



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 18 marca 2019 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o licencji doradcy restrukturyzacyjnego  
oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 1122)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Podstawowym celem ustawy jest usprawnienie systemu licencjonowania doradców restrukturyzacyjnych i nadzoru nad ich działalnością oraz poprawienie jakości i efektywności działania doradców restrukturyzacyjnych.

W ocenie projektodawców:

- 1) aktualny system licencjonowania nie daje gwarancji sprawnego przeprowadzania postępowania dotyczącego dużego, złożonego przedsiębiorstwa oraz nie zapewnia – w dłuższej perspektywie – wysokiej jakości usług świadczonych przez doradców restrukturyzacyjnych;
- 2) obowiązujące przepisy nie gwarantują poprawy jakości usług świadczonych przez doradców restrukturyzacyjnych, ponieważ nie istnieje system ich kompleksowej weryfikacji, co więcej przewidziane przez prawo mechanizmy dyscyplinowania doradców restrukturyzacyjnych nie pozwalają na sprawne eliminowanie z zawodu osób naruszających obowiązujące przepisy;
- 3) problemem jest nierównomierne obciążanie poszczególnych doradców restrukturyzacyjnych w zakresie pełnienia funkcji doradcy sądowego, zarządcy lub

syndyka w konkretnych postępowaniach, co wpływa negatywnie na terminowość i sprawność prowadzenia spraw;

- 4) system wyznaczania przez sądy doradców restrukturyzacyjnych do pełnienia funkcji nadzorca sądowego, zarządcy lub syndyka w konkretnych postępowaniach jest mało przejrzysty;
- 5) konieczne jest zapewnienie odpowiedniej obsługi postępowań dotyczących przedsiębiorstw, mających szczególnie istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli, gospodarki narodowej oraz rynku pracy.

Dążąc do wyeliminowania wyżej wymienionych problemów ustawodawca m.in.:

- 1) wprowadza, niezależny od nadzoru sprawowanego przez sądy i sędziów komisarzy, nadzór Ministra Sprawiedliwości nad wykonywaniem czynności przez doradców restrukturyzacyjnych (dodawany do ustawy o licencji doradcy restrukturyzacyjnego rozdział 3a);
- 2) określił katalog środków nadzorczych, którymi będzie dysponował Minister Sprawiedliwości w ramach przyznanej mu kompetencji nadzorczej; uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nad działalnością doradcy restrukturyzacyjnego będą obejmowały:
  - a) zawieszanie praw wynikających z licencji,
  - b) cofanie licencji;
  - c) podejmowanie lub zlecenie wizytacji obejmujących pełną działalność doradcy restrukturyzacyjnego i lustracji obejmujących wybrane zagadnienia z działalności doradcy restrukturyzacyjnego;
  - d) żądanie: przedstawienia dokumentacji wytworzonej przez doradcę w związku z pełnionymi przez niego funkcjami w postępowaniu, wglądu do akt zakończonych lub toczących się postępowań restrukturyzacyjnych lub upadłościowych, w których doradca restrukturyzacyjny wykonuje lub wykonywał czynności, oraz przedstawienia ksiąg handlowych, w tym dokumentacji księgowej przedsiębiorców, wobec których były lub są prowadzone postępowania restrukturyzacyjne lub upadłościowe, w których doradca restrukturyzacyjny wykonuje lub wykonywał czynności;
- 3) umożliwia zawieszenie i cofnięcie licencji, w przypadku uporczywego albo rażącego naruszania przepisów prawa przez doradcę restrukturyzacyjnego;

- 4) wprowadza zasadę, że przy wyznaczaniu doradców restrukturyzacyjnych do pełnienia funkcji w konkretnych postępowaniach uwzględnić należy liczbę spraw, które dany doradca restrukturyzacyjny aktualnie prowadzi, oraz jego doświadczenie i dodatkowe kwalifikacje;
- 5) wprowadza tytuł kwalifikowanego doradcy restrukturyzacyjnego; doradca restrukturyzacyjny posiadający taki tytuł będzie musiał legitymować się odpowiednim – określonym w ustawie – doświadczeniem zawodowym, niezbędnym do wykonywania funkcji w skomplikowanych postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych;
- 6) przyjął, że w sprawach, które dotyczą przedsiębiorstw mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli, gospodarki narodowej oraz rynku pracy, sąd będzie mógł wyznaczyć do pełnienia funkcji nadzorcy, zarządcy lub syndyka wyłącznie kwalifikowanych doradców restrukturyzacyjnych (rozwiązanie to będzie obligatoryjne z upływem 18 miesięcy od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy).

Ponadto ustawa przewiduje, że w przypadku ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy, który dysponuje składnikami majątku służącymi prowadzeniu działalności w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Obrony Narodowej będzie miał prawo wykupu takich składników na zasadach, zapewniających ochronę interesu wierzycieli. Analogiczne rozwiązanie dodaje się do ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2020 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 2 i 3, które wejdą w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (zmiana wprowadzająca tytuł kwalifikowanego doradcy inwestycyjnego oraz modyfikacja przepisów dotyczących listy osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego).

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 78. posiedzeniu w dniu 15 marca 2019 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 2089). Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniach w dniach 24 stycznia 2018 r. i 20 lutego 2019 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3226). Drugie czytanie odbyło się w dniu 13 marca 2019. W trakcie drugiego czytania zgłoszono jedną poprawkę, którą Sejm przyjął.

W trakcie prac nad projektem w Sejmie nie dokonano zmian, które istotnie wpływałyby na treść przedłożenia. Do najistotniejszych zamian należy zaliczyć:

- 1) zmodyfikowanie zakresu przedmiotowego ustawy o licencji doradcy restrukturyzacyjnego;
- 2) dodanie przepisu umożliwiającego Ministrowi Sprawiedliwości przekazanie sprawy naruszeń przepisów prawa lub innych uchybień w działalności osoby posiadającej licencję doradcy restrukturyzacyjnego – jeśli dotyczy to toczącego się postępowania restrukturyzacyjnego lub upadłościowego – do załatwienia przez sędziego-komisarza w ramach nadzoru sprawowanego przez niego na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe lub ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, o ile nie sprzeciwia się temu charakter, waga oraz okoliczności wystąpienia możliwych nieprawidłowości;
- 3) dodanie przepisu zmieniającego ustawę z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych;
- 4) uzupełnienie przepisu przejściowego, dotyczącego listy osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego poprzez wskazanie, że osoby posiadające licencję doradcy restrukturyzacyjnego będą obowiązane – w terminie wskazanym w zmodyfikowanym przepisie – przedstawić Ministrowi Sprawiedliwości również adres poczty elektronicznej;
- 5) korektę lat, do których odnosi się klauzula wydatkowa (przesunięcie o rok);
- 6) modyfikację przepisu o wejściu w życie (projekt przewidywał, że ustawa wejdzie w życie – co do zasady – po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia).

### **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 1 pkt 3 lit. a, art. 17 ust. 2 – nadając nowe brzmienie art. 17 ust. 2 ustawy o licencji doradcy restrukturyzacyjnego, ustawodawca rozszerza katalog danych, które będą objęte zakresem wpisu na listę osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego. Nadając nowe brzmienie art. 17 ust. 2 nie uwzględniono, że przepis ten jest nowelizowany również przez art. 20 pkt 3 lit. a ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (wskazany przepis dodaje pkt 5 do art. 17 ust. 2 ustawy o licencji doradcy restrukturyzacyjnego). Przepis ten wejdzie w życie 1 grudnia 2020 r. i nałoży się na zmianę dokonywaną opiniowaną ustawą. W dniu wejścia w życie ustawy o Krajowym

Rejestrze Zadłużonych, art. 17 ust. 2 ustawy o licencji doradcy inwestycyjnego będzie już zawierał pkt 5, w następstwie noweli dokonanej opiniowaną ustawą. Mając na uwadze wyeliminowanie wątpliwości, co do relacji pomiędzy opiniowaną ustawą, a ustawą o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz dążąc do wyeliminowania „nakładki” legislacyjnej, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę. W poprawce założono, że wolą ustawodawcy jest, aby art. 17 ust. 2, w dniu 1 grudnia 2020 r., uwzględniał zarówno zmiany dokonane opiniowaną ustawą, jak i ustawą o Krajowym Rejestrze Zadłużonych. W związku z tym, że art. 20 pkt 3 lit. a ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych wejdzie w życie później, stosowne zmiany powinny odnosić się do tego przepisu.

### **Propozycja poprawki:**

art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. W ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz. U. z 2019 r. poz. 55) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 19 w pkt 33 w lit. b polecenie nowelizacyjne otrzymuje brzmienie:  
„ust. 1a otrzymuje brzmienie:”,
- 2) w art. 20 w pkt 3 w lit. a:
  - a) polecenie nowelizacyjne otrzymuje brzmienie:  
„w ust. 2 w pkt 6 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu:”,
  - b) pkt 5 oznacza się jak pkt 7.”;
- 2) art. 5 – w związku z tym, że lista osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego będzie zawierała sygnatury spraw restrukturyzacyjnych i spraw upadłościowych z nazwą sądu prowadzącego postępowanie, w których:
  - a) osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego pełni albo **pełniła** funkcję nadzorcy, zarządcy lub syndyka, oraz
  - b) spółka handlowa, w której osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego jest albo **była** współnikiem ponoszącym odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem albo członkiem zarządu reprezentującym spółkę, pełni lub **pełniła** funkcję nadzorcy, zarządcy lub syndyka,

nasuwa się pytanie, dlaczego art. 5 odnosi się wyłącznie do spraw, w których osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego pełni funkcję nadzorcy, zarządcy lub syndyka.

Jak się wydaje, przepis ma na celu zapewnienie kompletności danych, objętych wpisem na listę osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego, w związku z rozszerzeniem opiniowaną nowelizacją katalogu tych danych. Skoro zgodnie z art. 17 ust. 2 (w nowym brzmieniu) lista będzie obejmowała również dane odnoszące się do spraw, w których osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego, nie pełni już funkcji, wydaje się, że art. 5 powinien obligować osoby posiadające licencję również do przedstawienia listy takich spraw, z zaznaczeniem spraw prawomocnie ukończonych.

### **Propozycja poprawki:**

art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 2 i 3 niniejszej ustawy osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego przedstawi Ministrowi Sprawiedliwości:

- 1) adres poczty elektronicznej;
- 2) listę spraw restrukturyzacyjnych i upadłościowych, w których pełni lub pełniła ona funkcję nadzorcy, zarządcy lub syndyka, oraz spraw restrukturyzacyjnych i upadłościowych, w których spółka handlowa, w której osoba ta jest lub była współnikiem ponoszącym odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem albo członkiem zarządu reprezentującym spółkę, pełni lub pełniła taką funkcję, z zaznaczeniem spraw prawomocnie ukończonych. Lista będzie zawierać wskazanie sygnatur spraw oraz nazw sądów, w których są lub były one prowadzone.”;
- 3) art. 8 ust. 1 pkt 1 – w związku z tym, że ustawa – co do zasady – wejdzie w życie 1 stycznia 2020 r., a więc Minister Sprawiedliwości będzie realizował zadania w zakresie nadzoru nad działalnością osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego od tego dnia, przepis określający maksymalny limit wydatków budżetu państwa na realizację tych zadań powinien obejmować lata 2020–

2029, a nie jak uchwalił ustawodawca 2019–2028. Po pierwsze, ponieważ art. 8 wejdzie w życie 1 stycznia 2020 r. nie może on określać limitu wydatków na lata wcześniejsze (nawet w przypadku określenia na te lata limitu w wysokości 0 zł). Po drugie, zastosowana technika oznacza obejście, a wręcz naruszenie art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, maksymalny limit wydatków określa się na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, **poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy** (innymi słowy, poczynając od pierwszego roku, w którym poczynione mogą być stosowne wydatki). Opiniowana ustawa określa *de facto* limit wydatków na 9 lat budżetowych.

Zakładając, że 2029 r. limit wydatków będzie analogiczny do lat poprzednich, stosowana poprawka mogłaby mieć niżej zaproponowaną treść.

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 8 w ust. 1:

a) skreśla się pkt 1,

b) w pkt 10 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 11 w brzmieniu:

„11) 2029 r. – 65 000 zł.”;

4) art. 9 pkt 1 – w związku z tym, że przepisy art. 1 pkt 2 i 3 wejdą w życie w innym terminie niż cała ustawa (przepisy te wejdą w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, a nie 1 stycznia 2020 r.) i niemal na pewno zmiany dokonywane przez nie wejdą w życie wcześniej niż cała ustawa, należałoby dokonać niżej zaproponowanej korekty przepisu o wejściu w życie.

Ponieważ art. 5 jest związany merytorycznie ze zmianami dokonywanymi przez art. 1 pkt 2 i 3, musi on wchodzić w życie w tym samym terminie co te przepisy. Jest niemal pewne, że 1 stycznia 2020 r. termin przedstawienia informacji przewidziany w art. 5 będzie niemożliwy do zastosowania, jako że już upłynie (stosowne informacje mają być przedstawione Ministrowi Sprawiedliwości w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 2 i 3). Przepis dostosowujący nie może wchodzić w życie później niż przewidziany w nim termin wykonania obowiązku „dostosowawczego”.

Trudno oczekiwać, że adresaci zastosują się do art. 5 przed 1 stycznia 2020 r., mimo że przepis ten nie będzie jeszcze obowiązywał.

**Propozycja poprawki:**

w art. 9 w pkt 1 po wyrazach „art. 1 pkt 2 i 3” dodaje się wyrazy „oraz art. 5”.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*