

## Projekt założeń projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne

### I. Potrzeba regulacji

Dziesięcioletni okres stosowania ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze, zwanej dalej „p.u.n.”, umożliwia krytyczną weryfikację realizacji stawianych jej celów w ewoluujących warunkach gospodarczych. Rezultat jest niejednoznaczny. Część rozwiązań wprowadzonych w 2003 r. i przejętych z obowiązujących wcześniej rozporządzeń z 1934 r.<sup>1)</sup> sprawdziła się w praktyce i zasługuje na zachowanie. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają jednak na identyfikację szeregu dysfunkcji i uzasadniają konieczność przeprowadzenia reformy:

Polska sytuuje się na 37 miejscu w subrankingu Banku Światowego *Doing Business*<sup>2)</sup> obejmującym analizę postępowań upadłościowych. Wskazuje się w nim na stosunkowo długi czas postępowania, wysokie koszty postępowania i średnie zaspokojenie wierzycieli.

- a) Analiza statystyk<sup>3)</sup> pozwala na wskazanie, że w Polsce zwiększa się liczba wniosków o ogłoszenie upadłości, przy czym dominują postępowania obejmujące likwidację przedsiębiorstwa.
- b) Przeprowadzane badania aktowe wskazują niezadawalające współczynniki zaspokojenia wierzycieli z masy upadłości oraz wysoki współczynnik oddalenia wniosków o ogłoszenie upadłości z uwagi na ubóstwo masy. Pierwsza z wymienionych okoliczności prowadzi do tzw. zjawiska lawinowych upadłości, związanych z popadaniem w niewypłacalność przez kolejnych niezaspokajanych wierzycieli upadłego.
- c) Analiza światowych zjawisk gospodarczych, a także tendencji makroekonomicznych w Polsce, wskazuje na rosnącą liczbę podmiotów, które realnie lub potencjalnie są zainteresowane skuteczną restrukturyzacją z uwagi na zjawisko światowej recesji.
- d) Znajomość instytucji Prawa upadłościowego i naprawczego wśród podmiotów gospodarczych i konsumentów w Polsce jest zdecydowanie zbyt niska<sup>4)</sup>. Brak zastosowania instytucji przewidzianych w p.u.n. oznacza w praktyce likwidację zakładów pracy poniżej ich ekonomicznej wartości.

---

<sup>1)</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz.U. z 1934 r, nr 93, poz. 836), Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 1934 r., nr 93, poz. 834).

<sup>2)</sup> Doing Business 2013, <http://doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>.

<sup>3)</sup> Statystyki związane z postępowaniami upadłościowymi wskazują na wzrost liczby składanych wniosków o ogłoszenie upadłości obejmujących likwidację majątku upadłego oraz znikomą liczbę postępowań upadłościowych w stosunku do osób nieprowadzących działalności gospodarczej, tzw. „upadłości konsumenckich”. W 2012 r. na 4.299 wniosków o ogłoszenie upadłości przedsiębiorców, ogłoszono 730 upadłości obejmujących likwidację majątku, 162 upadłości z możliwością zawarcia układu, 24 upadłości konsumenckie, dla porównania w 2011 r. na 3.268 wniosków o ogłoszenie upadłości przedsiębiorców, ogłoszono 642 upadłości obejmujących likwidację majątku, 101 upadłości z możliwością zawarcia układu, 14 upadłości konsumenckie, zaś w 2010 r. na 3.159 wniosków o ogłoszenie upadłości przedsiębiorców, ogłoszono 547 upadłości obejmujących likwidację majątku, 125 upadłości z możliwością zawarcia układu i 12 upadłości konsumenckich - dane własne Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>4)</sup> Ibid.

## II. Cel regulacji

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że poprawienie warunków do skutecznej restrukturyzacji i szybkiej likwidacji stanowi istotny element dla wzrostu i potencjału gospodarczego państwa<sup>5)</sup>.

Reforma oparta jest na założeniu ochrony wartości ekonomicznej przedsiębiorstwa i poszanowaniu praw wierzycieli, co realizują następujące cele regulacji:

- 1) Zapewnienie przedsiębiorcom i ich kontrahentom skutecznych instrumentów do restrukturyzacji przy jednoczesnej maksymalizacji ochrony praw wierzycieli,
- 2) Zapewnienie instytucjonalnej autonomii postępowań restrukturyzacyjnych w oderwaniu od stygmatyzujących postępowań upadłościowych,
- 3) Wprowadzenie zasady subsydiarności postępowania upadłościowego jako *ultima ratio* wobec ekonomicznego fiaska restrukturyzacji,
- 4) Zwiększenie uprawnień aktywnych wierzycieli,
- 5) Maksymalizacja szybkości i efektywności restrukturyzacji i upadłości,
- 6) Odformalizowanie postępowań i szersze wykorzystanie w nich nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych,
- 7) Realizacja polityki „nowej szansy” - zapewnienie możliwości „nowego startu” przedsiębiorcom, których fiasko przedsięwzięcia gospodarczego wynika z niekorzystnej zmiany warunków ekonomicznych,
- 8) Zwiększenie odpowiedzialności nierzetelnych dłużników i upadłych.

## III. Sposób regulacji

Zapewnienie instytucjonalnej autonomii postępowań restrukturyzacyjnych w oderwaniu od stygmatyzujących postępowań upadłościowych realizowane jest poprzez:

- a) przyjęcie zupełnie nowej ustawy – *Prawo restrukturyzacyjne*,
- b) szeroką nowelizację ustawy – *Prawo upadłościowe i naprawcze* (i kilku innych ustaw).

Konieczne jest przy tym uchylenie przepisów art. 492 - 521 p.u.n. o postępowaniu naprawczym. Postępowania o charakterze restrukturyzacyjnym, stosowane także wobec dłużnika zagrożonego niewypłacalnością, ale jeszcze nie niewypłacalnego, znajdują się bowiem w ustawie – *Prawo restrukturyzacyjne*.

## IV. Zakres regulacji ustawy – *Prawo restrukturyzacyjne*

Ustawa zawierać będzie szczegółowe regulacje dotyczące czterech różnych rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych: dwóch rodzajów uproszczonego postępowania układowego, postępowania układowego oraz postępowania sanacyjnego.

Wspólną cechą tych wszystkich postępowań będzie dokonywana w ich ramach restrukturyzacja dłużnika – w pierwszej kolejności jego zobowiązań, a ponadto – w różnym stopniu – także jego majątku, sposobu zarządzania jego przedsiębiorstwem oraz zatrudnienia.

<sup>5)</sup> Por. np.: *Prawo sprzyjające realizacji Polityki II szansy w Polsce*, B. Groele (red.) i inni, zrealizowane dla PARP, Warszawa 2011, badania.parp.gov.pl/files/74/75/76/479/12616.pdf.

Wielość postępowań ma zapewnić możliwość wyboru formy restrukturyzacji dostosowanej do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa w konkretnej sytuacji finansowej.

Wszystkie postępowania restrukturyzacyjne będą skierowane zarówno do przedsiębiorców niewypłacalnych, jak i tych zagrożonych niewypłacalnością. 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.

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 zmiany i uchylenia układu.

Kluczowym elementem regulacji będzie wprowadzenie dodatkowych zasad i gwarancji poszanowania praw aktywnych w postępowaniu wierzycieli na każdym etapie postępowania restrukturyzacyjnego, poprzez poszerzenie zakresu instrumentów wpływających na decyzje sądu. Jednocześnie, w celu poszanowania słuszych praw wierzycieli mniejszościowych, wprowadzone zostaną gwarancje sądowej kontroli decyzji wierzycieli.

Poszczególne rodzaje postępowań restrukturyzacyjnych zostały przedstawione niżej w kolejności uwzględniającej zakres ingerencji w stosunki prawne dłużnika (od najsłabszej do najsilniejszej):

### **1. Uprozczone postępowania układowe:**

#### **a) Postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia układu**

Postępowanie to, najbardziej odformalizowane, przewiduje samodzielne zbieranie przez dłużnika głosów wierzycieli. Wniosek o zatwierdzenie układu będzie składany do sądu dopiero wówczas, gdy dłużnik uzyska większość głosów wymaganą do przyjęcia układu. Rozwiązanie takie umożliwi dłużnikowi aktywne i elastyczne podjęcie indywidualnych rozmów z wierzycielami i przedstawienie wyników tych rozmów sądowi. Dłużnik będzie miał obowiązek wyboru osoby posiadającej licencję doradcy restrukturyzacyjnego – tj. obecnie licencję syndyka, która jako profesjonalista ma zweryfikować propozycje układowe tak pod względem zgodności z prawem, jak i zgodności propozycji układowych z ustaleniami z wierzycielami.

#### **b) Przyspieszone postępowanie układowe**

Podstawowa różnica pomiędzy tym postępowaniem, a postępowaniem w przedmiocie zatwierdzenia układu będzie polegać na tym, że do zawarcia układu dochodzić będzie nie w trybie samodzielnego zbierania głosów przez dłużnika, ale na zwoływanym przez sąd zgromadzeniu wierzycieli oraz że będzie możliwe zabezpieczenie majątku dłużnika poprzez zawieszenie egzekucji wierzytelności objętej układem, jeżeli egzekucja mogłaby utrudnić lub uniemożliwić zawarcie układu, a w przypadku egzekucji z rachunku bankowego – również uchylenie zajęcia.

### **2. Postępowanie układowe**

Postępowanie będzie prowadzone na analogicznych zasadach jak obecne postępowanie upadłościowe z możliwością zawarcia układu, jednakże z pewnymi modyfikacjami, z których najistotniejsze to:

- pozostawienie dłużnikowi zarządu własnego jego majątkiem, który jednak będzie mógł zostać mu odebrany na skutek uchwały określonej większości wierzycieli,
- obligatoryjne zgłoszenie propozycji układowych we wniosku,

- objęcie układem należności ZUS w sposób zapewniający ich pełną spłatę, z możliwością spłaty w późniejszym terminie lub przez inny podmiot,
- pozbawienie wpływu tzw. wierzycieli biernych na przyjęcie lub odrzucenie układu.

### **3. Postępowanie sanacyjne**

Postępowanie sanacyjne umożliwi zaawansowaną restrukturyzację zobowiązań, majątku i zatrudnienia wprowadzając korzystne dla dłużnika rozwiązania prawne, które obecnie nie są dostępne w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu. Jednocześnie jednak dłużnik zostanie znacznie ograniczony w możliwości zarządzania swoim majątkiem i poddany restrykcyjnemu nadzorowi ze strony sędziego komisarza i wierzycieli. W szczególności, dłużnik zostanie pozbawiony zarządu swoim majątkiem (masą sanacyjną) na rzecz zarządcy ustanowionego przez sąd w postanowieniu o otwarciu postępowania sanacyjnego (co nie wyklucza możliwości zatrudnienia przez zarządcę członków zarządu i kluczowych pracowników dłużnika), chyba, że odebranie zarządu uniemożliwiłoby skuteczne przeprowadzenie postępowania. W takiej sytuacji zarząd pozostanie przy dłużniku i ustanowiony zostanie nadzorca sądowy. W przypadku pozbawienia dłużnika zarządu majątkiem możliwe będzie jednak, na skutek inicjatywy wierzycieli, przywrócenie zarządu własnego upadłego.

Plan sanacyjny będzie sporządzał zarządca albo nadzorca sądowy wspólnie z dłużnikiem, a w przypadku braku porozumienia, samodzielnie zarządca.

Otwarcie postępowania sanacyjnego będzie skutkowało m.in.:

- zawieszeniem egzekucji prowadzonej z majątku wchodzącego do masy sanacyjnej i uchyleniem dokonanych zajęć,
- niedopuszczalnością skierowania egzekucji do majątku wchodzącego w skład masy sanacyjnej,
- możliwością prowadzenia postępowań sądowych i administracyjnych wyłącznie przez zarządcę,
- zakazem wypowiedzania umów najmu lub dzierżawy lokalu lub nieruchomości, w których dłużnik prowadzi przedsiębiorstwo, umów leasingu, ubezpieczeń majątkowych, rachunku bankowego, kredytu, pożyczki, poręczeń, gwarancji bankowych, akredytyw oraz licencji udzielonych dłużnikowi,
- zakazem obciążania majątku w celu zabezpieczenia wierzytelności powstałej przed otwarciem postępowania,
- wygaśnięciem prokury i innych pełnomocnictw.

Zasadą będzie, iż czas przeznaczony na restrukturyzację zostanie ograniczony do 12 miesięcy, przed upływem których sędzia-komisarz zobowiązany będzie do zwołania zgromadzenia wierzycieli w celu głosowania nad układem, chyba że do tego czasu nie zostaną prawomocnie ustalone wierzytelności.

W sferze praw i obowiązków pracowniczych otwarcie postępowania sanacyjnego będzie wywoływać takie same skutki, jak ogłoszenie upadłości.

W przypadku kolizji wniosków, wniosek o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego będzie miał pierwszeństwo przed wnioskiem o ogłoszenie upadłości, ale nie będzie to pierwszeństwo o charakterze bezwzględny. W wypadku kumulacji wniosków

o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego i wniosku o ogłoszenie upadłości, Sąd w pierwszej kolejności rozważy, czy zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego. Dopiero w razie ich braku będzie badał wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego. W wypadku kumulacji wniosków, Sąd będzie dokonywał zbadania przesłanek do wszczęcia postępowania od wniosku najmniej dotkliwego w konsekwencjach dla dłużnika do wniosku najbardziej dlań dotkliwego. Badanie przesłanek zakończy się w momencie stwierdzenia ziszczenia się przesłanek jednego z zawniokowanych postępowań i wszczęcia tego postępowania albo oddalenia wszystkich złożonych wniosków. Sąd będzie rozpoznawał wszystkie wnioski w oparciu o ten sam materiał dowodowy, ewentualnie jedynie w nieznacznym stopniu uzupełniany. W celu zabezpieczenia interesu wierzycieli, planuje się nadto wprowadzenie reguły umożliwiającej sądowi rozpoznanie wniosku o ogłoszenie upadłości w pierwszej kolejności, przed wnioskami o postępowania restrukturyzacyjne, jeżeli wnioski o wszczęcie tych postępowań składane są w celu pokrzywdzenia wierzycieli.

Oprócz przepisów regulujących poszczególne rodzaje postępowań restrukturyzacyjnych oraz kwestie omówione wyżej w ustawie znajdują się regulacje o charakterze ogólnym (horyzontalnym), które będą stosować się co do zasady do wszystkich rodzajów postępowań, a których przedmiotem będą m.in.:

- a) kwestie ogólne, obejmujące przede wszystkim cel postępowań (umożliwienie dłużnikowi restrukturyzacji poprzez zawarcie układu lub przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznych praw wierzycieli), zakres stosowania, podstawy otwarcia postępowań, koszty;
- b) kwestie dotyczące organów postępowania, w tym sądowych, takich jak sąd (proponuje się rezygnację ze składu trzech sędziów zawodowych na rzecz składu jednoosobowego, za wyjątkiem orzekania w zakresie wynagrodzenia nadzorcy sądowego, zarządcy i syndyka, co do którego proponuje się utrzymanie składu trzech sędziów zawodowych), sędziego komisarza oraz, jako nowa instytucja, zastępcę sędziego-komisarza, jak również pozasądowych, takich jak nadzorca układu, sądowy nadzorca układu, nadzorca sądowy, zarządca oraz ich zastępcy;
- c) kwestie dotyczące uczestników postępowania i organów wierzycieli (rada wierzycieli, zgromadzenie wierzycieli; w szczególności przewiduje się znaczące rozszerzenie kompetencji rady wierzycieli);
- d) kwestie dotyczące spisu wierzycieli (w tym zasady sporządzania spisu, jego zaskarżania oraz zatwierdzania, prostowania i uzupełniania);
- e) kwestie ogólne dotyczące układu (w tym odnoszące się do propozycji układowych, trybu zawarcia i zatwierdzenia układu, skutków układu oraz zmiany i uchylenia układu);
- f) kwestie dotyczące zakończenia i umorzenia postępowania oraz złożenia tzw. uproszczonego wniosku o ogłoszenie upadłości (zakłada się, że w przypadku niepowodzenia restrukturyzacji możliwe będzie, tak na skutek wniosku dłużnika, jak i wierzycieli, złożenie uproszczonego wniosku o ogłoszenie upadłości i szybkie doprowadzenie do jej ogłoszenia).

Przy regulowaniu tych kwestii mogą zostać zastosowane odesłania do ustawy – *Prawo upadłościowe*.

W ustawie znajdują się również regulacje dotyczące międzynarodowego postępowania restrukturyzacyjnego, a nadto odnoszące się do odrębnych postępowań restrukturyzacyjnych

(wobec zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, wobec emitentów obligacji, wobec deweloperów).

Jeśli chodzi o odrębne postępowania restrukturyzacyjne, to z uwagi na istniejące w Prawie bankowym bankowe postępowanie naprawcze oraz instrumenty planowane w ustawie o uporządkowanej likwidacji banków z zakresu zastosowania ustawy – *Prawo restrukturyzacyjne* należy wyłączyć postępowanie wobec banków.

## V. Zakres zmian w ustawie – *Prawo upadłościowe i naprawcze*

Uchylenie przepisów p.u.n. o postępowaniu naprawczym, rodzi potrzebę zmiany tytułu ustawy na „*Prawo upadłościowe*”<sup>6</sup>.

Poza zmianą tytułu w ustawie – *Prawo upadłościowe i naprawcze* wprowadzone zostaną następujące zmiany:

1. Nie planuje się wprowadzania większych zmian do przepisów o zakresie stosowania ustawy oraz celach postępowania (art. 1 i 2 p.u.n.). Przepisy te muszą jednak uwzględnić planowane zmiany w zakresie możliwości oddłużenia osób fizycznych – zarówno prowadzących działalność gospodarczą, jak i nieprowadzących takiej działalności – przy czym oddłużenie tych osób powinno zostać uznane za jeden z celów postępowania.

2. Planuje się nowe zdefiniowanie stanu niewypłacalności, przy uwzględnieniu przesłanek ekonomicznych i określenia stanu finansów przedsiębiorcy, który wskazywałby na jego faktyczną niewypłacalność. Projektowane w tym zakresie zmiany będą dotyczyły zarówno podstawy związanej z płynnością finansową dłużnika (art. 11 ust. 1), jak również z nadmiernym zadłużeniem (art. 11 ust. 2).

W zakresie przesłanki płynnościowej, proponuje się wprowadzenie regulacji, że dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli ze względu na sytuację finansową utracił on zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych i przyjęcie domniemania, że dłużnik jest niewypłacalny, jeśli w chwili złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych przekracza trzy miesiące.

W kontekście niewypłacalności stan faktycznego zaprzestania wykonywania zobowiązań pieniężnych jest istotny o tyle, o ile świadczy o niemożności zapłaty. Sam fakt braku zapłaty nie świadczy bowiem jeszcze o tym, że dłużnik jest niewypłacalny, a w konsekwencji, że powinno być wobec niego wszczęte postępowanie upadłościowe. Konieczny jest zły stan finansów, uniemożliwiający uregulowanie zobowiązań pieniężnych. Z punktu widzenia wierzycieli istotne jest nie to, czy dłużnik rzeczywiście nie zapłacił w terminie, lecz raczej to, że nie jest on zdolny do dokonania zapłaty. W razie więc złożenia wniosku o

---

<sup>6</sup>Pozostawienie obecnego tytułu ustawy w sytuacji, w której regulować ona będzie samo postępowanie upadłościowe, skoncentrowane na celu likwidacyjnym, byłoby rozwiązaniem wadliwym zarówno z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jak również – co ważniejsze – jasności i pewności prawa. Taki tytuł byłby w oczywisty sposób nieadekwatny do treści ustawy (por. § 16 pkt 3 i § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej). Zmiana tytułu ustawy nowelizowanej dokonana ustawą nowelizującą jest dopuszczalna na gruncie obowiązujących Zasad techniki prawodawczej (choć nie zawierają one przepisu wprost dotyczącego tej kwestii) i stosunkowo często stosowaną w praktyce. W ten sposób zmieniono np. tytuł ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r.), ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych (ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r.) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r.).

ogłoszenie upadłości przez wierzyciela, wnioskodawca musiałby udowodnić, że dłużnik utracił zdolność spłaty zobowiązań. Stan taki zakłada pewną trwałość. Z tej przyczyny ciężar dowodu przeniesiony zostaje na dłużnika w przypadku, gdy opóźnienie trwa dłużej niż 3 miesiące. Przyjmuje się, że trzymiesięczne opóźnienie w zapłacie pozwala uznać, że sytuacja dłużnika jest na tyle zła, że w braku dowodu przeciwnego powinno dojść do ogłoszenia upadłości. Dłużnik może bronić się twierdząc, że pomimo braku spłaty, jest on w stanie uregulować istniejące wymagalne zobowiązania. Może to uczynić przez faktyczną spłatę (niekoniecznie od razu, ani w całości) albo przez wykazanie, że spłata ta jest możliwa.

Proponuje się jednocześnie utrzymanie przesłanki zadłużeniowej jako dodatkowego kryterium niewypłacalności dłużnika. Przesłanka ta ma znaczenie pomocnicze wobec przesłanki płynnościowej. Co do zasady, nie jest korzystne dla podmiotu oraz jego otoczenia gospodarczego długotrwałe utrzymywanie się stanu, w którym suma zobowiązań przewyższa łączną wartość zbywczą majątku dłużnika.

Trzeba przy tym pamiętać, że wartość majątku nie powinna być oceniana na podstawie wartości bilansowej, lecz na podstawie wartości rzeczywistej (zbywczej) przy założeniu kontynuacji prowadzenia działalności. Dla wierzycieli istotne jest to, że ewentualne zbycie składników majątkowych wystarczy na zaspokojenie wszystkich zobowiązań dłużnika. Konieczne jest przy tym wprowadzenie okoliczności, które łagodzą nadmierny rygorizm oceny niewypłacalności dłużnika zgodnie z kryterium zadłużeniowym.

Należy także wprowadzić ogólną klauzulę pozwalającą sądowi na oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości. Przesłanka zadłużeniowa ma charakter subsydiarny wobec przesłanki płynnościowej. Nadmierne zadłużenie stanowi istotny problem dla sytuacji rynkowej dopiero wtedy, gdy prowadzi do zaburzenia zdolności płatniczej podmiotu gospodarczego. Dlatego też sąd upadłościowy powinien być uprawniony do oddalenia wniosku, gdy na podstawie zebranego materiału dowodowego dojdzie do wniosku, że zachodzą szczególne okoliczności, które polegają na braku zagrożenia, iż dłużnik utraci zdolność do regulowania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych w niedługim czasie.

Nadto proponuje się wprowadzenie rozwiązania, że przesłanka nadmiernego zadłużenia może być przedmiotem oceny przy określaniu stanu niewypłacalności jedynie w przypadku jednostek organizacyjnych, za których zobowiązania nie odpowiada subsydiarnie i całym swoim majątkiem osoba fizyczna. Wiąże się to z faktem, że w przypadku osób fizycznych nie dochodzi do likwidacji ich majątku, a w ślad za tym do wykreślenia z odpowiedniego rejestru i zakończenia bytu prawnego. Interes wierzycieli nie będzie naruszony, ponieważ osoby fizyczne zachowują zdolność do dalszej pracy zarobkowej oraz do spłaty swoich zobowiązań na dalszych etapach życia.

Proponuje się również ograniczenie dyspozycyjności wierzyciela w toku postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości – ograniczenie możliwości cofnięcia wniosku. Obecna regulacja, pozwalająca na ogólnych zasadach na cofnięcie wniosku przez wnioskodawcę, w praktyce, prowadzi do nagminnego wykorzystywania możliwości składania wniosku o ogłoszenie upadłości w celu windykacji wierzytelności wnioskodawcy, przy czym nierzadko są to wierzytelności sporne, które dłużnik woli zapłacić niż ryzykować ogłoszeniem upadłości. Wymuszanie zapłaty przez złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości prowadzi przy tym do pokrzywdzenia pozostałych wierzycieli. W niektórych sytuacjach, zanim dłużnik złoży wniosek o ogłoszenie upadłości składanych jest od kilku do kilkudziesięciu wniosków o ogłoszenie upadłości przez wierzycieli. Wnioski te po dokonaniu zapłaty przez dłużnika są cofane. Taka praktyka zmniejsza wartość majątku, który w toku przyszłego postępowania

upadłościowego będzie przeznaczony na zaspokojenie wierzycieli. Uzupełnieniem proponowanej regulacji będzie przepis wskazujący, że wierzyciel zachowuje legitymację aż do zakończenia postępowania o ogłoszenie upadłości, nawet jeżeli jego wierzytelność została zaspokojona.

3. Proponuje się wprowadzenie regulacji, która w sytuacji, gdy rachunek ekonomiczny w danej sprawie prowadzi do stwierdzenia, że wydatkowane z masy środki na pokrycie kosztów nie doprowadzą do choćby częściowego zaspokojenia wierzycieli, bądź zaspokojenie to będzie pozostawało w rażącej dysproporcji do kosztów, umożliwi sądowi odstąpienie od prowadzenia takiego postępowania. Z tego względu nastąpi modyfikacja regulacji dotyczącej oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości z powodu „ubóstwa” masy (art. 13 p.u.n.) w ten sposób, że możliwe stanie się oddalenie takiego wniosku również wówczas, gdy majątek niewypłacalnego dłużnika wystarczy jedynie na pokrycie kosztów postępowania, a także wtedy, gdy mimo dokonania przez dłużnika czynności prawnych bezskutecznych, w ocenie sądu brak jest realnych perspektyw, aby ich bezskuteczność doprowadziła do odzyskania dla masy majątku pozwalającego na pokrycie kosztów postępowania.

4. Proponuje się zmiany w zakresie obowiązku składania wniosku o ogłoszenie upadłości:
- a) Wydłużenie do jednego miesiąca terminu do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Obecny termin wynosi dwa tygodnie i jest zbyt krótki, aby prawidłowo ocenić stan finansów przedsiębiorstwa oraz przygotować i złożyć kompletny wniosek o wszczęcie postępowania;
  - b) Wyraźne doprecyzowanie, że obowiązek złożenia wniosku, a co za tym idzie, także odpowiedzialność, nie dotyczy pełnomocników, w tym prokurentów - wyjątkiem jest pełnomocnik spółki kapitałowej w organizacji, w której jest on powołany do reprezentacji tej spółki;
  - c) Wprowadzenie wzruszalnego domniemania, że wysokość szkody poniesionej przez wierzyciela na skutek braku terminowego złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, odpowiada wysokości niezapłaconego roszczenia. Wprawdzie szkoda wierzyciela nie odpowiada wprost wysokości niezapłaconego długu (w rzeczywistości wysokość szkody obejmuje różnicę pomiędzy hipotetyczną wysokością zaspokojenia wierzyciela w razie terminowego złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, a faktyczną wysokością zaspokojenia), jednakże wierzyciel występujący w procesowej roli powoda nie ma z reguły możliwości dokładnego udowodnienia tak określonej wysokości szkody. Nie posiada on bowiem dostępu do dokumentów księgowych dłużnika. Dlatego celowe jest wprowadzenie ww. domniemania i przerzucenie ciężaru dowodu na reprezentanta dłużnika (z reguły członka zarządu), który ma, a przynajmniej powinien mieć, dostęp do materiału dowodowego obejmującego okres, w którym pełnił swoją funkcję;
  - d) Wyłączenie odpowiedzialności za niezłożenie wniosku o ogłoszenie upadłości w sytuacji, gdy prowadzona jest egzekucja przez zarząd przymusowy albo przez sprzedaż przedsiębiorstwa w całości, na podstawie przepisów k.p.c. (zmiana art. 21 ust. 4 p.u.n.). Zmiany te zostaną uzupełnione stosownymi zmianami w Kodeksie spółek handlowych.

5. Dla zwiększenia efektywności postępowań upadłościowych proponuje się zmiany w zakresie kosztów postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości oraz kosztów postępowania po ogłoszeniu upadłości:

- a) Umożliwienie zobowiązania do złożenia zaliczki na koszty postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości (koszty te obejmują przede wszystkim wynagrodzenie i wydatki tymczasowego nadzorca sądowego lub zarządcy przymusowego) także dłużnika będącego wnioskodawcą. Takie rozwiązanie (oczywiście z zachowaniem prawa dłużnika do zwolnienia od kosztów sądowych) ułatwi prowadzenie postępowania bez obciążania jego kosztami Skarbu Państwa;
- b) Umożliwienie zobowiązania wierzycieli do złożenia zaliczki na koszty postępowania upadłościowego i innych należności niezbędnych do osiągnięcia celu postępowania również przed ustaleniem listy wierzytelności;
- c) Wprowadzenie zasady, że kosztami postępowania upadłościowego są wyłącznie wydatki bezpośrednio związane z likwidacją masy upadłości, w szczególności wynagrodzenie i wydatki syndyka oraz jego zastępcy, wynagrodzenia osób zatrudnionych przez syndyka itp., a nadto przesądzenie zasady, że takie koszty oraz inne należności niezbędne do osiągnięcia celu postępowania upadłościowego pokrywane są z masy upadłości, w miarę wpływu do masy upadłości stosownych sum, przed innymi należnościami. Koszty postępowania i inne należności niezbędne do osiągnięcia celów postępowania nie są bowiem wierzytelnościami, których zaspokojenie jest podstawowym celem postępowania upadłościowego, a w związku z tym nie powinny one być zaspokajane w ramach podziału funduszy masy upadłości na poszczególne kategorie. Taka zmiana pozwoli też na lepszą ocenę efektywności postępowania upadłościowego przez pryzmat kosztów.

Zmianom tym towarzyszyć będzie stosowna zmiana ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, mająca na celu urealnienie opłaty za czynności związane wyłącznie z dochodzeniem wierzytelności przez poszczególnych wierzycieli i ograniczenia nieuzasadnionych działań wierzycieli powodujących jedynie wydłużenie postępowania. Proponuje się, aby opłata od sprzeciwu co do uznania lub odmowy uznania zgłoszonej wierzytelności pobierana była w wysokości jednej piątej opłaty stosunkowej.

6. W związku z projektowanym utworzeniem centralnej platformy internetowej - Centralny Rejestr Upadłości (CRU)<sup>7)</sup> zmianie ulegną zasady dokonywania obwieszczeń w postępowaniu upadłościowym (art. 53 p.u.n.). Kosztowne i wydłużające postępowanie zamieszczanie obwieszczeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym oraz dzienniku o zasięgu lokalnym zostanie zastąpione ogłoszeniem w CRU. Równocześnie przyznane zostanie sędziemu-komisarzowi uprawnienie do dokonania obwieszczenia także w inny sposób, np. na stronie internetowej upadłego.

7. Wprowadzone zostaną również zmiany w przepisach regulujących skutki ogłoszenia upadłości co do zobowiązań upadłego, w tym m.in.:

- a) Sankcja nieważności stosować się będzie także do postanowień umownych zastrzegających zmianę lub rozwiązanie umowy na wypadek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości.
- b) Wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego syndykowi odstąpienie od umów niebędących umowami wzajemnymi, których stroną jest upadły oraz zabezpieczenie kontrahentów upadłego poprzez możliwość dochodzenia odszkodowania za skutki

---

<sup>7)</sup> Patrz niżej – pkt V.30

wywołane tym odstąpieniem. Rozwiązanie to będzie miało istotny wpływ na roszczenia wynikające z kaucji gwarancyjnych poprzez wprowadzenie zasady zwrotu środków z kaucji gwarancyjnych do masy i zaspokajania potencjalnych roszczeń gwarancyjnych w drodze zgłoszenia wierzytelności do masy. Proponowana zmiana rozstrzyga sporną w orzecznictwie kwestię uprzywilejowania potencjalnych roszczeń gwarancyjnych wierzycieli upadłego zabezpieczonych kaucją gwarancyjną w stosunku do pozostałych wierzycieli.

- c) Skrócenie do trzech miesięcy terminu na wypowiedzenie przez syndyka umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości, w której prowadzone jest przedsiębiorstwo upadłego (obecny termin sześciu miesięcy prowadzi do przedłużania się postępowania i generuje wysokie koszty), umożliwienie syndykowi, za zgodą sędziego-komisarza, rozwiązania umowy najmu lub dzierżawy przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części także wtedy, gdy nie jest dopuszczalne rozwiązanie takiej umowy przez upadłego oraz wprowadzenie regulacji, która przy dochodzeniu przez wynajmującego lub wydzierżawiającego odszkodowania z powodu wcześniejszego niż przewidziano w umowie rozwiązania umowy najmu lub dzierżawy zobliguje go do pomniejszenia roszczenia o rozliczenie nakładów upadłego podnoszących wartość przedmiotu najmu lub dzierżawy (art.109 i 110 p.u.n.)
- d) Wprowadzenie możliwości wypowiedzenia przez syndyka umowy leasingu w każdym czasie (aktualnie w okresie dwóch miesięcy od ogłoszenia upadłości – art. 114 p.u.n.). Rozwiązanie to jest odpowiedzią na praktyczne problemy związane z sytuacjami, w których upadły nie ujawnia faktu zawarcia umowy leasingu, powodując tym samym brak możliwości wypowiedzenia umowy leasingu przez syndyka po upływie ww. okresu 2 miesięcy. Wymóg uzyskania zgody sędziego-komisarza zostanie utrzymany.
- e) Wprowadzenie przepisów rozstrzygających - sporną w doktrynie i orzecznictwie - możliwość odstąpienia przez syndyka od umów o zakazie konkurencji, o których mowa w art. 101<sup>2</sup> k.p.

8. Wprowadzone zostaną nowe przepisy dotyczące bezskuteczności czynności upadłego, dokonanych przed ogłoszeniem upadłości, a przepisy obecnie obowiązujące zostaną uszczegółowione. Praktyka wskazuje bowiem, że funkcjonujące rozwiązania nie zabezpieczają dostatecznie masy upadłości i nie regulują bezpośrednio wpływu upadłości na szereg zdarzeń prawnych, które powodują uszczuplenie majątku dłużnika, a w konsekwencji masy upadłości. I tak, w szczególności:

- a) Uznane za bezskuteczne w stosunku do masy będą cesje wierzytelności przyszłych, jeżeli wierzytelność ta powstanie po ogłoszeniu upadłości, chyba że umowa przelewu wierzytelności została zawarta w terminie sześciu miesięcy przed ogłoszeniem upadłości.
- b) Rozszerzony zostanie krąg osób, co do których z mocy prawa uznaje się za bezskuteczną odpłatną czynność prawną z upadłym, o osoby pozostające z upadłym w faktycznym związku (m.in. konkubentów) i osoby wspólnie z upadłym gospodarujące. W sprawach tych orzekał będzie sędzia-komisarz.
- c) Wprowadzona zostanie możliwość obniżenia, w drodze decyzji sędziego-komisarza, wynagrodzenia pracowników upadłego lub wynagrodzenia osób świadczących usługi związane z zarządem lub nadzorem nad przedsiębiorstwem upadłego, nie tylko będących reprezentantami upadłego – jak przewidują dotychczasowe przepisy, ale także

osobami, które faktycznie wykonują zadania w zakresie zarządu lub nadzoru nad przedsiębiorstwem (tzw. *shadow directors*).

- d) Wprowadzone zostaną zasady umożliwiające szybsze i bardziej efektywne odzyskiwanie do masy tych składników, które na podstawie uznanych za bezskuteczne czynności prawnych upadłego zostały z niej wyprowadzone, w tym np. ustanowienie jako reguły braku konieczności występowania przez syndyka z kolejnym powództwem o wydanie.

9. Proponuje się wprowadzenie możliwości miarkowania przez sędziego – komisarza, na wniosek syndyka, wysokości zgłoszonych w postępowaniu upadłościowym wierzytelności z tytułu kar umownych, na wzór rozwiązania z art. 484 § 2 k.c. Rozwiązanie takie jest niezbędne w związku z występującymi w praktyce sytuacjami zastrzegania rażąco wygórowanych kar umownych w celu wyprowadzenia majątku z masy upadłości lub jej uszczuplenia, z pokrzywdzeniem pozostałych wierzycieli.

10. Przewiduje się również zmiany w zakresie określenia skutków ogłoszenia upadłości dla prowadzonych postępowań sądowych oraz pozasądowych, jak również dla wszczynania takich postępowań. W szczególności, modyfikacji ulegną przepisy art. 145 i 146 p.u.n. regulujące wpływ ogłoszenia upadłości na toczące się postępowania tak, aby zapewnić spójność i jednolitość postępowania upadłościowego (w art. 145 wykreślone zostanie sformułowanie „o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej”, a w art. 146 zostanie wyraźnie sformułowana zasada, że sumy uzyskane ze sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym składników majątkowych obciążonych rzeczowo należy traktować tak samo jak sumy uzyskane z likwidacji obciążonych rzeczowo składników masy upadłości).

11. Proponuje się, aby zastępcę sędziego-komisarza powoływano w każdym postępowaniu, przy czym powierzanie mu wykonywania obowiązków następowałoby w razie przemijającej przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez sędziego-komisarza (choroba, urlop) lub w celu przyspieszenia postępowania (np. konieczność dokonania czynności w krótkim czasie).

12. W odniesieniu do warunków, jakie musi spełniać osoba fizyczna, która może być powołana do pełnienia funkcji syndyka, nadzorca sądowego lub zarządcy (art. 157 p.u.n.), obecny wymóg posiadania „licencji syndyka” zostanie zastąpiony wymogiem posiadania „licencji doradcy restrukturyzacyjnego”. Zmiana ta wiąże się z proponowanymi równocześnie zmianami w ustawie o licencji syndyka, przewidującymi wprowadzenie w miejsc licencji syndyka licencji doradcy restrukturyzacyjnego.

13. W zakresie wynagrodzenia syndyka wprowadzone zostaną w szczególności następujące zmiany:

- a) rezygnacja z górnego limitu wynagrodzenia syndyka w postaci stu czterdziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS (art. 162 ust. 2 p.u.n.). Zasady wynagradzania syndyka mają bowiem motywować go do sprawnego i efektywnego przeprowadzenia postępowania. Granice wynagradzania syndyka byłyby więc następujące:

- łączna kwota wynagrodzeń przyznanych syndykowi w postępowaniu nie może przekroczyć 3% funduszków masy upadłości oraz sum uzyskanych z likwidacji rzeczy i praw obciążonych rzeczowo,
  - wynagrodzenie syndyka mogłoby ulec podwyższeniu do 8 % funduszków masy upadłości oraz sum uzyskanych z likwidacji rzeczy i praw obciążonych rzeczowo, w przypadku wykonania ostatecznego planu podziału w ciągu roku od daty zatwierdzenia przez sędziego – komisarza listy wierzytelności albo w przypadku zaspokojenia w całości wierzytelności kategorii pierwszej i co najmniej w 75% kategorii drugiej;
- b) w celu zajęcia stanowiska co do wynagrodzenia przyznanego syndykowi, upadłemu i radzie wierzycieli obligatoryjnie doręczać się będzie wniosek syndyka o ustalenie wynagrodzenia;
  - c) przyznanie syndykowi wynagrodzenia nie będzie zależne od dochowania terminu do złożenia wniosku (art. 164 ust. 3 p.u.n.) - obecna regulacja jest zbyt restrykcyjna i prowadzi do pozbawienia wynagrodzenia syndyka za wykonaną pracę tylko z powodu przekroczenia krótkiego terminu do złożenia wniosku o wynagrodzenie;
  - d) o zwrocie wydatków syndyka nie będzie orzekał, tak jak to jest obecnie (art. 164 ust. 1 p.u.n.), sąd lecz sędzia-komisarz na wniosek syndyka, przy czym wniosek o zwrot wydatków powinien zostać złożony nie później niż do dnia uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu, umorzeniu, uchyleniu postępowania upadłościowego lub o odwołaniu syndyka. Na postanowienie w przedmiocie zwrotu wydatków syndyka będzie przysługiwało zażalenie. Syndyk powinien mieć możliwość poznania uzasadnienia ewentualnej odmowy zwrotu wydatków oraz zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia. Również upadły i wierzyciele powinni mieć możliwość poddania kontroli instancyjnej postanowienia o zwrocie wydatków, jeżeli ich wysokość budzi ich wątpliwości.

14. Wprowadzona zostanie zasada, że koszt ubezpieczenia syndyka z tytułu odpowiedzialności cywilnej nie stanowi kosztu postępowania i nie podlega zwrotowi z funduszków masy upadłości. Wprowadzony zostanie również obowiązek wykazania przez syndyka posiadania ubezpieczenia OC i okresu ubezpieczenia. Uregulowane ponadto zostaną skutki braku obowiązkowego ubezpieczenia.

15. Doprecyzowana zostanie regulacja dotycząca ostatecznego sprawozdania syndyka (art. 168 p.u.n.), w szczególności poprzez:

- a) wskazanie, że syndyk składa ostateczne sprawozdanie po wykonaniu ostatecznego podziału funduszków masy;
- b) wyraźne uregulowanie możliwości odmowy zatwierdzenia sprawozdania, w całości lub w części (aktualnie istnieje możliwość jedynie zatwierdzenia lub sprostowania w odpowiednim zakresie sprawozdania rachunkowego);
- c) wskazanie obligatoryjnych elementów ostatecznego sprawozdania syndyka umożliwiających ocenę efektywności postępowania oraz ustalenie miejsca zarchiwizowania dokumentacji upadłego, co ma szczególne znaczenie dla byłych pracowników upadłego (np. ubiegających się o potwierdzenie uprawnień emerytalnych). Sprawozdanie ostateczne obejmowałoby w szczególności: wskazanie miejsca zarchiwizowania dokumentów upadłego, wskazanie łącznej wysokości kosztów postępowania i określonych należności związanych z zarządem masy upadłości,

wskazanie łącznej wysokości wpływów do masy oraz wskazanie stopnia zaspokojenia wierzycieli.

**16. Wprowadzone zostanie rozdzielenie między odwołaniem i zmianą syndyka (art. 170, 171 p.u.n.).**

Procedura odwołania syndyka zastrzeżona będzie dla sytuacji, w której syndyk nie pełni należycie swoich obowiązków (tzw. odwołanie dyscyplinarne). Odwołanie syndyka następowalaby także w przypadku cofnięcia lub zawieszenia praw wynikających z licencji przez Ministra Sprawiedliwości.

Natomiast dla przypadków przeszkody w sprawowaniu funkcji przez syndyka lub innych przyczyn, przewidziana będzie możliwość dokonania zmiany syndyka, która nie oznacza dla syndyka konsekwencji o charakterze dyscyplinarnym. Zmiana mogłaby zatem nastąpić w razie złożenia wniosku o zwolnienie z pełnienia funkcji przez syndyka, w przypadku złożenia takiego wniosku przez radę wierzycieli lub członka rady wierzycieli, albo jeżeli z powodu przeszkody syndyk nie może pełnić swoich funkcji lub jeżeli z innych przyczyn dalsze pełnienie przez niego funkcji nie jest możliwe.

Przewiduje się też rezygnację z obecnego obowiązku sporządzenia z urzędu uzasadnienia postanowienia o odwołaniu syndyka, ponieważ wobec proponowanych rozwiązań staje się ono zbędne (odwołanie będzie dotyczyło wyłącznie nienależytego pełnienia obowiązków lub utraty licencji przez syndyka, a sporządzenie uzasadnienia postanowienia, wobec możliwości wniesienia zażalenia, będzie podlegało zasadom ogólnym k.p.c.).

**17. Z uwagi na to, że CRU będzie podstawowym narzędziem komunikowania się sędziego-komisarza i sądu upadłościowego ze stronami postępowania, proponuje się wprowadzenie nowych zasad dokonywania doręczeń w postępowaniu upadłościowym:**

- a) postanowienia, które będą ogłaszane w CRU, nie będą doręczane uczestnikom postępowania;
- b) uczestnicy postępowania będą mogli wyrazić zgodę na doręczanie im za pośrednictwem CRU także innych orzeczeń niż ogłaszane w CRU;
- c) sędzia-komisarz, w celu przyspieszenia postępowania, mógłby dokonywać wezwań, zawiadomień i doręczeń w sposób, który uzna w okolicznościach konkretnej sprawy za najbardziej celowy, nawet z pominięciem przepisów ogólnych.

**18. Wprowadzone zostaną następujące zmiany dotyczące zgłaszania wierzytelności i listy wierzytelności:**

- a) Uproszczenie i odformalizowanie zgłoszeń wierzytelności, w szczególności przez wprowadzenie dwóch sposobów zgłaszania wierzytelności, tj. w formie elektronicznej i w formie „tradycyjnej” oraz przez całkowitą rezygnację z konieczności przedkładania dokumentów dla udowodnienia istnienia wierzytelności (pozostałby tylko wymóg wskazania w zgłoszeniu dowodów, w tym dowodów z dokumentów). W przypadku, gdy twierdzenia podane w zgłoszeniu w zakresie wierzytelności nie będą znajdowały potwierdzenia w dokumentach upadłego, syndyk będzie wzywał wierzyciela do przedłożenia dokumentów, które wskazane zostały w zgłoszeniu wierzytelności;
- b) Wprowadzenie tzw. prekluzji twierdzeń i dowodów przy składaniu sprzeciwu co do uznania lub odmowy uznania wierzytelności na wzór rozwiązania, jak przy wykazywaniu zasadności powództwa o wyłączenie z masy upadłości (art. 74 ust. 3

- p.u.n.). Zmianie tej towarzyszyłoby przyjęcie zasady ogólnej w zakresie przepisów dotyczących postępowania, statuującej obowiązek dokonywania przez sąd lub sędziego-komisarza stosownych pouczeń, na wzór art. 206 § 2 k.p.c.;
- c) Wyeliminowanie rygoru zwrotu zgłoszenia wierzytelności dokonanego przez przedsiębiorcę bez wzywania o uzupełnienie braków formalnych (zmiana art. 242 p.u.n.), zgodnie z kierunkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego;
  - d) Uzupełnienie regulacji dotyczącej skutków spóźnionego zgłoszenia wierzytelności w postępowaniu upadłościowym (art. 252 p.u.n.) w celu wyeliminowania opóźnień, a nawet obstrukcji postępowania poprzez zgłaszanie wierzytelności po upływie terminu. Zgłoszenie wierzytelności po terminie nie będzie miało wpływu na złożone już plany podziału, zwłaszcza te zatwierdzone, a niewydanie przez sędziego-komisarza prawomocnego postanowienia dotyczącego uzupełnienia listy wierzytelności do dnia ukończenia lub umorzenia postępowania upadłościowego skutkować będzie umorzeniem postępowania w sprawie uzupełnienia listy;
  - e) Jednoznaczne wskazanie (art. 257 p.u.n.), że możliwość ponownego wniesienia odrzuconego sprzeciwu nie przysługuje, jeżeli przyczyną odrzucenia było wniesienie sprzeciwu po terminie;
  - f) Wprowadzenie zmian dotyczących rozpoznawania zażalenia na rozstrzygnięcie sędziego komisarza w przedmiocie sprzeciwu (art. 259 p.u.n.) mających zapewnić sprawność postępowania, tj. przyjęcie jako zasady obowiązku merytorycznego rozpoznawania sprawy przez sąd upadłościowy (uchylenie postanowienia sędziego-komisarza byłoby możliwe tylko w razie konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości albo gdy przy rozpoznawaniu sprzeciwu doszło do nieważności postępowania, której skutków nie dało się uchylić w postępowaniu zażaleniowym);
  - g) Wyraźne przesądzenie (art. 259 p.u.n.), w celu wyeliminowania wątpliwości i ewentualnych zarzutów niekonstytucyjności, że w przypadku uchylecia przez sąd upadłościowy postanowienia sędziego-komisarza w przedmiocie sprzeciwu i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sprzeciw rozpoznaje zastępca sędziego-komisarza lub wyznaczony sędzia;
  - h) Wprowadzenie regulacji (art. 260 p.u.n.), która pozwoli na zatwierdzenie listy wierzytelności w zakresie nieobjętym sprzeciwami po upływie terminu do złożenia sprzeciwu (obecnie, nawet jeśli jedna wierzytelność zostaje zaskarżona, stanowi to przeszkodę do uprawomocnienia się całej listy, tzn. obejmującej też niezaskarżone wierzytelności).

19. Proponuje się szereg rozwiązań mających na celu zwiększenie efektywności procedur dotyczących likwidacji majątku upadłego, w tym m.in.:

- a) W odniesieniu do sprzedaży przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części:
  - wprowadzony zostanie wymóg uzyskania zgody sędziego-komisarza na poprzedzenie sprzedaży przedsiębiorstwa umową dzierżawy na czas określony;
  - co do zasady wyeliminowana zostanie ingerencja sędziego-komisarza w procedurę opisu i oszacowania nieruchomości. Za przedłożenie wyceny będzie odpowiadał syndyk, który będzie miał obowiązek zwrócenia się do biegłego (rzeczoznawcy) o oszacowanie składników majątku. W razie wątpliwości co do rzetelności lub poprawności opinii, biegłego będzie mógł powołać sędzia-komisarz;

- zbycie ruchomości z wolnej ręki będzie wymagało zezwolenia rady wierzycieli, chyba że wartość wszystkich oszacowanych ruchomości nie przekracza równowartości 10.000 euro;
- b) Wprowadzony zostanie nowy sposób zaspokojenia wierzycieli polegający na możliwości przejęcia przez nich składników masy upadłości na zasadach takich, jak przewidziane w k.p.c. w zakresie egzekucji z ruchomości (art. 875-877), z zastrzeżeniem niezbędnego uprzywilejowania wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo;
- c) W przypadku wierzytelności wchodzących w skład masy upadłości ściąganie i zbycie będą równorzędnymi sposobami ich likwidacji. Celowość zastosowania w konkretnych okolicznościach jednego lub drugiego z tych sposobów podlegać będzie ocenie z punktu widzenia zasad określonych w art. 2 p.u.n.;
- d) Doprecyzowana zostanie regulacja dotycząca skutków sprzedaży nieruchomości (art. 313 p.u.n.) przez objęcie regulacją części ułamkowej nieruchomości, co będzie zbieżne z przepisami art. 1004 k.p.c. dotyczącymi egzekucji z nieruchomości.

20. Proponuje się następujące zmiany w zakresie kategorii zaspokojenia wierzytelności (art. 342 ust. 1 p.u.n.):

- a) Połączenie dotychczasowych kategorii pierwszej i drugiej w jedną kategorię pierwszą oraz dotychczasowych kategorii trzeciej i czwartej w jedną kategorię drugą; tym samym, obecna kategoria piąta ulegnie przesunięciu do kategorii trzeciej. Zmiany te doprowadzą do likwidacji uprzywilejowania wierzycieli publicznoprawnych i zwiększą szanse na choćby częściowe zaspokojenie pozostałych wierzycieli: obecnie ciężące na upadłym podatki i inne daniny publiczne oraz składki ZUS obciążają w istocie jego pozostałych nieuprzywilejowanych wierzycieli, co budzi wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawa i z art. 84 Konstytucji RP (obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych);
- b) Wyłączenie z kategorii pierwszej kosztów postępowania upadłościowego i wydatków niezbędnych do osiągnięcia celu postępowania oraz wydatków wynikających z czynności syndyka po ogłoszeniu upadłości. Tego rodzaju należności będą zaspokajane na bieżąco w toku postępowania (por. także pkt V.5 c powyżej);
- c) Zaspokajanie w nieuprzywilejowanej kategorii drugiej (a nie jak w obecnie uprzywilejowanych kategoriach pierwszej i drugiej) roszczeń z tytułu wynagrodzenia osób, które zarządzały upadłym podmiotem.

21. Doprecyzowana zostanie regulacja dotycząca nierozliczonych depozytów (art. 358 i nast. p.u.n.) w ten sposób, że:

- a) Po wykonaniu wszystkich czynności sędziego-komisarza w prawomocnie zakończonym albo umorzonym postępowaniu upadłościowym o wydaniu kwot złożonych do depozytu sądowego orzekał będzie sąd upadłościowy w składzie jednoosobowym;
- b) W postępowaniu o wydanie kwoty z depozytu badaniu podlegać będzie jedynie legitymacja czynna wnioskodawcy, przy czym w razie przejścia uprawnienia z pierwotnego wierzyciela wymienionego w planie podziału na inną osobę, odpowiednie zastosowanie miałby art. 788 k.p.c.;
- c) Termin do odbioru depozytu w każdym przypadku wynosiłby 3 lata od daty uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu albo umorzeniu postępowania upadłościowego.

22. Wyraźne przesądzona zostanie zaskarżalność postanowień w przedmiocie umorzenia i zakończenia postępowania upadłościowego, wobec wątpliwości interpretacyjnych, jakie powstają na tle obecnej regulacji (art. 222 w zw. z art. 229 p.u.n.).

23. W regulacji dotyczącej umorzenia zobowiązań upadłej osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (art. 369 i 370 p.u.n.) przewiduje się modyfikacje zbliżające ją do regulacji oddłużenia osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, z zachowaniem jednak odrębności wynikających z faktu bycia przedsiębiorcą. W szczególności przewiduje się zmiany polegające na:

- a) Rezygnacji z warunku wyjątkowych i niezależnych od upadłego okoliczności jako przyczyn niewypłacalności i zastąpieniu go warunkiem braku przyczynienia się przez upadłego w znacznym stopniu (umyślność oraz rażące niedbalstwo) do niewypłacalności. Należy bowiem przyjąć, że z dobrodziejstwa umorzenia zobowiązań, które zawsze oznacza przełamanie zasady dotrzymywania zawartych umów oraz ingerencję w prawa wierzycieli, upadły nie może skorzystać, jeśli w znaczny sposób przyczynił się do upadłości, jak również wtedy, gdy nie spełniał rzetelnie swoich obowiązków w toku postępowania upadłościowego;
- b) Wprowadzeniu możliwości ratalnej spłaty w okresie maksymalnie pięciu lat zobowiązań pozostałych po umorzeniu częściowym. Natychmiastowa spłata nieumorzonych zobowiązań może stanowić poważny problem dla upadłego, którego majątek został zlikwidowany, a regulowanie przezeń zobowiązań w ratach, z bieżących dochodów z pracy zarobkowej, będzie w istocie korzystne dla wierzycieli, gdyż zapewni ich efektywne (choć tylko częściowe) zaspokojenie;
- c) Wprowadzeniu dodatkowej negatywnej przesłanki w postaci upływu 10 lat od poprzedniego skorzystania przez upadłego z umorzenia zobowiązań w postępowaniu upadłościowym (analogiczne rozwiązanie dotyczyć będzie osób nieprowadzących działalności gospodarczej), chyba że do niewypłacalności upadłego doszło pomimo dochowania przez niego należytej staranności. Wprowadzenie tej przesłanki uzasadnione jest liberalizacją głównej negatywnej przesłanki umorzenia zobowiązań w postępowaniu upadłościowym. Rozwiązanie to w istocie jedynie zaostrza tę przesłankę w okresie 10 lat od uzyskania umorzenia zobowiązań także o objęcie nią przypadków zwykłego niedbalstwa i lekkomyślności.

24. Wprowadzone zostaną zmiany w postępowaniu w sprawach orzekania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności:

- a) Obniżenie do roku dolnej granicy czasowej orzekania zakazu. W wielu przypadkach orzekanie zakazu na minimalny okres 3 lat jest bowiem zbyt dotkliwe. Stopień zawinienia danej osoby oraz konsekwencje działania lub zaniechania dają niekiedy podstawy do orzeczenia jedynie rocznego zakazu;
- b) Wyraźne przesądzenie, że w postępowaniu zakazowym można orzec utratę prawa prowadzenia działalności gospodarczej również w ramach spółki cywilnej, a także utratę możliwości wykonywania funkcji członka komisji rewizyjnej;
- c) Objęcie postępowaniem zakazowym osób, które faktycznie zarządzały przedsiębiorstwem dłużnika. Niekorzystnym zjawiskiem jest bowiem brak możliwości

pociągnięcia do odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem osób, które nie pełnią nominalnie żadnej funkcji w podmiocie gospodarczym;

- d) Doprecyzowanie, że postępowaniem zakazowym objęte są osoby, które jako upadły po ogłoszeniu upadłości ukrywały, niszczyły lub obciążały majątek wchodzący w skład masy upadłości. Brak jest bowiem wystarczających podstaw aksjologicznych oraz systemowych, które pozwalałyby na objęcie surową odpowiedzialnością - przewidzianą w art. 373 ust. 1 pkt 3 p.u.n. – także tych osób, które nie działają jako upadły w postępowaniu po ogłoszeniu upadłości. W stosunku do osób innych niż upadły, sankcje za ukrywanie i niszczenie majątku powinny wynikać z przepisów ogólnych;
- e) Wprowadzenie możliwości odstąpienia od orzekania zakazu w przypadku złożenia wniosku o wszczęcie postępowania układowego lub sanacyjnego, o których mowa w ustawie - *Prawo restrukturyzacyjne*;
- f) Doprecyzowanie art. 373 ust. 1 pkt 2 p.u.n., tak by obejmował również uniemożliwienie dostępu do danych elektronicznych;
- g) Doprecyzowanie możliwości złożenia przez prokuratora wniosku o wszczęcie postępowania zakazowego;
- h) Uchylenie w art. 373 ust. 2 p.u.n. zdania drugiego wobec projektowanych postępowań restrukturyzacyjnych oraz propozycji przedstawionej w lit. e);
- i) Wprowadzenie jednoznacznej regulacji określającej termin, w którym można orzec zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, w sytuacji, gdy nie złożono wniosku o ogłoszenie upadłości (obecnie art. 377 p.u.n.). Termin ten powinien być liczony nie od początkowego momentu, w którym po stronie danej osoby powstał obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (powstanie stanu niewypłacalności), lecz od momentu ustania tego obowiązku (ustanie stanu niewypłacalności, utrata uprawnień do prowadzenia spraw i reprezentacji połączona z wygaśnięciem obowiązku złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości).

25. W przepisach regulujących międzynarodowe postępowanie upadłościowe proponuje się następujące zmiany, mające głównie charakter porządkujący:

- a) Wprowadzenie obowiązku wskazywania w orzeczeniu o ogłoszeniu upadłości podstawy jurysdykcji sądów polskich, tak aby ułatwić dokonanie oceny, czy do wszczętego postępowania upadłościowego ma zastosowanie rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego oraz jednoznaczne ustalenie, jaki charakter ma postępowanie wszczęte przez polski sąd (postępowanie główne czy uboczne). Proponowany przepis mógłby zostać wprowadzony do art. 51 ust. 2<sup>1</sup> p.u.n.;
- b) Przyjęcie zasady uznawania orzeczeń o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego w miejsce zasady uznawania zagranicznych postępowań upadłościowych. Przyjęte obecnie w p.u.n. rozwiązanie polegające na uznawaniu zagranicznych postępowań upadłościowych jako całości (oparte na prawie modelowym UNCITRAL-u) nie jest spójne z obowiązującą w obrębie całego polskiego systemu prawnego i szeroko rozpowszechnioną (przyjętą też w w/w rozporządzeniu (WE) nr 1346/2000) zasadą uznawania zagranicznych orzeczeń (tu: orzeczeń o ogłoszeniu upadłości). W zmienionej konstrukcji uznanie orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego, które następowałoby tak jak obecnie z zachowaniem konieczności przeprowadzenia postępowania delibacyjnego, określonego w art. 386 i

- nast. p.u.n., pociągałoby za sobą automatyczne uznanie wszystkich orzeczeń wydanych następnie w toku tego zagranicznego postępowania;
- c) Poszerzenie definicji „zagranicznego postępowania upadłościowego” (art. 379 pkt 1 p.u.n.), tak by objęła nie tylko postępowania sądowe i administracyjne, ale także inne postępowania poddane nadzorowi sądu zagranicznego, zarówno przeciwko dłużnikowi niewypłacalnemu, jak i zagrożonemu niewypłacalnością. Propozycja ta uwzględnia ogromne różnicowanie charakteru postępowań upadłościowych funkcjonujących w systemach prawnych różnych państw;
  - d) Doprecyzowanie pojęcia „sąd zagraniczny” (art. 379 pkt 5 p.u.n.) w taki sposób, aby nie było wątpliwości, że „inny organ”, o którym mowa w definicji tego pojęcia, to organ „państwa obcego”, a nie np. organy spółek, które w niektórych systemach prawnych są uprawnione do postawienia spółki w stan upadłości;
  - e) Jednoznaczne uregulowanie odesłania przy stosowaniu przepisów Części Drugiej ustawy do przepisów innych części p.u.n. (tu: Części Pierwszej i Trzeciej). W obecnej regulacji brakuje takiego odesłania, co np. powoduje, że nie wiadomo, czy do wniosków o wyłączenie z masy, o których mowa w art. 401 p.u.n., stosuje się przepisy Części pierwszej ustawy;
  - f) Wprowadzenie wyraźnego różnicowania skutków uznania orzeczenia o wszczęciu głównego zagranicznego postępowania upadłościowego i skutków uznania orzeczenia o wszczęciu ubocznego zagranicznego postępowania upadłościowego, ponieważ nie wynika to jasno z obowiązującej regulacji;
  - g) Jednoznaczne określenie, że czynności zarządcy zagranicznego podejmowane w Polsce po uznaniu orzeczenia o wszczęciu głównego zagranicznego postępowania upadłościowego, są prowadzone w ramach postępowania przed polskim sądem, który uznał orzeczenie oraz że po zakończeniu likwidacji majątku znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej polski sąd wydaje postanowienie o zakończeniu postępowania;
  - h) Doprecyzowanie regulacji dotyczącej uprawnień wierzycieli zagranicznych (art. 380 ust.1 u.p.n.) w taki sposób, aby objęła ona nie tylko osoby mające za granicą miejsce zamieszkania lub siedzibę, ale także mające tam miejsce zwykłego pobytu;
  - i) Usunięcie regulacji nakładającej na zagranicznego wierzyciela obowiązek ustanowienia adresu do doręczeń w kraju w przypadku nieustanowienia pełnomocnika procesowego (art. 380 ust. 2 p.u.n.). Do takich wierzycieli (podobnie jak do innych zagranicznych uczestników postępowania) stosować się będą, w ramach ogólnego odesłania do przepisów dotyczących międzynarodowego postępowania cywilnego, analogiczne przepisy art. 1135<sup>5</sup> k.p.c. (przepisy te zostaną w międzyczasie dostosowane do wymogów wynikających z wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *Alder et Alder*);
  - j) Umożliwienie, w ograniczonym zakresie, zgłaszania w postępowaniu upadłościowym w Polsce należności publicznoprawnych przysługujących obcym państwom. Obecnie zaspokajanie takich wierzytelności w postępowaniu upadłościowym w Polsce jest wyłączone w całości (art. 380 ust. 3 p.u.n.). Dla zachowania spójności systemu, wierzytelności tego rodzaju powinny być jednak możliwe do dochodzenia w ramach postępowania upadłościowego w sytuacji, gdy polski organ wykonujący wystawił dla nich tytuł wykonawczy zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo gdy możliwość ich egzekwowania w Polsce wynika z innych

przepisów tej ustawy. W takim przypadku wierzytelności te podlegałyby zaspokojeniu w podstawowej kategorii obejmującej wierzytelności nieuprzywilejowane;

- k) Doprecyzowanie składników wniosku o uznanie orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego (art. 386 ust. 4 p.u.n.) poprzez wskazanie, że zagraniczny zarządca powinien podać także informacje o terminie zgłaszania wierzytelności, adresie, pod który należy je zgłaszać, innych niezbędnych danych, które należy podać w zgłoszeniu oraz języku zgłoszenia. Zmiana ta jest potrzebna, aby sąd wydając postanowienie o uznaniu mógł zamieścić w nim wszystkie elementy wymagane przez art. 393 ust. 2 p.u.n.;
- l) Umożliwienie wszczynania wtórnych postępowań upadłościowych w Polsce również na wniosek wierzyciela, który w Polsce ma główny ośrodek podstawowej działalności gospodarczej (choć nie ma tu siedziby) lub miejsce zwykłego pobytu, albo któremu przysługują prawa rzeczowe na majątku upadłego położonym w Polsce. Celem wtórnego postępowania upadłościowego jest bowiem ochrona „miejscowych” wierzycieli, przy czym pojęcia tego nie należy utożsamiać wyłącznie z wierzycielami, którzy mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona, jaką stwarzają miejscowym wierzycielom przepisy o wtórnym postępowaniu upadłościowym, powinna przysługiwać także tym podmiotom, które nie mając siedziby w Polsce mają tu jednak główny ośrodek podstawowej działalności gospodarczej, albo mają w Polsce miejsce zwykłego pobytu, albo przysługują im prawa rzeczowe na majątku upadłego położonym w Polsce;
- m) Doprecyzowanie skutków uznania orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego dla postępowań administracyjnych, sądowych i egzekucyjnych prowadzonych w Polsce. Obecna treść art. 397 ust. 1 pkt 1 p.u.n. może rodzić wątpliwości, czy do zawieszenia postępowań, o których mowa w tym przepisie, dochodzi w przypadku uznania orzeczenia o wszczęciu jakiegokolwiek zagranicznego postępowania upadłościowego, czy tylko wówczas, gdy upadły utracił prawo do zarządzania swoim majątkiem. Niezbędne jest zatem doprecyzowanie tej regulacji w taki sposób, aby jasno z niej wynikało, że zawieszenie nie ma miejsca, gdy zagraniczne postępowanie jest postępowaniem o charakterze restrukturyzacyjnym, a dłużnikowi pozostawiono zarząd jego majątkiem;
- n) Ułatwienie porozumiewania się syndyka, zarządcy i nadzorcy sądowego z zagranicznym sądem i zarządcą. Dla przyspieszenia i uproszczenia komunikacji proponuje się uzupełnienie obecnej regulacji w ten sposób, by syndyk, zarządca i nadzorca sądowy mogli porozumiewać się z sądem zagranicznym oraz z zarządcą zagranicznym nie tylko za pośrednictwem sędziego - komisarza, ale również bezpośrednio (art. 414 p.u.n.).

**26.** Uchylone zostaną przepisy regulujące postępowanie upadłościowe wobec deweloperów (art.425<sup>1</sup> - 425<sup>5</sup> p.u.n.) jako niespójne z obowiązującymi podstawowymi zasadami Prawa upadłościowego i zastąpione całkowicie nową regulacją opartą na poniższych założeniach.

W postępowaniu upadłościowym dewelopera możliwe będą trzy alternatywne tryby likwidacji masy upadłości:

- z kontynuacją przedsięwzięcia deweloperskiego przez syndyka,
- przez likwidację nieruchomości na zasadach ogólnych,

- przez przeniesienie przedsięwzięcia deweloperskiego na nowego inwestora przejmującego zobowiązania względem nabywców lokali.

Kontynuacja przedsięwzięcia deweloperskiego będzie uzależniona od zgody sędziego-komisarza, który oceni, czy jest to ekonomicznie uzasadnione i czy są szanse na ukończenie tego przedsięwzięcia. Kontynuacja przedsięwzięcia byłaby finansowana z dopłat wnoszonych przez nabywców lokali. Wprowadzona zostanie możliwość zaprzestania realizacji przedsięwzięcia – za zgodą sędziego-komisarza – gdy okaże się, że kontynuacja jest nieuzasadniona ze względów ekonomicznych. W takiej sytuacji nastąpi przejście do likwidacji majątku dewelopera na zasadach ogólnych.

Zaspokajanie roszczeń nabywców lokali z ceny uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości będzie następowało na zasadach analogicznych, jak z przedmiotu, na którym są zabezpieczenia rzeczowe.

Nowością będzie alternatywny sposób likwidacji nieruchomości, na której realizowane jest przedsięwzięcie deweloperskie, przez jej sprzedaż na rzecz inwestora przejmującego inwestycję wraz z zobowiązaniami upadłego dewelopera w stosunku do nabywców lokali. Nowy inwestor będzie kontynuował inwestycję i przenosił własność mieszkań. Takie rozwiązanie może być ekonomicznie uzasadnione w wypadku, gdy przed ogłoszeniem upadłości sprzedano jedynie część mieszkań. Zysk inwestora pochodziłby ze sprzedaży pozostałych lokali.

Wprowadzone rozwiązania obejmą wszystkich klientów dewelopera, czyli wszystkich nabywców lokali niezależnie od ich statusu nabywcy w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. Nr 232, poz. 1377), a zatem także osoby prawne oraz ułomne osoby prawne.

Uregulowany zostanie również przypadek kolizji przepisów o upadłości dewelopera z przepisami o postępowaniu odrębnym w stosunku do emitentów obligacji. W przypadku, gdy upadły deweloper będzie jednocześnie emitentem obligacji zabezpieczonych na nieruchomości, na której realizowane jest przedsięwzięcie deweloperskie, wyłączone zostanie stosowanie przepisów o odrębnej masie upadłości przeznaczonej na zaspokojenie roszczeń obligatariuszy. Przyznanie w tym zakresie bezwzględnego pierwszeństwa obligatariuszom prowadziłoby bowiem do pokrzywdzenia nabywców lokali. W takiej sytuacji zasadne jest zatem stosowanie przepisów ogólnych o kolizji uprawnień o charakterze ograniczonych praw rzeczowych. Zachowana zostanie natomiast zasada wspólnej reprezentacji obligatariuszy w postępowaniu.

27. W celu zapewnienia pełnej implementacji dyrektywy 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (art. 14 dyrektywy) konieczne będzie doprecyzowanie przepisów dotyczących wezwań do zgłaszania wierzytelności przez zamieszkałych lub mających siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub EFTA wierzycieli banku krajowego lub banku zagranicznego, wobec którego ogłosił upadłość polski sąd. Obecne przepisy (art. 457 ust. 1 p.u.n.) określają formę i elementy takiego wezwania. W świetle ww. dyrektywy, co potwierdził wyrok Trybunału EFTA z dnia 28 września 2012 r. w sprawie E-18/11, z przepisów krajowych powinien wynikać jednak jasno także obowiązek indywidualnego kierowania przedmiotowych wezwań do wszystkich znanych wierzycieli banku krajowego lub banku zagranicznego, pochodzących z innych państw członkowskich UE lub EFTA, a nadto w przepisach tych należy wskazać organ odpowiedzialny za wykonanie tego obowiązku (proponuje się, aby był to syndyk).

28. Wprowadzone zostaną istotne zmiany w postępowaniu upadłościowym wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, oparte na założeniu, że postępowanie to ma zostać „udroźnione” i zmierzać do uregulowania sytuacji ekonomicznej konsumenta w sposób, który umożliwi mu powrót do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie (tzw. nowy start). Zakłada się, że z nowych przepisów będzie mógł skorzystać szerszy krąg podmiotów. W tym celu należy ograniczyć bariery w dostępie do postępowania, które w obecnym stanie prawnym skutkują tym, że liczba postępowań wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej jest bardzo niska.

W związku z powyższym proponuje się następujące zmiany:

- a) W zakresie przesłanek wszczęcia postępowania upadłościowego związanych z ustaleniem przyczyn niewypłacalności proponuje się odejście od wąskiego, a zarazem nieostrego kryterium okoliczności „wyjątkowych” i „niezależnych od dłużnika” (art. 491<sup>3</sup> ust. 1 p.u.n.). Ogłoszenie upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej powinno być wykluczone tylko w tych przypadkach, w których dłużnik doprowadził do niewypłacalności lub zwiększył stopień już istniejącej niewypłacalności umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa. Zmiana ta będzie oznaczała liberalizację przesłanek ogłoszenia upadłości, jak też ich oparcie na kryteriach mających lepszą podstawę w prawie cywilnym. Jednocześnie odniesienie się już w przesłance ogłoszenia upadłości do przypadków zwiększenia przez dłużnika stopnia już istniejącej niewypłacalności pozwoli na rezygnację z obecnych negatywnych przesłanek zaciągnięcia zobowiązania przez dłużnika będącego już w stanie niewypłacalności oraz rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie konsumenta lub za jego zgodą (art. 491<sup>3</sup> ust. 1 p.u.n.). Automatyzm w wykluczaniu oddłużenia z tych powodów w wielu przypadkach jest krzywdzący dla dłużnika (np. zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego, rozwiązanie umowy o pracę w drodze porozumienia stron w celu podjęcia lepiej płatnego zajęcia). Wskazane jest zatem ich zastąpienie ogólną przesłanką umożliwiającą sądowi kompleksową ocenę zachowania dłużnika zarówno na przedpolu niewypłacalności, jak i po jej wystąpieniu;
- b) Modyfikacja i ograniczenie negatywnych przesłanek ogłoszenia upadłości z art. 491<sup>3</sup> ust. 2 p.u.n. Przesłanki te zostaną ograniczone do przypadków wskazujących na nierzetelność dłużnika, w szczególności stwierdzoną na podstawie odmowy oddłużenia we wcześniejszym postępowaniu lub uznania przez sąd czynności dłużnika za dokonaną z pokrzywdzeniem wierzycieli;
- c) Wprowadzenie nowej, negatywnej przesłanki wszczęcia postępowania, tj. niedochowania przez dłużnika obowiązku złożenia w ustawowym terminie wniosku o ogłoszenie upadłości w okresie, gdy prowadził działalność gospodarczą. Regulacja ta będzie dotyczyć byłych przedsiębiorców oraz reprezentantów osób prawnych, którzy mieli obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Celem jego wprowadzenia jest ograniczenie ryzyka obejścia prawa przez byłych członków zarządu czy byłych przedsiębiorców, którzy mogliby unikać odpowiedzialności odszkodowawczej za niezłożenie wniosku o ogłoszenie upadłości poprzez „ucieczkę” w upadłość konsumencką;

- d) Umożliwienie sądowi uwzględnienia wniosku o ogłoszenie upadłości mimo zaistnienia pewnych negatywnych przesłanek ogłoszenia upadłości, gdy będzie to uzasadnione szczególnymi okolicznościami;
- e) Wprowadzenie możliwości wszczęcia postępowania w przypadku, gdy niewypłacalny konsument ma jednego wierzyciela (obecnie możliwe w sytuacji, kiedy dłużnik ma co najmniej dwóch wierzycieli);
- f) Uproszczenie wymogów formalnych wniosku o ogłoszenie upadłości;
- g) Wprowadzenie szczególnych zasad ustalania wynagrodzenia syndyka;
- h) Wprowadzenie możliwości tymczasowego pokrywania kosztów postępowania przez Skarb Państwa w przypadku, gdy majątek dłużnika ani jego bieżące wynagrodzenie nie wystarczają na pokrycie tych kosztów. Wierzytelność Skarbu Państwa z tego tytułu będzie uwzględniana w planie spłaty wierzycieli, co zapewni w większości przypadków odzyskanie przez Skarb Państwa tymczasowo wyłożonych środków. Od tej zasady będzie można odejść jedynie w razie odstąpienia od ustalenia planu spłaty i umorzenia zobowiązań bez planu spłaty (możliwego wyjątkowo w sytuacji oczywistego braku jakichkolwiek zdolności zarobkowych upadłego)<sup>8</sup>;
- i) Rezygnacja z dokonywania ogłoszeń w prasie oraz przeniesienie wszelkich obwieszczeń dokonywanych w postępowaniu do CRU;
- j) Wprowadzone zostaną nowe etapy i warianty przebiegu postępowania upadłościowego. Postępowanie upadłościowe prowadzone wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej będzie podzielone na trzy zasadnicze etapy:
  - Postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości - kończąc ten etap sąd wyda postanowienie o ogłoszeniu upadłości, w którym sąd może jednocześnie dopuścić dłużnika do zawarcia układu z wierzycielami;
  - Właściwe postępowanie upadłościowe, prowadzone w celu zaspokojenia wierzycieli. W razie dopuszczenia dłużnika do zawarcia układu będzie się ono toczyło według odpowiednio stosowanych przepisów Prawa upadłościowego o układzie w upadłości, z drobnymi modyfikacjami uwzględniającymi fakt, że dłużnik nie jest przedsiębiorcą. Układ może przewidywać także częściową likwidację majątku dłużnika, jak również umożliwić dłużnikowi uzgodnienie z wierzycielami rozwiązania zakładającego zachowanie przez niego lokalu mieszkalnego. W postępowaniu obejmującym likwidację majątku dłużnika przy likwidacji mieszkania upadłego zostanie na jego wniosek wydzielona kwota odpowiadająca przeciętnemu czynszowi najmu lokalu mieszkalnego za okres od 12 do 24 miesięcy;
  - Ustalenie planu spłaty, wykonanie planu spłaty i umorzenie zobowiązań (spłata w okresie maksymalnie 36 miesięcy, fakultatywne uchylene planu przez sąd). Planu spłaty nie ustala się w sytuacji, gdy doszło do zawarcia i zatwierdzenia układu. Układ

---

<sup>8</sup> W takiej sytuacji sąd obciąży tymczasowo wyłożonymi kosztami Skarb Państwa. Wobec planowanej rezygnacji z płatnych obwieszczeń nie będą to jednak koszty wysokie – według szacunkowych obliczeń nie powinny one przekroczyć kwoty ok. 2-3 tys. zł w przypadku jednego postępowania, a w przypadku osób nie posiadających jakiegokolwiek majątku nadającego się do likwidacji mogą być nawet niższe niż 1.000 zł,

pełni bowiem funkcje analogiczne do planu spłaty, regulując kompleksowo kwestię zobowiązań upadłego. Przepisy o wykonywaniu układu pełnią funkcję analogiczną do przepisów o wykonaniu planu spłaty. Planu spłaty nie ustala się również w sytuacji, gdy sytuacja upadłego w oczywisty sposób wskazuje na niemożność dokonania jakichkolwiek spłat (np. przewlekła nieuleczalna choroba pozbawiająca zdolności zarobkowania). W tym ostatnim przypadku sąd umarza zobowiązania upadłego bez ustalenia planu spłaty, a ewentualnymi tymczasowo pokrytymi przez Skarb Państwa kosztami postępowania upadłościowego ostatecznie obciąża się Skarb Państwa;

- k) Wprowadzenie nowych regulacji dotyczących umorzenia postępowania (art. 491<sup>4</sup> p.u.n.) polegających na:
- fakultatywności umorzenia postępowania,
  - obowiązku wysłuchania upadłego i syndyka,
  - możliwości umorzenia postępowania w razie ujawnienia już po ogłoszeniu upadłości takiego zachowania upadłego, które wykluczałoby ogłoszenie upadłości konsumenckiej *ab initio*,
  - możliwości umorzenia postępowania na wniosek upadłego (odpowiednio na zgodny wniosek małżonków, jeśli sprawy były połączone do wspólnego rozpoznania).
- l) Wyłączenie możliwości umorzenia postępowania z powodu braku majątku wystarczającego na pokrycie jego kosztów lub na zgodny wniosek wierzycieli;
- m) Złagodzenie zakazu powtórnego oddłużenia w okresie 10 lat - w miejsce absolutnego zakazu wprowadzi się fakultatywną negatywną przesłankę ogłoszenia upadłości w postaci upływu 10 lat od poprzedniego skorzystania przez upadłego z umorzenia zobowiązań w postępowaniu upadłościowym, chyba że do niewypłacalności upadłego doszło pomimo dochowania przez niego należytej staranności. Propozycja ta wynika z potrzeby uwzględnienia w upadłości konsumenckiej koncepcji tzw. zasłużonego nowego startu, analogicznej do koncepcji „nowej szansy” w przypadku przedsiębiorców<sup>9)</sup>;
- n) Liberalizacja zasad dokonywania przez upadłego czynności prawnych w okresie wykonywania planu spłaty. Wprowadzony zostanie zakaz podejmowania czynności, które mogłyby znacznie pogorszyć zdolność upadłego do wykonania planu spłaty. W szczególnie uzasadnionych przypadkach (jak np. konieczność poniesienia znacznych wydatków w związku z leczeniem) sąd będzie miał możliwość wyrażenia zgody na taką czynność, albo jej zatwierdzenia;
- o) Uelastycznienie zasad wykonywania planu spłaty oraz jego zmiany. W szczególności, uchylenie planu spłaty równoznaczne z odmową oddłużenia powinno być stosowane jedynie w razie poważnych naruszeń obowiązków upadłego. Zmiana planu spłaty powinna być dopuszczalna także w przypadku trwałych przeszkód w jego wykonywaniu. W skrajnych niezawinionych przez upadłego dłużnika przypadkach (np. ciężka choroba pozbawiająca upadłego zdolności zarobkowania) sąd powinien mieć możliwość uchylenia planu spłaty z jednoczesnym umorzeniem jego pozostałych niezaspokojonych zobowiązań.

Zmianom w p.u.n. towarzyszyć też będzie zmiana w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przewidująca obniżenie z 200 zł do 40 zł opłaty od wniosku o ogłoszenie upadłości konsumenckiej.

---

<sup>9)</sup> Patrz: dokument opracowany w Ministerstwie Gospodarki pt. „Polityka nowej szansy”.

29. Uchylone zostaną przepisy Części czwartej p.u.n. „Postępowanie naprawcze w razie zagrożenia niewypłacalnością”.

30. Utworzony zostanie Centralny Rejestr Upadłości (CRU), elektroniczny serwis pełniący zarazem funkcję miejsca publikacji oficjalnych obwieszczeń i ogłoszeń w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych, jak również portalu informacyjnego dla przedsiębiorców.

Obecnie o większości decyzji i orzeczeń wydawanych w toku postępowania upadłościowego wierzyciele dowiadują się z obwieszczeń w prasie (zwykle dzienniki lokalne) i Monitorze Sądowym i Gospodarczym oraz poprzez osobiste przeglądanie akt upadłościowych (por. art. 220 i art. 221 p.u.n.). Proponuje się, aby CRU był jedynym miejscem zamieszczania obwieszczeń w toku prowadzonego postępowania, z wszelkimi tego skutkami. Umieszczanie informacji o treści orzeczeń (decyzji) podjętych w toku postępowania w kompleksowym i dostępnym w Internecie rejestrze pozwoli na bieżące śledzenie prowadzonego postępowania przez wszystkich uczestników oraz osoby zainteresowane.

W CRU będzie udostępnianych również szereg istotnych informacji dla uczestników postępowania, takich jak: dane sądów upadłościowych, syndyków i biegłych, wykazy spraw upadłościowych z możliwością wyszukiwania, fakultatywne wzory pism oraz formularzy.

Korzystanie z CRU będzie bezpłatne.

Za budowę, wdrożenie i prowadzenie CRU odpowiadać będzie Ministerstwo Sprawiedliwości.

31. Proponuje się nadto wprowadzenie elektronicznych, półautomatycznych, formularzy, które pozwolą na generowanie i przesyłanie pism drogą elektroniczną, jak i „tradycyjną”.

Formularze byłyby co do zasady fakultatywne, z wyjątkiem formularza dotyczącego sprawozdania ostatecznego syndyka, którego stosowanie byłoby obligatoryjne (jednolity wzór takiego sprawozdania ułatwi porównywanie wyników poszczególnych postępowań upadłościowych oraz pracy syndyków).

## **VI. Zmiany w innych ustawach**

1. **W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.)**

Należy zmienić przepisy regulujące skutki ogłoszenia upadłości dla toczących się postępowań cywilnych oraz wprowadzić przepisy regulujące skutki otwarcia postępowań restrukturyzacyjnych dla będących w toku postępowań cywilnych oraz postępowań egzekucyjnych, tak aby zapewnić spójność i jednolitość regulacji.

2. **W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2001, Nr 124, poz. 1361, z późn. zm.)**

a) Należy w sposób jasny i nie pozostawiający wątpliwości przesądzić o stosowaniu zasady pierwszeństwa w przypadku kolizji praw osobistych i roszczeń ujawnionych w księdze wieczystej (w szczególności roszczenia nabywcy lokalu od dewelopera) z

ograniczonymi prawami rzeczowymi. Obecny przepis art. 20 u.k.w.h. reguluje wprost jedynie zasadę pierwszeństwa pomiędzy prawami osobistymi i roszczeniami.

- b) W odniesieniu do ujawnienia roszczenia z umowy deweloperskiej w księdze wieczystej należy ponadto wyłączyć stosowanie art. 19 u.k.w.h. przewidującego możliwość wykreślenia wpisu roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości na jednostronne żądanie właściciela lub wieczystego użytkownika po upływie roku od dnia wpisu, jeżeli w tym terminie nie złożono wniosku o wpis prawa, którego dotyczy roszczenie. Ujawnienie w księdze wieczystej roszczeń nabywcy z umowy deweloperskiej powinno zostać utrzymane, chroniąc nabywcę, przez cały okres prowadzenia przedsięwzięcia deweloperskiego, aż do wykonania umowy albo rozliczenia stron po odstąpieniu od niej.

Proponowane zmiany u.k.w.h. mają fundamentalne znaczenie dla efektywności zaproponowanej konstrukcji postępowania upadłościowego oraz restrukturyzacyjnego prowadzonego w stosunku do deweloperów.

**2. W ustawie z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.)**

W zakresie art. 128 i art. 130 nastąpi wyraźne ujęcie odpowiedzialności członków zarządu wobec wierzycieli za niewypełnienie obowiązków wskazanych w art. 130 § 2 oraz § 4. Zasady tej odpowiedzialności będą ukształtowane w sposób tożsamy z odpowiedzialnością członków zarządu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

**3. W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 , z późn. zm.)**

W kwestii istnienia obowiązku zamieszczenia w umowie deweloperskiej wniosku o wpis do księgi wieczystej wynikających z niej roszczeń nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, o których mowa w art. 23 ust. 2 u.o.p.n., na tle obecnie obowiązujących przepisów brak jest jednolitego stanowiska w doktrynie, co skutkować może niejednolitą praktyką notarialną. W celu przeciwdziałania temu niepożądanemu zjawisku, niekorzystnemu z punktu widzenia bezpieczeństwa nabywców lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, proponuje się zmianę w obrębie przepisu art. 92 § 4 ustawy – Prawo o notariacie, polegającą na poszerzeniu katalogu wymienionych w nim aktów notarialnych o przypadek aktu obejmującego umowę deweloperską, z wyłączeniem przypadków, gdy deweloper nie jest właścicielem nieruchomości, na której ma być realizowana budowa.

**4. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 74, poz. 397, z późn. zm.)**

Należy wprowadzić zasadę, że dopłat wpłacanych przez nabywców lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych w ramach postępowania upadłościowego albo restrukturyzacyjnego prowadzonego wobec dewelopera nie traktuje się jako przychodu dewelopera.

5. **W ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.)** – w zakresie niezbędnym do uwzględnienia zmian związanych z wprowadzeniem postępowań restrukturyzacyjnych.
6. **W ustawie z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.)**  
Proponuje się wprowadzenie następujących zmian:
  - a) Doprecyzowanie w art. 299 k.s.h., iż w przypadku, gdy egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają solidarnie wobec jej wierzycieli za wyrządzoną im szkodę. Członek zarządu będzie mógł się uwolnić od tej odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub wnioski o otwarcie postępowania układowego lub sanacyjnego, albo że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub wniosku o otwarcie postępowania układowego lub sanacyjnego nastąpiło nie z jego winy. Jednocześnie wprowadzone zostanie domniemanie, analogiczne jak w przypadku propozycji dotyczącej zmiany art. 21 p.u.n., że szkoda obejmuje wysokość niezaspokojonego roszczenia wierzyciela wobec spółki.
  - b) Objęcie likwidatorów odpowiedzialnością na zasadzie art. 299 k.s.h.
7. **W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.)** – w zakresie związanym z wprowadzeniem nowych rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych oraz nowych rozwiązań w zakresie kosztów, sygnalizowanych wyżej (w szczególności w pkt V.5 i V.28).
8. **W ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 158, poz. 1121, z późn. zm.)** – w zakresie niezbędnym do uwzględnienia zmian związanych z wprowadzeniem postępowań restrukturyzacyjnych.
9. **W ustawie z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. z 2007 r. Nr 123, poz. 650, z późn. zm.)**  
Zmiany związane będą głównie z terminologią. Proponuje się bowiem zastąpienie nazwy „licencja syndyka” nazwą „licencja doradcy restrukturyzacyjnego”. Zmiana nazewnictwa ma na celu uwidocznienie priorytetu postępowań restrukturyzacyjnych i dostosowanie nazewnictwa do nowej struktury postępowań dotyczących niewypłacalnego dłużnika (cztery postępowania restrukturyzacyjne).
10. **W ustawie z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. Nr 232, poz. 1377)**  
Należy zapewnić odpowiednie zabezpieczenie roszczeń nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego wynikających z odstąpienia od umowy deweloperskiej, tak aby uzyskał on pozycję porównywalną z wierzycielem zabezpieczonym rzeczowo. W toku postępowania upadłościowego zaspokojenie nabywców, którzy odstąpili od umowy (np. wykonując swoje uprawnienie z art. 29 u.o.p.n.) albo w sytuacji, gdy syndyk nie kontynuuje przedsięwzięcia deweloperskiego, zostanie zagwarantowane na zasadach prawa odrębności (na

podstawie odrębnego planu podziału sumy uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości, na której było prowadzone przedsięwzięcie deweloperskie).

#### **11. W innych ustawach przewidujących pozbawienie lub zawieszenie licencji i zezwoleń przysługujących upadłemu**

Obecnie w różnych ustawach szczególnych regulowane są skutki ogłoszenia upadłości dla koncesji, licencji i zezwoleń przysługujących dłużnikowi. Dotyczy to np. ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. Dz. U. 2011, poz. 226) czy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (Dz. U. Nr 17, poz. 1039). Postuluje się, aby w ustawach tych zrezygnować z automatycznego lub uznaniowego pozbawienia dłużnika tych uprawnień, ponieważ utrata przez dłużnika koncesji, licencji i zezwoleń prowadzi często do niemożliwości prowadzenia działalności gospodarczej, co jest zjawiskiem dla gospodarki niekorzystnym. Proponuje się też, aby w razie zbycia przedsiębiorstwa upadłego, koncesje, licencje i zezwolenia przechodziły na nabywcę z mocy prawa, jeśli nabywca uzyskał promesę ich przejścia.

#### **VII. Termin wejścia w życie**

Mając na uwadze systemowy charakter wprowadzanych zmian proponuje się, aby nowe przepisy weszły w życie po upływie sześciomiesięcznego *vacatio legis*.

Taki termin wydaje się wystarczający także dla wdrożenia CRU. Jednakże w tym zakresie nie można wykluczyć, że w toku dalszych prac legislacyjnych zaistnieje potrzeba określenia terminu wejścia w życie w inny sposób, jeżeli ze względów technicznych budowa i wdrożenie CRU, w obecnie zakładanym terminie okaże się niemożliwe.



1. Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Gospodarki  
 Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Ministerstwem Gospodarki

2. Nazwa dokumentu, data utworzenia  
 Projekt założeń projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne

3. Jaki problem jest rozwiązany? (maksymalnie 20 słów)

Badania Międzynarodowe (Doing Business) i statystyki krajowe wskazują, na wzrost liczby składanych wniosków o ogłoszenie upadłości obejmujących likwidację majątku upadłego, niesatysfakcjonującą liczbę wniosków o otwarcie postępowania układowego i postępowania naprawczego, a także znikomą liczbę postępowań zwanych „upadłością konsumencką”. Ponadto badania aktywne wskazują na dalece niezadawalające współczynniki zaspokojenia wierzycieli z masy upadłości oraz wysoki współczynnik oddalenia wniosków o ogłoszenie upadłości z uwagi na ubóstwo masy. Uwidacznia to potrzebę gruntownej rekonstrukcji instytucji upadłości w prawie polskim.

4. Źródło:

- exposé Premiera
- decyzja PRM/RM
- strategię rozwoju

"Polityka nowej szansy"  
 (projekt)

- prawo UE
- orzeczenie TK
- upoważnienie ustawowe
- inne (jakie?)

Dyrektywa 24/2001/WE

5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE

Co do zasady projekt nie implementuje prawa UE - za wyjątkiem doprecyzowania przepisów dotyczących wezwań do zgłaszania wierzytelności przez zamieszkałych lub mających siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub EFTA wierzycieli banku krajowego lub banku zagranicznego, zapewniającego pełną implementację dyrektywy 24/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (art. 14) - w tym zakresie nie wprowadza rozwiązań wychodzących poza wymagania dyrektywy.

6. Rekomendowane rozwiązania i ocena

Rekomenduje się m. in.:

- a) wprowadzenie w ustawie „Prawo restrukturyzacyjne” czterech rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych (Postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia układu, Przyspieszone postępowanie układowe, Postępowanie układowe, Postępowanie sanacyjne); Oczekuje się efektu w postaci wzrostu odsetka przedsiębiorstw objętych postępowaniami restrukturyzacyjnymi w stosunku do likwidowanych.
- b) zredefiniowanie w ustawie „Prawo upadłościowe” definicji stanu niewypłacalności, przy uwzględnieniu podstawy związanej z płynnością finansową dłużnika, jak również z nadmiernym zadłużeniem, redukcję formalizmu postępowań upadłościowych, utworzenie centralnej platformy internetowej - Centralny Rejestr Upadłości (CRU) racjonalizującej zasady dokonywania obwieszczeń i doręczeń, rezygnację z górnego limitu wynagrodzenia syndyka, likwidację uprzywilejowania wierzycieli publicznoprawnych oraz usprawnienie instytucji tzw. „upadłości konsumenckiej”.

7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu

Z uwagi na regulację funkcjonowania instytucji upadłości w aktach prawnych rangi ustawowej, nie jest możliwe rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisłacyjne.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych

	w tys PLN					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Koszty wynikające z wprowadzenia możliwości tymczasowego pokrywania kosztów postępowania przez Skarb Państwa oraz obniżenia kosztów wpisu z 200 zł do 40 zł - efekt netto ("upadłość konsumencka") [szacunek najbardziej prawdopodobny, w nawiasach kwadratowych szacunki minimalne i maksymalne]	0	0	-54 [-53 do -58]	-43 [28 do -58]	-28 [-8 do -58]	-14 [+20 do -58]
Budowa i wdrożenie oraz rozwój i utrzymanie CRU [szacunek DIRS]	-809,7	-1500	-1500	-1500	-1500	-1500
Utracone wpływy do budżetu państwa z tytułu publikowania ogłoszeń i obwieszczeń, które dotychczas następowało odpłatnie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym [szacunek na podstawie danych przedstawionych przez DIRS]	0	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000

Koszty wynikające z likwidacji uprzywilejowania wierzytelności publicznoprawnych (przy założeniu niezmiennosci pragmatyki pracy administracji podatkowej)	0	Przy założeniu niezmienionej pragmatyki pracy organów podatkowych, możliwe jest zmniejszenie współczynników zaspokojenia należności publicznoprawnych z ok. 30 do ok. 10 proc. Należy jednak podkreślić, że organy te dysponują w obecnym stanie prawnym skutecznymi instrumentami umożliwiającymi im egzekucję tych należności w trybie administracyjnym. Ich wykorzystanie zminimalizuje potencjalny niekorzystny wpływ proponowanych rozwiązań na SFP.					
Korzyści wynikające z zachowania miejsc pracy w podmiotach objętych upadłością układową [szacunek najbardziej prawdopodobny, w nawiasie kwadratowym szacunek optymistyczny]	0	<table border="1"> <tr> <td>0</td> <td>100 000 [200 000]</td> <td>200 000 [400 000]</td> <td>300 000 [600 000]</td> <td>400 000 [850 000]</td> </tr> </table>	0	100 000 [200 000]	200 000 [400 000]	300 000 [600 000]	400 000 [850 000]
0	100 000 [200 000]	200 000 [400 000]	300 000 [600 000]	400 000 [850 000]			
Średnioterminowe korzyści ze względu na wpływ z podatku CIT	0	Należy oczekiwać, że wzrost popularności postępowań układowych doprowadzi także, w perspektywie średniokresowej, do zachowania wpływów z tytułu podatku CIT odprowadzonego przez zachowane w obrocie przedsiębiorstwa. Na obecnym etapie prac nie jest jednak możliwe dokonanie wiarygodnego szacunku ich wartości, z uwagi na brak danych o kwotach CIT płaconego przez przedsiębiorstwa objęte układem (odniesienie „średnich” kwot CIT płaconych przez przedsiębiorstwo rodzi ryzyko znacznego zawyżenia szacunku).					
Korzyści wynikające z umożliwienia osobom obciążonym bardzo wysokimi długami wyjścia z szarej strefy	0	Proponowane rozwiązania zmierzające do usprawnienia instytucji „upadłości konsumenckiej” prawdopodobnie przełożą się na wzrost wpływów podatkowych (PIT) wynikających z wyjścia z szarej strefy osób obciążonych bardzo wysokimi długami przebywających obecnie w szarej strefie. Można oczekiwać, że wynagrodzenia tych osób (obecnie zbliżone do wynagrodzenia minimalnego z uwagi na unikanie egzekucji komorniczej) zbliżyłyby się do przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce.					
<p>W zakresie szacunku efektu zmian zasad funkcjonowania „upadłości konsumenckiej” rozważano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Scenariusz pesymistyczny – proponowane rozwiązanie nie funkcjonuje - liczba wniosków o ogłoszenie upadłości pozostaje na średnim poziomie z ostatnich lat (ok. 300 rocznie),</li> <li>- Scenariusz optymistyczny – zainteresowanie upadłością konsumencką rozwija się analogicznie do sytuacji w Niemczech na początku lat 2000,</li> <li>- Scenariusz pośredni - szacunek ekspercki.</li> </ul> <p>W oparciu o szacunek ekspercki (członkowie Zespołu Ministra Sprawiedliwości ds. Nowelizacji Prawa Upadłościowego i Naprawczego) założono, że w 20 proc. złożonych wniosków zostanie ogłoszona upadłość. Dalej, jedynie w połowie przypadków zaistnieje konieczność tymczasowego pokrycia kosztów postępowania przez skarb państwa, zaś 90 proc. wyłożonych kosztów zostanie następnie odzyskane w wyniku likwidacji majątku dłużnika (jako że koszty postępowania stanowią pierwszą kategorię zaspokojenia).</p>							
<p>W zakresie szacunku konsekwencji likwidacji uprzywilejowania wierzytelności publicznoprawnych, przeprowadzono symulację zastosowania nowych przepisów na danych uzyskanych w toku badań aktowych postępowań upadłościowych z lat 2004 – 2010, opublikowanych przez Babiarsz-Mikulską, Czapracką i Morawską (2012). Należy zwrócić uwagę, że (a) nie jest możliwe oszacowanie wartości bezwzględnych kosztów, z uwagi na brak informacji o wysokości odzyskiwanych wierzytelności publicznoprawnych, (b) badania dotyczyły wyłącznie upadłości spółek handlowych, (c) przyjmuje się założenie, że przyszłe postępowania będą przypominały te przeanalizowane. Wydaje się jednak, że przeprowadzona symulacja odzwierciedla skalę efektu wywołanego przez proponowane zmiany.</p>							
<p>W zakresie szacunku efektu zmian zasad funkcjonowania postępowań w przedmiocie zawarcia układu rozważano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Scenariusz pesymistyczny (rozpatrywany także jako wariant "bez reformy" – proponowane rozwiązanie nie funkcjonuje – liczba postępowań utrzymuje się na obecnym, typowym poziomie (średnia 7 – letnia - ok. 100 rocznie),</li> <li>- Scenariusz optymistyczny – szacunek ekspercki poparty case study reform francuskich z 2005 r - patrz opis w pkt. 14. (zakładany jest (i) wzrost liczby postępowań ogółem o ok. 25 proc w ciągu 5 lat na skutek wprowadzenia mechanizmów wczesnego ostrzegania oraz odformalizowania instytucji upadłości oraz (ii) wzrost udziału postępowań układowych z obecnych ok. 10 procent do 30 procent),</li> <li>- Scenariusz realistyczny – szacunek ekspercki ograniczający skalę wskazanych powyżej mechanizmów (wzrost liczby postępowań ogółem o 20 proc, wzrost udziału postępowań układowych do ok. 20 proc).</li> </ul>							
<p>Znając średnią liczbę zatrudnionych tracących pracę w wyniku likwidacji przedsiębiorstwa i mnożąc ją przez liczbę uratowanych (poprzez zawarcie układu) przedsiębiorstw otrzymujemy liczbę uratowanych miejsc pracy. Korzyścią dla budżetu będą transfery składek i podatku dochodowego oraz brak konieczności wypłaty zasiłku dla bezrobotnych, poniesienia kosztów znalezienia przez nich pracy oraz zapewnienia opieki zdrowotnej. Wysokość wszelkich składek i podatku dochodowego określana jest mianem klina podatkowego. Mnożąc wartość klina podatkowego, obliczonego poprzez odjęcie składek i podatku od wartości średniego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw, przez liczbę zwolnionych pracowników otrzymujemy miesięczną wartość strat budżetu państwa z powodu braku wpływów ze składek i podatków. Drugą część kosztów dla budżetu stanowią wydatki z funduszu pracy na zasiłki, ubezpieczenie społeczne i chorobowe, aktywizację itp. Z wykorzystaniem danych z tabeli „Przychody i wydatki z Funduszu Pracy w latach 2005 – 2012 r. plan na 2013 r.” MPIPS wynika, że koszty te na 1 bezrobotnego wynoszą ok. 409,61 zł/mies. Mnożąc sumę tych wartości przez liczbę zachowanych miejsc pracy otrzymujemy miesięczną wartość korzyści dla budżetu państwa. Na podstawie badań rynku pracy wiemy, że przeciętny czas znalezienia pracy wynosi 10,7 miesięcy.</p>							

Utrata wpływów z podatku CIT w odniesieniu do przedsiębiorstw

Ponieważ postępowania upadłościowe dotyczą głównie dużych i średnich przedsiębiorstw oczywiście nie oznacza to, że najmniejsze przedsiębiorstwa nie upadają, a jedynie że koszty ich formalnej likwidacji są tak wysokie, że nie przeprowadza się postępowań upadłościowych, do obliczeń wpływów podatkowych wykorzystano wartość podatku CIT (z pominięciem wpływów PIT).

Wpływy z podatku CIT w 2011 r. wyniosły ok. 30 mld zł, a jednocześnie liczba dużych i średnich przedsiębiorców wyniosła ok. 37 tys. (31,5 średnich i 5,5 tys dużych – dane PARP). Oznacza to że na przedsiębiorstwo przypada średnio 810 tys zł zapłaconego podatku.

Szacunki w zakresie budowy i wdrożenia systemu CRU oraz wpływu na SFP zaniechania publikowania ogłoszeń i obwieszczeń, które dotychczas następowało odpłatnie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym - za Departamentem Informatyzacji i Rejestrów Sądowych MS. Źródłem pokrycia kosztów budowy i wdrożenia CRU będzie Program Operacyjny Kapitał Ludzki Priorytet V Dobre Rządzenie PWP Edukacja w dziedzinie zarządzania czasem i kosztami postępowań sądowych – case management realizowany przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Po dokonaniu wdrożenia podstawowej wersji CRU, która ma pełnić jedynie funkcje prezentacji danych o postępowaniach upadłościowych, system zostanie przekazany Ministerstwu Sprawiedliwości. Następnie, CRU prowadzony będzie przez MS we współpracy z sądami, w szczególności z Centrum Kompetencji i Informatyzacji Sądownictwa – II Oddziałem Informatycznym Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, a jego rozwój i utrzymanie będzie finansowane w ramach limitu wydatków na zadania informatyczne z Części 15 budżetu państwa.

#### 9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe) i pozafinansowe	Koszty (finansowe)
Przedsiębiorstwa objęte postępowaniem restrukturyzacyjnym lub upadłościowym	50 - 200 [100 - 400]	Zmniejszenie odsetka przedsiębiorstw, które zaprzestają działalności a nie są poddane likwidacji, implementacja polityki "drugiej szansy" dla przedsiębiorców, ograniczenie zjawiska stygmatyzacji, eliminacja kosztów związanych z drukiem ogłoszeń prasowych w toku postępowania - kwota rzędu 0,4 mln zł rocznie w początkowym okresie obowiązywania ustawy (ok. 700 przedsiębiorstw x ok. 600 zł)	
Przedsiębiorstwa - wierzyciele		Ograniczenie skali zatorów płatniczych, zwiększenie współczynnika zaspokojenia niezabezpieczonych wierzytelności prywatnoprawnych (z kilku do kilkunastu procent)	
Zatrudnieni w przedsiębiorstwach objętych postępowaniem układowym	4 000 - 16 000 [8 000 - 33 000]	Zachowanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach przeżywających trudności	
Konsumenci objęci upadłością	kilkadziesiąt - kilkaset osób w kolejnych latach obowiązywania ustawy	Umożliwienie powrotu z szarej strefy osób obciążonych bardzo wysokim zadłużeniem	

10. **Instytucja upadłościowa**

Pod względem statystyk stopy zaprzestanie prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa Polska nie ustępuje rozwiniętym krajom Unii Europejskiej, jednak pod względem odsetka upadłości ustępuje im o rząd wielkości. Świadczy to o niedostosowaniu tej instytucji do wymogów współczesnej gospodarki i jej niekorzystnym wpływie na konkurencyjność. Instytucja upadłości w Polsce nie jest zatem adekwatna do potrzeb obrotu gospodarczego: odsetek upadłości, w porównaniu z rozwiniętymi krajami UE, jest niewielki, tymczasem w rzeczywistości na rynku zaprzestaje prowadzenia działalności gospodarczej bez przeprowadzenia jakiegokolwiek formy likwidacji (upadłości, likwidacji w oparciu o przepisy k.s.h.) porównywalny odsetek przedsiębiorstw.

11. **Czy zmiany...**

TAK  NIE

zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu  
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz: proponowane zmiany doprowadzą do zmniejszenia formalizmu i rygoryzmu postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, zmniejszy się ilość obowiązków formalnych nakładanych na przedsiębiorców, procedury zostaną uproszczone

12. **Czy projekt wprowadzi...**

TAK  NIE

zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu  
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz: zakłada się co prawda wprowadzenie nowych - alternatywnych - rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych, ale nie jest to równoznaczne z nałożeniem na przedsiębiorcę obowiązku korzystania z nich: wybór procedury, najbardziej odpowiadającej przedsiębiorcy, będzie należał do niego.

13. **Jestli projekt...**

Nie dotyczy - patrz wyjaśnienie w pkt 11 i 12.

14. **Jak postąpił...**

Co do zasady można wyróżnić modele postępowań upadłościowych nastawione na ochronę interesów wierzycieli (a więc stawiające sobie za cel możliwie szybką likwidację majątku upadłego i maksymalne zaspokojenie wierzycieli – np. model niemiecki, na którym wzorowano wiele rozwiązań przewidzianych w aktualnie obowiązującej ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze) oraz nastawione na ochronę przedsiębiorców - sanację dłużnika oznaczającą pozostawienie go w obrocie gospodarczym lub wdrożenie tzw. polityki drugiej szansy (system amerykański, w prawodawstwie kontynentalnym ewoluujące w tym kierunku rozwiązania francuskie). Proponowane zmiany stanowią reorientację polskiego systemu w kierunku modelu nastawionego na ochronę interesów przedsiębiorcy - dłużnika.

W zakresie rozwiązań szczegółowych proponowane odformalizowane postępowania w przedmiocie zawarcia układu koresponduje ze zmianami wprowadzonymi w 2005 r. do prawodawstwa francuskiego. Proponowanemu postępowaniu w przedmiocie zatwierdzenia układu (zawarcie "ugody" z szeroką grupą wierzycieli przed sądem) wydaje się pod wieloma względami odpowiadać tzw. procédure de sauvegarde. Zmianom towarzyszyło także odformalizowanie postępowań układowych a także likwidacyjnych (w tym wprowadzenie, nieimplementowanego w projekcie uproszczonego postępowania likwidacyjnego). Analogiczne reformy przeprowadzono także w ostatnich latach we Włoszech i Hiszpanii.

Także proponowana w projekcie likwidacja uprzywilejowania wierzytelności publicznoprawnych oparta jest na analogicznych światowych dobrych praktykach w tym zakresie. Rozwiązania takie wprowadzono w Niemczech, Danii, Austrii, Estonii czy Finlandii.

W bardziej ograniczonym zakresie (utrzymano preferencję wybranych wierzytelności publicznoprawnych, np. składek na ubezpieczenie społeczne) przyjęto je także w Anglii, Szkocji, Australii, Kanadzie czy USA. Należy jednak zwrócić uwagę, że istnieją również, np. w Belgii czy Niderlandach, skomplikowane systemy wyróżniające liczne kategorie uprzywilejowane – w tym wierzytelności publicznoprawne. Rozwiązanie takie występuje też np. w Grecji, Ghanie czy Mozambiku.

W kwestii „upadłości konsumenckiej” za prekursora należy uznać liberalne prawodawstwo amerykańskie (znowelizowane w 2005 r. w celu ograniczenia jego nadużyć), które wkrótce stało się światową dobrą praktyką. „Upadłość konsumencka” została wprowadzona na grunt wielu systemów prawa cywilnego, w tym niemieckiego (w 1999 r.), funkcjonuje także w systemie francuskim.

15. **Harmonizacja...**

04.06.13. - opracowania projektu założeń, 07.09.13. - zakończenie konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, 17.10.13. przekazanie projektu na KSRM.

16. **Klasyfikacja...**

Ewaluacja efektów projektu – jednym ze sposobów ceny skuteczności reformy będzie dokonywana corocznie analiza subrankingu raportu Doing Business. Dodatkowo zakłada się przeprowadzenie szczegółowej ewaluacji po roku (wstępnej) dwóch i pięciu latach od wejścia w życie proponowanych zmian. Objętyby ona analizę dynamiki i struktury wpływu i załatwienia wniosków o ogłoszenie upadłości przedsiębiorstw oraz konsumenckiej, wskaźnika czasu trwania postępowań oraz ocenę efektywności wprowadzonych rozwiązań pod kątem zwiększenia zaspokojenia wierzycieli (metodologia ekspercka).

17. **Kontakt merytoryczny:**  
Jolanta Henczel - sędzia, Naczelnik Wydziału Prawa Gospodarczego, Departamentu Prawa Cywilnego MS, tel.: 22 52 12 430, e-mail: henczel@ms.gov.pl;  
Maciej Geromin - ekspert w Wydziale Prawa Gospodarczego, Departamentu Prawa Cywilnego MS, tel.: 22 52 12 514, e-mail: maciej.geromin@ms.gov.pl

18. **Minister/Sekretarz/ Podsekretarz stanu:**  
Michał Królikowski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (jako podmiot wiodący) we współpracy z Mariuszem Haładym, Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Gospodarki