



Warszawa, 8 grudnia 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne oraz ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego**

**(druk nr 677)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem nowelizacji jest dostosowanie przepisów ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (zwanej dalej „Prawem restrukturyzacyjnym”), dotyczących pomocy publicznej, do warunków sformułowanych przez Komisję Europejską w procedurze notyfikacji „Programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy w celu ratowania i restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorców”.<sup>1)</sup>

Ustawa ma zapewnić zgodność notyfikowanego programu pomocowego z Komunikatem Komisji – *Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji* (Dz. Urz. UE C 249 z 31.07.2014, str. 1). Nowelizacja umożliwi udzielanie pomocy publicznej na restrukturyzację małym i średnim przedsiębiorcom bez konieczności dokonywania indywidualnej notyfikacji takiej pomocy, a tym samym pozwoli osiągnąć skutek przewidziany w art. 149 Prawa restrukturyzacyjnego. Indywidualna notyfikacja oznaczałaby *de facto*, że – ze względu na długi czas oczekiwania na decyzję Komisji stwierdzającej zgodność pomocy z prawem Unii Europejskiej – nierealne byłoby przeprowadzenie restrukturyzacji ze wsparciem środków publicznych.

W następstwie uchylecia z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, przestało

---

<sup>1)</sup> Program pomocowy obejmował: rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców oraz Prawo restrukturyzacyjne.

obowiązywać rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (z dniem 1 stycznia 2017 r. wyeliminowany został przepis upoważniający do wydania takiego rozporządzenia). W związku z tym, opiniowana ustawa tworzy ogólną podstawę do udzielenia pomocy publicznej na restrukturyzację i ratowanie przedsiębiorstw oraz przywraca upoważnienie ustawowe do wydania przepisów wykonawczych analogicznych do tych, jakie były zawarte w rozporządzeniu, które utraciło moc (dodawany do Prawa restrukturyzacyjnego art. 139a, art. 1 pkt 1 noweli). Nowy art. 139a stanowić ma ogólną podstawę do udzielania przedsiębiorcom: pomocy na restrukturyzację (ust. 1) oraz pomocy na ratowanie lub tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego (ust. 2).

Pomoc na restrukturyzację jest przeznaczona na zrealizowanie planu restrukturyzacyjnego, którego celem jest przywrócenie firmie dobrej kondycji, umożliwiającej funkcjonowanie na rynku. Pomoc na ratowanie, udzielana wyłącznie w formie pożyczki, ma umożliwić przedsiębiorcy funkcjonowanie przez czas, jaki jest konieczny do przygotowania planu restrukturyzacji. Celem tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego (również wyłącznie w formie pożyczki) jest odzyskanie przez przedsiębiorcę płynności, tak aby mógł on zaplanować i wdrożyć działania restrukturyzacyjne, które umożliwią mu odzyskanie długookresowej zdolności do konkurowania na rynku.

O pomoc na restrukturyzację będą mogli się ubiegać zarówno przedsiębiorcy objęci postępowaniem restrukturyzacyjnym, jak i ci, wobec których takie postępowanie nie jest prowadzone. Natomiast o pomoc na ratowanie lub tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne będą mogli ubiegać się wyłącznie przedsiębiorcy, wobec których nie toczy się postępowanie restrukturyzacyjne.

Problematyka udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcy w wyżej wskazanych formach ma być uregulowana w rozporządzeniu, które wyda minister właściwy do spraw gospodarki.

Zmiany ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, zmierzają do określenia właściwej relacji pomiędzy art. 189k Kodeksu (w zakresie, w jakim dotyczy on ulg w wykonaniu administracyjnych kar pieniężnych, udzielanych jako pomoc publiczna na restrukturyzację) i znowelizowanymi przepisami Prawa restrukturyzacyjnego, dotyczącymi pomocy publicznej.

Ponadto ustawodawca wydłuża do 26 czerwca 2018 r. okres *vacatio legis* przepisów Prawa restrukturyzacyjnego, przewidujących utworzenie Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości (pierwotnie miały one wejść w życie z dniem 1 lutego 2018 r.).

Ustawa nie zawiera przepisów epizodycznych, przejściowych i dostosowujących.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 53. posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2017 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1932). Sejm na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2017 r. skierował projekt do Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka do rozpatrzenia. Komisje po rozpatrzeniu projektu w dniu 23 listopada 2017 r. wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym we wspólnym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2049). Podczas drugiego czytania projektu, które odbyło się w dniu 6 grudnia 2017 r., nie zgłoszono wniosków legislacyjnych. W trakcie prac nad projektem w Sejmie nie dokonano w odniesieniu do niego zmian istotnych merytorycznie. Jednak uwagę zwraca wydłużenie do 26 czerwca 2018 r. okresu *vacatio legis* przepisów Prawa restrukturyzacyjnego, związanych z utworzeniem Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości (pierwotnie miały one wejść w życie z dniem 1 lutego 2018 r.).

## **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) tytuł tytułu I oraz art. 1 (określa on zakres przedmiotowy ustawy) Prawa restrukturyzacyjnego – zgodnie z art. 1 Prawa restrukturyzacyjnego przedmiotem tej ustawy jest problematyka: zawierania przez dłużnika niewypłacalnego lub zagrożonego niewypłacalnością układu z wierzycielami oraz skutków takiego układu, a także przeprowadzania działań sanacyjnych. Przedmiotem ustawy są więc postępowania restrukturyzacyjne, co potwierdza pośrednio tytuł tytułu I ustawy – *Przepisy ogólne o postępowaniach restrukturyzacyjnych i ich skutkach*. Rodzaje postępowań restrukturyzacyjnych zostały określone w art. 2 Prawa restrukturyzacyjnego, zaś definicja pojęcia „działania sanacyjne” w art. 3 ust. 6 tej ustawy. Mając na uwadze

§ 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej<sup>2)</sup>, który statuuje nakaz zachowania konsekwencji co do zakresów przedmiotowego i podmiotowego, oraz wynikający z zasady przyzwoitej legislacji nakaz zapewnienia komunikatywności systemu prawnego w aspekcie wyszukiwawczym, należy stwierdzić, że dodawany do Prawa restrukturyzacyjnego art. 139a, w zakresie w jakim odnosi się on do przedsiębiorcy, w stosunku do którego nie wszczęto postępowania restrukturyzacyjnego, wykracza poza wyznaczony przez ustawę zakres przedmiotowy. Aktualnie obowiązujące przepisy Prawa restrukturyzacyjnego, dotyczące pomocy publicznej dedykowane są przedsiębiorcom, w stosunku do których postępowanie restrukturyzacyjne jest prowadzone (ustawa reguluje kwestie pomocy publicznej na restrukturyzację). Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że problematyka pomocy publicznej regulowana jest przepisami tytułu I Prawa restrukturyzacyjnego – *Przepisy ogólne o postępowaniach restrukturyzacyjnych i ich skutkach*, co sugeruje, że w dziale V – *Pomoc publiczna* uregulowano wyłącznie problematykę pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcy, wobec którego prowadzone jest postępowanie restrukturyzacyjne.

Rozumiejąc potrzebę dodania do Prawa restrukturyzacyjnego wskazanych wyżej regulacji, chociażby ze względu na ich funkcjonalny związek z tą ustawą, należałoby, biorąc pod uwagę powyższe uwagi, zmodyfikować art. 1 Prawa restrukturyzacyjnego w taki sposób, aby wskazywał on jednoznacznie, że w ustawie tej uregulowano również problematykę pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcy, w stosunku do którego postępowania restrukturyzacyjnego nie wszczęto. Skoro w tytule I regulowane będą kwestie poprzedzające wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego (nie ma pewności, że do wszczęcia postępowania w ogóle dojdzie), warto również rozważyć zmianę tytułu tego tytułu, tak aby nie odnosił się on wprost do postępowań restrukturyzacyjnych. Należy przy tym pamiętać, że tytuł jednostki systematycznej musi być adekwatny do treści regulacji w niej zawartych (§ 62 ust. 2 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej).

W sformułowanej niżej propozycji poprawki proponuje się:

- a) aby tytuł tytułu I odnosił się do restrukturyzacji rozumianej funkcjonalnie, a nie wprost do postępowań restrukturyzacyjnych;

---

<sup>2)</sup> W myśl § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej: „W ustawie *nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi).*”

- b) wskazanie w art. 1 Prawa restrukturyzacyjnego, że ustawa ta reguluje również problematykę pomocy publicznej: na restrukturyzację, na ratowanie oraz udzielanej jako tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne.

**Propozycja poprawki:**

w art. 1 przed pkt 1 dodaje się pkt ... i ... w brzmieniu:

„... ) tytuł tytułu I otrzymuje brzmienie: „Przepisy ogólne o restrukturyzacji i jej skutkach”;

...) w art. 1 w pkt 2 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) udzielanie pomocy publicznej na restrukturyzację, pomocy publicznej na ratowanie oraz tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego.”;”;

- 2) art. 1 pkt 5 lit. a, art. 145 ust. 6 – zgodnie z nowelizowanym art. 146 ust. 6 Prawa restrukturyzacyjnego, nie stanowią środków wyrównujących zakłócenia konkurencji na rynku działania, polegające na likwidacji lub ograniczeniu działalności przedsiębiorcy, przynoszącej przed restrukturyzacją **straty, które są konieczne do realizacji celu**, o którym mowa w art. 142 ust. 1 pkt 1. Przepis został sformułowany w taki sposób, że określenie „które są konieczne do realizacji celu” odnosi się do strat (zamiast do działań), co jak się wydaje i na co wskazuje dotychczasowe brzmienie nowelizowanego przepisu, nie było intencją ustawodawcy. Mając na względzie konieczność wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych oraz uwzględniając językowe dyrektywy interpretacyjne, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

**Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 5 w lit. a, ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Nie stanowią środków wyrównujących zakłócenia konkurencji na rynku działania konieczne do realizacji celu, o którym mowa w art. 142 ust. 1 pkt 1, polegające na likwidacji lub ograniczeniu działalności przedsiębiorcy, przynoszącej przed restrukturyzacją straty.”;

- 3) art. 1 pkt 5 lit. b i c, art. 145 ust. 7 wprowadzenie do wyliczenia oraz ust. 7a – zmiana dokonywana we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 145 ust. 7 sprowadza się do określenia relacji pomiędzy tym ustępem a dodawanym ust. 7a. Ustawodawca wskazuje,

że stosując ust. 7 trzeba wziąć pod uwagę również ust. 7a, a więc, że w przypadku środków behawioralnych, w oparciu o ust. 7, określać się będzie wyłącznie zakres ich stosowania. Środki te będą bowiem stosowane w każdym przypadku. Uwzględniając § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej<sup>3)</sup> i wynikającą z niego dyrektywę interpretacyjną należy stwierdzić, że określanie relacji pomiędzy dwoma następującymi po sobie przepisami jest błędne i zbędne. Relacja ta nie będzie budziła wątpliwości, a w następstwie nie będzie problemów z interpretacją tych przepisów. Trzeba przy tym pamiętać, że Zasady techniki prawodawczej nie tylko udzielają pomocy redaktorowi tekstu i ujednolicają sposoby formułowania aktów normatywnych, ale także stanowią zbiór dyrektyw interpretacyjnych dla stosujących przepisy, a tym samym współkształtują reguły wykładni prawa.

**Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 5 skreśla się lit. b.

*Jakub Zabielski*  
*Główny legislator*

---

<sup>3)</sup> W myśl § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej: „Jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym.”