



Warszawa, dnia 4 maja 2015 r.

Opinia do ustawy – Prawo restrukturyzacyjne

(druk nr 871)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest wprowadzenie instrumentów pozwalających na przeprowadzenie restrukturyzacji przedsiębiorstwa dłużnika i zapobieżenie jego likwidacji. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 2824), zachowanie przedsiębiorstwa dłużnika w wielu przypadkach jest znacznie korzystniejsze dla wierzycieli niż jego likwidacja. Utrzymanie przedsiębiorstwa dłużnika oznacza również zachowanie miejsc pracy oraz, co do zasady, możliwość nieprzerwanego realizowania kontraktów.

Praktyka pokazuje, że wielokrotnie sam fakt ogłoszenia upadłości dłużnika wyklucza wszelką możliwość skutecznej restrukturyzacji, niezależnie od tego, czy jest to upadłość z możliwością zawarcia układu czy likwidacyjna. W ocenie projektodawców skojarzenia upadłości z końcem działalności, bankructwem i brakiem możliwości odzyskania swoich wierzytelności są tak silne, że w wielu przypadkach, po ogłoszeniu upadłości, wierzyciele nie chcą podejmować żadnych rozmów z dłużnikiem. Z tych względów ustawa przewiduje oddzielenie postępowań restrukturyzacyjnych od stygmatyzujących postępowań upadłościowych.

W myśl ustawy zdolność restrukturyzacyjną będą posiadali wszyscy przedsiębiorcy (art. 4 ust. 1). Zdolności tej nie będzie miał natomiast Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, banki państwowe oraz zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji, a także fundusze inwestycyjne (art. 4 ust. 2).

Ustawa przewiduje cztery postępowania restrukturyzacyjne (art. 2):

- 1) postępowanie o zatwierdzenie układu,
- 2) przyspieszone postępowanie układowe,

- 3) postępowanie układowe,
- 4) postępowanie sanacyjne.

Wspólną cechą tych postępowań będzie dokonywana w ich ramach restrukturyzacja przedsiębiorstwa dłużnika – w pierwszej kolejności jego zobowiązań, a ponadto, w różnym stopniu, jego majątku, sposobu zarządzania przedsiębiorstwem oraz zatrudnienia. Przewidziane postępowania mają zapewnić możliwość wyboru formy restrukturyzacji dostosowanej do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa, w konkretnej sytuacji finansowej. Do wszystkich postępowań restrukturyzacyjnych będą miały zastosowanie te same regulacje dotyczące zakresu wierzytelności objętych układem, propozycji układowych, zawarcia i zatwierdzenia układu i jego skutków, a także zasady zmian i uchylecia układu.

Dwa pierwsze postępowania, zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3, będą mogły być prowadzone wyłącznie wówczas, gdy suma spornych wierzytelności uprawniających do głosowania nad układem nie będzie przekraczała 15% sumy wierzytelności uprawniających do głosowania nad układem. Określenie granicznego poziomu sporności w wysokości 15% wynika z konieczności zapewnienia, aby w każdej sytuacji decyzję co do zawarcia układu mogła podjąć większość wierzycieli. W sytuacji gdy do zawarcia układu konieczne będzie uzyskanie akceptacji wierzycieli posiadających co najmniej 2/3 sumy wierzytelności przysługujących głosującym wierzycielom (art. 118 ust. 1), to nawet pominięcie wszystkich wierzycieli posiadających wierzytelności sporne głosujących za układem (maksymalnie 15%) spowoduje, że decyzja zostanie podjęta przez wierzycieli posiadających co najmniej 51% sumy wierzytelności przysługujących głosującym wierzycielom.

W tych postępowaniach przewiduje się uproszczoną procedurę tworzenia spisu wierzytelności. Postępowanie o zatwierdzenie układu będzie przy tym postępowaniem prowadzonym samodzielnie przez dłużnika przy udziale nadzorca układu. Rola sądu zostanie ograniczona jedynie do wydania postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia układu przyjętego przez wierzycieli w drodze samodzielnego zbierania głosów przez dłużnika.

Postępowanie układowe będzie dopuszczalne, jeżeli suma spornych wierzytelności uprawniających do głosowania nad układem będzie przekraczała 15% sumy wierzytelności uprawniających do głosowania nad układem (art. 3 ust. 4).

Postępowanie sanacyjne zakłada natomiast, oprócz zawarcia układu, także dalej idące działania mające na celu restrukturyzację przedsiębiorstwa dłużnika w drodze realizacji planu sanacyjnego obejmującego działania sanacyjne. Przez „działania sanacyjne” rozumie się

czynności prawne i faktyczne, które zmierzają do poprawy sytuacji ekonomicznej dłużnika oraz mające na celu przywrócenie dłużnikowi zdolności do wykonywania zobowiązań, przy jednoczesnej ochronie przed egzekucją. W trakcie postępowania możliwe będzie wykorzystanie instrumentów do redukcji zatrudnienia czy odstępowania od umów wzajemnych (art. 3 ust. 5 i 6).

Wszystkie postępowania restrukturyzacyjne będą skierowane zarówno do przedsiębiorców niewypłacalnych, jak i tych zagrożonych niewypłacalnością (art. 6 ust. 1). Z możliwości wszczęcia tych postępowań wykluczeni zostaną jedynie ci przedsiębiorcy, którzy mają zdolność regulowania swoich zobowiązań i nie istnieje żadne zagrożenie jej utraty, a mimo to chcieliby bezpodstawnie uzyskać korzyści wynikające z poddania się procedurom restrukturyzacyjnym. Objęcie postępowaniami restrukturyzacyjnymi również dłużników niewypłacalnych jest uzasadnione przede wszystkim interesem wierzycieli, dla których korzystniejsze może być uzyskanie zaspokojenia w wyniku realizacji układu niż w drodze likwidacji majątku dłużnika w postępowaniu upadłościowym.

Ustawa zakłada wprowadzenie instytucji zwiększających wpływ wierzycieli na przebieg postępowania przy jednoczesnym ograniczeniu roli sądu i sędziego-komisarza. Wierzyciele będą mogli skutecznie domagać się powołania rady wierzycieli, a ich wniosek będzie obligował sędziego-komisarza do jej powołania. Dodatkowo sędzia-komisarz będzie zobowiązany powołać na członka rady wierzycieli wierzyciela wskazanego przez wierzycieli posiadających określoną część wierzytelności. W takim samym zakresie sędzia-komisarz będzie zobowiązany do zmiany składu rady wierzycieli. Wierzyciele posiadający 30% wierzytelności będą mogli wspólnie z dłużnikiem złożyć wniosek o wyznaczenie do pełnienia funkcji nadzorcy sądowego albo zarządcy konkretnej osoby. Sędzia-komisarz będzie mógł odmówić powołania wskazanej osoby jedynie w wyjątkowych wypadkach. Rada wierzycieli będzie mogła w szczególności doprowadzić do zmiany osoby nadzorcy sądowego lub zarządcy lub zezwolić dłużnikowi na wykonywanie zarządu w zakresie nieprzekraczającym zakresu zwykłego zarządu.

Ustawa przewiduje również wiele regulacji, które mają zapobiegać przedłużaniu postępowania, w szczególności zostaną wprowadzone terminy instrukcyjne dla nadzorcy sądowego lub zarządcy, sędziego-komisarza oraz sądu.

Ustawa wprowadza ponadto rozwiązania, które mają zapobiec możliwości wykorzystywania postępowania restrukturyzacyjnego w celu pokrzywdzenia wierzycieli.

O pokrzywdzeniu wierzycieli wskutek otwarcia i prowadzenia postępowania upadłościowego można mówić wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że wierzyciele w ramach zawarcia i realizacji układu zostaną zaspokojeni w mniejszym stopniu lub znacznie później niż byliby zaspokojeni wskutek ogłoszenia upadłości i likwidacji majątku dłużnika. Z tych samych względów sąd odmówi otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego albo je umorzy. Umorzenie postępowania otworzy wierzycielom drogę do złożenia uproszczonego wniosku o ogłoszenie upadłości. Do momentu rozpoznania uproszczonego wniosku, majątek dłużnika będzie zabezpieczony przez nadzorcę sądowego lub zarządcę.

W przypadku kolizji wniosku o ogłoszenie upadłości oraz wniosku restrukturyzacyjnego, wniosek restrukturyzacyjny będzie miał pierwszeństwo przed wnioskiem o ogłoszenie upadłości, ale nie będzie to pierwszeństwo o charakterze bezwzględnym. W celu zabezpieczenia interesu wierzycieli ustawa wprowadza zasadę umożliwiającą sądowi rozpoznanie wniosku o ogłoszenie upadłości w pierwszej kolejności, przed wnioskami restrukturyzacyjnymi, jeżeli wnioski o wszczęcie tych postępowań składane są w celu pokrzywdzenia wierzycieli.

W celu usprawnienia postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, ułatwienia dostępu do informacji o tych postępowaniach, usprawnienia komunikacji pomiędzy organami tych postępowań i ich uczestnikami oraz obniżenia kosztów postępowań związanych z obowiązkiem dokonywania ogłoszeń i obwieszczeń ustawa tworzy Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości (zwany dalej „Rejestrem”) (art. 5).

Rejestr będzie prowadzony w systemie teleinformatycznym administrowanym i udostępnianym przez Ministra Sprawiedliwości i będzie pełnił następujące funkcje: rejestru, informacyjną, komunikacyjną (doręczania pism i innych dokumentów) oraz funkcję portalu orzeczniczego.

Rejestr będzie rejestrem postępowań objętych rozpatrywaną ustawą oraz ustawą – Prawo upadłościowe (postępowania: restrukturyzacyjne, upadłościowe, o uznanie zagranicznego orzeczenia o ogłoszeniu upadłości, wtórne postępowanie upadłościowe oraz w przedmiocie orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej). Dane z Rejestru będą dostępne dla uczestników postępowań.

W części informacyjnej Rejestr będzie pełnił funkcję publikatora wszystkich danych, które podlegają obwieszczeniu w ramach wyżej wymienionych postępowań oraz o orzeczonych w tych postępowaniach zakazach prowadzenia działalności gospodarczej.

Wskazana funkcjonalność zastąpi obwieszczenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym oraz w prasie lokalnej lub o zasięgu krajowym przewidziane w obowiązującym modelu postępowań upadłościowych i naprawczych. Ponadto w części informacyjnej będą udostępniane akty prawne, formularze i wzory pism procesowych, lista sądów upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz lista osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego.

W części komunikacyjnej Rejestr będzie służył wymianie pism procesowych i dokumentów między organami a uczestnikami postępowania.

Portal orzecznicy ma umożliwić przygotowywanie projektów orzeczeń wydawanych przez sąd restrukturyzacyjny, sąd upadłościowy, sędziego-komisarza z wykorzystaniem wzorów zamieszczonych na portalu.

Ustawa reguluje ponadto warunki udzielenia przedsiębiorcy przez państwo pomocy publicznej na restrukturyzację (art. 139–148).

W ustawie znajdują się również przepisy dotyczące międzynarodowego postępowania restrukturyzacyjnego (art. 334–344), a także regulacje obejmujące odrębne postępowania restrukturyzacyjne, w tym: postępowanie restrukturyzacyjne wobec deweloperów (art. 345–357), emitentów obligacji (art. 358–363), banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, banków hipotecznych oraz instytucji kredytowych, banków zagranicznych oraz banków krajowych prowadzących działalność za granicą (art. 364–394).

Przepisy karne sformułowane w ustawie penalizują czyn polegający na dostarczeniu nadzorcy, zarządcy lub sędziemu-komisarzowi nieprawdziwych informacji w celu ich wykorzystania w postępowaniu restrukturyzacyjnym lub zatajeniu informacji mających istotne znaczenie dla przeprowadzenia postępowania restrukturyzacyjnego, przewidując karę pozbawienia wolności do lat 3 (art. 395), a także zaniechanie wydania zarządcy ksiąg rachunkowych lub innych dokumentów dotyczących majątku, przewidując karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (art. 396).

Ustawa wprowadza zmiany w ponad 40 ustawach. Najistotniejszą jest szeroka nowelizacja ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze.

Zmiany w ustawie – Prawo upadłościowe i naprawcze mają dwojaki charakter. Po pierwsze są to zmiany wynikające z konieczności zapewnienia spójności pomiędzy postępowaniami restrukturyzacyjnymi i postępowaniem upadłościowym. Po drugie część

zmian zmierza do poprawy działania instytucji postępowania upadłościowego, których funkcjonowanie w praktyce okazało się niezadowalające. Zmiany mają ponadto charakter porządkujący, precyzujący i zmierzają do usunięcia istotnych wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się w praktyce stosowania tej ustawy.

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo z dniem 1 stycznia 2016 r. z wyjątkiem przepisów:

- 1) dotyczących Rejestru, które wejdą w życie z dniem 1 lutego 2018 r.;
- 2) dotyczących pomocy publicznej na restrukturyzację niepodlegającej notyfikacji Komisji Europejskiej (art. 147 i art. 148), które wejdą w życie z dniem 1 września 2015 r.;
- 3) ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (art. 424 pkt 137) precyzujących zasady postępowania ze środkami pieniężnymi uzyskanymi w postępowaniu upadłościowym, a także zasady udostępniania akt sądowych w tym postępowaniu, które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 90. posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2015 r. Projekt ustawy, będący przedłożeniem rządowym (druk nr 2824), był przedmiotem prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W trakcie prac w Komisji wprowadzono do projektu szereg zmian o charakterze doprecyzowującym przepisy, systematyzującym i techniczno-legislacyjnym. Zmiany te nie wpłynęły w sposób istotny na meritum rozwiązań zawartych w przedłożeniu.

W trakcie II czytania zgłoszono 36 poprawek. Poparcie Izby uzyskały m.in. poprawki:

- 1) zmierzająca do tego, aby sprawy w postępowaniu restrukturyzacyjnym rozpoznawał sąd rejonowy (poprawka przywróciła rozwiązanie zaproponowane w projekcie pierwotnym) (art. 14 ust. 1);
- 2) uzupełniająca ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w szczególności o zmianę przewidującą, iż wolne od podatku są kwoty umorzonych zobowiązań niezwiązanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą, jeżeli umorzenie związane jest z postępowaniem upadłościowym (art. 404 pkt 3);
- 3) uzupełniająca ustawę o przepis zmieniający ustawę z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (art. 443).

III. Uwagi szczegółowe

Zestawienie proponowanych poprawek stanowi załącznik do niniejszej opinii. Wyjaśnienia poprawek zostaną przedstawione ustnie na posiedzeniu połączonych Komisji.

Jakub Zabielski

Główny legislator