



**P.T.**

**Elżbieta Witek**

Marszałek Sejmu

**Ryszard Terlecki**

Wicemarszałek Sejmu, Szef Klubu  
Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość

**Łukasz Schreiber**

Minister-Członek Rady Ministrów,  
Przewodniczący Komitetu Stałego

**Janusz Kowalski**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Aktywów  
Państwowych

**Marcin Warchoń**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie  
Sprawiedliwości

#### **WSPÓLNE STANOWISKO**

#### **KRAJOWEJ IZBY DORADCÓW RESTRUKTURYZACYJNYCH oraz INSO – SEKCJI PRAWA UPADŁOŚCIOWEGO I RESTRUKTURYZACYJNEGO INSTYTUTU ALLERHANDA**

**w przedmiocie projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych  
na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19**

**(druk sejmowy nr 382/druk senacki nr 142)**

**– w zakresie uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego –**

My, niżej podpisani, przedstawiciele dwóch profesjonalnych organizacji, skupiających praktyków oraz teoretyków zajmujących się prawem upadłościowym i restrukturyzacyjnym, **wnosimy o odrzucenie poprawek Senatu** do ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (dalej: „Ustawa”), uchwalonych w dniu 18.06.2020 r., w zakresie uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego (rozdział 6, artykuły od 15 – 25 Ustawy).



## UZASADNIENIE

Projekt w pierwotnym brzmieniu (przyjętym przez Sejm RP), w zakresie dotyczącym uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego, należy ogólnie ocenić pozytywnie. Stanowił on reakcję ustawodawcy na aktualne problemy przedsiębiorców powstające w związku z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19 poprzez wprowadzenie narzędzi mających w sposób efektywny pomóc ograniczyć skutki tego kryzysu. Jednocześnie nie dostrzegamy podnoszonych w przestrzeni publicznej zagrożeń związanych z przyznaniem pewnej autonomii dłużnikowi czy też ograniczeniem nadzoru Sądu Restrukturyzacyjnego. Przeciwnie, założenia projektu umożliwiają skuteczną restrukturyzację wielu polskich przedsiębiorstw, które bez zapewnienia efektywnej restrukturyzacji, niechybnie upadną.

Jednocześnie zdecydowanie negatywnie oceniamy zmiany w projekcie Ustawy przyjęte w głosowaniu Senatu RP jako wypaczające sens instytucji uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego oraz niwelujące praktyczne znaczenie tego typu postępowania restrukturyzacyjnego poprzez zniechęcenie do niej zarówno dłużników jak i doradców restrukturyzacyjnych.

Na początku należy wskazać, iż zaproponowane przez Senat poprawki zawierają błąd merytoryczny, mianowicie w art. 16, w którym dodany został ustęp 4 o treści "*W terminie dwóch tygodni od dnia otwarcia przyspieszonego postępowania układowego nadzorca układu sporządza i udostępnia wierzycielom na ich żądanie:*" – co jest pomyleniem postępowań, gdyż uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne bazuje w swojej konstrukcji na postępowaniu o zatwierdzenie układu, a nie na przyspieszonym postępowaniu układowym.

Największą zaletą proponowanej przez Rząd i przyjętej przez Sejm regulacji była jej prostota, uniwersalność i maksymalna możliwa transparentność, co jednak zostało zniweczone następującymi poprawkami przyjętymi przez Senat RP:

**Ograniczenie stosowania instytucji do podmiotów, których niewypłacalność została spowodowana przez COVID-19**, co początkowo uzasadniane było chęcią usprawnienia pracy Sądów Upadłościowych i Restrukturyzacyjnych. Liczba nowych postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych spowoduje, że Sądy w dalszym ciągu będą niewydolne, a dodatkowo podmioty, które stały się niewypłacalne przez COVID-19 nie będą mogły skutecznie z tej pomocy skorzystać.

Ograniczenie to trudno również pogodzić z podstawową regulacją prawa restrukturyzacyjnego, która umożliwia prowadzenie restrukturyzacji wobec dłużnika nie tylko niewypłacalnego, ale również zagrożonego niewypłacalnością. Proponowane zmiany spowodują więc po pierwsze wewnętrzną niespójność i brak logiki, a ponadto po raz kolejny zniechęcą podmioty do korzystania z tego rodzaju postępowania, ponieważ już na wstępie będą musieli przyznać, że są niewypłacalni, a przez to kwalifikujący się do upadłości.

Dodatkowym utrudnieniem będzie kwestia weryfikacji tego czy stan niewypłacalności został spowodowany przez COVID-19. Mogą w związku z tym wystąpić próby torpedowania postępowania przez wierzycieli np. zabezpieczonych rzeczowo, którzy nie akceptując objęcia układem z mocy prawa zapewne będą podważali prawo do wejścia dłużnika w to postępowanie, argumentując np. że nie jest



od niewypłacalny lecz zagrożony niewypłacalnością bądź, że stan jego niewypłacalności powstał wcześniej. Nie jest też do końca jasne kto i kiedy ma weryfikować tę przesłankę, zwłaszcza ponownie biorąc pod uwagę ograniczenie czasowe trwania całego postępowania.

**Zmiana nadzorcy układu na wniosek mniejszościowego wierzyciela (30% sumy wierzytelności)** to kolejny krok zmierzający do zniechęcenia zarówno doradców jak i dłużników do tego typu postępowania i realnie (biorąc pod uwagę czas potrzebny w praktyce na zmianę nadzorcy) może skutecznie zablokować skuteczne przeprowadzenie uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego, które musi zakończyć się w ciągu 4 miesięcy od dnia obwieszczenia. To także uprawnienie trudne do pogodzenia z perspektywy finansowania postępowania przez dłużnika – trudno wyobrazić sobie, aby dłużnik miał uiścić wynagrodzenie nadzorcy układu, którego w sposób całkowicie od dłużnika niezależny wybrali mniejszościowi wierzyciele.

Poza powyższymi negatywnymi uwagami, odnoszącymi się do poprawek przyjętych przez Senat RP, samą instytucję uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego oceniamy pozytywnie i wnosimy **o odrzucenie poprawek Senatu RP i przyjęcie Ustawy w pierwotnym brzmieniu.**

Projekt bazuje przy tym na rozwiązaniach postępowania o zatwierdzenie układu zawartych w obowiązującej od ponad 4 lat ustawie z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne. Zmierzają jednak do usprawnienia procedury oraz uczynienia z niej efektywnego instrumentu restrukturyzacji dostępnego dla szerokiego grona przedsiębiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji w związku z epidemią. **Celem jest takie ukształtowanie postępowania, aby prowadziło do optymalnego wyważenia interesów poszczególnych uczestników – dłużnika i wierzycieli przy jednoczesnym możliwie szerokim jego uproszczeniu i odformalizowaniu. Zapewnienie sprawności i szybkości postępowania jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy kryzys dotyka dużej części funkcjonujących na rynku podmiotów, jak również zważywszy na fakt znacznego obciążenia Sądów Upadłościowych i Restrukturyzacyjnych, które z uwagi na problemy organizacyjne nie są w stanie zapewnić szybkiej i skutecznej ochrony przed niewypłacalnością.**

Projekt eliminuje wady dotychczasowego postępowania o zatwierdzenie układu wprowadzając w szczególności ochronę dłużnika poprzez zawieszenie na czas postępowania prowadzonych postępowań egzekucyjnych oraz zakaz wszczynania nowych egzekucji (art. 16 ust. 3 pkt 1 i 2 Ustawy), czy też zakazując wypowiedzania przez kontrahentów niektórych umów, oraz zabraniając spełniania świadczeń z wierzytelności objętych układem (art. 16 ust. 3 pkt 3 Ustawy). Uelastycznia także procedurę głosowania nad układem wprowadzając możliwość zwołania zgromadzenia wierzycieli (art. 19 Ustawy). Jednocześnie dla zachowania równowagi projekt wzmacnia ochronę wierzycieli, w szczególności poprzez wprowadzenie obowiązku wyrażania przez nadzorcę układu zgody na czynności dłużnika, które mogą mieć istotny wpływ na stan jego majątku (art. 22 Ustawy). W tym kontekście zapewniony zostaje nadzór wierzycielski nad nowym postępowaniem restrukturyzacyjnym.

Postępowanie ma charakter w znacznej mierze pozasądowy co niweluje ryzyko przewlekłości związanej z aktualnym przeciążeniem i niedostatkami organizacyjnymi Sądów, a także ogranicza ewentualne problemy wynikające ze sformalizowanego sposobu komunikacji z Sądem. Główny ciężar zarządzania procesem restrukturyzacji przeniesiony jest na nadzorcę układu, którą to funkcję pełni



profesjonalny doradca restrukturyzacyjny. Ma on możliwość sprawnego i elastycznego reagowania na aktualne potrzeby uczestników postępowania, z którymi pozostaje w bezpośrednim kontakcie. Jednocześnie podlega ogólnemu nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, co zapewnia prawidłowe wykonywanie jego zadań z uwzględnieniem interesów wszystkich zaangażowanych podmiotów.

W naszej ocenie nie są uzasadnione podnoszone wobec projektu zarzuty, iż nowe postępowanie narusza prawa wierzycieli restrukturyzowanego dłużnika. W szczególności nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, iż jest ono zbyt uproszczone oraz prowadzone będzie bez należytego nadzoru Sądu i przy nadmiernym ograniczeniu uprawnień wierzycielskich.

Po pierwsze należy wskazać, iż proponowane przepisy wprowadzają dalej idący formalizm oraz ograniczenia w zarządzie majątkiem przez dłużnika niż ma to miejsce w obecnym postępowaniu o zatwierdzenie układu. Stanowi to przeciwwagę dla projektowanego rozwiązania zakładającego wyłączenie prowadzenia egzekucji na etapie przedsądowym.

Po drugie, postępowanie prowadzone będzie pod nadzorem Sądu również na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o zatwierdzenie układu. Sąd jest bowiem zawiadamiany o wszczęciu procedury przez dłużnika (art. 15 ust. 4 Ustawy). Działając na wniosek uprawnionych podmiotów Sąd ma także możliwość uchylecia skutków wszczęcia postępowania, o których mowa w art. 16 ust. 3 Ustawy, w szczególności uchylecia zakazu egzekucji, czy zakazu wypowiedzania umów, jeżeli utrzymanie tego stanu prowadziłoby do pokrzywdzenia wierzycieli (art. 18 Ustawy). Jednocześnie uchylone zostają ograniczenia dłużnika w sprawowaniu zarządu majątkiem, co powoduje, iż dalsze postępowanie zbliża się charakterem do uregulowanego obecnie w Prawie restrukturyzacyjnym postępowania o zatwierdzenie układu.

Po trzecie, prawa wierzycieli gwarantuje udział profesjonalnego doradcy restrukturyzacyjnego pełniącego funkcję nadzorcy układu, który podlega z kolei nadzorowi Ministra Sprawiedliwości. Uproszczone postępowanie jest inicjowane wprawdzie przez dłużnika, jednakże udział licencjonowanego nadzorcy, którego działalność podlega kontroli prowadzi do obiektywizacji tego postępowania. Udzielana takiemu dłużnikowi pomoc podlega weryfikacji zarówno na etapie jej przyznawania jak i rozliczania. W razie zaniedbań bądź niedopełnienia obowiązków, nadzorca naraża się nie tylko na odpowiedzialność odszkodowawczą wobec wierzycieli, ale również na konsekwencje służbowe, łącznie z cofnięciem licencji doradcy restrukturyzacyjnego. Czynności dłużnika przekraczające zakres zwykłego zarządu wymagają zgody nadzorcy. Jej brak skutkuje natomiast bezwzględnie nieważnością dokonanej czynności (art. 22 Ustawy). Udzielenie zgody w sposób nieuzasadniony rodzi również dla nadzorcy opisane wyżej konsekwencje.

W postępowaniu nie funkcjonuje wprawdzie rada wierzycieli, należy jednak mieć na uwadze, iż nie przewidują jej również obecnie obowiązujące przepisy regulujące postępowanie o zatwierdzenie układu. Projektowane postępowanie ma mieć bowiem charakter uproszczony. Nie oznacza to jednak, że wierzyciele pozbawieni zostają jakichkolwiek uprawnień kontrolnych. Zastosowanie znajduje art. 216 Prawa restrukturyzacyjnego, który obliguje nadzorcę do udzielania wierzycielowi informacji o sytuacji majątkowej dłużnika oraz możliwości wykonania układu, co realizuje postulat jawności procesu restrukturyzacyjnego. Wierzyciel może także złożyć do nadzorcy pisemne zastrzeżenia, które następnie przedstawiane są Sądowi wraz z załączanym do wniosku o zatwierdzenie układu sprawozdaniem



nadzorcy układu (art. 216 ust. 2 Prawa restrukturyzacyjnego; dalej: „PR”). W każdym momencie wierzyciel może wnioskować do Sądu o wydanie postanowienia uchylającego skutki wszczęcia postępowania, o których mowa w art. 16 ust. 3 Ustawy. Nie jest to wykluczone również w sytuacji, gdy nadzorca nie udziela wierzycielowi stosownych informacji, lub przekazuje informacje niepełne, co w powiązaniu z innymi okolicznościami uzasadniać będzie wniosek o pokrzywdzeniu wierzycieli. Wierzyciele mogą zadziałać w ten sposób również, gdy stwierdzą, że nadzorca układu udziela dłużnikowi zgody na czynności, które nie powinny zostać dokonane.

Przepisy wyposażają zatem wierzycieli w narzędzia umożliwiające im realizację swoich praw i czuwanie nad prawidłowym przebiegiem postępowania. Istotne jest, aby umieli oni z tych instrumentów efektywnie korzystać. Wierzyciele mogą także zwiększyć swoją siłę oddziaływania poprzez zorganizowaną aktywność w większej grupie. Ostatecznie to oni zdecydują o powodzeniu restrukturyzacji poprzez oddanie głosu w głosowaniu nad układem.

Należy mieć jednocześnie na uwadze, iż zakaz prowadzenia egzekucji działa nie tylko w interesie restrukturyzowanego dłużnika, ale również innych wierzycieli nie dysponujących w danym momencie tytułami wykonawczymi. Chroni ich bowiem przed niebezpieczeństwem tego, że zostaną wyprzedzeni w zaspokojeniu wierzytelności przez podmioty mogące aktualnie wszcząć egzekucję. Podobną funkcję pełni zakaz spełniania świadczeń z wierzytelności objętych układem, co zapobiega wybiórczemu spłacaniu wierzycieli. Tym samym regulacja przyczynia się do zrównoważenia ochrony wszystkich podmiotów.

Nawet jeśli układ zostanie przyjęty, a Sąd dojdzie do wniosku, iż rażąco krzywdzi wierzycieli, którzy głosowali przeciwko układowi i zgłosili zastrzeżenia, może odmówić jego zatwierdzenia (art. 165 ust. 2 PR).

Prawa wierzycieli zabezpiecza także wymóg złożenia wniosku o zatwierdzenie układu w terminie 4 miesięcy o dnia obwieszczenia o wszczęciu postępowania, pod rygorem umorzenia (art. 20 ustawy). Sąd wydaje z kolei postanowienie w przedmiocie zatwierdzenia układu w terminie dwóch tygodni od dnia złożenia wniosku (art. 223 ust. 1 PR). Nawet biorąc pod uwagę okres do uprawomocnienia się orzeczenia, istniejące w tym czasie ograniczenia nie powinny być uznane za zbyt dotkliwe dla wierzycieli, zwłaszcza w świetle spodziewanych korzyści.

Ponadto projekt przewiduje, iż w przypadku dokonania w złej wierze obwieszczenia o wszczęciu uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego dłużnikowi oraz osobie trzeciej przysługuje roszczenie o naprawienie szkody (art. 24 Ustawy).

W naszej ocenie proponowana regulacja pozostaje zgodna z duchem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości) (dalej: „dyrektywa restrukturyzacyjna”) a autorzy projektu mieli na względzie jej treść.





Istotą projektowanego postępowania jest umożliwienie dłużnikowi przygotowanie restrukturyzacji jego przedsiębiorstwa w ramach postępowania przedupadłościowego bez ingerencji zewnętrznej, co jest podstawowym założeniem dyrektywy restrukturyzacyjnej.

Zgodnie z dyrektywą Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia dłużnikom możliwości zawieszenia indywidualnych czynności egzekucyjnych, jeżeli ma to pomóc w przygotowaniu lub negocjowaniu planu restrukturyzacyjnego. Zawieszenie to może być ogólne lub ograniczone, obejmując jednego lub więcej indywidualnych wierzycieli dłużnika. Trzeba podkreślić, iż zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 Dyrektywy zasadą jest przyznanie dłużnikowi możliwości zawieszenia indywidualnych czynności egzekucyjnych, wyjątkiem natomiast sytuacja, w której Sąd na mocy decyzji takiej ochrony dłużnikowi nie udzieli. Z preambuły Dyrektywy wynika jednoznacznie, iż ochrona przed indywidualnymi czynnościami egzekucyjnymi może być udzielona na mocy decyzji Sądu lub z mocy prawa. W konsekwencji, projektowane rozwiązanie w pełni realizuje założenia Dyrektywy w tym względzie.

Dyrektywa przewiduje zasady uniemożliwiające wierzycielom wstrzymanie się z wykonywaniem zobowiązania lub wypowiedzeniem, przyspieszeniem lub zmianą warunków istotnych umów, które doprowadziłyby do pogorszenia sytuacji dłużnika z tytułu długów powstałych przed zawieszeniem indywidualnych czynności egzekucyjnych po warunkiem, że dłużnik wywiązuje się ze swoich zobowiązań (istotne umowy to umowy, które są niezbędne do kontynuowania codziennej działalności przedsiębiorstwa, w tym umów o dostawy).

Projekt stanowi syntezę pozytywnych rozwiązań funkcjonujących dotychczas w różnych typach postępowań restrukturyzacyjnych i w naszym przekonaniu nie jest słuszne twierdzenie, iż podważa on podstawowe zasady, na których oparte jest Prawo restrukturyzacyjne. W szczególności projekt nie wprowadza nieznanymi wcześniej ograniczeń dotyczących wierzytelności zabezpieczonych na majątku dłużnika. Uprawnienia wierzyciela rzeczowego zostają zachowane tylko ulega zawieszeniu możliwość ich realizacji. Z kolei konstrukcję zakładającą objęcie układem wierzytelności zabezpieczonej rzeczowo bez konieczności uzyskania zgody wierzyciela (art. 17 Ustawy) przewidują już obecnie przepisy Prawa restrukturyzacyjnego o układzie częściowym (art. 181 PR).

Celem projektu jest zapewnienie równego traktowania wierzycieli, co gwarantuje zatwierdzenie układu przez Sąd oraz możliwość zakwestionowania zawieszenia egzekucji. Zasadnym byłoby jednakże wprowadzenie terminu na rozpoznanie wniosku o wstrzymanie egzekucji. Gdyby wniosek nie został rozpoznany w terminie 14 dni, to egzekucja mogłaby być prowadzona.

Należy mieć na uwadze, iż pomyślna restrukturyzacja prowadząca do uzdrowienia podmiotu działa nie tylko na korzyść indywidualnego dłużnika, ale przyczynia się też do zwiększenia stabilizacji ogólnie rozumianego obrotu gospodarczego. Chroni również wierzycieli, którzy dostają szansę utrzymania relacji handlowych z restrukturyzowanym dłużnikiem. Niejednokrotnie alternatywą będzie upadłość mogąca być następstwem także przewlekłe i nieefektywnie prowadzonego procesu restrukturyzacyjnego. W tym kontekście szybkość i sprawność postępowania jest istotną wartością.

Nieuzasadnione są także twierdzenia przeciwstawiające sobie pozycję dłużnika i wierzycieli. Ten sam podmiot może bowiem w różnych relacjach występować albo jako dłużnik albo jako wierzyciel. W



jednym postępowaniu dozna więc ograniczeń będąc wierzycielem, ale jednocześnie sam może skorzystać z dobrodziejstwa uproszczonej restrukturyzacji wszczynając jako dłużnik własne postępowanie. Należy mieć to na względzie zwłaszcza w sytuacji gdy kryzys wywołany epidemią dotknie w mniejszym lub większym stopniu istotną część funkcjonujących na rynku podmiotów gospodarczych, z których potencjalnie każdy może stanąć przed koniecznością przeprowadzenia restrukturyzacji. Ustawa powinna dawać w tym celu do dyspozycji efektywne instrumenty.

Jakkolwiek proponowana regulacja ma charakter czasowy – zakłada możliwość wszczęcia uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego do dnia 30.06.2021 r. – powinna stanowić punkt wyjścia dla dalszych prac nad usprawnieniem postępowań restrukturyzacyjnych.

Kraków – Warszawa, dnia 19.06.2020 r.

(-) r.pr. Paweł Kuglarz  
Wiceprzewodniczący Sekcji  
INSO

(-) k.d.r. Jerzy Sławek  
Dziekan KIDR

(-) r.pr. k.d.r. Karol Tatara  
Wiceprzewodniczący Sekcji  
INSO oraz Prodziekan KIDR ds.  
Legislacji

(-) adw. Alicja Sobota  
Sekretarz Sekcji INSO

(-) adw. Mariusz Purgał  
Członek Prezydium Sekcji INSO

(-) Mateusz Kaliński, LL.M.  
Sekretarz Sekcji INSO