

## Mariusz Załucki

prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych,  
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Nowa ustawa o ułatwieniach w dochodzeniu wierzytelności. Podstawowe wątpliwości

## *Wprowadzenie*

Dokonywanie transakcji w obrocie cywilnoprawnym to podejmowanie decyzji, z którymi powiązane jest określone ryzyko<sup>1</sup>. Obejmuje ono m.in. niewykonanie przez drugą stronę zobowiązań płynących z umowy czy też nienależyte ich wykonanie<sup>2</sup>. Rozmiar tego ryzyka bywa różny, często trudny czy wręcz niemożliwy do oszacowania. W sytuacjach, w których racjonalna kalkulacja zawodzi, podstawą podejmowania decyzji jest zaufanie. Zdefiniowanie tego terminu nie należy do najłatwiejszych, choć z pewnością można mówić o określonym stanie psychicznym strony danego stosunku prawnego, polegającym na akceptacji niebezpieczeństwa poniesienia straty<sup>3</sup>. Normy prawne winny być zaś tak ukształtowane, by minimalizować to niebezpieczeństwo<sup>4</sup> – przez organizowanie stosunków międzyludzkich polegających na wymianie dóbr czy współdziałaniu gospodarczym – zwiększać zaufanie w relacjach indywidualnych i wspierać rozwój zaufania w społeczeństwie<sup>5</sup>.

Istnieją społeczeństwa, w których praktyka spotykana w relacjach codziennych wpływa na poziom zaufania poszczególnych uczestników obrotu.

<sup>1</sup> Zob. A.M. Rugman, S. Collinson, *International Business*, Harlow 2009, s. 433.

<sup>2</sup> Por. M. Pecyna, *Naruszenie zobowiązania w świetle harmonizacji prawa zobowiązań. Studium prawnooporównawcze*, Warszawa 2009, s. 77–183.

<sup>3</sup> P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010, s. 17–18.

<sup>4</sup> Por. S. Wróbkę, *The Faces and Implications of Legal Certainty in Contemporary Private Law – A Comparative Perspective*, [w:] *The Shifting Meaning of Legal Certainty in Comparative and Transnational Law*, red. M. Fenwick, M. Siems, S. Wróbkę, Oxford 2017, *passim*

<sup>5</sup> P. Machnikowski, *Prawne instrumenty...*, s. 19.

Zaufanie ulega jednak erozji<sup>6</sup> w sytuacji niewykonywania wymagalnych zobowiązań i braku mechanizmów przeciwdziałania takiemu zjawisku. Potencjał wypracowany przez lata jest wówczas szybko trwoniony, co obok negatywnych następstw społecznych, przekłada się także na wymierne straty materialne. Niestety współcześnie właśnie z uwagi na różnego rodzaju negatywne zjawiska – jak niewypłacalność dłużników, niewydolność systemu przymusowego dochodzenia roszczeń czy długotrwałość postępowań mających na celu uzyskanie wykonania zobowiązania – zaufanie kontrahentów jest coraz rzadziej występującą wartością. Wymaga to reakcji ustawodawcy i wprowadzenia instrumentów służących ochronie praw wierzycieli. Poprawa w tej sferze to bowiem czynnik mogący umacniać wzajemne zaufanie kontrahentów, jak też zaufanie do instytucji prawa i państwa. Dostrzegł to choćby ustawodawca unijny: już w programie sztokholmskim z grudnia 2009 r.<sup>7</sup>, w którym określa się priorytety z zakresu wymiaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2010–2014, Rada Europejska zwróciła się do Komisji o oszacowanie potrzeby i możliwości wprowadzenia na szczeblu Unii pewnych środków tymczasowych, także ochronnych (aby nie dopuścić np. do ukrycia majątku przed wyegzekwowaniem roszczenia), oraz o przedstawienie odpowiednich wniosków dotyczących usprawnienia egzekwowania w Unii orzeczeń dotyczących rachunków bankowych i majątku dłużników. Dało to m.in. podstawy do przygotowania i wejścia w życie rozporządzenia nr 655/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającego procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych<sup>8</sup>,

który to nakaz ma nie dopuścić do tego, by późniejsze wykonanie roszczenia wierzyciela zostało narażone na szwank przez zbycie, przelanie lub wycofanie – do kwoty określonej w nakazie – środków przechowywanych przez dłużnika lub w jego imieniu na rachunku bankowym prowadzonym w jednym z państw członkowskich<sup>9</sup>.

W Polsce potrzeba zmian i ułatwień w dochodzeniu wierzytelności była dostrzegana od dłuższego czasu – dostrzegł ją ostatnio także nasz ustawodawca. Po pierwsze, erozja rzeczywistej ochrony praw wierzycieli w Polsce postępowała od dawna. Po drugie, poziom wypłacalności przedsiębiorców, który przecież zależy od terminowego regulowania zobowiązań przez kontrahentów, pozostawiał wiele do życzenia. 7 kwietnia 2017 r. ustawodawca uchwalił więc ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytel-

<sup>6</sup> R.K. Dash, J. Panda, *Contemporary Issues on Financial Market*, New Delhi 1998, s. 43–55.

<sup>7</sup> Dz.Urz. UE z 4.05.2010 r., nr C 115/1.

<sup>8</sup> Dz.Urz. UE z 27.06.2014 r., nr L 189/59.

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 1.

ności<sup>10</sup>, która – według ustawodawcy – ma wzmocnić prawa i gwarancje dla wierzycieli<sup>11</sup>. Warto przyrzeć się postanowieniom ustawy – tym bardziej że u progu wejścia w życie nowych przepisów widać istotne wątpliwości mogące zrodzić się na tle ich stosowania. Celem niniejszego artykułu jest rozpoczęcie dyskusji nad znaczeniem wybranych zaproponowanych przez ustawodawcę instrumentów, które mogą mieć istotne znaczenie w kwestii zmiany poziomu wzajemnego zaufania kontrahentów.

### *Interesy stron stosunku zobowiązaniowego a potrzeba nowej regulacji*

Zagadnienia równowagi między interesami wierzyciela i dłużnika to obszar, który na przestrzeni rozwoju prawa często budził wątpliwości. Tych dwóch kolidujących ze sobą wartości na pozór nie sposób pogodzić. Esencja stosunku prawnego o charakterze zobowiązaniowym sprowadza się do sytuacji faktycznej, gdzie wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Chodzi zatem o pewną relację, stosunek pomiędzy podmiotami. Jest to stosunek prawny – polegający na tym, że norma prawna wyznacza podmiotowi określone zachowanie odniesione w pewien sposób do osoby czy spraw innego podmiotu. W zasadzie każde istniejące zobowiązanie ma cechy odpowiadające temu modelowi, jednak prawie żadne nie odpowiada mu ściśle<sup>12</sup>. Większość zobowiązaniowych stosunków prawnych stanowi konstrukcje znacznie bardziej złożone. Dla dalszych rozważań pewne znaczenie ma zaś to, iż w doktrynie przyjęte jest rozróżnianie spoczywającego na dłużniku obowiązku, określanego mianem długu, oraz ponoszonej przez niego odpowiedzialności, rozumianej jako możliwość wymuszenia przez wierzyciela na dłużniku realizacji tego obowiązku przy użyciu przymusu państwowego. Rozróżnienie to jest wycinkiem szerszego zagadnienia, dotyczącego nie tylko długu, ale także wszelkich innych obowiązków istniejących w ramach stosunku zobowiązaniowego. Odpowiedzialność to negatywne skutki dla dłużnika, które system prawny przewiduje w wypadku naruszenia zobowiązania, co oznacza w prawie polskim możliwość przymusowego zaspokojenia się przez wierzycieli z określonego majątku w celu pokrycia takiego istniejącego długu<sup>13</sup>. Spełnienie świadczenia zasadniczo uwalnia dłużnika od

<sup>10</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 933.

<sup>11</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, Druk Sejmowy VIII kadencji nr 1185, s. 4.

<sup>12</sup> P. Machnikowski, *Komentarz do art. 353 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017, s. 639.

<sup>13</sup> W. Borysiak, *Komentarz do art. 353 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, nb. 29, LEGALIS/el.

tych negatywnych skutków, zapewnia wierzycielowi też określoną korzyść wskazaną w treści zobowiązania, co sprowadza się do zaspokojenia jego słusznego interesu. Zaspokojenie tego interesu jest także celem powstałego między stronami stosunku zobowiązaniowego i od jego zaspokojenia uzależnione jest dalsze jego trwanie. Ma także wymiar bardziej ogólny: buduje wzajemne zaufanie kontrahentów, a w dłuższej perspektywie – także zaufanie na rynku.

W sytuacji jednak, gdy dłużnik nie wykonuje swojego zobowiązania, bądź gdy wykonuje je nienależycie, interes wierzyciela jest zagrożony. Tradycyjnie przepisy prawa przewidują w związku z tym mechanizmy przymusowego zaspokojenia wierzyciela, jak też odpowiedzialności dłużnika za niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązania. Te ostatnie przypadki wiążą się bowiem nie tylko z koniecznością wykonania zobowiązania zgodnie z jego treścią, ale także z pewnymi dodatkowymi ujemnymi następstwami niewłaściwego postępowania dłużnika, jak konieczność naprawienia powstałej szkody czy zapłaty odsetek za opóźnienie.

W praktyce często okazuje się jednak, że tradycyjne instrumenty nie są wystarczające dla zachowania równowagi na rynku. Jeżeli zaś kontrahent wierzyciela nie reguluje swoich zobowiązań względem niego, w dłuższej perspektywie może to zachwiać kondycją wierzyciela. Poziom wypłacalności przedsiębiorcy w dużej mierze zależy od terminowego regulowania zobowiązań przez jego kontrahentów. Brak zapłaty lub jej opóźnienie należą do głównych czynników wpływających na kondycję finansową przedsiębiorstwa oraz do podstawowych utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej i w rozwoju przedsiębiorstwa. Tymczasem, jak pokazują analizy, ok. 10% faktur w Polsce regulowanych jest z opóźnieniem przekraczającym 90 dni i jest to trzeci najgorszy wynik w Europie<sup>14</sup>. Według polskiego ustawodawcy największe trudności mają mali przedsiębiorcy, gdyż to oni zwykle nie posiadają odpowiednich środków, które pozwoliłyby zniwelować, w dłuższej perspektywie czasowej, negatywne skutki opóźnień w otrzymaniu zapłaty.

Nierzetelność kontrahentów często skutkuje popadaniem przez przedsiębiorców w „spirale długów” wobec swoich partnerów biznesowych, pracowników czy Skarbu Państwa. Nieterminowe płatności powodują także konieczność ograniczenia inwestycji, co przekłada się na stan całej gospodarki, np. z uwagi na niemożność realizacji wcześniej przyjętej strategii rozwoju bądź wprowadzenia na rynek nowych produktów lub usług, redukcję zatrudnienia, czy podnoszenie cen<sup>15</sup>.

W tym zaś zakresie, z perspektywy polskiego ustawodawcy, najważniejsze problemy, które legły u podstaw rozważań nad nowym prawem, to:

<sup>14</sup> Zob. Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 1.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

- 1) niewystarczające możliwości w zakresie uzyskania aktualnych i kompleksowych danych o zaległościach dłużników, w tym – ograniczony zakres danych gromadzonych przez biura informacji gospodarczej, który zmniejsza skłonność do korzystania przez wierzycieli, w tym przede wszystkim przedsiębiorców, z usług tych biur;
- 2) niejednolita praktyka orzecznicza w stosowaniu regulacji umożliwiającej podwykonawcy otrzymanie zapłaty nie od wykonawcy, z którym zawarł umowę o roboty budowlane, lecz od inwestora (art. 647<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny);
- 3) niewystarczające wykorzystanie przez jednostki z sektora publicznego możliwości polubownego zakończenia sporu, dotyczącego należności cywilnoprawnych;
- 4) nadmiernie długotrwała i sformalizowana procedura dochodzenia roszczeń, w szczególności pieniężnych, przed sądem powszechnym, w tym także rygorystyczne wymogi i formalności związane z korzystaniem z postępowania grupowego;
- 5) trudności w szybkim i skutecznym zabezpieczeniu roszczenia przed lub w toku postępowania sądowego oraz w skorzystaniu z niego po uwzględnieniu powództwa;
- 6) brak instrumentów prawnych, za pomocą których można byłoby ustalić, czy dłużnik wyzbył się majątku w celu pokrzywdzenia wierzyciela<sup>16</sup>.

Stan polskiej gospodarki został przez ustawodawcę zdiagnozowany niewątpliwie prawidłowo. Świadczą o tym statystyki, które powoływane są w uzasadnieniu do projektu ustawy. Jeżeli 13 z 61 spółek giełdowych działających w branży budowlanej jest wpisanych do rejestru dłużników niewypłacalnych, a liczba spraw wnoszonych do sądów systematycznie rośnie – tak zresztą jak i czas oczekiwania na ich rozstrzygnięcie – to już samo to oznacza, że system w zakresie dochodzenia roszczeń przez wierzycieli zawiódł. Jeśli dodać do tego, że mechanizmy, które miały to usprawnić, jak np. postępowanie grupowe, gdzie możliwe jest dochodzenie w jednej sprawie roszczeń jednego rodzaju, w zasadzie nie funkcjonuje (w latach 2010–2015 do polskich sądów wpłynęło zaledwie siedem pozwów grupowych w sprawach gospodarczych), a praktyka przymusowego dochodzenia wierzytelności nękana jest sporami o wysokość opłaty egzekucyjnej<sup>17</sup> i doliczanie (bądź nie) do niej podatku VAT<sup>18</sup> czy problemami ustrojowymi<sup>19</sup>, to faktycznie, dla wierzyciela szanse

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 3–4.

<sup>17</sup> Zob. wyrok TK z 28.06.2017 r., P 63/14, LEGALIS/el nr 1612325.

<sup>18</sup> Zob. wyrok SN z 27.07.2017 r., III CZP 97/16, LEGALIS/el nr 1637144.

<sup>19</sup> Zob. *Przełomowe zmiany w służbie komorników*, Ministerstwo Sprawiedliwości, 16.05.2017 r., <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,9346,przelomowe-zmiany-w-sluzbie-komornikow.html> [dostęp: 10.11.2017].

na zwrot należności systematycznie maleją. Poprawa tego stanu rzeczy ma za nastąpić poprzez:

- 1) zapewnienie szerszych możliwości uzyskiwania informacji o zobowiązaniach potencjalnego kontrahenta z rejestrów biur informacji gospodarczej i z rejestrów obejmujących dane o należnościach publicznoprawnych, w tym o umorzeniu egzekucji należności – przy jednoczesnym poszanowaniu praw dłużników;
- 2) wyważenie interesów i zapewnienie słusznej ochrony inwestorowi i podwykonawcy, jako uczestników procesu budowlanego, w związku z odpowiedzialnością inwestora za zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy;
- 3) określenie przesłanek uzasadniających zawarcie, przez podmiot gospodarujący środkami publicznymi, ugody w sprawach dotyczących należności cywilnoprawnych;
- 4) podniesienie górnego progu wartości przedmiotu sporu dla spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym;
- 5) rozszerzenie zakresu spraw rozpoznawanych w postępowaniu grupowym oraz eliminację głównych barier w sprawnym rozpoznawaniu spraw w tym postępowaniu;
- 6) zwiększenie efektywności postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego<sup>20</sup>.

Czy nowe mechanizmy zrealizują zakładane cele szczegółowe ustawy, o tym dzisiaj z pewnością zbyt wcześnie mówić. Niewątpliwie zmiany są zauważalne, gdyż z wejściem ustawy w życie zmieniono dziesięć innych ustaw<sup>21</sup>. Można jednak mieć wątpliwości co do poszczególnych rozwiązań w zakresie instrumentów, które w ocenie ustawodawcy powinny przyczynić się do zwiększenia zaufania kontrahentów i rynku. By uzyskać szerszy obraz wątpliwości, warto przyjrzeć się wybranym nowym rozwiązaniom legislacyjnym.

---

<sup>20</sup> Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 3–4.

<sup>21</sup> Ustawa zmieniająca następujące ustawy: 1) z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r., poz. 459); 2) z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1822); 3) z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2016 r., poz. 599); 4) z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r., poz. 1503); 5) z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764); 6) z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164); 7) z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168); 8) z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870); 9) z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. z 2009 r., poz. 44); 10) z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1015).

## *Analiza wybranych nowych przepisów*

Pierwszy rzut oka na przepisy nowej ustawy może wywołać zdziwienie. Początkowe artykuły dotyczą bowiem odpowiedzialności inwestora za zobowiązania względem podwykonawcy w ramach umowy o roboty budowlane. Można zatem odnieść wrażenie, że branża budowlana to jedyny obszar problemów i że jeśli ustawodawca rozwiąże na tym tle pewne kwestie, to naprawi sytuację zaspokajania wierzytelności w Polsce. Tymczasem tak nie jest, a z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, wprowadzenie zmian do kodeksu cywilnego w ten sposób, tylnymi drzwiami, wydaje się po prostu nie na miejscu – nawet jeżeli proponowane rozwiązania normatywne mają naprawić niewłaściwą sytuację w obszarze umowy o roboty budowlane, co w sumie wcale nie wydaje się takie oczywiste. Ustawa nadała nowe brzmienie przepisowi art. 647<sup>1</sup> k.c. Według § 1 tego przepisu

inwestor odpowiada solidarnie z wykonawcą (generalnym wykonawcą) za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych, których szczegółowy przedmiot został zgłoszony inwestorowi przez wykonawcę lub podwykonawcę przed przystąpieniem do wykonywania tych robót, chyba że w ciągu trzydziestu dni od dnia doręczenia inwestorowi zgłoszenia inwestor złożył podwykonawcy i wykonawcy sprzeciw wobec wykonywania tych robót przez podwykonawcę<sup>22</sup>.

Dalsze paragrafy tego przepisu zawierają szczegółowe rozwiązania tej kwestii. Jest to zmiana istotna, gdyż dotychczas z przepisu art. 647<sup>1</sup> k.c. wynikało, iż do zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą była wymagana zgoda inwestora, co dopiero w razie jej udzielenia rodziło solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę. Ustawodawca odwraca więc sytuację w ramach takiej umowy, gdzie spotykana często praktyka polega właśnie na zatrudnianiu podwykonawców. Dotychczasowa regulacja prawna mówiła o odpowiedzialności inwestora za zobowiązania podwykonawców, o ile ten wyraził zgodę na ich wykorzystanie – stosownie zaś do nowych przepisów inwestor musi już nie tyle się zgodzić, ile ewentualnie takiemu zatrudnieniu sprzeciwić. Gdy tego nie robi, odpowiada za zobowiązania względem podwykonawców. Inwestor musi więc mieć się na baczności, zwłaszcza gdy zależy mu na szybkim zrealizowaniu inwestycji. Nadto, w świetle nowych przepisów nie wydaje się, by sprzeciw inwestora wpływał na ważność umowy wykonawcy z podwykonawcą. To z kolei może prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej podwykonawcy, którego umowa z wykonawcą w praktyce

<sup>22</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 933, art. 1.

jest przecież zawierana przed powiadomieniem inwestora. W takim stanie normatywnym podwykonawców naraża się na ryzyko niewypłacalności wykonawcy. Czy tak winno budować się zaufanie w obrocie cywilnoprawnym, można mieć istotne wątpliwości<sup>23</sup>.

Ustawa tworzy Rejestr Należności Publicznoprawnych<sup>24</sup> (art. 18a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Jego zadaniem jest gromadzenie informacji o należnościach pieniężnych podlegających egzekucji, dla których wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego albo jednostka samorządu terytorialnego. Ujawniane będą w nim więc należności z tytułu podatków, ceł czy grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. Rejestr ma być ogólnodostępny. W ustawie przewidziano m.in., że ujawnienie danych w rejestrze będzie mogło nastąpić po upływie 30 dni od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o zagrożeniu wpisem (art. 18c § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Jak takie rozwiązanie ma pomóc potencjalnym wierzycielom, skoro procedura wpisu sama nie należy do błyskawicznych, a kwestia doręczenia zobowiązanemu zawiadomienia o zagrożeniu wpisem będzie – jak można sądzić – sprawiać praktyczne trudności? Tego ustawodawca nie wyjaśnił.

Według nowych przepisów ustawa ułatwiać ma także dostęp do Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości. Problem w tym, że planowany termin rozpoczęcia funkcjonowania tego instrumentu – 1 lutego 2018 r. – nie zostanie dotrzymany. Już bowiem trwają prace legislacyjne nad ustawą o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, który ma zastąpić Centralny Rejestr Restrukturyzacji<sup>25</sup> i Upadłości. I choć idea uzasadniająca utworzenie Rejestru, którą jest umożliwienie dokonywania w nim obwieszczeń i zamieszczania postanowień, zarządzeń i dokumentów wydanych w toku postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego, zdaje się pożądana, ułatwiająca praktykę monitorowania obwieszczeń ukazujących się w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (wszak wierzyciele będą mogli dowiadywać się o wszelkich rozstrzygnięciach znacznie łatwiej niż dotychczas), to jednak sposób jej realizacji budzi wiele wątpliwości i z pewnością także nie pozwala na budowanie zaufania do prawa. Wejście w życie nowych, przydatnych instrumentów, po raz kolejny odsuwane jest w czasie – to sytuacja mocno niesatysfakcjonująca. Brak transparentności tam, gdzie jest niezbędna, budzić musi sprzeciw.

<sup>23</sup> Por. M. Sieradzka, *Modifikacje zasad solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy wobec podwykonawców robót budowlanych*, MoP 2017, nr 17, s. 918.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 933, art. 3.

<sup>25</sup> Zob. Projekt ustawy nr UC 96, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/wykaz/r6544791204,Projekt-ustawy-o-Krajowym-Rejestrze-Zadluzonych-oraz-ozmianie-niektorych-innych.html> [dostęp: 10.11.2017].



Inne nowe rozwiązanie ustawowe oparte jest na idei zaktywizowania biur informacji gospodarczej, czyli instytucji gromadzących, przechowujących i udostępniających dane o nierzetelnych dłużnikach, działających na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. I choć być może taka aktywizacja rzeczywiście nastąpi, to istotne wątpliwości budzi np. wprowadzony nową ustawą przepis<sup>26</sup> art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. j ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Według tego rozwiązania możliwe będzie m.in. ujawnienie jako informacji gospodarczej informacji o zobowiązaniach przedawnionych. Nie byłoby może w tym nic dziwnego, gdyby nie konstrukcja, którą posłużył się ustawodawca, wskazując, iż chodzi o zobowiązania, które „dłużnik uznaje za przedawnione”. Zauważyć trzeba, iż w aktualnym stanie normatywnym, jeżeli nastąpiło przedawnienie (art. 117 § 1 i 2 k.c.), nie bardzo jest zrozumiałe, dlaczego okoliczność ta miałaby obciążać dłużnika, tak jak i fakt, że nie bardzo wiadomo, co ustawa rozumie pod pojęciem „dłużnik uznaje za przedawnione”. To przecież sąd może w stosownym postępowaniu o tym zdecydować, uwzględniając stosowny zarzut, a nie dłużnik<sup>27</sup>. Tego typu rozwiązania raczej także nie sprzyjają przejrzystości obrotu cywilnoprawnego, nie sposób także zrozumieć, co mogą mieć bezpośrednio wspólnego z ułatwieniami w dochodzeniu wierzytelności. W tym kontekście interesujące wydają się zaś kwestie związane z nadużyciami ze strony wierzycieli (odnośnie do treści konkretnych wpisów w rejestrach dotyczących niewypłacalności dłużników) i odpowiedzialności związanej z ochroną dłużnika przed nieprawdziwym wpisem. Te rozwiązania nie zostały jednak szerzej przemyślane przez ustawodawcę, gdyż w jego ocenie nowa ustawa ma na celu chronić przede wszystkim wierzyciela, nie dłużnika.

Kolejne rozwiązanie nowej ustawy, które budzi co najmniej ostrożność, to wprowadzone modyfikacje do ustawy o finansach publicznych (art. 54a) oraz związane z nimi modyfikacje ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust. 4). Jak wiadomo, głównym problemem w zakresie sporów z udziałem jednostek sektora finansów publicznych było zagrożenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przez co nawet w sytuacji oczywistych roszczeń podmiot kierujący jednostką finansów publicznych wolał przegrać sprawę w kilku instancjach, zapłacić należność, koszty i odsetki po kilku latach sporów – nie narażając się jednak przy tym na odpowiedzialność grożącą w sytuacji, gdyby organ kontrolny uznał po jakimś

<sup>26</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 933, art. 11 pkt 2 lit. a.

<sup>27</sup> Zob. B. Bińkowska-Artowicz, *Przetwarzanie informacji o przedawnionych zobowiązaniach pieniężnych – wybrane uwagi*, MoP 2017, nr 20, s. 1098.

czasie, że ewentualna uprzednio zawarta ugoda jest niekorzystna. Ustawodawca próbuje więc w nowych przepisach sytuację tego rodzaju zmarginalizować i zrjonalizować. Według ustawodawcy

jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego [art. 54a ust. 1 ustawy o finansach publicznych].

Ocena skutków ugody ma zaś nastąpić w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego [art. 54a ust. 2 ustawy o finansach publicznych]<sup>28</sup>.

Takie zawarcie ugody i jej wykonanie nie będzie zaś stanowić naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych)<sup>29</sup>. W tym świetle wystarczy więc, by jednostka sektora publicznego dokonała oceny, czy zawarcie ugody jest dla tej jednostki, Skarbu Państwa albo budżetu samorządu terytorialnego korzystniejsze niż wynik postępowania sądowego. Ocena tych skutków ma nastąpić w formie pisemnej. Ciekawe jest na tym tle, kto będzie brał na siebie ryzyko oceny takich skutków. Z tej przyczyny można odnieść wrażenie, że nowe mechanizmy mają wymiar tylko teoretyczny i w rzeczywistości niczego nie zmieniają. Trzeba jednak obserwować praktykę.

Ustawa wprowadza w treści art. 913 § 1 k.p.c. możliwość żądania od dłużnika złożenia wykazu majątku z wymienieniem rzeczy i miejsca, gdzie się znajdują, przypadających mu wierzytelności i innych praw majątkowych lub ujawnienia informacji o czynnościach dokonanych w ciągu ostatnich pięciu lat z pokrzywdzeniem wierzyciela. Te dwa instrumenty mają – w ocenie ustawodawcy – przeciwdziałać wyzbywaniu się przez dłużnika majątku, z którego mógłby zaspokoić się wierzyciel, i zwiększyć skuteczność dostępnego od dawna innego instrumentu – skargi pauliańskiej (art. 527–534 k.c.). Wprowadzono tu ograniczenie, zgodnie z którym dłużnik będzie obowiązany podać jedynie te czynności, które miały za przedmiot rzeczy lub prawo o wartości (w dniu dokonania czynności) przekraczającej wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października

<sup>28</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 933, art 9.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 8 pkt 1; Zob. M. Wruk, *Ugody bez ryzyka dla urzędnika*, Prawo dla samorządu, 8.06.2017, <http://prawodlasamorzadu.pl/2017-06-08-ugoda-bez-ryzyka-dla-urzednika> [dostęp: 10.11.2017].

2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>30</sup>. Pojawia się na tym tle jednak wątpliwość, czy na pewno gromadzenie np. danych o przekazanych przez dłużnika żonie i dzieciom prezentach (jak można m.in. odczytać nowe przepisy), jest rozwiązaniem, które usprawni dochodzenie wierzytelności. Czy będzie to rozwiązanie efektywne, czy raczej pozwoli na pewne nadużycia? Przepis ten przewiduje m.in. obowiązek złożenia przez dłużnika przysięgi o treści: „Świadomy znaczenia mych słów i odpowiedzialności przed prawem zapewniam, że złożony przeze mnie wykaz majątku jest prawdziwy i zupełny”. Czy w świetle tej regulacji rola przysięgi dotyczy wykazu majątku, informacji o dokonanych czynnościach prawnych, czy obu tych instrumentów?

### *Podsumowanie*

Artykuł nie przedstawia oczywiście całości zmian zaproponowanych przez ustawodawcę. Wiele instrumentów jest z pewnością mniej kontrowersyjnych i skonstruowanych poprawnie. Niemniej jednak powyższe wątpliwości w przyszłości znaczenie utrudnią realizację założonych celów nowej regulacji i – jak można przewidzieć – spowodują dalsze zastrzeżenia doktryny i praktyki. Technika legislacyjna zastosowana w wypadku nowej ustawy nie wydaje się poprawna, zwłaszcza że nie została poprzedzona szerszą dyskusją środowisk prawniczych. Obraz stanu nowej legislacji pokazują zresztą przepisy intertemporalne zawarte w komentowanej ustawie. Szybka lektura tych przepisów nie rozwiewa nawet wątpliwości, które mogą dotyczyć wejścia nowej ustawy w życie. Według przepisu art. 21. ust. 1 nowej ustawy, przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1c i ust. 3 oraz art. 28 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 11, w zakresie odnoszącym się do uzyskiwania, przetwarzania i ujawniania danych z Rejestru Należności Publicznoprawnych, oraz art. 28 ust. 1 pkt 6 tej ustawy stosuje się od dnia 1 stycznia 2018 r. Z kolei według przepisu art. 21 ust. 2 ustawy przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1c i ust. 3 oraz art. 28 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 11, w zakresie odnoszącym się do uzyskiwania, przetwarzania i ujawniania danych z Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości, oraz art. 28 ust. 1 pkt 5 tej ustawy stosuje się od dnia 1 lutego 2018 r. Według zaś art. 21 ust. 3, przepis art. 18b § 1 ustawy zmienianej w art. 3, w zakresie odnoszącym się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego, oraz art. 18d § 4 tej ustawy stosuje się od dnia 1 czerwca 2018 r. Stosownie zaś do treści art. 22. ustawa wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., z wyjątkiem: 1) art. 4, art. 11, art. 17–20 oraz art. 21 ust. 1 i 2, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia; 2) art. 3, art. 5, art. 6, art. 16 ust. 1

<sup>30</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2008, z późn. zm.

i art. 21 ust. 3, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.; 3) art. 16 ust. 2, który wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2018 r. Kiedy więc wchodzi w życie przepisy nowej ustawy i od kiedy się je stosuje? Czy w ten sposób możliwe jest uzyskanie zakładanego efektu, czyli wzrostu zaufania obywateli do państwa i prawa, a wierzycieli – do dłużników?

### **Abstract**

#### **New law on the facilitation of debt recovery: main doubts**

The new law on the facilitation of debt recovery is intended to increase the contracting parties' confidence in civil law transactions. According to the legislator, the new mechanisms will improve the situation of creditors, facilitate the collection of claims, and streamline civil law transactions. The author analyses selected provisions of the new law and indicates doubts which in his opinion will arise in the practice of applying the law. Consequently, the article questions whether the new solution can contribute to the achievement of the objectives pursued by the legislator.

**Key words:** receivables, counterparties' trust, creditors' protection

### **Streszczenie**

#### **Nowa ustawa o ułatwieniach w dochodzeniu wierzytelności. Podstawowe wątpliwości**

Nowa ustawa o ułatwieniach w dochodzeniu wierzytelności ma za zadanie zwiększyć zaufanie kontrahentów w obrocie cywilnoprawnym. Według ustawodawcy nowe mechanizmy przyczynią się do poprawy sytuacji wierzycieli, ułatwią dochodzenie wierzytelności, uporządkują obrót cywilnoprawny. Autor poddaje analizie wybrane przepisy nowej ustawy i wskazuje wątpliwości, jakie jego zdaniem pojawią się w praktyce stosowania prawa. W konsekwencji wyraża wątpliwość, czy nowe rozwiązanie może przyczynić się do realizacji zakładanych przez ustawodawcę celów.

**Słowa kluczowe:** wierzytelności, zaufanie kontrahentów, ochrona wierzycieli