

Restrukturyzacja przedsiębiorstwa – zasady udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców

Z dniem 1 stycznia 2016 roku wchodzi w życie długo oczekiwana ustawa z dnia 15 maja 2015 roku Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2015 r., poz. 978). W zamiarze ustawodawcy ma ona wprowadzić skuteczne instrumenty restrukturyzacji czy też naprawy przedsiębiorstwa dłużnika. W szczególności, ma pozwolić dłużnikowi, a więc podmiotowi który popadł w określone problemy ekonomiczne i finansowe, na uniknięcie upadłości. Dotychczasowe regulacje zawarte ustawie z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2015 r., poz. 233 ze zm.) odnosiły się bowiem wyłącznie do sytuacji, w której dłużnik był już niewypłacalny. Przewidziane w ustawie upadłościowej procedury zapewnić miały docelowo maksymalne zabezpieczenie roszczeń wierzycieli (co nota bene nie zawsze było skuteczne), na dalszym dopiero miejscu stawiały kwestię ratowania przedsiębiorstwa dłużnika. Ustawa Prawo restrukturyzacyjne nie tyle odwraca te proporcje, ochrona interesu wierzycieli pozostaje bowiem nadal kluczowa, wprowadza natomiast nowe mechanizmy i procedury, które zapewnić mają dłużnikowi wyjście z trudnej sytuacji.

Nie wchodząc w szczegóły dotyczące przewidzianych w ustawie nowych instytucji restrukturyzacyjnych, nie dotyczy ich bowiem niniejszy artykuł, zauważyć ogólnie należy, że zasadniczym celem nowych przepisów jest umożliwienie dłużnikowi zawarcia układu z wierzycielami (upadłość układowa), przez co, z jednej strony uniknie on upadłości, z drugiej będzie mógł zrestrukturyzować własne przedsiębiorstwo.

Zawarcie takiego układu w ramach procedur przewidzianych przez ustawę niejednokrotnie wiązać może się w praktyce z koniecznością udzielenia tzw. pomocy publicznej. Stanie się tak, gdy jednym z wierzycieli dłużnika będzie Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, państwowa osoba prawna czy też inny podmiot władający środkami publicznymi. Przykładowo, jeżeli w ramach ugody z dłużnikiem Skarb Państwa zgodzi się na rozłożenie wierzytelności na raty lub częściowe jej umorzenie, udzieli w ten sposób określonego wsparcia finansowego dla przedsiębiorcy ze środków publicznych.

Tutaj dochodzimy do zasadniczej problematyki niniejszej publikacji. Otóż, zgodnie z przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 107), do przestrzegania których Polska jest oczywiście zobowiązana, udzielanie pomocy przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych jest co do zasady zakazane. Pomoc taka zakłóca bowiem zasadę wolnego rynku, będącą jednym z podstawowych fundamentów wspólnoty europejskiej. Od powyższej zasady przewidziano wyjątek, otóż pomoc publiczna dla przedsiębiorców może być udzielona wyjątkowo, po uprzednim uzyskaniu zgody właściwego organu (zasadniczo Komisji Europejskiej) w ramach tzw. procedury notyfikacji.

Mając na uwadze wspomniane uwarunkowania, przepisy ustawy Prawo restrukturyzacyjne określają szczegółowe mechanizmy, za pomocą których należy zbadać, czy pomoc udzielana przez wierzyciela publicznego w ramach procedur restrukturyzacyjnych ma charakter pomocy publicznej, a zatem czy jest dozwolona.

Celem ustalenia powyższej okoliczności ustawa przewiduje przeprowadzenie w omawianym zakresie tzw. testu prywatnego inwestora lub testu prywatnego wierzyciela (art. 140). Mają one udzielić praktycznej odpowiedzi na pytanie, czy pomoc udzielona dłużnikowi przyznawana jest na „warunkach

rynkowych”. Testy te sprowadzają się w istocie do ustalenia, czy wierzyciel prywatny podjąłby wobec danego dłużnika w analogicznej sytuacji taką samą decyzję, jaką ma zamiar podjąć wierzyciel publiczny.

W przypadku zatem testu prywatnego inwestora, wierzyciel publiczny musi zbadać, czy podejmując decyzję o dokonaniu określonej inwestycji w przedsiębiorstwo dłużnika np. poprzez przewidzianą w układzie konwersję wierzytelności na akcje, opiera się wyłącznie na rachunku ekonomicznym. Należy zatem ustalić, czy wierzyciel prywatny w podobnych okolicznościach, działając wyłącznie z zamiarem maksymalizacji zysku (lub ograniczenia strat), odrzucając tym samym wszelkie uwarunkowania społeczne czy socjalne, podjąłby taką samą decyzję inwestycyjną. Jeżeli w wyniku takiego testu okaże się, że inwestor prywatny przedsięwziąłby takie właśnie działanie (dokonałby inwestycji), przyjąć należy że udzielona dłużnikowi pomoc nosi znamiona „rynkowości”, nie jest zatem pomocą publiczną.

Z kolei w teście prywatnego wierzyciela, wierzyciel publiczny zobowiązany jest ocenić, czy złożone przez dłużnika propozycje ugodowe, sprowadzające się zwykle do umorzenia części wierzytelności czy też rozłożenia jej na raty, zostałyby w danym przypadku zaakceptowane przez wierzyciela prywatnego, który kierowałby się wyłącznie rachunkiem ekonomicznym. W omawianym wypadku rachunek taki sprowadzałby się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy korzystnej byłoby dla niego zgodzić się na proponowane warunki układowe (tj. odzyskać jedynie część środków i to z odroczonym terminem), czy też – poprzez brak ich akceptacji – doprowadzić do upadłości likwidacyjnej dłużnika. Mówiąc prościej, należałoby dokonać porównania sumy pieniężnej, którą wierzyciel uzyskałby w wyniku przyjęcia układu z sumą możliwą do uzyskania w toku upadłości likwidacyjnej. Jeżeli z przeprowadzonego w tym zakresie testu wynika, że wierzyciel prywatny głosowałby za przyjęciem układu, to przyjmuje się, że udzielona w ten sposób pomoc ma charakter rynkowy.

W przypadku pozytywnych wyników testów nie ma formalnych przeszkód do zawarcia ugody z dłużnikiem. Wsparcie przyznane przedsiębiorcy nie byłoby bowiem udzielone na warunkach korzystniejszych od tych, które uzyskałby on na wolnym rynku. Udzielona w takim wypadku pomoc nie jest pomocą publiczną.

W przypadku jednak, gdyby po przeprowadzeniu testów prywatnego inwestora/wierzyciela okazało się, że w pomoc, która ma zostać przyznana przy restrukturyzacji jest pomocą publiczną, dalsze postępowanie uzależnione jest od ustalenia, czy pomoc taka mieści się w kategorii pomocy de minimis. Jaka jest różnica pomiędzy pomocą publiczną a pomocą de minimis? Pomoc de minimis jest to rodzaj pomocy publicznej dla przedsiębiorców, która z uwagi na małą wartość z założenia nie zakłóca konkurencji w wymiarze unijnym, nie ingeruje bowiem w funkcjonowanie wolnego rynku. Pomoc taka, określona szczegółowo w odrębnych przepisach opartych na unijnych dyrektywach, jest dozwolona.

Może zdarzyć się natomiast i tak, że w postępowaniu wystąpi pomoc publiczna przekraczająca limity de minimis. W takim wypadku, pomoc taka może być udzielona wyłącznie po spełnieniu szeregu wymogów określonych precyzyjnie w przepisach art. 141-145 ustawy Prawo restrukturyzacyjne. Dotyczą one m.in. zapewnienia odpowiedniego poziomu środków własnych dłużnika w finansowaniu układu, niekorzystania przez niego wcześniej z pomocy publicznej, konieczności działania w określonym sektorze gospodarki przez określony czas, czy też nie prowadzenia działalności w branży, w której występuje strukturalna nadprodukcja.

Pomoc publiczna udzielana przez państwo na warunkach określonych w przywołanych powyżej przepisach, składać będzie się na tzw. program pomocowy, do którego ustanowienia uprawnione jest każde państwo członkowskie UE. Jak wspomniano wcześniej, pomoc publiczna może być zasadniczo udzielona po uprzednim zawiadomieniu i uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej (nie dotyczy to pomocy

de minimis). Pomoc udzielana przez państwo w ramach takiego programu pomocowego stanowi jednak wyjątek. Program ten musi jednakże zostać uprzednio zatwierdzony, jako całość, przez Komisję Europejską. Po jego aprobachie nie będzie zatem konieczne uzyskiwanie każdorazowej zgody Komisji na udzielenie przedsiębiorcy pomocy publicznej w postępowaniu restrukturyzacyjnym. Do czasu zaakceptowania przez Komisję programu pomocowego wprowadzonego przez ustawę (art. 141-145) każda pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcy (ponad limit de minimis) wymagać będzie zgody Komisji w ramach procedury notyfikacyjnej.

W praktycznym ujęciu, omawiając kwestię pomocy publicznej podkreślić należy, że plan restrukturyzacji przedsiębiorstwa dłużnika sporządzany w ramach procedur restrukturyzacyjnych winien zawierać ocenę, opartą na wspomnianym wcześniej teście prywatnego inwestora/wierzyciela, z której wynikać ma, czy planowane wsparcie udzielone przez podmiot publiczny będzie stanowiło pomoc publiczną. Jeżeli wierzycieli publicznych jest kilku (np. ZUS i przedsiębiorstwo państwowe) ocena taka musi zostać dokonana indywidualnie w stosunku do każdego z nich. Jeżeli okaże się, że planowane wsparcie dla dłużnika stanowi pomoc publiczną należy dalej zbadać, czy pomoc ta mieści się w granicach pomocy de minimis, czy też nie. Podmiotem odpowiedzialnym za ocenę tych okoliczności będzie ustanowiony w postępowaniu restrukturyzacyjnym nadzorca lub zarządca, ostateczną jednak decyzję podejmować będzie wierzyciel, który takowej pomocy ma udzielić.

W sytuacji, gdy okaże się, że w postępowaniu restrukturyzacyjnym nie występuje pomoc publiczna (pozytywny wynik testu prywatnego inwestora/wierzyciela) lub planowana pomoc publiczna mieści się w granicach de minimis, wierzyciel publiczny głosując nad układem będzie się kierował swoją oceną w zakresie możliwości jego wykonania. Jeżeli natomiast pomoc publiczna, której udzielenie jest planowane, wykracza ponad próg de minimis, a zatem w przypadku, gdy niezbędne jest uzyskanie zgody określonego organu (Komisji Europejskiej), wierzyciel publiczny zobowiązany będzie zawiadomić o tym dłużnika, nadzorcę lub zarządcę a także sędziego-komisarza. Wierzyciel taki musi wówczas złożyć również własną opinię w zakresie potencjalnej możliwości uzyskania zgody takiego podmiotu.

W praktyce, spośród czterech rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych przewidzianych przez ustawę (postępowanie o zatwierdzenie układu, przyspieszone postępowanie układowe, postępowanie układowe, postępowanie sanacyjne) przeprowadzenie procedury, w ramach której konieczne będzie, przed zawarciem ugody, uzyskanie zgody Komisji, możliwe będzie wyłącznie w postępowaniu sanacyjnym. Z założenia trwać ono będzie dłużej niż inne postępowania restrukturyzacyjne, stąd też nie powinno być przeszkód, aby w jego toku „począkać” na uzyskanie takiej zgody. W innych postępowaniach, z istoty znacznie krótszych, nie byłoby to możliwe.

Podsumowując omówione w niniejszym artykule kwestie wyjaśnić należy, że zagadnienia związane z pomocą publiczną reguluje, co do zasady, ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2004, nr 123, poz. 1291), która z kolei odwołuje się do wspomnianego Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Postanowienia dotyczące takiej pomocy zawarte w ustawie Prawo restrukturyzacyjne nie stanowią zatem w istocie jakiegoś novum. Niemniej jest bardzo cennym, że wprowadzono ich swoisty „wyciąg” bezpośrednio do ustawy restrukturyzacyjnej. Niewątpliwie ułatwi to ich stosowanie, m.in poprzez przybliżenie podstawowych zasad ich działania, co z kolei winno się przełożyć na skuteczne działanie procedur restrukturyzacyjnych w praktyce.