



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08

e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

NRA.12-SM-1.79.2025

Opinia prawna

w przedmiocie rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych
w poselskim projekcie ustawy
o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów
prowadzących gospodarstwa rolne
(druk sejmowy nr 1315)

sporządzona przez:
adw. Macieja Obrębskiego

Warszawa, dnia 28 maja 2025 roku

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Przedmiot opinii.....	3
Zastrzeżenia	4
§ 1. Uwagi wstępne	5
§ 2. <i>Ratio</i> Projektu	5
§ 3 Analiza projektowanych rozwiązań	6
§ 4. Konkluzje.....	9

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;

dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 28 maja 2025 roku;

k.p.c. - ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 roku poz. 1805 ze zm.);

KOWR- Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;

Opinia – niniejsza opinia;

p.r. - ustawa z dnia 15 maja 2015 roku - Prawo restrukturyzacyjne (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 roku poz. 1428 ze zm.);

Projekt – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (druk numer 1315; w opinii również jako **Nowelizacja**);

Projektodawca – grupa posłów, autorów omawianego Projektu (w opinii również jako **Wnioskodawca**);

Rada – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecająca Opinię;

u.k.s.c. - ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 roku poz. 959 ze zm.).

Ustawa – ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz. U. z 2019 roku poz. 33).

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii są rozwiązania legislacyjne zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (druk sejmowy nr 1315). Opinia będzie miała na celu wskazanie

praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.
- II. Opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy i doświadczenia zawodowego posiadanych przez jej autora.
- III. Opinia uwzględnia stan Projektu na dzień 26 marca 2025 roku, tj. na dzień jego wniesienia przez Wnioskodawcę do Marszałka Sejmu.

§ 1. Uwagi wstępne

- (1) Projekt został wniesiony dnia 26 marca 2025 roku na ręce Marszałka Sejmu przez grupę posłów. Do reprezentacji wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy została upoważniona posłanka Małgorzata Gromadzka.
- (2) Dnia 2 kwietnia 2025 roku Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu skierował pismo do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z prośbą o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w Projekcie.
- (3) Projekt przewiduje dodanie przepisu w art. 7 Ustawy, który ma następować po ust. 6 i nosić oznaczenie „ust. 6a” (art. 1 Projektu). Projektowane brzmienie przepisu art. 7 ust. 6a Ustawy jest następujące: *„złożenie wniosku o przejęcie długu, o którym mowa w ust. 1, powoduje zawieszenie postępowań egzekucyjnych prowadzonych w sprawach długu objętego wnioskiem do czasu rozpatrzenia tego wniosku”*. Projekt zawiera przy tym przepisy przejściowe (art. 2 Projektu). Zgodnie z nimi, projektowany przepis art. 7 ust. 6a Ustawy znajdowałby zastosowanie także do wniosków o przejęcie długu, o których mowa w art. 7 ust. 2 Ustawy, złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie Projektu. W tego rodzaju sytuacjach Projektodawca proponuje, by skutek zawieszenia postępowań egzekucyjnych następował w dniu wejścia w życie Projektu. Projektodawca przewidział 14-dniowy okres *vacatio legis* (art. 4 Projektu).

§ 2. Ratio Projektu

- (4) Z uzasadnienia wynika, że wprowadzenie zmian legislacyjnych przewidzianych Projektem powodowane jest troską o usprawnienie procesu restrukturyzacji finansowych rolników oraz zapewnienie im ochrony przed egzekucją na czas rozpatrywania wniosku o przejęcie długu przez KOWR.
- (5) Projektodawca podkreśla, że proponowane zmiany są *„istotne z punktu widzenia zapewnienia skutecznej ochrony gospodarstw rolnych przed nadmierną utratą płynności finansowej oraz zapobiegnięcia ich likwidacji przed zakończeniem procedury restrukturyzacyjnej”*.

- (6) Przed przystąpieniem do właściwej analizy rozwiązań przyjętych w Projekcie, należy zauważyć, iż wprowadzenie Ustawy było motywowane chęcią zwiększenia konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych na rynku unijnym poprzez poprawę ich płynności finansowej (uzasadnienie projektu Ustawy – druk sejmowy nr 2722 Sejmu VIII kadencji). Wprowadzenie Ustawy było poprzedzone analizą danych pozyskanych z banków współpracujących z ARiMR, z których wynikało, że problemy ze spłatą kredytów bankowych ma 1690 producentów rolnych na kwotę 158 640 000 złotych (tamże). Z uzasadnienia Projektu nie wynika, aby były prowadzone jakiejkolwiek analizy dotyczącej skali problemu „niepewności co do dalszych losów gospodarstwa i majątku” wśród podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

§ 3 Analiza projektowanych rozwiązań

- (7) Projekt sprowadza się do wprowadzenia instytucji obligatoryjnego, następującego z mocy prawa, zawieszenia postępowań egzekucyjnych prowadzonych przeciwko podmiotom prowadzącym gospodarstwa rolne w odniesieniu do długów powstałych w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, w sytuacji, gdy taki podmiot złoży wniosek o przejęcie przedmiotowego długu przez KOWR.
- (8) W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że zawieszenie postępowania egzekucyjnego nie powoduje uchylecia dokonanych przed datą zawieszenia czynności egzekucyjnych, w szczególności uchylecia zajęć rachunków bankowych czy wierzytelności (zob. np. A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005, s. 167), a jedynie uniemożliwia prowadzenie dalszych czynności egzekucyjnych. Już z tego względu budzi wątpliwości, czy dobrany przez Projektodawcę sposób regulacji koresponduje z przyjętym celem Projektu (tj. „zapewnieniem skutecznej ochrony gospodarstw rolnych przed nadmierną utratą płynności finansowej”).
- (9) Należy przypomnieć, że zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 Ustawy, *przejęcie przez Krajowy Ośrodek długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej następuje za zgodą wierzycieli, pod warunkiem przeniesienia przez ten podmiot własności całości albo części nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez ten podmiot na rzecz Skarbu Państwa.*

- (10) Przejęcie długu następuje zatem za wiedzą i zgodą wierzycieli podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne. Jednakże, do złożenia wniosku o przejęcie długu nie jest konieczne dołączenie uprzedniej zgody wierzycieli (zob. art. 7 ust. 3 i 4 Ustawy). Po złożeniu wniosku między dłużnikiem a KOWR zawierana jest umowa przejęcia długu, co następuje – zgodnie z art. 7 ust. 7 Ustawy – w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. W terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy podmiot prowadzący gospodarstwo rolne przedkłada do oddziału terenowego KOWR zgodę wierzycieli na przejęcie długu (art. 7 ust. 9 Ustawy). Trzeba zauważyć, że w toku postępowania zainicjowanego złożeniem wniosku o przejęcie długu KOWR może wzywać podmiot prowadzący gospodarstwo rolne do złożenia wyjaśnień lub dokumentów (art. 7 ust. 6 zdanie drugie Ustawy w związku z art. 5 ust. 7 Ustawy), co w praktyce dodatkowo przedłuża procedurę.
- (11) Oznacza to, że od dnia złożenia wniosku – co zgodnie z Projektem ma powodować automatyczne zawieszenie postępowań egzekucyjnych – do czasu, w którym wierzyciele wypowiedzą się co do treści wniosku, może minąć co najmniej 90 dni.
- (12) Tego rodzaju rozwiązanie stanowi daleko idące uprzywilejowanie podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne w postępowaniu egzekucyjnym. Wyłączenie od woli dłużnika będącego takim podmiotem będzie zależało, czy złoży on wniosek o przejęcie długu, co efektywnie będzie prowadzić do zawieszenia postępowania egzekucyjnego na przynajmniej kilka miesięcy.
- (13) Zwraca uwagę, że Projekt nie przewiduje sytuacji, w której nie zostanie wyrażona zgoda wierzycieli na przejęcie długu albo sytuacji, gdy wniosek nie zostanie rozpatrzony przez KOWR (art. 7 ust. 6 zdanie pierwsze Ustawy).
- (14) Projekt nie zawiera także rozwiązań dotyczących zakończenia okresu zawieszenia postępowania egzekucyjnego, co może powodować trudności interpretacyjne oraz wątpliwości co do możliwości prowadzenia czynności egzekucyjnych.
- (15) Tymczasem, w przepisach Prawa restrukturyzacyjnego przewidziano model, który – jak się wydaje – lepiej wyważa interesy wierzycieli i dłużników. Po złożeniu wniosku o otwarcie postępowania układowego, zgodnie z przepisem art. 268 ust. 2 zdanie pierwsze p.r., *sąd może, na wniosek dłużnika lub tymczasowego nadzorcy sądowego, zawiesić postępowania egzekucyjne prowadzone w celu dochodzenia należności objętych z mocy prawa*

układem oraz uchylić zajęcie rachunku bankowego, jeżeli jest to niezbędne do osiągnięcia celów postępowania układowego. Wierzyciel może zaskarżyć postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego (art. 268 ust. 4 zdanie drugie p.r.).

- (16) Dostrzegając różnice pomiędzy postępowaniem układowym a wnioskiem o przejęcie długu przez KOWR na podstawie Ustawy, nie sposób pominąć, że w przepisach p.r. ustawodawca dostrzegł potrzebę ochrony interesów wierzyciela, a także nie zastosował mechanizmu zawieszenia postępowania egzekucyjnego *ex lege*, lecz na podstawie postanowienia sądu, orzekającego na podstawie przesłanek skonkretyzowanych w ustawie.
- (17) Omawiany Projekt stanowi kolejne w ostatnich latach ułatwienie dla dłużników prowadzących działalność rolniczą w postępowaniach egzekucyjnych. Tytułem przykładu można wskazać dodanie do k.p.c. przepisów art. 829¹⁻⁴, rozszerzających katalog przedmiotów nie podlegających egzekucji i wprowadzających obowiązek zasięgnięcia przez komornika opinii izby rolniczej w toku egzekucji przeciwko rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo rolne.
- (18) W opinii Krajowej Rady Komorniczej do projektu ustawy wprowadzającej te przepisy trafnie podkreślono, że – uwzględniając systemowy kontekst regulacji – wprowadzane przepisy efektywnie wprowadzają wykluczenie rolników spod egzekucji (opinia Krajowej Rady Komorniczej z dnia 19 października 2021 roku do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego; druk sejmowy nr 1225, Sejm IX kadencji). W tym sensie tego rodzaju rozwiązania mogą prowadzić do pokrzywdzenia określonej kategorii wierzycieli, finansujących działalność rolniczą.
- (19) Jednocześnie, wprowadzanie przepisów utrudniających czy umożliwiających opóźnianie egzekucji wierzytelności wobec rolników może przynieść negatywne skutki dla tych rolników, którzy rzetelnie wypełniają swoje zobowiązania finansowe. Otoczenie prawne wpływa bowiem na zachowania instytucji finansowych, które – oceniając ryzyko związane z finansowaniem gospodarstw rolnych – będą brały pod uwagę utrudnienia związane z wyegzekwowaniem należności wynikających z umów kredytu czy leasingu. Przyjęcie Projektu może być więc dodatkowym czynnikiem wpływającym na koszty działalności rolniczej, powodując zwiększenie oprocentowania instrumentów finansowych oferowanych rolnikom.

(20) Końcowo należy zauważyć, że ustawodawca przewidział, że restrukturyzacja zadłużenia w trybie przewidzianym w Ustawie będzie możliwa do końca 2024 roku i do tego czasu przewidział zabezpieczenie środków budżetowych na udzielanie pomocy (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 7 Ustawy; uzasadnienie projektu Ustawy – druk sejmowy nr 2722 Sejmu VIII kadencji). Projekt nie przewiduje zmian w tym zakresie, co stanowi niekonsekwencję w działaniach prawodawcy. Nadto, daje to kolejny asumpt do twierdzenia o niezasadności rozwiązania przyjętego w Projekcie. Skoro bowiem w budżecie nie zostaną zagwarantowane środki finansowe na udzielanie rolnikom pomocy w trybie Ustawy, to składane wnioski o przejęcie długu będą bezprzedmiotowe. Jednocześnie będą jednak powodować skutek zawieszenia postępowań egzekucyjnych do czasu ich rozpatrzenia, co może zostać instrumentalnie wykorzystane przez dłużników z pokrzywdzeniem dla ich wierzycieli.

§ 4. Konkluzje

Po pierwsze należy zwrócić uwagę na uzasadnienie Projektu i zakładany cel zmiany legislacyjnej. Podczas gdy wprowadzenie Ustawy poprzedziły analizy kondycji finansowej podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, z uzasadnienia Projektu nie wynika, aby przeprowadzono jakiekolwiek badania w tym przedmiocie. Już z tego względu Projekt nie poddaje się ocenie z perspektywy kryterium celowości.

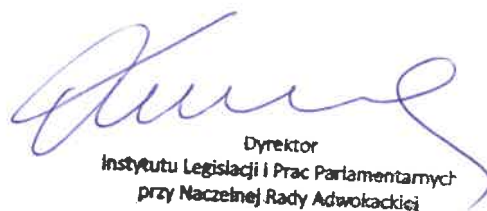
Szczegółowy sposób rozwiązania opisanego w uzasadnieniu Projektu problemu, proponowany w Nowelizacji, zasługuje na negatywną ocenę. Wprowadza bowiem jednostronną możliwość zawieszenia postępowania egzekucyjnego w oparciu o wolę dłużnika, bez możliwości zaskarżenia tej czynności przez wierzycieli.

Także z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej Projekt nie zasługuje na aprobatę, bowiem nie reguluje momentu ustania stanu zawieszenia postępowania egzekucyjnego, co może powodować wątpliwości co do możliwości prowadzenia czynności egzekucyjnych w sytuacjach pozostawienia wniosku o przejęcie długu bez rozpoznania lub niewyrażenia zgody na przejęcie długu przez wierzycieli.

Podsumowując, w ocenie autora Opinii, przyjęcie Projektu w opiniowanym brzmieniu nie przyniesie pozytywnych skutków; może natomiast mieć negatywne konsekwencje w postaci zwiększenia kosztów działalności rolniczej, a w skrajnym przypadku – nawet utraty możliwości finansowania zewnętrznego tej działalności.

Autor opinii: adw. Maciej Obrębski – członek zespołu ds. prac parlamentarnych przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska



Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska