



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Do druku nr 1185

Warszawa, dnia 19 stycznia 2017 r.

.....
Data wpływu
20. 01. 2017
.....
L. dz.
SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 stycznia 2017 r. (znak: GMS-WP-173-3/17), w załączeniu przekazuję – wydaną w trybie art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261) – opinię dotyczącą rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności.

Leszek Bosek
PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Leszek Bosek

Załącznik:

- opinia z dnia 18 stycznia 2017 r.



PROKURATORIA GENERALNA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 22 392-31-09; fax: (+48) 22 392-31-20

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

KR-51-8/17/EHA
nr 1546/17

Warszawa, dnia 18 stycznia 2017 r.

Opinia

**dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw
w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności**

Uwaga wstępna

Tytułem wstępu wskazać należy, że przedłożony do zaopiniowania niniejszy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności - na etapie prac legislacyjnych - był konsultowany z Prokuratorem Generalnym. W zakresie owych konsultacji znalazły się kwestie obejmujące uregulowania zawarte w art. 647¹ k.c., propozycje wprowadzenia notarialnych nakazów zapłaty (która to propozycja z projektu została finalnie usunięta), kwestie dotyczące dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym, a przede wszystkim normatywne potwierdzenie dopuszczalności zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych oraz uregulowanie zasad, na jakich jednostki te mogą zawierać ugody.

Podkreślić należy, że - zgłaszane przez Prokuratorem Generalnym w toku prac nad opiniowanym projektem - uwagi i propozycje zostały w znaczącym zakresie przez projektodawcę uwzględnione.

Jednocześnie wskazać należy, że w zakresie nieobjętym niniejszą opinią aktualne pozostają uwagi sformułowane w piśmie Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z dnia 25 lipca 2016 r. (znak: KR-51-347/16/MSI).

I. Proponowane uregulowania dotyczące kwestii dopuszczalności polubownego zakończenia sporów przez jednostki sektora finansów publicznych (zmiany ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 i 1940) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2016 r. poz. 1020, 1250 i 1920)).

Na szczególne podkreślenie i pozytywną ocenę zasługują uregulowania projektu w zakresie dotyczącym kwestii dopuszczalności polubownego zakończenia sporów przez jednostki sektora finansów publicznych. Wskazać należy, że z ponad 10-letniej praktyki i posiadanego doświadczenia Prokuratury Generalnej wynika, że proponowane - w zakresie umożliwiającym jednostkom sektora finansów publicznych zawieranie ugód - przepisy pozwolą w istotny sposób wzmocnić ochronę interesów Skarbu Państwa (oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego), w tym również ekonomiczną. Praktyka wykazała, że pomimo dopuszczalności zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych, obecny stan prawny wykazuje pewne deficyty. W szczególności widoczna jest potrzeba uregulowania w sposób pozytywny dopuszczalności zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych. Brak jednoznacznego przepisu prawa w tym zakresie powodował powstanie pewnych wątpliwości, nierzadko skutkujących odstąpieniem przez organy jednostek sektora finansów publicznych od podejmowania prób ugodowego zakończenia sporów. W kontekście powyższego wskazać należy, że ową ochronę ekonomiczną rozumieć należy nie tylko jako czysty interes majątkowy Skarbu Państwa, ale

także wyeliminowanie wydatków związanych - w przypadku braku konsensusu - z długotrwałymi postępowaniami sądowymi. W wielu przypadkach wydatki te są znaczące, a nawet przekraczają wysokość dochodzonych roszczeń. Nie można również pominąć okoliczności, iż stworzenie mechanizmów umożliwiających polubowne sposoby rozwiązywania sporów przez jednostki sektora finansów publicznych przełożyć się może na istotne korzyści społeczne, zarówno dla przedsiębiorców jak i dla obywateli, w szczególności związane ze skrócenie oczekiwania na wydanie rozstrzygnięć sądowych. Można bowiem wyrazić ostrożne przekonanie, że zakończenie w sposób ugodowy wielu sporów sądowych z udziałem jednostek sektora finansów (nierzadko sporów o bardzo dużej skali i stopniu skomplikowania) pozwoli odciążyć wymiar sprawiedliwości, a tym samym przyspieszyć rozpoznawanie innych spraw. Jak to było wielokrotnie sygnalizowane przez organizacje przedsiębiorców, możliwie krótki czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sporu gospodarczego jest niezwykle istotnym czynnikiem ułatwiającym prowadzenie i rozwijanie działalności gospodarczej.

Realizacja celów o którym mowa powyżej następuje w art. 8 projektu, poprzez dodanie do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 i 1940) art. 54a. Ustęp pierwszy analizowanego artykułu przewiduje, że „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”. Analizując przedmiotowy przepis należy zwrócić uwagę, że zawiera on szczegółowe określenie przesłanek zawarcia ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych. Po pierwsze, ugoda może być zawarta w przypadku należności cywilnoprawnej o charakterze spornym, a zatem nie *a contrario* nie będzie dopuszczalne zawieranie ugód w sprawie roszczeń niespornych (których charakter oraz wysokość nie jest

kwestionowana). Po wtóre przesłanką warunkującą możliwość ugodowego zakończenia sporu jest dokonanie oceny, iż zawarcie ugody będzie korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Oznacza to, że w celu zawarcia ugody musi zostać dokonana (z należyłą starannością) ocena potwierdzająca, że zawarcie ugody będzie korzystniejsze niż prognozowany wynik postępowania. Sposób dokonania oceny reguluje art. 54a ust. 2. Po pierwsze ocena ta musi nastąpić w formie pisemnej, a po wtóre zostać dokonana z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia, przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego i arbitrażowego. Podkreślenia wymaga, istnienie wymogu pisemności analiz. Odnośnie do przesłanki kosztów postępowania należy wskazać, że koszty te należy rozumieć jako całość kosztów i wydatków związanych z prowadzeniem postępowania. Do kategorii tej należy zaliczyć w szczególności koszty sądowe, zastępstwa procesowego, wydatki na biegłych sądowych ale także koszty własnej obsługi prawnej. W konsekwencji analizowany projekt nie tylko wprowadza normatywne potwierdzenie zdolności ugodowej jednostek sektora finansów publicznych, ale – co niezwykle istotne – określa zasady oraz tryb postępowania przy zawieraniu ugód.

Przedstawiony projekt w omawianym zakresie koresponduje z wcześniej przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnymi w ustawie z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. z 2015 r. poz. 1595).

Artykuł 7 projektu zakłada zmianę ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2016 r. poz. 1020, 1250 i 1920) przewidującą, że zawarcie i wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa (tj. w szczególności z art. 54a ustawy o finansach publicznych) nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Pozytywnie należy również ocenić analizowany art. 7 projektu

ustawy, w zakresie zmiany art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Proponowane uregulowania eliminują lukę w postaci objęcia dyscypliną finansów publicznych zawarcia aneksu do umowy czy też zawarcia nowej umowy niezgodnej z tymi zasadami

Reasumując, Prokuratoria Generalna pozytywnie ocenia politykę promowania polubownych metod zakończenia sporów, której część stanowi omawiany projekt ustawy.

II. Proponowane uregulowania dotyczące dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym (zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym Dz. U. poz. 44).

W kontekście uregulowań dotyczących kwestii dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym, wskazać należy, że proponowany przepis w obecnym brzmieniu uwzględnia zgłaszane przez Prokuratorię Generalną postulaty nietworzenia nowej instytucji prawnej, a wyłącznie posłużenie się istniejącą w postępowaniu cywilnym konstrukcją przyjętą w art. 322 k.p.c., co z kolei pozwoli na skorzystanie z dotychczasowego dorobku judykatury oraz nauki prawa wykształconego na tle przywołanego przepisu.

III. Proponowane uregulowania zawarte w art. 647¹ k.c., w szczególności obejmujące kwestie związane z odpowiedzialnością solidarną inwestora i wykonawcy za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy

Proponowaną regulację Prokuratoria Generalna również ocenia pozytywnie. Jak się wydaje, projektowana regulacja z jednej strony wychodzi naprzeciw sygnalizowanym przez projektodawcę oczekiwaniom przedsiębiorców (szczególnie małych i średnich, którym powierza się wykonywanie prac w ramach umów podwykonawczych), w zakresie braku obowiązku przedkładania inwestorowi umowy podwykonawczej (w innych postępowaniach niż postępowanie prowadzone w trybie ustawy prawo

zamówień publicznych) - z drugiej zaś strony - zabezpiecza interesy inwestora limitując jego odpowiedzialność z tytułu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy (lub podwykonawcom) do wysokości wynagrodzenia przysługującego generalnemu wykonawcy za tę część prac. Jak się również wydaje, projektowana regulacja, przewidująca jednoznaczne przesłanki powstania odpowiedzialności inwestora, odstępująca od instytucji tzw. zgody dorozumianej, pozwoli na wyeliminowanie pewnych wątpliwości związanych interpretacją przepisów art. 647¹ k.c. w obecnym brzmieniu.

IV. Zmiana ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)

Również pozytywnie ocenić należy projektowaną zmianę ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.) w zakresie przewidzianych w art. 6 projektu. Zmiana ta usuwa pewną potencjalną lukę interpretacyjną w zakresie relacji pomiędzy projektowanym przepisem art. 647¹ k.c. a uregulowaniami ustawy prawo o zamówieniach publicznych.

V. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1796 z późn. zm.)

Wskazać również należy, że Prokuratoria Generalna pozytywnie ocenia rezygnację przez projektodawcę z wprowadzenia do systemu prawnego instytucji notarialnego nakazu zapłaty.

W pozostałym zakresie Prokuratoria Generalna nie zgłasza uwag do projektu ustawy.

RADCA
Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Ewa Hanusiak
Ewa Hanusiak