

Restrukturyzacja zadłużenia samorządów oparta na subrogacji

Dług jednostek samorządu terytorialnego rośnie i staje się coraz większym obciążeniem finansowym oraz formalnym, dlatego też samorzady poszukują alternatywnych metod jego restrukturyzacji lub refinansowania. Na rynku polskim funkcjonuje wiele instrumentów finansowych, w tym skierowanych szczególnie do samorządów, a jednym z takich rozwiązań jest subrogacja ustawowa, stosowana w teorii dla celu zmiany wierzyciela, a w praktyce również zmiany warunków spłaty zadłużenia.

Z subrogacją ustawową (*cessio legis*) mamy do czynienia, gdy osoba trzecia spłaca cudzy dług, w następstwie czego z mocy prawa wstępuje w pozycję prawną wierzyciela. Innymi słowy, gdy podmiot A spłaca dług podmiotu B wobec podmiotu C, to z mocy prawa podmiot A staje się wierzycielem podmiotu B do wysokości zapłaty dokonanej w imieniu podmiotu B na rzecz podmiotu C.

Należy przy tym pamiętać, że nie każda osoba trzecia, która spłaci dług wstąpi w miejsce zaspokojonego wierzyciela. Przepisy wskazują bowiem wyraźnie, że skutek taki nastąpi jedynie w określonych, enumeratywnie wymienionych przypadkach, a mianowicie:

- 1) jeżeli osoba trzecia płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi (przykładowo gdy inwestor dokonuje zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy, regulując w ten sposób dług wykonawcy, za który jest solidarnie odpowiedzialny lub w sytuacji, gdy poręczyciel, płacąc dług dłużnika głównego wobec jego wierzyciela nabywa wierzytelność przysługującą wierzycielowi od dłużnika głównego),
- 2) jeżeli osobie trzeciej przysługuje prawo, przed którym spłacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia (a więc przykładowo gdy zaspokojona wierzytelność zabezpieczona była hipoteką o wyższym pierwszeństwie niż hipoteka ustanowiona na rzecz osoby trzeciej),
- 3) jeżeli osoba trzecia działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela,
- 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne (przykładowo w przypadku regresu w ubezpieczeniach majątkowych).

Podkreślić należy, że w wyniku subrogacji w ujęciu ustawowym, osoba trzecia nabywa wierzytelność wyłącznie do wysokości dokonanej przez nią zapłaty, nie może żądać zatem od dłużnika zapłaty kwoty wyższej. Ponadto, osoba trzecia nabywa wierzytelność wraz ze wszystkimi prawami z nią związanymi. Oznacza to, że w przypadku gdy wierzytelność jest zabezpieczona (rzeczowo – np. poprzez zastaw bądź hipotekę lub osobiście – np. poprzez poręczenie) wraz z nabyciem wierzytelności na osobę trzecią przechodzą także ustanowione dla wierzytelności zabezpieczenia.

Do nabycia przez osobę trzecią wierzytelności dochodzi z chwilą zapłaty przez nią cudzego długu. Dla skuteczności nabycia przepisy nie wymagają podjęcia żadnych dalszych działań, w tym w szczególności zawarcia umowy regulującej nabycie przez osobę trzecią wierzytelności, czy złożenia oświadczenia o nabyciu wierzytelności. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku szczególnych zabezpieczeń nie wszystkie skutki prawne wystąpią z mocy prawa i wymagane może być podjęcie czynności mających na celu ujawnienie faktu wstąpienia w prawa wierzyciela w stosownych rejestrach (np. księdze wieczystej albo rejestrze zastawów).

Subrogacja ustawowa a zbycie wierzytelności

Od subrogacji ustawowej należy odróżnić zbycie (tzw. przelew) wierzytelności. Wymienione instrumenty prawne różnią się przede wszystkim wysokością, do której zostaje nabyta wierzytelność – w wypadku subrogacji osoba trzecia nabywa bowiem spłaconą wierzytelność tylko w takiej części, w jakiej faktycznie spłaciła wierzyciela, natomiast przy zbyciu wierzytelności, cesjonariusz nabywa całą wierzytelność niezależnie od tego jaka była wysokość spełnionego przez niego świadczenia wzajemnego. Ponadto, sprzedaż wierzytelności może być skutecznie dokonana jedynie w drodze umowy, podczas gdy subrogacja jest skutecznie dokonana w drodze jednostronnej czynności faktycznej (spłaty cudzego długu).

Zbycie wierzytelności różni także od subrogacji moment, w którym osoba trzecia staje się nowym wierzycielem. W przypadku subrogacji osoba trzecia staje się wierzycielem dopiero w momencie zapłaty cudzego długu, gdy tymczasem cesjonariusz nabywa wierzytelność już w momencie zawarcia umowy.

Subrogacja jako forma restrukturyzacji długu

W praktyce konstrukcja subrogacji ustawowej wykorzystywana jest często jako forma restrukturyzacji zadłużenia. Na rynku finansowym oprócz banków i instytucji finansowych funkcjonują wyspecjalizowane podmioty zajmujące się obrotem wierzytelnościami, które pod nazwą „umowy subrogacji” przedstawiają warunki restrukturyzacji długu, które łącznie mogą kwalifikować się jako inne instytucje prawne, takie jak sprzedaż wierzytelności, odnowienie, pożyczka itp.

Transakcje, które można spotkać na polskim rynku, w swych podstawowych założeniach mogą nosić cechy subrogacji, w szczególności gdy podmiot trzeci zobowiązuje się spłacić za zgodą dłużnika jego dług i wstąpić w prawa wierzyciela. Transakcje subrogacji nie są realizowane według jednego standardu, jednak wobec subrogacji ustawowej istotną ich odmiennością jest fakt, że najczęściej dłużnik i nowy wierzyciel

zawierają porozumienie określające uprzednio sposób spłaty zaległości, a strony w porozumieniu określają również wynagrodzenie, jakie przysługiwać będzie „nowemu” wierzycielowi za wykonanie tej operacji. Wierzytelność przysługująca „nowemu” wierzycielowi finalnie jest w takim przypadku w wyższej wysokości niż wartość dokonanej przez niego zapłaty, co nie zostało przewidziane przy tworzeniu przez ustawodawcę cywilnoprawnych założeń subrogacji ustawowej.

Wyżej opisany schemat subrogacji ma najczęściej jeden cel – tj. rozłożyć spłatę zadłużenia w sposób bardziej korzystny dla dłużnika (harmonogram spłaty zadłużenia, sposób naliczania odsetek itp.), niż wynikało to z pierwotnego zobowiązania. Niemniej jednak funkcjonująca praktyka rynkowa zawierania „umów subrogacji” może w niektórych przypadkach prowadzić do sytuacji, w której transakcja między dłużnikiem a nowym wierzycielem nie zostanie zakwalifikowana jako subrogacja ustawowa, czego w momencie dokonywania transakcji dotychczasowy dłużnik może nie być świadomy.

Wpływ subrogacji na dług publiczny

Restrukturyzacja zadłużenia przy wykorzystaniu konstrukcji subrogacji niejednokrotnie była tematem wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych. Restrukturyzacja zadłużenia w drodze subrogacji była również przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Na podstawie ustaleń NIK i RIO wskazać można, że o ile subrogacja w swojej czystej postaci nie wpływa w żaden sposób na dług publiczny ani indywidualny wskaźnik zadłużenia, to opisana powyżej konstrukcja restrukturyzacji zadłużenia oparta na subrogacji, może już taki wpływ wywierać.

Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na prawną kwalifikację tej konstrukcji. Niezależnie od tego jak strony nazwą zawarte porozumienie i do jakich instytucji prawnych się w nim odwołają, porozumienie to podlega badaniu pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami. W wyniku badania porozumienia może dojść do odmiennej kwalifikacji porozumienia niż ta dokonana przez strony. Przede wszystkim natomiast zawarte przez strony porozumienie może zostać zakwalifikowane jako umowa pożyczki bądź umowa nienazwana, która wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu bądź pożyczki. Jest to o tyle istotne, że zobowiązania z tytułu pożyczki oraz zobowiązania z umów nienazwanych o podobnym skutku z terminem zapłaty dłuższym niż rok stanowią tytuł dłużny zaliczany do długu publicznego. Transakcja taka wpływa także negatywnie na indywidualny wskaźnik zadłużenia bowiem wydatki na wynagrodzenie związane z obsługą transakcji stanowią będą wydatek bieżący samorządu.

Podsumowanie

Niejednokrotnie samorządy stoją zatem przed wyzwaniem, czy spłacać istniejące zadłużenie na dotychczasowych (nieraz trudnych) warunkach, czy też dokonać jego refinansowania, uzyskując z jednej strony łagodniejsze warunki spłaty, z drugiej jednak strony nieraz zwiększając swoje zadłużenie wobec nowego wierzyciela. Niezależnie od tego restrukturyzacja zadłużenia może być korzystna dla każdej ze stron – dotychczasowego dłużnika, dotychczasowego wierzyciela i nowego wierzyciela – o ile nie generuje nieprzewidzianych ryzyk, które mogą się ujawnić już po dokonaniu i rozliczeniu transakcji.

Decydując się na restrukturyzację zadłużenia przy wykorzystaniu konstrukcji subrogacji ustawowej konieczne jest wnikliwe przeanalizowanie wynikających z tego korzyści i ryzyk. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na przyjęcie takiego rozwiązania, które będzie w pełni odpowiadało ustawowej regulacji. W innym wypadku może się bowiem okazać, że przyjęta struktura transakcji wywołuje skutki prawne pożyczki udzielanej przez podmiot trzeci, co ma niebagatelny wpływ na ocenę transakcji z punktu widzenia długu publicznego i indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Autorzy:

Przemysław Musioł, wspólnik w Kancelarii Prawnej Piszcz, Norek i Wspólnicy sp.k.

Karolina Durbacz, prawnik w Kancelarii Prawnej Piszcz, Norek i Wspólnicy sp.k.