



Warszawa, 21 kwietnia 2026 roku

Opinia Instytutu Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego oraz Badań nad Niewyplacalnością na temat proponowanych zmian w Projekcie UD260

I. Wprowadzenie

- (1) 16 kwietnia 2026 roku na stronie Rządowego Centrum Legislacji¹ została zamieszczona Tabela uwag – opiniowanie², konsultacje dotycząca Projektu³ ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe, ustawy – Prawo restrukturyzacyjne oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (UD 260).
- (2) Z tabeli tej wynika, że w ramach prac legislacyjnych Ministerstwo Sprawiedliwości planuje:
 - a) przywrócić możliwość wnoszenia pism i dokumentów „w papierze”, czyli z pominięciem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe;
 - b) odstąpić od zasady ryczałtowego wynagrodzenia syndyków w tzw. uproszczonej upadłości konsumenckiej.
- (3) W poniższej Opinii Instytut Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego odniesie się do projektowanych zmian. Należy jednak zauważyć, że póki co zmiany te zostały jedynie zasygnalizowane w Tabeli Uwag. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji nie opublikowano bowiem zmienionego Projektu ustawy. Pozwala to na przypuszczenie, że

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12404952/katalog/13173757#13173757>

² Dalej jako „Tabela Uwag”.

³ Dalej jako „Projekt”.



Ministerstwo Sprawiedliwości do tej pory nie podjęło ostatecznej decyzji o wprowadzeniu proponowanych zmian do Projektu. Być może dyskusja merytoryczna, którą wywołało opublikowanie Tabeli Uwag będzie impulsem do ponownego przeanalizowania projektowanych zmian.

II. Zaprzeczenie idei informatyzacji postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych

- (4) W pkt 24 Tabeli Uwag odnotowano uwagę zgłoszoną przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu, która dotyczyła wyłącznie formy składania sprawozdania z sytuacji majątkowej i zawodowej dłużnika za poprzedni rok kalendarzowy i proponowała nowelizację art. 216a i następnie w taki sposób, by możliwym było składanie przez dłużników sprawozdań określonych w art. 370c ust. 4 w formie tradycyjnej i następnie wprowadzanie tych dokumentów do Systemu KRZ przez pracownika Biura Podawczego.”
- (5) W odpowiedzi na tę uwagę odnotowano jej uwzględnienie poprzez wprowadzenie w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych rozwiązania, zgodnie z którym osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej będą mogły wnosić pisma procesowe oraz dokumenty z pominięciem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe.”
- (6) **Proponowana zmiana jest niesłuszna, niebywale kosztowana zarówno dla budżetu państwa jak i dla wierzycieli w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych, przywraca brak transparentności postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, w sposób nieproporcjonalny obciąży wydziały ds. upadłościowych i restrukturyzacyjnych dodatkowymi obowiązkami oraz spowoduje przedłużenie postępowań.**



- (7) Do proponowanej zmiany należy zgłosić następujące uwagi.
- (8) Uwagi o charakterze formalnym
1. Projektowana zmiana wykracza poza zakres zgłoszonej uwagi oraz poza pierwotny zakres projektowanej ustawy.
 2. Projektowana zmiana została dodana do Projektu ustawy po etapie konsultacji co oznacza, że pomimo fundamentalnego znaczenia dla działania i organizacji wydziałów upadłościowych oraz kancelarii doradców restrukturyzacyjnych nie została z nimi skonsultowana.
 3. Brak konsultacji i procesu opiniowania, a także uzgadniania (w tym z resortami istotnie zainteresowanymi jak np. Ministerstwo Cyfryzacji) jest niezgodny z § 48 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M. P. z 2024 r. poz. 806 z późn. zm.).
- (9) Uwagi o charakterze merytorycznym
4. Projektowane zmiany są ogromnym krokiem wstecz i podważają wiarygodność realizowanej przez MS polityki informatycznej.
 5. Projektowane zmiany nie uwzględniają kosztów związanych z koniecznością skanowania wszystkich papierowych dokumentów. Niewątpliwie wzrosną koszty funkcjonowania wydziałów ds. upadłościowych i restrukturyzacyjnych, ale zwiększą się również koszty postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, w tym syndycy, zarządcy i nadzorcy będą musieli skanować dokumenty i dokonywać papierowych doręczeń dla osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej.
 6. Projektowane zmiany postawią Polskę w złym świetle na arenie międzynarodowej jako jedyne chyba państwo Unii Europejskiej, które wycofuje się z informatyzacji postępowań sądowych.
 7. Projektowane zmiany przedłużą i utrudnią prowadzenie postępowań sądowych. W każdym bowiem przypadku wniesienia pisma „w papierze” przez wierzyciela doradca restrukturyzacyjny lub sąd będą musieli weryfikować czy wierzyciel jest osobą, która nie prowadzi działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę fakt, że wpis do CEIDG ma jedynie deklaratoryjny charakter ustalenie tego czy ktoś prowadzi



działalność gospodarczą czy nie prowadzi może wymagać przeprowadzenia postępowania dowodowego.

8. Projektowane zmiany nie mają żadnego uzasadnienia aksjologicznego. Obejmą również byłych przedsiębiorców, osoby, które zaciągały zobowiązania z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych oraz np. osoby z informatycznym wykształceniem i doświadczeniem zawodowym.
 9. Projektowane zmiany spowodują brak transparentności postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, gdyż aktualność akt sprawy będzie zależna od tempa skanowania dokumentów przez doradcę lub sekretariat sądu.
- (10) Osobnym zagadnieniem jest kwestia informatycznego wsparcia osób, które z różnych względów nie potrafią działać w systemie teleinformatycznym. Jest to temat wymagający pogłębionej uwagi i szerokiego dyskursu społecznego. Nie można jednak zgodzić się z tym, że rozwiązaniem problemu wykluczenia cyfrowego mają zostać obciążeni przedsiębiorcy w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

III. Projektowane zmiany w zakresie składania pism z Tabeli Uwag:

- (11) „w art. 216aa:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej mogą wносить pisma procesowe oraz dokumenty z pominięciem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe.”

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Jeżeli osoby, o których mowa w ust. 1 wnoszą pismo za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe, przepis art. 130 § 6 Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio.”

c) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Do adwokata, radcy prawnego, osoby posiadającej licencję doradcy restrukturyzacyjnego reprezentującego uczestnika postępowania ust. 1–5 nie stosuje się.”;

3) w art. 491(2):

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Wniosek o ogłoszenie upadłości może zgłosić dłużnik, z uwzględnieniem przepisów art. 8 i art. 9. W przypadku, o którym mowa w art. 216aa ust. 1, wniosek o ogłoszenie upadłości składa się na formularzu.”



IV. Rezygnacja z ryczałowości wynagrodzeń syndyków w upadłości konsumenckiej

- (12) Na etapie prac legislacyjnych uwzględniono zmianę, zgodnie z którą art. 491(9) ust. 2 ma mieć brzmienie następujące: „2. Jeżeli doszło do umorzenia postępowania i w związku z tym wysokość wynagrodzenia syndyka byłaby rażąco wygórowana w stosunku do nakładu jego pracy, sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie może z urzędu obniżyć wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1, do wysokości nie niższej niż jedna czwarta.”⁴.
- (13) Zgłoszona zmiana nie zasługuje na aprobatę. Akceptacja zmiany w istocie byłaby zaprzeczeniem przyjętego przez projektodawcę modelu, opartego na ryczałtowym i automatycznym (z mocy ustawy) ustalaniu wynagrodzenia syndyka, i w konsekwencji zwiększałyby koszty społeczne (w tym finansowe) funkcjonowania systemu tzw. upadłości konsumenckiej. Pierwotne założenie projektodawcy⁵ nie było arbitralne, zostało oparte na badaniach empirycznych (analiza akt), na podstawie których ustalono średnią wysokość wynagrodzenia w uproszczonych postępowaniach konsumenckich⁶. Przyjęty model ryczałtu miał doprowadzić do efektywnego wykorzystania kadr wymiaru sprawiedliwości (sędziów), w tym przyspieszyć rozpoznawanie spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych, a w konsekwencji istotnie zmniejszyć koszty społeczne funkcjonowania systemu tzw. upadłości konsumenckiej w Polsce. Cel ten zamierzano osiągnąć poprzez odstąpienie od orzekania w sprawach wynagrodzenia syndyka i zastąpienie orzeczenia sądowego automatyzmem ustawowym (wskazany w ustawie

⁴ Zob. „Tabela Uwag – opiniowanie konsultacje”, plik z 16.04.2026r., zamieszczony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12404952/katalog/13173751#13173751>

⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe, ustawy – Prawo restrukturyzacyjne oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych z dnia 3 grudnia 2025 r. (druk nr UD 260 na Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów).

⁶ W uzasadnieniu projektu powołano się na badania przeprowadzone na zlecenie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości przez dr hab. Annę Hrycaj, których efektem jest raport pt. „*Koszty postępowania upadłościowego osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej prowadzonego w trybie określonym w art. 491 (1) ust. 1 Prawa upadłościowego (tzw. uproszczone postępowanie konsumenckie)*”, Warszawa 2025.



ryczałem). W związku z tym, że w projektowanym przepisie przyjęto wysokość wynagrodzenia na podstawie wyników badań aktowych, koszty finansowe wdrożenia koncepcji nie będą wyższe niż dotychczasowe, gdyż badania te miały charakter ogólnopolski i przeprowadzono je na reprezentatywnej próbie spraw rozpoznawanych na obszarze całej Polski. Należy podkreślić, że przyjęty przez projektodawcę automatyzm wynagrodzenia odnosi się wyłącznie do tzw. uproszczonych postępowań upadłościowych, które cechuje powtarzalność czynności, w szczególności są to tzw. postępowania bezmasowe, a więc niewymagające prowadzenia likwidacji masy upadłości. I to właśnie te postępowania były przedmiotem badań empirycznych, których wynik posłużył projektodawcy do przygotowania stosownej nowelizacji.

- (14) Tymczasem zaproponowana zmiana całkowicie wypacza projektowany automatyzm, a w konsekwencji w ujęciu społecznym i finansowym stanowi powrót do punktu wyjścia (stanu obecnego). Skoro bowiem sąd, zgodnie z postulowanym ust. 2 art. 491(9), ma mieć możliwość obniżenia wynagrodzenia syndyka mocą orzeczenia, to jest oczywiste, że każda ze spraw będzie podlegała z urzędu badaniu przez orzecznika pod kątem ustalenia, czy nie ziszczyły się przesłanki umożliwiające sądowi zastosowanie normy obniżającej wysokość wynagrodzenia. To z kolei oznacza, że efekt w postaci przyspieszenia postępowań w sądach upadłościowych i restrukturyzacyjnych poprzez optymalne wykorzystanie kadr zostanie zaprzepaszczony.
- (15) Można więc śmiało stwierdzić, że uwzględnienie zgłoszonej zmiany spowoduje, że nowelizacja będzie pozorna, ponieważ tym samym aktem zmieni się stary stan prawny, a zarazem poprzez skonstruowanie przepisu szczególnego tenże stary stan prawny automatycznie zostanie przywrócony, ale w postaci inaczej nazwanej instytucji. Konstrukcyjnie jest to więc zabieg zbliżony do wtórnej niekonstytucyjności przepisu, gdy Trybunał Konstytucyjny uznaje przepis za sprzeczny z ustawą zasadniczą, a następnie parlament uchwała nową ustawę, której przepisy (pozornie nowe) w istocie stają się źródłem tych samych (niekonstytucyjnych) norm prawnych.



- (16) Jak wynika z treści zgłoszonej zmiany, głównym uzasadnieniem obniżenia wynagrodzenia mają być sprawy, w których dochodzi do umorzenia postępowania upadłościowego na jego wczesnym etapie. W takim wypadku ustalenie wynagrodzenia na poziomie tradycyjnym (jednokrotność), zwłaszcza jeśli postępowanie trwało krótko i nie osiągnęło swojego efektu, może jawić się jako niesprawiedliwe (zbyt wysokie). Z tym spostrzeżeniem można zgodzić się. Nie oznacza to jednak, że należy podważać sens całej reformy polegającej na odejściu od indywidualnego zajmowania się konkretną sprawą, na rzecz automatyzmu, który ma realizować w ogólnym rozrachunku wartości wyższe (tańszy i bardziej efektywny system upadłości konsumenckich). Jak pokazują statystyki prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości, spraw w których dochodzi do umorzenia postępowania jest niewiele, a więc – jeśli wolą projektodawcy jest potraktowanie ich odrębnie, to należy to uczynić w ramach przepisu szczególnego, przewidzianego dla tych konkretnych (a nie wszystkich) sytuacji. Taki zresztą zabieg legislacyjny projektodawca zastosował w odniesieniu do sytuacji, gdy w postępowaniu upadłościowym funkcję syndyka pełniło kilka osób i zachodzi konieczność ustalenia wynagrodzenia każdej z nich (art. w art. 491(9) ust. 3f). Z tych względów, o ile w ogóle zmianę uznać za potrzebną, rozważyć można uchwalenie przepisu art. 491(9) ust. 2 w brzmieniu następującym:

„2. Jeżeli doszło do umorzenia postępowania upadłościowego i w związku z tym wysokość wynagrodzenia syndyka byłaby rażąco wygórowana w stosunku do nakładu jego pracy, sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie może z urzędu obniżyć wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1, do wysokości nie niższej niż jedna czwarta.”



V. Projektowane zmiany w zakresie art. 491(9) Prawa upadłościowego – z uwzględnieniem zmian z Tabeli Uwag [zmiany zaznaczono kursywą]

(17) art. 491⁹:

„1. Wynagrodzenie syndyka w postępowaniu prowadzonym według przepisów niniejszego tytułu wynosi równowartość jednego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w trzecim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.”

2. W przypadku gdy wysokość wynagrodzenia syndyka byłaby rażąco wygórowana w stosunku do nakładu jego pracy, wynikającego z przebiegu prowadzonego postępowania, w szczególności w razie umorzenia postępowania na wczesnym etapie, sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie może z urzędu obniżyć wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1, do wysokości nie niższej niż jedna czwarta.

„3. Sąd może ustalić wynagrodzenie syndyka w wysokości do czterokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, tylko wówczas gdy jest to uzasadnione istotnie zwiększonym nakładem pracy syndyka skutkującym wzrostem funduszy masy upadłości, w szczególności wskutek podjęcia przez syndyka czynności związanych z dochodzeniem przekazania do masy upadłości tego, co wskutek czynności dłużnika bezskutecznych wobec masy upadłości lub wierzycieli ubyło z majątku upadłego lub do niego nie weszło.”,

„3a. Zryczałtowane koszty postępowania prowadzonego według przepisów niniejszego tytułu wynoszą nie więcej niż 1/5 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w trzecim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

3b. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy przemawia za tym znaczny stopień skomplikowania sytuacji prawnej i faktycznej masy upadłości, jej rozproszenie i stan majątku, a zwłaszcza gdy w skład masy upadłości wchodzi nieruchomości, wierzytelności sporne lub będące przedmiotem postępowania spadkowego, syndyk może złożyć wniosek o przyznanie wynagrodzenia na zasadach określonych w art. 162.

3c. Syndyk jest uprawniony do pobrania wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, po wydaniu postanowienia sądu o ustaleniu planu spłaty wierzycieli, o umorzeniu zobowiązań upadłego bez ustalenia planu spłaty wierzycieli, o warunkowym umorzeniu zobowiązań upadłego bez ustalenia planu spłaty wierzycieli, postanowienia, o którym mowa w art. 491^{14a}, albo postanowienia o umorzeniu postępowania. ***W postanowieniu, o którym mowa w zdaniu 1 sąd stwierdza wysokość wynagrodzenia, która zostanie wypłacona ze środków Skarbu Państwa.***

3d. W zakresie, w jakim środki masy upadłości nie pozwalają na pokrycie wynagrodzenia syndyka, o którym mowa w ust. 1, wynagrodzenie to jest wypłacane ze środków Skarbu Państwa, bez przyznania wynagrodzenia postanowieniem sądu, na



Uczelnia
Łazarskiego



INSTYTUT PRAWA UPADŁOŚCIOWEGO
I RESTRUKTURYZACYJNEGO
ORAZ BADAŃ NAD NIEWYPŁACALNOŚCIĄ

podstawie rachunku wystawionego przez syndyka po ujawnieniu w Rejestrze informacji z postanowienia, o którym mowa w ust. 3c.

3e. W części, w jakiej wynagrodzenie syndyka ma zostać wypłacone zgodnie z ust. 3d, w planie spłaty uwzględnia się tę część wynagrodzenia jako koszty postępowania tymczasowo pokryte przez Skarb Państwa.

3f. Jeżeli w postępowaniu upadłościowym funkcję pełniło kilku syndyków, przepisów ust. 3a-3e nie stosuje się, a o wynagrodzeniu syndyków orzeka sąd.”

„4. W przedmiocie wynagrodzenia syndyka, o którym mowa w ust. 3, oraz zwrotu jego wydatków, orzeka sąd upadłościowy w składzie jednego sędziego zawodowego.”

*Institut Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego
oraz Badań nad Niewypłacalnością Uczelni Łazarskiego w Warszawie*