

Upadłość konsumencka w wybranych krajach Unii Europejskiej a kryzys gospodarczy

Nadesłany: 29.10.12 | Zaakceptowany do druku: 12.02.2013

Anna Szymańska*

Celem artykułu jest zbadanie związku pomiędzy kryzysem gospodarczym a liczbą upadłości konsumenckich ogłaszanych w wybranych krajach Unii Europejskiej (w tym w Polsce). Scharakteryzowano w nim instytucję upadłości konsumenckiej oraz przedstawiono najważniejsze różnice pomiędzy rozwiązaniami upadłościowymi stosowanymi w poszczególnych systemach prawnych. Skonfrontowano wskaźniki gospodarcze wybranych krajów Unii Europejskiej z liczbą ogłaszanych upadłości. Opisana została również polska ustawa o upadłości konsumenckiej, a także wyniki badań na temat jej znajomości przez konsumentów. Przedstawiono krótką ocenę funkcjonowania polskiej ustawy, wskazując na przyczyny jej niewielkiej skuteczności. Podsumowanie zawiera ocenę zasadności wiązania liczby upadłości konsumenckich z sytuacją gospodarczą w danym kraju.

Słowa kluczowe: upadłość konsumencka, kryzys gospodarczy.

Consumer bankruptcy in selected European Union Member Countries in relation to the economic crisis

Submitted: 29.10.12 | Accepted: 12.02.2013

The article is aimed at the examination of the relation between the economic crisis and the number of consumer bankruptcies declared in the selected European Union member countries, including Poland. It describes the institution of consumer bankruptcy and presents the most essential differences between the bankruptcy solutions applied in particular legal systems. The economic indicators of the selected European Union member countries are confronted with the number of declared bankruptcies. The article also discusses the Polish law on consumer bankruptcy and the knowledge of law among consumers based on the survey results. It briefly assesses the Polish law and indicates the reasons for its low effectiveness. The conclusion includes the assessment of the legitimacy of interdependence between the number of consumer bankruptcies and the economic situation of a given country.

Key words: consumer bankruptcy, economic crisis.

JEL: D14, E01, E32

* Anna Szymańska – dr, Zakład Konsumpcji, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.

Adres do korespondencji: Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur, Al. Jerozolimskie 87, 02-001 Warszawa, e-mail: anna.szymanska@ibrkk.pl.

1. Wstęp

Kryzys gospodarczy wpłynął nie tylko na sferę makroekonomiczną gospodarki, ale też na sferę mikroekonomiczną, w tym finanse gospodarstw domowych. Ze względu na rosnące w wielu krajach bezrobocie oraz wzrost cen (przede wszystkim na początku 2008 r.) realne dochody gospodarstw domowych uległy znacznemu zmniejszeniu (Eurostat, 2012).

Do czynników będących przyczynami kryzysu zalicza się: nadmierną konsumpcję (powyżej możliwości finansowych), wynikające z niej rosnące zadłużenie gospodarstw domowych, a także moralne przyzwolenie na niepłacanie długów (Słaby, 2009, s. 7). W ciągu ostatnich kilku lat na gospodarstwa domowe wpływały dwa przeciwstawne trendy – z jednej strony kryzys gospodarczy powodował zmniejszenie ich dochodów, a z drugiej wielu konsumentów nie starało się ograniczać konsumpcji, a raczej finansować ją ze źródeł innych niż własne dochody. Zadłużenie gospodarstw domowych w większości krajów Unii Europejskiej systematycznie zwiększało się, w niektórych przekraczając nawet ich dochód do dyspozycji (Fondeville, Özdemir i Ward, 2010, s. 13, 28). Wpłynęło to na zwiększanie się rzeszy konsumentów nadmiernie zadłużonych, będących potencjalnymi adresatami upadłości konsumenckiej.

Celem artykułu jest analiza związku pomiędzy liczbą ogłoszonych upadłości konsumenckich a sytuacją gospodarczą w wybranych krajach europejskich. Krótko przeanalizowane zostaną też założenia oraz funkcjonowanie polskich regulacji upadłościowych.

2. Upadłość konsumencka – definicja, przesłanki wprowadzenia

Upadłość konsumencka pojawiła się w systemach prawnych jako reakcja na zwiększające się zadłużenie konsumentów. Coraz bogatsza oferta coraz szerzej dostępnych usług finansowych (np. kredytów, sprzedaży na raty, pożyczek udzielanych przez instytucje parabankowe, kart kredytowych) oraz rosnący popyt ze strony gospodarstw domowych spowodowały, że w drugiej dekadzie XX w. problem niewypłacalnych konsumentów znacząco przybrał na sile (Szpringer, 2006, s. 16). Szczególnie intensywny wzrost zadłużenia konsumentów miał miejsce w krajach rozwiniętych w latach 80. i 90., kiedy równocześnie z ożywieniem gospodarczym rozluźniono rygory kredytowania konsumpcji. Znacznie zmniejszono wymagania dotyczące wkładu własnego kredytobiorcy i wydłużono czas spłaty zobowiązań. Jednocześnie nastąpił szybki rozwój technologii informatycznych, które zaczęły wypierać z banków specjalistów rynku consumer finance i tradycyjne metody oceny zdolności kredytowej, co umożliwiło szybszy wzrost ilości udzielanych kredytów (Roter, 2010, s. 3).

Rządy wielu państw zdecydowały się w tym okresie na wzmocnienie ochrony swoich obywateli na rynku finansowym, aby zapobiegać ich

nadmiernemu zadłużaniu się. Wprowadzono ustawy lepiej chroniące ich prawa, zwiększono obowiązki informacyjne banków, a także ustalono maksymalne wysokości odsetek od kredytu i innych opłat, których mogą zażądać banki/instytucje parabankowe przy udzielaniu kredytu/pożyczki (Reifner, Niemi-Kiesiläinen, Huls i Springeneer, 2010, s. XIII). Oprócz zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu się konsumentów konieczne stało się również zapewnienie pomocy osobom nadmiernie zadłużonym w uregulowaniu ich zobowiązań. Część państw Unii Europejskiej w latach 80. i 90. zdecydowało się zatem na wprowadzenie do swoich systemów prawnych instytucji upadłości konsumenckiej (Kilborn, 2007, s. 6–7). Jest to rozwiązanie polegające na przeprowadzeniu określonych procedur sądowych lub pozasądowych, których celem jest wyjaśnienie sytuacji finansowej gospodarstwa domowego, ustalenie przyczyn jego niewypłacalności, a w uzasadnionych przypadkach udzielenie pomocy z zewnątrz. Uгода może przybierać formę ugody z wierzycielami dotyczącej spłaty części lub całości zadłużenia, zawartej na drodze sądowej lub pozasądowej (Świecka, 2008, s. 193).

Pierwszym krajem unijnym, w którym wprowadzono upadłość konsumencką była Dania (1984 r.). Kolejnymi krajami, które zdecydowały się na ten krok, były: Francja (1990 r.), Wielka Brytania (1990 r.), Finlandia (1993 r.), Szwecja (1994 r.), Austria (1994 r.), Niemcy (1994 r.; wejście w życie 1999 r.) oraz Holandia (1997 r.) (Reifner i in., 2010, s. 10–11). Na początku XXI w. upadłość konsumencką wprowadzono w Portugalii, Luksemburgu i Hiszpanii, natomiast większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej uchwaliła odpowiednie ustawy pod koniec pierwszej dekady XXI w. Obecnie konsument może ogłosić upadłość w dwudziestu dwóch krajach Unii Europejskiej (na dwadzieścia siedem). Państwa, w których nie ma takiej możliwości, to: Bułgaria, Litwa, Rumunia, Węgry i Włochy (Szymańska, 2012, s. 94).

Ogólną przesłanką przyświecającą krajom, w których istnieje możliwość ogłoszenia upadłości konsumenckiej, było zapewnienie niewypłacalnemu konsumentowi możliwości tzw. nowego startu – uwolnienie go od zadłużenia (ale dopiero po spełnieniu określonych warunków) i powrót do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie, a także na rynku finansowym. Modele upadłości konsumenckiej w poszczególnych państwach dość znacznie różnią się od siebie. Główna różnica dotyczy tego, czy upadłość przeprowadzana jest przed sądem, czy też w trybie pozasądowym. Inne różnice dotyczą m.in. okresu rehabilitacji konsumenta (czyli czasu, w którym egzekucja długów zostaje zawieszona, a prawa konsumenta do dysponowania własnym majątkiem ograniczone), dostępności (powszechny dostęp do upadłości, dostęp jedynie w przypadku „niezawinionego” zadłużenia, dostęp przy konkretnej wysokości zadłużenia), skutków prawnych (z uwolnieniem od części długu lub nie), a także założeń i koncepcji (kara, oddłużenie, rehabilitacja dłużnika jako obywatela). W większości państw w proces upadłościowy włączone są również działania edukacyjne, które

mają na celu podniesienie wiedzy konsumenta o zarządzaniu domowymi finansami (Szpringer, 2006, s. 22–23).

Podjęcie przez gospodarstwo domowe decyzji o poddaniu się procedurze upadłościowej jest efektem jego narastającego zadłużenia, które przeraża się w niewypłacalność, czyli trwałą utratę możliwości obsługi swoich zobowiązań finansowych (Świecka, 2008, s. 191). Zadłużenie gospodarstw domowych może mieć wiele przyczyn, klasyfikowanych według różnorodnych kryteriów (Świecka, 2009, s. 133):

- pierwszeństwa: pierwotne i wtórne,
- miejsca powstania: endogeniczne i egzogeniczne,
- charakteru przyczyn: ekonomiczne i nieekonomiczne,
- otoczenia: makroekonomiczne i mikroekonomiczne,
- czasu: krótkoterminowe i długoterminowe,
- zależności: zależne i niezależne od gospodarstwa domowego,
- obiektywności: obiektywne i subiektywne.

Przedmiotem niniejszego artykułu będą przyczyny egzogeniczne, ekonomiczne, niezależne od gospodarstwa domowego – sytuacja spowolnienia, a nawet kryzysu gospodarczego, która w ostatnich latach ma miejsce w wielu krajach Unii Europejskiej.

3. Upadłość w wybranych krajach Unii Europejskiej w świetle kryzysu gospodarczego

Kryzys gospodarczy dotknął kraje unijne ze zróżnicowaną siłą. W przypadku niektórych państw można mówić raczej o spowolnieniu gospodarczym niż recesji, inne natomiast stanęły na granicy bankructwa. Biorąc pod uwagę dane makroekonomiczne przedstawione w tabeli 1, kryzys ekonomiczny najbardziej dotknął Grecję, Włochy i Hiszpanię, gdzie większość wymienionych wskaźników osiągnęła niepokojące wartości.

Lata Państwo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dynamika PKB (w %)							
Austria	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7
Finlandia	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,8
Francja	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	1,7
Grecja	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1
Hiszpania	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4
Holandia	0,2	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,6	1,0
Niemcy	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0
Szwecja	3,2	4,3	3,3	-0,6	-5,0	6,6	3,7

cd. tab. 1

Państwo \ Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wielka Brytania	2,8	2,6	3,6	-1,0	-4,0	1,8	0,9
Włochy	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4
Dług publiczny (% PKB)							
Austria	64,2	62,3	60,2	63,8	69,2	72,0	72,4
Finlandia	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,6	49,0
Francja	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,3	86,0
Grecja	100,0	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,6
Hiszpania	43,2	39,7	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3
Holandia	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,1	65,5
Niemcy	68,5	68,0	65,2	66,8	74,5	82,5	80,5
Szwecja	50,4	45,3	40,2	38,8	42,6	39,5	38,4
Wielka Brytania	42,2	43,3	44,2	52,3	67,8	79,4	85,0
Włochy	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,2	120,7
Deficyt budżetowy (% PKB)							
Austria	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5
Finlandia	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,6
Francja	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
Grecja	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4
Hiszpania	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4
Holandia	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,5
Niemcy	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8
Szwecja	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,4
Wielka Brytania	-3,4	-2,7	-2,8	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8
Włochy	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,4	-4,5	-3,9
Stopa bezrobocia (w %)							
Austria	5,2	4,8	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2
Finlandia	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	7,7
Francja	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6
Grecja	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7
Hiszpania	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,7
Holandia	5,3	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4

cd. tab. 1

Państwo \ Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Niemcy	11,3	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9
Szwecja	7,7	7,1	6,1	6,2	8,3	8,4	7,5
Wielka Brytania	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0
Włochy	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4

Tab. 1. Dynamika PKB, dług publiczny, deficyt budżetowy i stopa bezrobocia w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2005–2010. Źródło: [Z kryzysem gospodarczym związane są zmiany sytuacji finansowej gospodarstw domowych. W większości krajów wymienionych w tabeli 2 zwiększyło się zadłużenie gospodarstw domowych w stosunku do ich dochodów do dyspozycji. W 2008 i 2009 r. zdecydowanie najbardziej zadłużone były gospodarstwa domowe z Holandii i Wielkiej Brytanii, a najmniej z Włoch, Grecji i Austrii. Alarmujące wskaźniki makroekonomiczne w krajach Europy Południowej nie znajdowały zatem przełożenia na wysokość zadłużenia konsumentów.](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1, (04.02.13); http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1, (04.02.13); http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en, (04.02.13); http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1, (04.02.13).</p>
</div>
<div data-bbox=)

Państwa \ Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
Austria	68,3	67,5	68,2	68,9	68,3	100,0
Finlandia	78,3	84,7	88,6	90,3	92,7	118,4
Francja	61,5	65,4	68,8	70,4	71,6	116,4
Grecja	49,3	57,8	62,4	68,4	67,4	136,7
Hiszpania	104,5	117,7	124,6	123,1	120,8	115,6
Holandia	176,9	188,0	188,3	194,2	199,8	112,9
Niemcy	91,6	89,7	86,9	84,1	83,6	91,3
Szwecja	115,2	122,9	127,4	130,8	139,1	120,7
Wielka Brytania	148,4	157,6	166,4	165,1	164,9	111,1
Włochy	42,4	45,4	48,1	47,7	50,0	117,9

Tab. 2. Zadłużenie gospodarstw domowych w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2005–2009 (jako % dochodu do dyspozycji). N. Fonderville, E. Özdemir i T. Ward. (2010). *Over-indebtedness. New evidence from the EU-SILC special module. European Commission. Research note, (4), s. 13–28.*

Zadłużenie gospodarstw domowych nie zawsze przekładało się na liczbę upadłości konsumenckich. Najwięcej upadłych konsumentów było w 2009 r. w Niemczech i Wielkiej Brytanii, a najmniej w Hiszpanii oraz Szwecji (tab. 3). Największy wzrost liczby upadłości konsumenckich w 2010 r. w stosunku do 2005 r. nastąpił w Hiszpanii (17-krotny), natomiast w innych państwach liczba upadłości co najwyżej podwoiła się. Jednakże upadłość konsumencka została wprowadzona w Hiszpanii dopiero w 2004 r. i początkowo liczba upadłości była niewielka, co tłumaczy tak duży wzrost ich liczby w analizowanym okresie.

We Francji i Holandii w 2011 r. zanotowano dosyć znaczny wzrost liczby upadłości konsumenckich w porównaniu z poprzednim rokiem. W obu tych krajach obowiązują przepisy pozwalające na oddłużenie po dosyć krótkim okresie „dobrego sprawowania”, co powoduje, że obywatele sąsiednich krajów o surowszych regulacjach decydują się na ogłoszenie upadłości konsumenckiej w wyżej wymienionych państwach (Creditreform Economic Research Unit, 2012, s. 26, 29).

Państwa \ Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2005
Austria	6,46	7,58	8,62	9,56	10,25	10,30	10,86	1,7
Finlandia*	b.d.	3,71	3,04	2,85	2,85	3,04	3,53	1,0
Francja*	b.d.	24,19	27,96	33,38	41,05	44,36	56,08	2,3
Hiszpania	b.d.	0,05	0,11	0,40	1,00	0,91	1,00	19,2
Holandia*	14,67	14,93	14,95	9,21	8,97	10,45	14,34	1,0
Niemcy	99,72	127,28	135,60	126,33	129,94	139,80	129,8	1,3
Szwecja*	4,18	3,83	6,83	6,53	6,59	7,86	8,05	1,9
Wielka Brytania	79,43	120,93	120,78	127,24	159,64	162,46	143,87	1,8

* Restrukturyzacja długu/uwolnienie od zadłużenia.

Tab. 3. Liczba upadłości konsumenckich w wybranych krajach Europy w latach 2005–2010 (w tys.). Źródło: Creditreform Economic Research Unit. (2008). *Insolvencies in Europe 2007/2008*. Neuss: Creditreform Economic Research Unit; Creditreform Economic Research Unit. (2012). *Insolvencies in Europe 2011/2012*. Neuss: Creditreform Economic Research Unit.

Niekorzystne wskaźniki makroekonomiczne wskazujące na zaawansowany kryzys gospodarczy również nie znalazły odbicia w statystyce upadłości. Kraje o największej liczbie upadłych konsumentów nie zawsze okazywały się krajami najbardziej dotkniętymi przez kryzys. Jednocześnie w przypadku dwóch krajów o złej sytuacji gospodarczej – Włoch i Grecji – trudno wykazać związek między pogorszeniem się sytuacji gospodarczej a wzrostem/brakiem wzrostu liczby upadłości konsumenckich. Włochy nie dają konsumentom możliwości ogłoszenia upadłości konsumenckiej, natomiast w Grecji możliwość taka istnieje dopiero od 2010 r., co – ze względu na zbyt krótki okres obowiązywania prze-

pisów – nie pozwala analizować jej w powiązaniu z kryzysem gospodarczym. Należy jednak zauważyć, że wzrost stopy bezrobocia będący konsekwencją spowolnienia gospodarczego w wielu krajach Unii mógł przyczynić się do pogorszenia sytuacji finansowej gospodarstw domowych.

W wielu krajach brak zależności między poziomem zadłużenia gospodarstw domowych i zmianami wskaźników makroekonomicznych a liczbą upadłości konsumenckich może być spowodowany w m.in. różnicami w rozwiązaniach prawnych dotyczących upadłości stosowanych przez poszczególne państwa. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że brak uregulowań prawnych dotyczących upadłości konsumenckiej na szczeblu unijnym i istnienie zróżnicowanych procedur upadłościowych w poszczególnych państwach uniemożliwiają proste porównania pomiędzy krajami.

Na wzrost liczby upadłości konsumenckich wpływają nie tyle wskaźniki makroekonomiczne, ile raczej restrykcyjność obowiązujących przepisów. Jaskrawo widać to w danych przedstawionych w tabeli 3 – najwięcej upadłości konsumenckich ogłaszanych jest w krajach o najbardziej liberalnych rozwiązaniach. Do korzystania z upadłości konsumenckiej zachęca konsumentów złagodzenie prawa upadłościowego, polegające m.in. na skróceniu okresu spłaty, złagodzeniu jego warunków i szerszym dostępie do upadłości. Przykładem takiej sytuacji mogą być Niemcy i Wielka Brytania, w których dostęp do upadłości konsumenckiej mają również przedsiębiorcy będący właścicielami małych firm. Wydaje się też, że w przypadku wyżej wymienionych krajów taka konstrukcja instytucji upadłości konsumenckiej może powodować ściślejsze powiązanie liczby ogłaszanych upadłości konsumenckich z sytuacją gospodarczą (Ramsay, 2011, s. 13). Mniejsza liczba upadłości może natomiast wynikać z większego nacisku na procedury pozasądowe, które często zamiast upadłości kończą się zawarciem ugody z wierzycielami lub restrukturyzacją zadłużenia. Mniej upadłości konsumenckich ogłaszanych jest również w krajach o surowszych przepisach (np. w Hiszpanii), gdzie skorzystanie z tego rozwiązania jest dla konsumenta bardzo niekorzystne (np. ze względu na restrykcyjne warunki planu spłaty). Podobna sytuacja może występować również, gdy dostęp do upadłości konsumenckiej jest obwarowany wieloma warunkami, a upadłość jest w praktyce dostępna jedynie dla wybranych dłużników (Ramsay, 2011, s. 15). Również wahania w liczbie upadłości w poszczególnych latach mogą być raczej odbiciem zmian w prawie niż w sytuacji gospodarczej danego państwa.

W Europie w ostatnich kilku latach obserwuje się trend do łagodzenia prawa upadłościowego – w Wielkiej Brytanii skrócono okres „dobrego sprawowania się” z 3 lat do 12 miesięcy, w Niemczech skrócono plan spłaty z 7 do 6 lat, natomiast we Francji wprowadzono możliwość uwolnienia dłużnika od całości zadłużenia. Prawo europejskie kładzie coraz większy nacisk raczej na ochronę konsumenta na rynku finansowym, chociaż zaspokojenie potrzeby wierzycieli nadal jest głównym celem procedur upadłościowych (Gerhardt, 2009, s. 16).

4. Upadłość konsumencka w Polsce

W Polsce kwestia upadłości konsumenckiej została podniesiona w debacie publicznej na początku pierwszej dekady XXI w. Pierwsze trzy projekty powstały w latach 2003–2004. Zostały stworzone przez Prawo i Sprawiedliwość, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (projekt rządowy) oraz Stowarzyszenie Prawa dla Dłużnika (Szpringer, 2006, s. 46). Kolejny projekt, przygotowany przez klub poselski Platformy Obywatelskiej, został złożony w Sejmie w 2007 r. (Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze i innych ustaw). W dniu 5 grudnia 2008 r. została uchwalona ustawa o upadłości konsumenckiej, która weszła w życie 31 marca 2009 r. (Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz o kosztach sądowych w sprawach cywilnych). Po wejściu w życie obecnie obowiązującej ustawy powstały dwa projekty jej nowelizacji: projekt opracowany w Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” (2009 r.) oraz projekt opracowany przez PiS (2010 r.) (Szymańska, 2012, s. 121). Żaden z nich nie został jednak uchwalony. W maju 2012 r. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości powołany został Zespół do spraw nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego (Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 14 maja 2012 r.).

Pierwsze projekty wprowadzenia upadłości konsumenckiej w Polsce spotkały się z oporem części zainteresowanych środowisk. Pojawiały się głosy, że w porównaniu z krajami Europy Zachodniej polscy konsumenci są w znacznie mniejszym stopniu zadłużeni, a umożliwienie im ogłaszania upadłości może zachęcić do nadużyć finansowych (Cukiernik i Teluk, 2007, s. 9–10). W porównaniu z konsumentami z krajów Europy Zachodniej zadłużenie polskich konsumentów istotnie nie było wysokie (tab. 4), ale można było zaobserwować stały wzrost liczby osób nadmiernie zadłużonych i wartości ich zadłużenia (BIG InfoMonitor, 2009).

Biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą Polski w latach europejskiego kryzysu gospodarczego, można zauważyć, że na tle większości krajów UE polskie wskaźniki makroekonomiczne prezentowały się bardzo dobrze (tab. 4). Polsce udało się uniknąć ujemnej dynamiki PKB, a także utrzymać dług publiczny na dosyć niskim poziomie (w porównaniu z innymi państwami). Również stopa bezrobocia nie osiągnęła alarmująco wysokiego poziomu, a w porównaniu z połową pierwszej dekady XXI w. odnotowała nawet spadek. W kontekście polskiej gospodarki można było mówić raczej o spowolnieniu gospodarczym, a nie o kryzysie.

W przypadku polskich regulacji upadłościowych trudno byłoby wskazać na związek między sytuacją gospodarczą a liczbą upadłości. Przepisy dotyczące upadłości konsumenckiej weszły w życie dopiero w 2009 r., więc już w czasie trwania spowolnienia gospodarczego. Ponadto wysoka liczba wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej składanych w pierwszym roku obowiązywania ustawy miała inne przyczyny niż sytuacja gospodarcza kraju.

Wyszczególnienie	Lata							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Dynamika PKB (w %)	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,3	
Dług publiczny (% PKB)	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,4	
Deficyt budżetowy (% PKB)	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	
Stopa bezrobocia (w %)	17,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,6	9,6	
Zadłużenie (jako % dochodu do dyspozycji)	20,5	26,1	33,7	45,5	48,7	b.d.	b.d.	

Tab. 4. Dynamika PKB, dług publiczny, deficyt budżetowy, stopa bezrobocia w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz zadłużenie gospodarstw domowych w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2005–2010. Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>, (4.02.13); <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>, (4.02.13); http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en, (4.02.13); <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1>, (4.02.13); N. Fondeville, E. Özdemir i T. Ward. (2010). *Over-indebtedness. New evidence from the EU-SILC special module*. European Commission. Research note, (4), s. 13–28.

W pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów konsumenci nie posiadali dostatecznej wiedzy na temat warunków, jakie muszą spełnić, procedury upadłościowej oraz skutków prawnych ogłoszenia upadłości. Złożone wnioski często zawierały błędy i braki, a część dłużników rezygnowała z prób ogłoszenia upadłości, gdy dowiadywała się, jakie będą tego konsekwencje (np. przymusowa sprzedaż mieszkania/domu, brak możliwości zadłużania się przez następnych kilka lat). Niejednokrotnie konsumenci nie mieli też środków finansowych na opłacenie postępowania upadłościowego (Piasecka-Sobkiewicz, 2009). Znajduje to odzwierciedlenie w danych przedstawionych w tabeli 5 – w 2009 r. jedynie nieco ponad 1% wniosków, które wpłynęły do sądów, zakończyło się ogłoszeniem upadłości konsumenckiej. Jednocześnie dane wskazują na polepszającą się jakość wniosków przygotowywanych przez zadłużonych. W pierwszym roku obowiązywania ustawy znaczna większość wniosków została oddalona (często z powodu niespełnienia przez dłużnika warunków ubiegania się o upadłość konsumencką) lub zwrócona (często z powodu złego przygotowania wniosku) (Jaślikowski, 2011, s. 160–165). W kolejnych latach coraz więcej wniosków kończyło się ogłoszeniem upadłości konsumenckiej. W 2009 r. był to tylko około 1%, w 2010 r. 2,3%, w 2011 r. 3,7%, w 2012 r. aż 8,4%.

W kolejnych latach obowiązywania ustawy o upadłości konsumenckiej zanotowano znacznie zmniejszony wpływ wniosków – w drugim roku funkcjonowania ustawy wpłynęło ich prawie o połowę mniej niż przez pierwsze dziewięć miesięcy jej obowiązywania. W kolejnych latach tendencja ta utrzymywała się, w każdym kolejnym roku wpływało mniej wniosków. Głównym powodem takiej sytuacji nie było ani zmniejszenie się liczby nadmiernie zadłużonych konsumentów, ani poprawa sytuacji gospodarczej Polski, ale rygorystyczne warunki zapisane w ustawie o upadłości konsumenckiej.

Wyszczególnienie	3–12.2009	2010	2011	2012	Ogółem
Wpływ spraw o ogłoszenie upadłości	985	510	380	286	2161
Ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację	10	12	14	24	60
Oddalenie wniosku	335	254	171	107	867
Umorzenie postępowania	28	10	11	9	58
Prawomocne przekazanie wniosku	10	3	7	9	29
Połączenie sprawy	10	4	7	5	26
Prawomocny zwrot wniosku	422	265	169	138	994
Załatwione w inny sposób	16	30	12	7	65

Tab. 5. Ewidencja spraw o ogłoszenie upadłości konsumenckiej (liczba wniosków).
Źródło: Dane otrzymane z Ministerstwa Sprawiedliwości dnia 12 lutego 2013 r. pismem nr DSO-VI-061-63/13.

Polska ustawa na tle rozwiązań funkcjonujących w innych krajach Unii Europejskiej jawi się jako dość restrykcyjna – dopuszcza do poddania się procedurze upadłościowej jedynie w przypadku, gdy zadłużenie jest efektem działań niezależnych i niezawinionych przez dłużnika, obliguje go do sprzedaży domu/mieszkania, a także nie przewiduje zawarcia ugody z wierzycielami (Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz o kosztach sądowych w sprawach cywilnych).

Ponadto wiedza polskiego społeczeństwa na temat możliwości poddania się upadłości konsumenckiej jest niewystarczająca. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez autorkę na potrzeby pracy doktorskiej, jedynie 28% respondentów słyszało o upadłości konsumenckiej, z czego jedynie niespełna 3/4 potrafiło wytłumaczyć, na czym ona polega¹. Większość badanych o upadłości konsumenckiej dowiedziała się z mediów, a osoby, które zdobyły takie informacje za pośrednictwem banku/parabanku, organizacji konsumenckiej, organów rządowych lub samorządowych, stanowiły w sumie 5%. Badani zadeklarowali też, że informacji na temat upadłości konsumenckiej szukaliby przede wszystkim w Internecie (53%), w banku (50%) oraz wśród rodziny lub znajomych (48%). Mniej wskazań otrzymały natomiast takie miejsca, jak: kancelaria prawna, UOKiK i organizacje konsumenckie. W przypadku wystąpienia poważnych trudności finansowych 46% badanych byłoby skłonnych skorzystać z upadłości konsumenckiej, ale dużą grupę stanowiły również osoby niezainteresowane skorzystaniem z upadłości (30%) i niezdecydowane (24%).

5. Wnioski

Kryzys gospodarczy istotnie pogorszył sytuację gospodarczą większości państw Unii Europejskiej. Wiele z nich nie ustrzegło się znacznego spadku dynamiki PKB, wzrostu długu publicznego, deficytu budżetowego oraz stopy bezrobocia. Niejednokrotnie zwiększało się też zadłużenie gospodarstw domowych, przybywało nadmiernie zadłużonych konsumentów mających problemy ze spłatą swoich zobowiązań.

Analiza danych dotyczących liczby upadłości konsumenckich ogłaszanych w ostatnich latach nie potwierdza jednak, aby kryzys znacząco wpłynął na wzrost liczby upadłych konsumentów. W wielu państwach unijnych liczba ta podlegała jedynie nieznacznym wahaniom, a w niektórych liczba upadłości nie tylko nie zwiększyła się, ale wręcz zmalała w czasie kryzysu. Być może zwiększenie się liczby upadłości nastąpi w perspektywie kilku lat, ponieważ część kredytów/pożyczek zaciągniętych w czasie trwania kryzysu dopiero po pewnym czasie doprowadzi dłużników do nadmiernego wzrostu zadłużenia. Utrudnione jest również porównywanie liczby upadłych konsumentów, ponieważ w poszczególnych państwach obowiązują zróżnicowane rozwiązania dotyczące upadłości konsumenckiej.

W przypadku Polski jeszcze trudniej pokazać związek pomiędzy sytuacją gospodarczą w kraju a liczbą upadłości. Polska ustawa o upadłości konsumenckiej funkcjonuje dopiero od niecałych czterech lat, a jej wprowadzenie zbiegło się w czasie ze spowolnieniem gospodarczym. Wahania liczby składanych wniosków, jak też liczby ogłaszanych upadłości wynikają raczej z konstrukcji prawnej instytucji upadłości konsumenckiej i małej wiedzy społeczeństwa na jej temat niż z ogólnej sytuacji gospodarczej lub wzrostu liczby osób nadmiernie zadłużonych. Ponadto liczba wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej w każdym roku była na tyle mała, że jej wahania trudno wiązać ze skutkami kryzysu gospodarczego.

Analizując związek kryzysu gospodarczego z liczbą ogłoszonych upadłości konsumenckich, należy zadać sobie również pytanie, czy ogłaszanie upadłości w tak trudnej sytuacji gospodarczej jest rozwiązaniem korzystnym dla konsumenta. Nowy start w sytuacji rosnącego bezrobocia i zmniejszania się liczby miejsc pracy może być dla wielu osób trudny lub wręcz niemożliwy. Jednocześnie rządy państw dotkniętych kryzysem powinny rozważyć, czy w pogarszającej się sytuacji gospodarczej nie należałoby zliberalizować przepisów upadłościowych, aby zmniejszyć liczbę osób wykluczonych. Z drugiej strony takie działania mogą zachęcać konsumentów do nieodpowiedzialnego zadłużania się, osłabiać pozycję wierzycieli, a przez to pośrednio wpływać na pogłębienie kryzysu gospodarczego.

Przypisy

- ¹ Badanie zostało przeprowadzone w ramach realizacji projektu badawczego promotorskiego złożonego do MNiSW nr N N112 007740 pt. *Upadłość konsumencka w Polsce na tle doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej*, realizowanego w latach 2011–2012 w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur (kierownik projektu: dr hab. prof. IBRKK Anna Dąbrowska). Badanie przeprowadzono techniką PAPI na próbie 903 respondentów z województw mazowieckiego i śląskiego w listopadzie 2011 r.

Bibliografia

- BIG InfoMonitor (2009). InfoDług. Ogólnopolski raport o zaległym zadłużeniu i klientach podwyższonego ryzyka.
- Creditreform Economic Research Unit. (2008). *Insolvencies in Europe 2007/2008*. Neuss: Creditreform Economic Research Unit.
- Creditreform Economic Research Unit. (2012). *Insolvencies in Europe 2011/2012*. Neuss: Creditreform Economic Research Unit.
- Cukiernik, T. i Teluk, T. (2010). *Najlepsze praktyki upadłości konsumenckiej*. Gliwice: Instytut Globalizacji.
- Fondeville, N., Özdemir, E. i Ward, T. (2010). Over-indebtedness. New evidence from the EU-SILC special module. *European Commission. Research note*, 4/2010, 13–28.
- Gerhardt, M. (2009). *Consumer Bankruptcy Regimes in the US and Europe. Further effects and implications of the crisis*. Bruxelles: Centre for European Policy Studies.
- Jaślikowski, M. (2011). *Upadłość konsumencka w praktyce sądów powszechnych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Kilborn, J.J. (2009). *Comparative Consumer Bankruptcy*. Durham: Carolina Academic Press.
- Piasecka-Sobkiewicz, M. (2009). Dłużnicy nie mają majątku na pokrycie kosztów upadłości konsumenckiej. *Dziennik Gazeta Prawna*, 2497 (121).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze i innych ustaw, 25 kwietnia 2007 r., Druk nr 1892.
- Ramsay, I. (2010). Between Neo-Liberalisation and the Social Market: Approaches to Debt Adjustment and Consumer Insolvency in the EU. W: R. Anderson, H. Dubois, A. Koark, G. Lechner, I. Ramsay i H.W. Micklitz. (red.), *Consumer Bankruptcy in Europe. Different Paths for Debtors and Creditors* (s. 13). San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Reifner, U., Niemi-Kiesiläinen, J., Huls, N. i Springeneer, H. (2010). *Overindebtedness in European Consumer Law*. Norderstedt: Books on Demand.
- Roter, A. (2010). *Ocena realizacji ustawy o upadłości konsumenckiej w Polsce*. Gdańsk: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych.
- Słaby, T. (red.). (2009). *Reakcje polskiego konsumenta na kryzys gospodarczy*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Szpringer, W. (2006). *Upadłość konsumencka. Inspiracje z rozwiązań światowych oraz rekomendacje dla Polski*. Warszawa: CeDeWu.
- Szymańska, A. (2012). *Upadłość konsumencka w Polsce na tle doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej*. Niepublikowana praca doktorska.
- Świecka, B. (2008). Bankructwo gospodarstwa domowego – nowa instytucja w polskiej gospodarce. W: B. Świecka. (red.), *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna* (s. 191). Warszawa: Diffin.
- Świecka, B. (2009). *Niewypłacalność gospodarstw domowych. Przyczyny – skutki – przeciwdziałanie*. Warszawa: Diffin.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz.U. Nr 34, poz. 1572.

Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego. Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości, Warszawa, 1 czerwca 2012 r.

Źródła internetowe:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en, (4.02.2013).

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/inflation_dashboard/, (4.02.2013).

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Household_accounts_at_regional_level, (4.02.2013).

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>, (4.02.2013).

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>, (4.02.2013).

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1>, (4.02.2013).