

Uprozczone postępowanie o zatwierdzenie układu w świetle założenia racjonalnego prawodawcy

dr Przemysław Wołowski¹

Na mocy ustawy z 19.6.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19² ustawodawca wprowadził nową procedurę restrukturyzacyjną, której celem jest szybsze i efektywniejsze zawarcie układu przez dłużnika z wierzycielami, z zapewnieniem ochrony słusznych praw wierzycieli³. Niniejsza publikacja została poświęcona analizie wprowadzenia przedmiotowej procedury do systemu prawa restrukturyzacyjnego w kontekście założenia racjonalnego prawodawcy, które oparte zostało na płaszczyźnie intelektualnej oraz aksjologicznej i jako swoista wytyczna przy tworzeniu aktów prawnych ma odzwierciedlenie w rozporządzeniu dotyczącym zasad techniki prawodawczej⁴. Co prawda, jest to idealizujące ujęcie rzeczywistych procesów prawotwórczych, jednak powinno się do niego dążyć⁵ w każdym procesie tworzenia prawa⁶.

Uprozczone postępowanie o zatwierdzenie układu a system prawa restrukturyzacyjnego

Przez system prawa restrukturyzacyjnego⁷ należy rozumieć w pewien sposób uporządkowany, spójny wewnętrznie zbiór norm prawnych, które regulują postępowania restrukturyzacyjne oraz ich skutki prawne, które, co do zasady, są uregulowane w ustawie z 15.5.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne⁸.

Zgodnie z art. 15 DopłKredBankCOVID19U do dnia 30.6.2021 r. podmiot, do którego stosuje się przepisy PrRestr, który zawarł z doradcą restrukturyzacyjnym umowę, o której mowa w art. 210 tej ustawy, może obwieścić w Moni-

torze Sądowym i Gospodarczym o otwarciu postępowania o zatwierdzenie układu prowadzonego w oparciu o przepisy PrRestr znajdujące zastosowanie do postępowania o zatwierdzenie układu ze zmianami wynikającymi z tej ustawy.

Z regulacji tej wynikają dwie istotne kwestie. Po pierwsze, jest to **postępowanie o charakterze czasowym** (efemerycznym), które **może zostać wszczęte do dnia 30.6.2021 r.** Nie zastępuje ono dotychczas istniejących czterech postępowań restrukturyzacyjnych, ale wprowadza piątą procedurę restrukturyzacyjną⁹. Po drugie, **postępowanie to jest modyfikacją postępowania o zatwierdzenie układu z PrRestr.**

Istota postępowania o zatwierdzenie układu sprowadza się do przeprowadzenia pozasądowej procedury w celu przyjęcia układu, na mocy którego będzie przeprowadzona restruktu-

¹ Autor jest starszym referendarzem w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa.

² Dz.U. poz. 1086 ze zm.; dalej jako: DopłKredBankCOVID19U.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 382 i 382-A Sejmu IX kadencji, dostępne na: www.sejm.gov.pl, s. 14.

⁴ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283; dalej jako: TechPrawoR) podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności:

1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;

2) analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;

3) ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;

4) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;

5) zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.

2. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, jeżeli projekt ten nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy w szczególności:

1) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;

2) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy;

3) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;

4) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa;

5) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;

6) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

⁵ Zob. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.

⁶ O. Zachmielewska, *Upadłość konsumenta w świetle domniemania racjonalności ustawodawcy*, PiP Nr 11/2010, s. 96.

⁷ Szerzej na temat systemu prawa np. zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 180–183.

⁸ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 814 ze zm.; dalej jako: PrRestr.

⁹ R. Adamus, *Uprozczone postępowanie restrukturyzacyjne*. Art. 15–25 Tarczy 4.0. Komentarz, 2020, Legalis, kom. do art. 15 uw. 1.

ryzacja przedsiębiorstwa przechodzącego trudności ekonomiczne. W postępowaniu tym można wyodrębnić trzy etapy, takie jak zawarcie przez dłużnika umowy z osobą posiadającą licencję doradcy restrukturyzacyjnego, która w postępowaniu będzie pełniła funkcję nadzory układu, zebranie głosów od wierzycieli oraz rozpoznanie wniosku o zatwierdzenie układu¹⁰. Postępowanie to kończy się uprawomocnieniem się postanowienia o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia układu, umorzeniu postępowania lub odrzuceniu wniosku.

Z charakterystyki postępowania o zatwierdzenie układu wynika, że jest to najmniej sformalizowane postępowanie restrukturyzacyjne uregulowane PrRestr¹¹. Tak więc jest to *de facto* uproszczona procedura restrukturyzacyjna¹², którą ustawodawca na mocy DopłKredBankCOVID19U jeszcze bardziej uprościł poprzez stworzenie dualizmu prawnego w ramach postępowania o zatwierdzenie układu.

Uwzględniając, że system prawa w pewien sposób to uporządkowany, spójny wewnętrznie zbiór norm prawnych, również pod względem aksjologicznym oraz prakseologicznym, które regulują dane stosunki społeczne, ocena powstania dualizmu prawnego w zakresie postępowania o zatwierdzenie układu jest negatywna, gdyż skutkiem takiego rozwiązania jest faktyczna derogacja postępowania o zatwierdzenie układu uregulowanego w PrRestr. Dłużnik, mając do wyboru, co do zasady, dwie takie same procedury restrukturyzacyjne, uruchomi procedurę, która chroni bardziej jego interesy, czyli uproszczone postępowanie o zatwierdzenie układu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że celem DopłKredBankCOVID19U nie było unicestwienie postępowania o zatwierdzenie układu uregulowanego w PrRestr. Jednak mamy tu do czynienia z tzw. ukrytą funkcją prawa, czyli faktycznymi ubocznymi skutkami unormowania¹³. W świetle § 1 pkt 2 ppkt 4 TechPrawoDR ustawodawca taki skutek uboczny powinien przewidzieć. W konsekwencji powinien rozważyć rezygnację z wprowadzania do systemu prawa restrukturyzacyjnego piątej procedury i ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów.

Uproszczone postępowanie o zatwierdzenie układu a Krajowy Rejestr Zadłużonych

W dniu uchwalenia DopłKredBankCOVID19U oczekiwano na wejście w życie ustawa z 6.12.2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych¹⁴. Zgodnie z art. 36 KRZU w pierwotnym brzmieniu w dniu 1.12.2020 r. miał być uruchomiony Krajowy Rejestr Zadłużonych. Rejestr ten jest rejestrem upadłości w rozumieniu art. 24 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z 20.5.2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego¹⁵ (art. 3 KRZ).

W rejestrze tym ujawnia się m.in. informacje o osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organiza-

cyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – wobec których są albo były prowadzone postępowania restrukturyzacyjne w rozumieniu PrRestr. *De lege lata* za postępowania restrukturyzacyjne w rozumieniu tej ustawy należy uznać postępowanie o zatwierdzenie układu, przyspieszone postępowanie układowe, postępowanie układowe oraz postępowanie sanacyjne (art. 2 PrRestr). Z regulacji zawartych w DopłKredBankCOVID19U również nie wynika, aby informacje o podmiotach, w stosunku do których toczy się uproszczone postępowanie o zatwierdzenie układu, miały być od 1.12.2020 r. ujawniane w Rejestrze Upadłości. Oznacza to, że **od 1.12.2020 r. miał działać Krajowy Rejestr Zadłużonych, a jednocześnie do 30.6.2021 r. byłyby wszczynane i prowadzone postępowania restrukturyzacyjne, które nie będą ujawniane w Rejestrze Upadłości**. Byłoby to istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, gdyż z jednej strony podmioty otrzymałyby komunikat o uruchomieniu Rejestru Upadłości, w którym ujawniane są m.in. postępowania restrukturyzacyjne, a z drugiej strony byłyby prowadzone postępowania restrukturyzacyjne, które nie będą ujawnione w Rejestrze Upadłości.

W konsekwencji takie rozwiązanie, mogło skutkować poważnym naruszeniem praw wierzycieli¹⁶, a przede wszystkim było niespójne pod względem systemowym oraz aksjologicznym. W szczególności niespójność ta jest widoczna, gdy uwzględni się, że w założeniu ustawodawcy Rejestr Upadłości jest rejestrem zupełnym, czyli zawierającym dane o wszystkich postępowaniach restrukturyzacyjnych oraz postępowaniach upadłościowych, w tym również wtórnych postępowaniach upadłościowych¹⁷.

Na mocy przepisów KRZU ma nastąpić elektronizacja postępowań restrukturyzacyjnych. Na elektronizację postępowania restrukturyzacyjnego składa się nie tylko Rejestr Upadłości, który będzie zawierał ustrukturyzowany zbiór

¹⁰ A. Hrycaj [w:] Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, pod red. A. Hrycaj, P. Filipiaka, 2020, Lex/el 2020, kom. do art. 2, uw. 7.

¹¹ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z 15.5.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, druk nr 2824 Sejmu VII kadencji, dostępne na: www.sejm.gov.pl.

¹² P. Wołowski, Charakterystyka uproszczonych postępowań restrukturyzacyjnych, MoP Nr 8/2016, s. 402.

¹³ J. Kruczałak-Jankowska, Ogłoszenie upadłości. Skutki dotyczące zobowiązań w krajowym i transgranicznym postępowaniu upadłościowym, Warszawa 2010, s. 20.

¹⁴ Zob. art. 36 ustawy z 6.12.2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, Dz.U. z 2019 r. poz. 55 ze zm.; dalej jako: KRZU.

¹⁵ Dz.Urz. L Nr 141 z 5.6.2015 r., s. 19.

¹⁶ Opinia Rady Legislacyjnej z 3.7.2020 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw, dostępna na: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-3-lipca-2020-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowym-rejestrze-zadluzonych-oraz-niektorych-innych-ustaw>.

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy z 6.12.2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, druk nr 2637 Sejmu VIII kadencji, s. 22 i 23, dostępne na: www.sejm.gov.pl; dalej jako: uzasadnienie do KRZU; P. Wołowski, Wpływ ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych na jawność postępowania upadłościowego, PPE Nr 7/2020, s. 12 i 13.