużnik w ciągu ostatnich pięciu lat przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości zgłaszał fakt dokonania czynności prawnych podlegających opodatkowaniu, oraz zasięga informacji w Krajowym Rejestrze Sądowym, czy dłużnik jest współnikiem spółek handlowych.

4. Sędzia-komisarz może zezwolić, żeby likwidację masy upadłości prowadził upadły pod nadzorem syndyka.
5. Do zobowiązań upadłego powstałych po prawomocnym ustaleniu planu spłaty nie stosuje się art. 146 ust. 4.

Art. 491<sup>3</sup>. 1. Sąd oddala wniosek o ogłoszenie upadłości, jeżeli niewypłacalność dłużnika nie powstała wskutek wyjątkowych i niezależnych od niego okoliczności, w szczególności w przypadku gdy dłużnik zaciągnął zobowiązanie będąc niewypłacalnym, albo do rozwiązania stosunku pracy dłużnika doszło z przyczyn leżących po stronie pracownika lub za jego zgodą.

2. Sąd oddala wniosek o ogłoszenie upadłości, jeżeli w stosunku do dłużnika w okresie dziesięciu lat przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości:

- 1) prowadzono postępowanie upadłościowe lub inne postępowanie, w którym umorzono całość lub część jego zobowiązań albo w którym zawarto układ, lub
- 2) prowadzono postępowanie upadłościowe, w którym nie zaspokojono wszystkich wierzycieli, a dłużnik po zakończeniu lub umorzeniu postępowania zobowiązań swych nie wykonał, lub
- 3) prowadzono postępowanie upadłościowe według przepisów tytułu niniejszego,

jeżeli postępowanie to zostało umorzone z innych przyczyn niż na wniosek wszystkich wierzycieli, lub

- 4) czynność prawna dłużnika została prawomocnie uznana za dokonaną z pokrzywdzeniem wierzycieli.

Art. 491<sup>4</sup>. Jeżeli upadły nie wskaże i nie wyda syndykowi całego majątku albo niezbędnych dokumentów lub w inny sposób nie wykonuje ciężących na nim obowiązków, sąd umarza postępowanie.

Art. 491<sup>5</sup>. Wątpliwości co do tego, które z przedmiotów należących do upadłego wchodzi w skład masy upadłości, rozstrzyga sędzia-komisarz na wniosek syndyka lub upadłego. Na postanowienie sędziego-komisarza przysługuje zażalenie.

Art. 491<sup>6</sup>. 1. Jeżeli w skład masy upadłości wchodzi lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny, w którym zamieszkuje upadły, z sumy uzyskanej z jego sprzedaży wydzielą się upadłemu kwotę odpowiadającą przeciętnemu czynszowi najmu lokalu mieszkalnego za okres dwunastu miesięcy.

2. Kwotę, o której mowa w ust. 1, na wniosek syndyka, określa sędzia-komisarz, biorąc pod uwagę potrzeby mieszkaniowe upadłego, w tym liczbę osób pozostających z upadłym we wspólnym gospodarstwie domowym. Na postanowienie sędziego-komisarza przysługuje zażalenie.

Art. 491<sup>7</sup>. 1. Po sporządzeniu ostatecznego planu podziału, nie wcześniej jednak niż po opuszczeniu przez upadłego domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 491<sup>6</sup> ust. 1, sąd wydaje postanowienie o ustaleniu planu spłaty wierzycieli upadłego, określającego w jakim zakresie i w jakim czasie, nie dłuższym niż pięć lat, upadły jest obowiązany spłacać należności niezaspokojone na podstawie planu podziału oraz jaka część zobowiązań upadłego, po wykonaniu planu spłaty wierzycieli, zostanie umorzona. W planie spłaty wierzycieli uwzględnia się wszystkie zobowiązania upadłego powstałe do dnia jego ustalenia.

2. O ustaleniu planu spłaty wierzycieli upadłego sąd orzeka na wniosek upadłego, po przeprowadzeniu rozprawy, o której terminie zawiadamia wszystkich wierzycieli.

3. Sąd nie jest związany wnioskiem upadłego co do treści planu spłaty wierzycieli i może ustalić warunki spłaty bardziej korzystne dla wierzycieli, jeżeli zażąda tego wierzyciel. Przepis art. 370 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

4. Na postanowienie sądu w przedmiocie ustalenia planu spłaty wierzycieli przysługuje zażalenie.

5. Ustalenie planu spłaty wierzycieli nie narusza praw wierzyciela wobec

poręczyciela upadłego oraz współdłużnika upadłego ani praw wynikających z hipoteki, zastawu, zastawu rejestrowego oraz hipoteki morskiej, jeśli były one ustanowione na mieniu osoby trzeciej.

Art. 491<sup>8</sup>. Z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o ustaleniu planu spłaty wierzycieli powołanie syndyka wygasa z mocy prawa.

Art. 491<sup>9</sup>. 1. W okresie wykonywania planu spłaty wierzycieli upadły nie może dokonywać czynności prawnych przekraczających granice zwykłego zarządu.

2. W okresie wykonywania planu spłaty wierzycieli upadły może zaciągać zobowiązania niezbędne dla utrzymania swojego i osób, w stosunku do których ciąży na nim ustawowy obowiązek dostarczania środków utrzymania, z wyjątkiem jednak zakupów na raty lub zakupów z odroczoną płatnością.

3. Upadły jest obowiązany składać sądowi corocznie, do końca kwietnia, sprawozdanie z wykonania planu spłaty wierzycieli za poprzedni rok kalendarzowy, w którym wykazuje osiągnięte przychody, spłacone kwoty oraz nabyte składniki majątkowe o wartości przekraczającej dwukrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego w odrębnych przepisach. Do sprawozdania upadły dołącza kopię rocznego zeznania podatkowego.

Art. 491<sup>10</sup>. 1. Jeżeli upadły z powodu przemijającej przeszkody nie może wywiązać się z obowiązków określonych w planie spłaty wierzycieli, sąd na jego wniosek, po wysłuchaniu wierzycieli, może zmienić plan spłaty wierzycieli w ten sposób, że przedłuży termin spłaty lub zmieni wysokość poszczególnych płatności. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Łączny okres, o który można przedłużyć termin spłaty wierzytelności, nie może przekroczyć dwóch lat.

2. W razie istotnej poprawy sytuacji majątkowej upadłego w okresie wykonywania planu spłaty wierzycieli, wynikającej z innych przyczyn niż zwiększenie się wynagrodzenia za pracę lub dochodów uzyskiwanych z osobiście wykonywanej przez upadłego działalności zarobkowej, każdy z wierzycieli może wystąpić z wnioskiem o zmianę planu spłaty wierzycieli przez podwyższenie kwot przypadających wierzycielom. O zmianie planu spłaty wierzycieli orzeka sąd po przeprowadzeniu rozprawy, o której zawiadamia się upadłego i wierzycieli objętych planem spłaty. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.

Art. 491<sup>11</sup>. 1. W razie niewykonywania przez upadłego obowiązków ustalonych w planie spłaty wierzycieli sąd na wniosek wierzyciela, po przeprowadzeniu rozprawy, o której zawiadamia się upadłego i wierzycieli



objętych planem spłaty, uchyla plan spłaty wierzycieli oraz umarza postępowanie upadłościowe. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.

2. Przepis ust. 1 stosuje się także wtedy, gdy upadły w sprawozdaniu z wykonania planu spłaty wierzycieli zataił swoje przychody lub gdy okaże się, że upadły ukrywał majątek bądź czynność prawna upadłego została prawomocnie uznana za dokonaną z pokrzywdzeniem wierzycieli.

Art. 491<sup>12</sup>. 1. Po wykonaniu przez upadłego obowiązków określonych w planie spłaty wierzycieli sąd wydaje postanowienie o umorzeniu niezaspokojonych zobowiązań upadłego objętych planem spłaty oraz o zakończeniu postępowania upadłościowego.

2. Umarzając zobowiązania upadłego sąd wymienia wierzyciela, tytuł i sumę zobowiązania, podlegającego umorzeniu.
3. Umorzenie zobowiązań nie dotyczy zobowiązań upadłego, obejmujących świadczenia okresowe, których tytuł prawny nie wygasł, oraz zobowiązań powstałych po ogłoszeniu upadłości.
4. O umorzeniu niezaspokojonych zobowiązań upadłego oraz o zakończeniu postępowania upadłościowego sąd orzeka na wniosek upadłego, po przeprowadzeniu rozprawy, o której terminie zawiadamia wszystkich wierzycieli objętych planem spłaty

wierzycieli. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 75 w pkt 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się punkt 5 w brzmieniu:

„5) wniosku o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej.”

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 217, poz. 2125, z 2004 r. Nr 91, poz. 870 i 871, Nr 96, poz. 959, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546, Nr 173, poz. 1808 i Nr 210, poz. 2135, z 2005 r. Nr 94, poz. 785, Nr 183, poz. 1538 i Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 47, poz. 347, Nr 133, poz. 935 i Nr 157, poz. 1119 oraz z 2007 r. Nr 123, poz. 850 i Nr 179, poz. 1279.

<sup>2)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 126, poz. 876 oraz z 2007 r. Nr 21, poz. 123, Nr 82, poz. 560, Nr 123, poz. 849 i Nr 125, poz. 873.

## UZASADNIENIE

### I. Uwagi ogólne

Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, z późn. zm. – dalej pr. up. i n.) przez dodanie w części III nowego tytułu pt. „Postępowanie upadłościowe wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej”. Projekt przewiduje ponadto zmiany w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.).

Zmiany proponowane w projekcie mają na celu wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowego postępowania upadłościowego wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, potocznie określanego mianem „upadłości konsumenckiej”.

Upadłość konsumencka jest procedurą oddłużeniową. To oddłużenie z reguły jest połączone ze zobowiązaniem dłużnika do pokrycia przynajmniej części swych zobowiązań.

Doświadczenie innych państw wskazuje, że regulacja prawna upadłości konsumenckiej, aby spełniała swe funkcje i nie stwarzała zagrożenia dla wierzycieli oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego, musi odpowiadać następującym założeniom:

- 1) oddłużenie musi ustanawiać wyjątek, a nie regułę – dłużnik może skorzystać z tego trybu tylko w wyjątkowych przypadkach i tylko wtedy, gdy daje gwarancję, że oddłużenie wykorzysta na nowy start w życiu i nie będzie się już lekkomyślnie zadłużał,
- 2) możliwość oddłużenia stanowi przywilej dla dłużnika,
- 3) dłużnik powinien w maksymalnym stopniu spłacić swych wierzycieli,
- 4) wierzyciele muszą mieć zapewnioną możliwość obrony ich praw,
- 5) postępowanie powinno być możliwie jak najtańsze.

Przedstawiony projekt realizuje wspomniane wyżej założenia.

## II. Rozwiązania szczegółowe

1. Projekt przewiduje, że postępowanie upadłościowe wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej zostanie uregulowane w pr. up. i n. jako jedno z postępowań odrębnych. Takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę kompleksowy charakter pr. up. i n., pozwoli na uniknięcie powtórzeń czy zbędnych odesłań, które nie ułatwiają stosowania prawa. Żadne względy zresztą nie uzasadniają tworzenia osobnej ustawy dla tych postępowań. Wobec poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy, zaproponowano odpowiednią zmianę art. 1 ust. 1.
2. W związku z istotą postępowania w sprawach konsumenckich, projekt określa krąg osób, wobec których postępowanie to może być prowadzone. Zgodnie z proponowanym art. 491<sup>1</sup> są to osoby fizyczne, wobec których nie prowadzi się postępowania upadłościowego przewidzianego dla przedsiębiorców.
3. Postępowanie upadłościowe w sprawach konsumenckich, oprócz oddłużenia upadłego, ma również w pewnym zakresie zaspokoić wierzycieli, dlatego projekt przyjmuje, że postępowanie to będzie prowadzone według przepisów o postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego, by tą drogą spieniężyć majątek upadłego i zaspokoić należności wierzycieli (art. 491<sup>2</sup>). Niecelowe natomiast byłoby prowadzenie w tych sprawach postępowania upadłościowego z możliwością zawarcia układu. To postępowanie nie odpowiada istocie upadłości konsumenckiej, a do tego wywoływałoby negatywne konsekwencje w postaci nadmiernej komplikacji postępowania, co prowadziłoby do przewlekłości i wzrostu jego kosztów. Projekt nie wyklucza jednak wpływu wierzycieli na zakres zaspokojenia ich przez dłużnika. Możliwość taką stwarza się przez przyznanie wierzycielom prawa do żądania zaspokojenia ich w większym zakresie niż o to wnosi upadły.

4. Przyjmując, że postępowanie upadłościowe wobec konsumentów będzie prowadzone według przepisów o postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego, wyłączono jednocześnie stosowanie tych przepisów pr. up. i n., których stosowanie w postępowaniu upadłościowym w sprawach konsumenckich byłoby nieodpowiednie. Przede wszystkim wyłączono przepis wprowadzający obowiązek złożenia przez dłużnika wniosku o ogłoszenie upadłości (art. 21 pr. up. i n.). Ponadto wyłączono przepisy ustanawiające podwyższone rygory dotyczące formalizmu procesowego przy składaniu wniosku o ogłoszenie upadłości oraz zakazujące udzielenia zwolnienia od kosztów sądowych dłużnika (art. 32 ust. 1 pr. up. i n.), a także wyłączono możliwość przeprowadzenia wstępnego zgromadzenia wierzycieli (art. 44 – 50, 55, 56 pr. up. i n.). Wyłączono też sporządzanie sprawozdania finansowego przez syndyka (art. 307 ust. 1 pr. up. i n. ).

Ponadto wprowadzono regulacje upraszczające postępowanie przez umożliwienie przeprowadzenia likwidacji masy upadłości przez upadłego, co niewątpliwie przyczyni się do obniżenia kosztów postępowania (art. 491<sup>2</sup> ust. 2 – 4 ).

5. Do realizacji celów postępowania upadłościowego wobec osób nieprowadzących działalności gospodarczej projekt przewiduje, że po przeprowadzeniu likwidacji masy upadłości i po zaspokojeniu wierzycieli z funduszy masy upadłości, jeżeli pozostaną wierzytelności niezaspokojone, sąd będzie na wniosek upadłego orzekał o planie spłat wierzytelności niezaspokojonych w okresie nie dłuższym niż pięć lat (art. 491<sup>7</sup>). Rozwiązanie to powinno chronić prawa wierzycieli. Zakres spłat będzie zależeć od możliwości zarobkowych dłużnika, wysokości niezaspokojonych wierzytelności i realności ich zaspokojenia (art. 370 ust. 1 pr. up. i n. i art. 491<sup>7</sup> ust. 3).
6. Projektowany art. 491<sup>3</sup> realizuje podstawową zasadę obowiązującą przy upadłości konsumenckiej, według której możliwość skorzystania z tego trybu powinna być czymś wyjątkowym. Dlatego przyjmuje się, że postępowanie upadłościowe będzie mogło być prowadzone tylko wobec

osób, które stały się niewypłacalne na skutek wyjątkowych i niezależnych od nich okoliczności. Oddłużanie w tym trybie nie może być zbyt częste. Projekt przyjmuje, że okres między oddłużeniami nie może być krótszy niż lat dziesięć. Przyjęcie terminu dziesięcioletniego związane jest z tym, że jest to w polskim prawie podstawowy termin przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych (art. 118 k.c.).

7. Postępowanie upadłościowe w sprawach konsumenckich ze swej istoty musi być traktowane jako przywilej dla dłużnika. Należy mieć na uwadze, że porządek prawny wymaga, by dłużnicy wykonywali swoje zobowiązania. Niewykonywanie zobowiązań pociąga za sobą negatywne konsekwencje dla wierzycieli, co może doprowadzić do łańcucha upadłości. Dlatego też dłużnik korzystający z tego przywileju powinien dobrowolnie, lojalnie i uczciwie współpracować z organami prowadzącymi postępowanie upadłościowe. Jeżeli upadły dłużnik narusza nałożone na niego obowiązki, daje dowód, że nie jest osobą wiarogodną i nie zasługuje na oddłużenie. W związku z tym należy postępowanie upadłościowe umorzyć (art. 491<sup>4</sup>, 491<sup>11</sup>).
8. Dla uproszczenia postępowania w przedmiocie ustalania składu masy upadłości przyjęto rozwiązanie, że wątpliwości co do tego, które z przedmiotów należących do upadłego wchodzi do masy, rozstrzyga sędzia-komisarz (art. 491<sup>5</sup>).
9. Oddłużenie upadłego nie może odbywać się z pokrzywdzeniem wierzycieli. Dlatego też upadły powinien spłacić wierzycieli w takim zakresie, w jakim jest to możliwe. W związku z tym projekt przyjmuje, że posiadany przez dłużnika lokal mieszkalny albo dom winien być również przeznaczony na spłatę długów. Dłużnik zaś powinien zamieszkać w wynajętym mieszkaniu. Dlatego też wprowadzono rozwiązanie przewidziane w art. 491<sup>6</sup>.
10. Jak już wskazano, postępowanie upadłościowe w sprawach konsumenckich przewidziane jest dla osób odpowiedzialnych, które dają rękojmię, że należycie wykorzystają szansę, jaką stwarza im oddłużenie. Dlatego też projekt zakłada, że dłużnik dobrowolnie będzie spłacał

zobowiązania ustalone w planie spłaty. Jakikolwiek uchybienie w tych spłatach pociągnie za sobą umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela (art. 491<sup>11</sup>). Dla ochrony praw wierzycieli projekt przyjmuje, że w okresie spłat dłużnik nie będzie mógł dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Ponadto obowiązany będzie składać corocznie do końca kwietnia sprawozdania z wykonania planu spłat wierzycieli o osiągniętych przychodach i nabytych składnikach majątkowych w roku poprzednim (art. 491<sup>9</sup>).

11. Po prawomocnym ustaleniu warunków spłat nie przewiduje się zmniejszenia zakresu ustalonych spłat. Byłoby to bowiem rozwiązanie niekorzystne dla wierzycieli. Projekt przewiduje jedynie pewną modyfikację planu spłaty wierzycieli w razie wystąpienia przemijającej przeszkody uniemożliwiającej dłużnikowi spłatę. W takim wypadku sąd na wniosek dłużnika, po wysłuchaniu wierzycieli, będzie mógł przedłużyć okres spłaty, ale nie dłużej niż o dwa lata.

Przewiduje się ponadto, że będzie można zwiększyć zakres spłat wierzycieli w razie poprawy sytuacji materialnej upadłego. Będzie to możliwe jednak tylko wtedy, gdy poprawa sytuacji materialnej jest wynikiem innych okoliczności niż zwiększenie wynagrodzenia za pracę upadłego lub dochodów uzyskiwanych z jego działalności gospodarczej (art. 491<sup>10</sup>). Zwiększenie spłat wierzycieli nastąpiłoby zatem tylko wtedy, gdyby poprawa sytuacji materialnej upadłego była następstwem darowizny czy wygranej w grach losowych albo spadkobrania.

Celem tego rozwiązania jest zachęcenie dłużnika do zwiększenia jego aktywności zawodowej czy gospodarczej, co jest korzystne ze względów społecznych. Zwiększony wysiłek upadłego w tym zakresie pozwoli mu na poprawę jego sytuacji materialnej.

12. Koszty postępowania upadłościowego wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej będą ponoszone według zasad ogólnych obowiązujących w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według pr. up. i n. W celu obniżenia tych kosztów proponuje się niższą opłatę od wniosku o wszczęcie postępowania.

Zamiast kwoty 1 000 zł pobieranej od wniosku o wszczęcie postępowania upadłościowego w sprawach przedsiębiorców, proponuje się kwotę 200 zł. Z tego względu potrzebna jest proponowana zmiana w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

### III. Przepisy prawa o upadłości konsumenckiej w wybranych krajach Unii Europejskiej

Instytucja upadłości konsumenckiej ma szerokie zastosowanie w państwach członkowskich UE. Występuje m.in. w Niemczech, Francji, Finlandii, Belgii, Irlandii, Hiszpanii, Luksemburgu, Holandii i na Malcie. Ze względu na brak harmonizacyjnych przepisów wspólnotowych, trudno jest wskazać na wyraźne tendencje zmierzające do ukształtowania tej instytucji w jeden możliwy sposób. Przewidziane w tych krajach rozwiązania obejmują zarówno postępowania zmierzające do zawarcia układu z wierzycielami, jak i polegające na likwidacji majątku dłużnika.

Cechą wspólną przyjętych rozwiązań jest sądowy tryb postępowania, chociaż we Francji i w Luksemburgu jest możliwe uzgodnienie warunków porozumienia z wierzycielami przed komisją administracyjną. W takiej sytuacji postępowanie sądowe jest wszczynane dopiero wtedy, gdy próby zawarcia układu z wierzycielami nie przyniosą oczekiwanych rezultatów lub jeżeli sytuacja dłużnika jest tak zła, że nie rokuje nadziei na takie porozumienie. Z możliwości rozłożenia lub częściowego umorzenia zadłużenia wyłączeni są dłużnicy działający w złej wierze, tj. świadomie podejmujący działania prowadzące do ich niewypłacalności.

W wybranych państwach członkowskich UE postępowania upadłościowe wobec osób nieprowadzących działalności gospodarczej przedstawiają się następująco:

#### Niemcy

W Niemczech problematykę postępowania upadłościowego reguluje Niemiecka Ordynacja o Prawie Insolwencyjnym (Insolventsordnung) z dnia



5 października 1994 r. Część dziewiąta wymienionej ordynacji dotyczy konsumenckiego postępowania insolwencyjnego.

Rozdział IX niemieckiej ordynacji insolwencyjnej stosuje się do dłużnika, który nie prowadzi samodzielnej działalności gospodarczej bądź zaprzestał jej prowadzenia.

Postępowanie o wszczęcie postępowania upadłościowego nie jest prowadzone do czasu wydania orzeczenia w sprawie planu uregulowania długów. Okres ten nie może być dłuższy niż 3 miesiące. Wstrzymanie biegu postępowania nie stoi na przeszkodzie stosowaniu środków zabezpieczających.

W razie złożenia wniosku przez wierzyciela sąd, przed wydaniem orzeczenia o wszczęciu postępowania upadłościowego, pozwala na złożenie wniosku dłużnikowi.

Niemieckie przepisy przewidują instytucję tzw. „sądowego zastąpienia zgody wierzyciela”. Ma to miejsce wówczas, gdy na plan uregulowania długów wyraziła zgodę więcej niż połowa wierzycieli i suma roszczeń wierzycieli wyrażających zgodę wynosi więcej niż połowę sumy wszystkich roszczeń. Przed wydaniem orzeczenia należy wysłuchać wierzyciela, który wniósł zarzuty wobec planu uregulowania długów. Wierzyciel powinien wskazać okoliczności, które jego zdaniem stoją na przeszkodzie zastąpieniu zgodą jego zarzutów. Na orzeczenie sądu wierzycielowi służy zażalenie.

Wierzycielom nie przysługuje w stosunku do dłużnika roszczenie o zwrot kosztów, które ponieśli w związku z planem uregulowania długów.

Jeżeli sytuacja majątkowa dłużnika jest przejrzysta, a liczba wierzycieli albo wysokość zobowiązań niewielka, to sąd może zarządzić, że postępowanie lub poszczególne jego części będą przeprowadzone w formie pisemnej. Zarządzenie można w każdym czasie zmienić lub uchylić.

Zadania syndyka pełni powiernik, którego wyznacza się już przy wszczęciu postępowania insolwencyjnego.

## Francja

We Francji niewypłacalność konsumentów została uregulowana w Kodeksie konsumenckim (Code de consommation). Kodeks konsumencki reguluje zagadnienie nadmiernego zadłużenia osób fizycznych. Dotyczy to sytuacji, gdy dłużnik w dobrej wierze nie może spłacać zadłużenia, które nie wynika z jego działalności zawodowej.

### 1) Postępowanie przed komisją administracyjną

Celem komisji jest przygotowanie planu uzdrowienia zaakceptowanego przez dłużnika i głównych wierzycieli. Plan może przewidywać np. odłożenie terminu płatności, rozłożenie na raty, obniżenie lub umorzenie odsetek, ustanowienie zabezpieczenia. Wykonanie planu nie może przekraczać dziesięciu lat.

W przypadku braku porozumienia pomiędzy dłużnikiem i wierzycielami komisja może przedstawić własny plan uzdrowienia, który nie będzie przekraczał dziesięciu lat. Od planu komisji strony mogą się odwoływać do sądu. W przypadku braku sprzeciwu, sąd nadaje propozycjom komisji klauzulę wykonalności.

### 2) Postępowanie sądowe

Jeżeli okaże się, że sytuacja majątkowa dłużnika nie pozwoli na realizację planu, który zgodnie z obowiązującymi przepisami będzie mogła przygotować komisja administracyjna, dłużnik może się domagać otwarcia procedury uzdrowienia w postępowaniu sądowym. Sąd w terminie jednego miesiąca od złożenia wniosku wyznacza posiedzenie, na które wzywa dłużnika i wierzycieli, oraz podejmuje decyzję o otwarciu postępowania. Sąd rozstrzyga ewentualne zastrzeżenia co do listy wierzycieli, orzeka o likwidacji majątku oraz wyznacza likwidatora.

Cechą charakterystyczną tzw. upadłości konsumenckiej we Francji jest to, że w razie braku zgody wierzyciela, nie podlegają umorzeniu lub rozłożeniu na raty należności alimentacyjne oraz odszkodowania zasądzone w postępowaniu karnym. W ogóle nie podlegają redukcji lub rozłożeniu na raty kary zasądzone w postępowaniu karnym.

Z dobrodziejstwa upadłości konsumenckiej nie korzystają także osoby, które złożyły nieprawdziwe oświadczenia lub dostarczyły dokumenty zawierające nieprawdziwe dane, osoby, które sprzeniewierzyły lub ukryły, albo usiłowały sprzeniewierzyć lub ukryć część lub całość majątku, osoby, które bez zgody wierzycieli, komisji lub sądu zwiększyły zadłużenie, zaciągając nowe kredyty, lub wyzbyły się majątku.

## Finlandia

W Finlandii istnieją trzy różne rodzaje postępowania upadłościowego: upadłość, naprawa przedsiębiorstwa oraz korekta zadłużenia osoby prywatnej. Zostały one uregulowane w ustawie o upadłości (120/2004), która weszła w życie w dniu 1 września 2004 r., ustawie o postępowaniu naprawczym (47/1993) oraz ustawie o korekcie zadłużenia osoby prywatnej (57/1993), które weszły w życie w dniu 8 lutego 1993 r.

Upadłość jest procedurą likwidacyjną, mającą na celu zbycie majątku dłużnika i podział wpływów pieniężnych pomiędzy wierzycieli. Naprawa przedsiębiorstwa oraz korekta zadłużenia osoby prywatnej to z kolei procedury naprawcze, mające na celu przywrócenie solidności finansowej i umożliwienie dłużnikom pokonania trudności finansowych.

## Belgia

Najważniejszymi procedurami upadłościowymi w Belgii są: nadzór sądowy, postępowanie upadłościowe oraz układ z wierzycielami. Belgijski system prawny wprowadza rozróżnienie pomiędzy przedsiębiorcami i osobami, które nie są przedsiębiorcami. Tylko przedsiębiorcy mogą wnioskować o ustanowienie nadzoru sądowego i tylko wobec nich może zostać ogłoszona upadłość. Procedurę układu z wierzycielami w przypadku osób niebędących przedsiębiorcami reguluje kodeks postępowania cywilnego. Każda osoba fizyczna mająca miejsce stałego pobytu w Belgii, która nie jest przedsiębiorcą, może wnioskować o wszczęcie postępowania układowego, jeśli jest niezdolna w sposób trwały do spłaty swoich długów i o ile nie składa wniosku o uznanie jej za niewypłacalną (art. 1675/2 ust. 1 tego kodeksu).

## Hiszpania

Nowa ustawa o bankructwie (nr 22/2003 z dnia 9 lipca 2003 r.) przewiduje jedno postępowanie sądowe w celu rozwiązania kryzysu wynikającego z niewypłacalności dłużnika wspólnego dla wielu wierzycieli. Postępowanie to nazywa się „bankructwem wierzycieli”. Dłużnik znajduje się w stanie niewypłacalności, jeśli nie jest zdolny do zaspokojenia zobowiązań płatniczych w pełnej mierze. „Bankructwo wierzycieli” jest postępowaniem, które dotyczy jednego dłużnika – bez względu na to, czy jest on przedsiębiorcą czy nie.

## Luksemburg

Przepisy prawne Wielkiego Księstwa Luksemburga określają kilka rodzajów postępowań upadłościowych. Trzy spośród nich odnoszą się wyłącznie do osób prowadzących działalność gospodarczą (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych), czwarty rodzaj postępowania dotyczy osób fizycznych nieprowadzących takiej działalności. Postępowanie wspólnej spłaty zobowiązań (la procédure de règlement collectif de dettes) stanowi procedurę wszczynaną wyłącznie dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej i będących w stanie niewypłacalności. Celem tego postępowania jest umożliwienie wnioskującemu naprawy jego sytuacji finansowej poprzez sporządzenie planu spłaty zobowiązań.

W przypadku niepowodzenia postępowania układowego, dochodzi do wszczęcia postępowania sądowego. Postępowanie sądowe toczy się przed sądem właściwym dla miejsca zamieszkania dłużnika.

Na podstawie dokumentów sąd uchwala plan naprawczy pozwalający dłużnikowi na spłatę jego zobowiązań. Sąd ustala plan naprawczy na maksymalny okres siedmiu lat i uznaje za bezskuteczny w kilku określonych przypadkach (zwłaszcza w przypadku nieprzestrzegania przez dłużnika nałożonych na niego przez plan naprawczy zobowiązań).

## Malta

Upadłość osoby fizycznej lub podmiotu innego niż spółka reguluje Kodeks Handlowy (sekcje 477 i następane rozdziału 13 Zbioru Praw Malty).

Upadłość osoby fizycznej następuje w momencie, kiedy zawiesza ona spłatę swoich należności. Osoba taka może wnieść dobrowolne ogłoszenie upadłości do Pierwszej Izby Sądu Cywilnego. Postępowanie upadłościowe może zostać wszczęte także na wniosek wierzycieli. Zasadność zgłaszanych wierzytelności powinna być wykazana przy pomocy dołączonych dokumentów.

#### Holandia

Holenderska ustawa o upadłości przewiduje trzy różne rodzaje sądowego postępowania upadłościowego: upadłość, moratorium i restrukturyzacja zadłużenia. Upadłość jest dostępna zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych. Moratorium nie udziela się osobom fizycznym, które nie wykonują niezależnego zawodu lub działalności; nie jest ono możliwe również w przypadku ubezpieczycieli. Z kolei restrukturyzacja zadłużenia jest dostępna jedynie dla osób fizycznych.

Jedynym celem postępowania upadłościowego jest likwidacja dostępnego majątku w celu jego rozdzielenia pomiędzy wierzycieli. Natomiast cel postępowania dotyczącego restrukturyzacji zadłużenia w sądzie jest dwojaki: likwidacja dostępnego majątku i restrukturyzacja zadłużenia.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Możliwość przeprowadzenia postępowania upadłościowego w sprawach osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej pozwoli dłużnikom, którzy popadli w stan niewypłacalności bez swojej winy, rozpocząć życie na nowo z „czystą kartą”.

Powinno mieć to wpływ na zmniejszenie liczby beneficjentów różnego rodzaju środków pomocy społecznej. Zatem w tym zakresie wydatki ze środków publicznych mogą ulec zmniejszeniu, a przynajmniej nie będą się powiększać. Tym bardziej, że koszty postępowania będą pokrywane ze środków dłużnika. Założeniem jest, że termin 12 miesięcy jest wystarczający do skutecznego przedsięwzięcia przez dłużnika działań dla ustabilizowania jego sytuacji mieszkaniowej. Ustawa będzie miała wpływ nie tylko na sytuację dłużnika. Będzie wpływała także na wierzycieli, którzy w większości przypadków zostaną w pewnym stopniu zaspokojeni. Jednak celem ustawy jest przede wszystkim restrukturyzacja zadłużenia i umożliwienie rehabilitacji społecznej dłużnika.

Poprzez nałożenie na naczelników urzędów skarbowych obowiązków udzielania informacji sądowi upadłościowemu w zakresie wskazanym w art. 491<sup>2</sup> ust. 3, projektowana regulacja będzie miała wpływ na urzędy skarbowe.

Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje zwiększony wpływ spraw do sądów powszechnych. Będzie to nowa kategoria spraw o ogłoszenie upadłości osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami.

2. Wejście w życie ustawy nie spowoduje istotnych skutków dla rynku pracy poza zwiększonym zapotrzebowaniem na osoby posiadające licencję syndyka, które będą mogły pełnić funkcje w postępowaniu upadłościowym regulowanym w projekcie. W związku z tym, że niewypłacalność może być źródłem utrzymywania części miejsc pracy w szarej strefie, wejście w życie ustawy może mieć pozytywny wpływ na rynek pracy.
3. Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rozwój regionalny.

4. Nie można w chwili obecnej nawet w przybliżeniu określić liczby przewidywanych wniosków o ogłoszenie upadłości osób fizycznych składanych do sądów w trybie proponowanym w projekcie. Z tego względu nie jest możliwe wyliczenie skutków finansowych wejścia w życie ustawy. Można jedynie domniemywać, że w przypadku wejścia w życie proponowanej regulacji w 2008 r. liczba złożonych wniosków nie będzie duża i dlatego koszty zostaną pokryte ze środków budżetowych resortu sprawiedliwości przewidzianych na 2008 r.
5. Projekt ustawy został przedłożony do zaopiniowania Sądowi Najwyższemu i Krajowej Radzie Sądownictwa.

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został wysłany do: Rady Krajowej Federacji Konsumentów, Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów, Europejskiego Centrum Konsumenckiego, Konfederacji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Polskiego Stowarzyszenia Wytwórców Produktów Markowych ProMarka, Polskiego Stowarzyszenia Sprzedaży Bezpośredniej, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Syndyków i Likwidatorów, Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Komorniczej, Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” i organizacji przedsiębiorców: Business Centre Club, Krajowej Izby Gospodarczej, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacji Pracodawców Polskich, oraz Związku Banków Polskich i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo- Kredytowej.

Sąd Najwyższy oraz Krajowa Rada Sądownictwa poparły projektowaną regulację „upadłości konsumenckiej”. W ocenie Sądu Najwyższego projekt przedstawia zdecydowanie najbardziej udaną z proponowanych regulacji prawnych w zakresie upadłości osób fizycznych dotychczas pozbawionych zdolności upadłościowej na gruncie obowiązującej ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze.

W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu ustawy, opinię wyraziły: Konfederacja Przedsiębiorców Finansowych w Polsce, Polskie Stowarzyszenie Sprzedaży Bezpośredniej, KPPP „Lewiatan”,

Krajowa Izba Gospodarcza, Konfederacja Pracodawców Polskich, Związek Banków Polskich, Krajowa Rada Komornicza oraz Naczelna Rada Adwokacka.

Podmioty te generalnie poparły proponowane zmiany jako korespondujące z postulatami środowisk prawniczych i środowiska przedsiębiorców, a w szczególności banków, które są prawdopodobnie największą grupą wierzycieli. Zgłoszono również bardzo szczegółowe uwagi dotyczące rozwiązań objętych projektem. Uwagi zostały wnikliwie rozpatrzone. Szereg z nich wynikało z niezrozumienia przewodniej idei projektu, aby „upadłościowe postępowanie konsumenckie” było możliwie najbardziej odformalizowane i mało kosztowne, jak np. propozycja dokonywania obwieszczenia o ogłoszeniu upadłości w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Niektóre propozycje zostały uwzględnione w projekcie, np. przeredagowaniu uległ art. 491<sup>2</sup> ust. 1, co ułatwi stosowanie obowiązujących przepisów w zakresie postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku upadłego oraz art. 491<sup>3</sup> ust. 1 precyzujący podstawy oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości.

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej – na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa ( Dz. U. Nr 169, poz. 1414). Nikt nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie art. 7 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy.

#### Stosunek projektowanej regulacji do prawa wspólnotowego Unii Europejskiej

Prawo unijne nie reguluje krajowego prawa upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Projektowana regulacja, korzystając ze swobody pozostawionej w tym względzie krajom członkowskim, idzie w kierunku zgodnym z tendencjami wykształconymi w ustawodawstwach pozostałych państw członkowskich, realizując w sposób dostosowany do polskich warunków zasadę tzw. zasłużonego nowego startu.





**URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ**

**KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU**

*Mikołaj Dowgielewicz*

Min.MD/1495/08/DP/JS

Warszawa, dnia 3 lipca 2008 r.

**Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów**

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

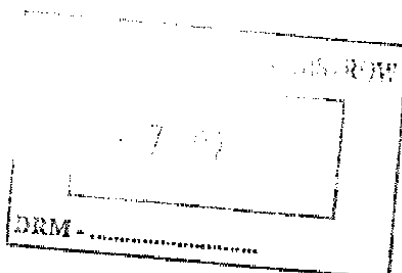
*Szanowny Panie Ministrze.*

W związku z przedłożonym projektem (pismo nr RM-10-104-08) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

**Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.**

*Z poważaniem.*

Do wiadomości:  
Pan Zbigniew Cwiągalski  
Minister Sprawiedliwości



2008-07-04