KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 21 marca 2017 r.

Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności

(druk nr 442)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy, w myśl uzasadnienia, jest wzmocnienie praw i gwarancji dla wierzycieli, w szczególności będących przedsiębiorcami z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Ustawa wprowadza do systemu prawnego szereg rozwiązań zmierzających do zwiększenia wiarygodności oceny zdolności płatniczej kontrahenta lub kondycji finansowej dłużnika, jak również skuteczności uzyskania zapłaty należności (roszczenie główne, odsetki, koszty procesu).

Nowela zapewni szersze możliwości uzyskiwania informacji o zobowiązaniach potencjalnego kontrahenta z biur informacji gospodarczej i z rejestrów obejmujących dane o należnościach publicznoprawnych (przy jednoczesnym poszanowaniu praw dłużników). Ustawa określa również przesłanki uzasadniające zawarcie, przez podmiot gospodarujący środkami publicznymi, ugody w sprawach dotyczących należności cywilnoprawnych, podnosi górny próg wartości przedmiotu sporu dla spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym, rozszerza zakres spraw rozpoznawanych w postępowaniu grupowym oraz eliminuje bariery w sprawnym rozpoznawaniu spraw w takim postępowaniu oraz zwiększa efektywność postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego. Ponadto ustawodawca dokonuje zmian, mających na celu wyważenie interesów i zapewnienie ochrony inwestorowi i podwykonawcy w procesie budowlanym, w związku z odpowiedzialnością inwestora za zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy.

Ustawa zmienia: ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-92-26, fax 22 694-91-06, e-mail: Jakub.Zabielski@senat.gov.pl

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawę z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawę z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

Zmiana w ustawie – Kodeks cywilny modyfikuje reguły odpowiedzialności solidarnej inwestora i wykonawcy w procesie budowlanym. W myśl noweli, inwestor będzie odpowiadał solidarnie z wykonawcą (generalnym wykonawcą) za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych, których szczegółowy przedmiot został zgłoszony inwestorowi przez wykonawcę lub podwykonawcę przed przystąpieniem do wykonywania tych robót, chyba że w ciągu trzydziestu dni od dnia doręczenia inwestorowi zgłoszenia inwestor złoży podwykonawcy i wykonawcy sprzeciw wobec wykonywania tych robót przez podwykonawcę. Zgłoszenie nie będzie wymagane, jeżeli inwestor i wykonawca określili w umowie, zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności, szczegółowy przedmiot robót budowlanych wykonywanych przez oznaczonego podwykonawcę. Zgłoszenie oraz sprzeciw będą wymagały zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Postanowienia umowne sprzeczne z tymi zasadami będą nieważne. Należy zwrócić uwagę, iż 7 lipca 2016 r. Senat wniósł do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny. Senacki projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P IX–02/15 skierowanej do Marszałka Senatu w dniu 24 września 2015 r. W swoim projekcie Senat zaproponował zmianę ustawy – Kodeks cywilny w ten sposób, aby art. 647^1 § 5 jednoznacznie przesądzał, iż inwestor ponosi z wykonawcą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę, pod warunkiem wyrażenia przez inwestora pisemnej zgody na zawarcie dalszej umowy o roboty budowlane między wykonawcą a podwykonawcą. Zmiana uchwalona przez Sejm ma zdecydowanie szerszy zakres.

Ze zmianą ustawy – Kodeks cywilny koresponduje nowela ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zmiana art. 143c ust. 8 polega na jednoznacznym określeniu relacji między

art. 143a–143d ustawy – Prawo zamówień publicznych (*lex specialis*), a art. 647^1 § 5 ustawy – Kodeks cywilny (*lex generalis*).

Nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania cywilnego sprowadza się przede wszystkim do podwyższenia progu wartości przedmiotu sporu dla spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym z 10 000 zł do 20 000 zł. Zmodyfikowano również przepisy odnoszące się do postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego. W szczególności, przewidziano nieważność czynności prawnej obowiązanego dokonanej wbrew – ustanowionemu jako zabezpieczenie – zakazowi zbycia nieruchomości albo spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wydłużono do 2 miesięcy (albo miesiąca w niektórych przypadkach) okresu upadku zabezpieczenia po wygraniu sprawy przez powoda (roszczenia pieniężne) oraz umożliwiono wierzycielowi wystąpienie z żądaniem zobowiązania dłużnika do ujawnienia informacji o czynnościach prawnych dokonanych ze szkodą dla wierzyciela w okresie 5 lat poprzedzających wszczęcie egzekucji.

Zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mają na celu utworzenie Rejestru Należności Publicznoprawnych, obejmującego informacje o należnościach publicznoprawnych. Rejestr prowadzony będzie przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (albo inny organ wyznaczony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych). W Rejestrze ujawniani będą zobowiązani niewykonujący obowiązku zapłaty należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej, dla których zadania wierzyciela wykonują naczelnicy urzędów skarbowych albo których wierzycielem są jednostki samorządu terytorialnego. Dodawany do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rozdział 1a regulował będzie kwestie dotyczące zakresu danych przekazywanych do Rejestru Należności Publicznoprawnych i ich aktualizacji, podstaw i trybu ujawnienia danych oraz środków ochrony zobowiązanego. Dodaje się również przepisy penalizujące nieuprawnione wystąpienie do Rejestru o udostępnienie danych oraz niezgodne z ustawą przechowywanie danych uzyskanych z Rejestru oraz ich ujawnienie. Dane z Rejestru Należności Publicznoprawnych nie będą podlegały udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (nowela ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Zmiana w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary zmierza do tego, aby podmiot zbiorowy podlegał odpowiedzialności na podstawie tej ustawy również w przypadku popełnienia czynów zabronionych związanych

z instytucją Rejestru Należności Publicznoprawnych, penalizowanych przepisami dodawanymi do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Modyfikacja ustawy o finansach publicznych ma na celu sformułowanie jednoznacznej podstawy prawnej do zawierania przez podmioty publiczne ugody w sprawach o należności cywilnoprawne mające charakter sporny. Dodawane regulacje umożliwią podmiotom publicznym zawieranie ugody w przypadku dokonania przez nie oceny, że skutki ugody będą korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Ze zmianą tą koresponduje nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ustawie tej jednoznacznie wskazuje się, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej, wydatkowanie środków publicznych w celu wykonania takiej ugody oraz zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie ugody.

Opiniowana ustawa modyfikuje regulacje dotyczące postepowania grupowego. Celem ustawy w tym zakresie jest wyeliminowanie problemów, które ograniczają efektywność takich postępowań. W następstwie noweli ustawa o dochodzeniu roszczeń w postepowaniu grupowym będzie miała zastosowanie w sprawach o roszczenia z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, z tytułu czynów niedozwolonych, z tytułu odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania umownego lub z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, a w odniesieniu do roszczeń o ochronę konsumentów także w innych sprawach. W postępowaniu grupowym wyłączone będzie dochodzenie roszczeń o ochronę dóbr osobistych, z wyjątkiem roszczeń wynikających z uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia, w tym roszczeń przysługujących osobom najbliższym poszkodowanego, zmarłego wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia. Ustawodawca umożliwi dochodzenie w ramach postepowania grupowego spraw innych osób niż konsumenci. Ponadto przyjęto zasadę, iż członkowie grupy lub podgrupy powinni dochodzić roszczeń o takiej samej wysokości, uszczegółowiono przepisy dotyczące treści pozwu, określono treść żądania pozwu w sprawach o ustalenie odpowiedzialności pozwanego, a także doprecyzowano przepisy dotyczące kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu (m.in. określono przesłanki zobowiązania do złożenia kaucji). Ustawodawca wprowadza również rozwiązania, które przyspieszą i usprawnią rozpoznawanie spraw w postępowaniu grupowym (m.in.: rozpoznanie dopuszczalności postępowania grupowego na posiedzeniu niejawnym; wprowadzenie zasady, że po wydaniu postanowienia o rozpoznaniu

sprawy w postępowaniu grupowym sąd nie bada dopuszczalności prowadzenia sprawy w postępowaniu grupowym na dalszych etapach postepowania; przesądzenie możliwości reformatoryjnego orzekania przez Sąd Najwyższy w przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej na wydane w postępowaniu certyfikacyjnym postanowienie o odrzuceniu pozwu z uwagi na niedopuszczalność postępowania grupowego; wprowadzenie zasady, zgodnie z którą zaskarżenie postanowienia w przedmiocie ustalenia składu grupy nie wstrzymuje rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej instancji). Ustawodawca wydłuża do 12 miesięcy termin na wytoczenie powództwa przez członka grupy w razie odrzucenia pozwu w postępowaniu grupowym, z zachowaniem skutków wytoczenia powództwa w postępowaniu grupowym. Wprowadza się także instytucję wykazu postepowań grupowych będących w toku oraz prawomocnie zakończonych, w trakcie których zarządzono ogłoszenie o wszczęciu postępowania grupowego (wykaz będzie prowadził Minister Sprawiedliwości). Nowela umożliwi sądowi, w sytuacjach gdy ścisłe udowodnienie wysokości żądania objętego pozwem w postępowaniu grupowym będzie niemożliwe lub nader utrudnione, zasądzanie na rzecz członka grupy lub podgrupy odpowiedniej sumy, nie wyższej niż ujednolicona wysokość roszczenia, według własnej oceny sądu, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy, także w sprawach innych niż wskazane w art. 322 ustawy – Kodeks postepowania cywilnego.

Nowelizacja ustawy o udostępnieniu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych ma na celu usprawnienie działalność biur informacji gospodarczej, a tym samym „stworzenie powszechnego, możliwie niedrogiego w użytkowaniu i sprawnego systemu wymiany informacji o wiarygodności płatniczej”, jako mechanizmu obniżania ryzyka działalności gospodarczej. Ustawodawca poszerza zakres danych dostępnych za pośrednictwem biur (możliwe będzie uzyskanie informacji m.in. z Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości). Wprowadza się rozwiązania umożliwiające uzyskanie informacji o zobowiązaniach dłużnika zgłoszonych do kilku biur. Informacje gospodarcze będą funkcjonalnie połączone w jeden system oceny wiarygodności płatniczej przedsiębiorcy. Biura informacji gospodarczej będą miały obowiązek wzajemnego przekazywania danych o poszczególnych zobowiązaniach przedsiębiorcy oraz udzielania zbiorczej informacji gospodarczej z kilku baz na podstawie jednego wniosku klienta biura. W myśl art. 22a dodawanego do ustawy o udostępnieniu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych klient biura (zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna) będzie uprawniony do złożenia wniosku o ujawnienie

informacji gospodarczych na temat konkretnego przedsiębiorcy do dowolnego, wybranego przez siebie, biura. Klient we wniosku będzie wskazywał biura, z których chce pozyskać informacje. Ponadto, jeśli klient złoży takie zlecenie, uzyska on stosowne informacje także z innych publicznych rejestrów. W takim przypadku biuro udzieli informacji łącznej, obejmującej dane własne oraz dane z innych wskazanych biur i rejestrów. Ustawa nakłada na wszystkie biura obowiązek zawarcia stosownych umów umożliwiających realizację wniosków jednolitych w terminie 6 miesięcy od dnia zawiadomienia ministra właściwego do spraw gospodarki o podjęciu wykonywania działalności gospodarczej. Na mocy noweli informacją gospodarczą będzie również informacja o tym, że dłużnik uznaje roszczenie za przedawnione (w bazach biur widoczna będzie kompletna historia płatnicza dłużnika). Ustawa wprowadza nowe zasady przekazywania do biur i publikowania informacji gospodarczych o zobowiązaniach konsumentów. Po pierwsze, informacje gospodarcze o zobowiązaniach konsumentów będą mogły być przekazane do biura przed upływem maksymalnie 10 lat od dnia wymagalności roszczenia. Po drugie zaś, informacje gospodarcze o konsumentach będą usuwane przez biuro nie później niż po upływie 10 lat od dnia ich wymagalności, przy utrzymaniu pozostałych ogólnych zasad usuwania informacji gospodarczych. Wprowadza się również rozwiązania, których celem jest zapewnienie aktualności, prawdziwości i kompletności informacji przechowywanych i udostępnianych przez biura (nałożenie szeregu obowiązków w tym zakresie zarówno na biura, jak i na wierzycieli). Ponadto ustawodawca określił zasady odpowiedzialności cywilnej związanej z niezgodnym z ustawą przekazywaniem, brakiem aktualizacji bądź niewykreślaniem wpisu, narzędzia ochrony dłużnika przed nieprawdziwym wpisem (sprzeciw wobec zamiaru wpisu oraz sprzeciw dotyczący nieaktualności, nieprawdziwości, niekompletności informacji gospodarczych mających status informacji aktualnych lub przekazania takich informacji bądź ich przechowywania niezgodnie z ustawą). Ustawa rozszerza również katalog możliwej działalności gospodarczej biura informacji gospodarczej o opracowywanie tzw. modeli predykcyjnych dotyczących przedsiębiorców (analiza wiarygodności płatniczej podmiotu niebędącego konsumentem) oraz o wydawanie dokumentów poświadczających sytuację podmiotu na podstawie informacji zawartych w bazach biur informacji gospodarczej. Ustawa rozszerza definicję dłużnika niebędącego konsumentem o osobę fizyczną zobowiązaną względem wierzyciela po trwałym zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie zobowiązań związanych z tą działalnością. Dodaje się też regulację uprawniającą biura do korzystania z ogólnodostępnych danych zawartych w rejestrach publicznych: KRS,

CEIDG i REGON. Dane te biura będą mogły uzyskiwać oraz przetwarzać w zakresie uzasadnionym wykonywaniem ustawowych obowiązków lub uprawnień.

W następstwie noweli ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji czynem nieuczciwej konkurencji będzie przekazanie przez wierzyciela informacji gospodarczej do biura informacji gospodarczej z naruszeniem ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych albo niezażądanie przez wierzyciela aktualizacji albo usunięcia informacji gospodarczej mimo zaistnienia obowiązku jej aktualizacji albo usunięcia zgodnie z tą ustawą. Czynem nieuczciwej konkurencji będzie także nieusunięcie albo niedokonanie przez biuro informacji gospodarczej aktualizacji informacji gospodarczej w przypadkach, gdy obowiązek taki wynika ze wskazanej wyżej ustawy.

Ustawa wejdzie w życie – co do zasady – 1 czerwca 2017 r. Po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wejdą w życie zmiany w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, a także związane z nimi przepisy przejściowe (przy czym niewielka grupa zmian w drugiej ze wskazanych ustaw wejdzie w życie z dniem utworzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych – 1 stycznia 2018 r. oraz Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości – 1 lutego 2018 r.). Zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, związane w szczególności z utworzeniem Rejestru Należności Publicznoprawnych, oraz powiązane z tą nowelizacją zmiany innych ustaw wejdą w życie 1 stycznia 2018 r. Przepisy zmieniające i przejściowe dotyczące Rejestru Należności Publicznoprawnych, które odnoszą się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego, wejdą w życie 1 czerwca 2018 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 37. posiedzeniu w dniu 9 marca 2017 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1185). Sejm skierował projekt w celu rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju. Komisje po rozpatrzeniu projektu w dniach 9 lutego i 7 marca 2017 r. rekomendowały Sejmowi uchwalenie projektu w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1339). W trakcie II czytania zgłoszono 5 poprawek. Nie uzyskały one poparcia Sejmu.

W takcie prac Sejmie nad projektem nie dokonano zasadniczych z merytorycznego punktu widzenia zmian. Niemniej warto zwrócić uwagę, iż w Sejmie m.in.:

1) dodano przepis przewidujący, że przepisów dotyczących zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych nie stosuje się, jeżeli wysokość należności pieniężnej, o której dane mają być wprowadzone do rejestru wraz z odsetkami jest niższa niż czterokrotna wysokość kosztów upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego;
2) wyeliminowano przepis przewidujący ujawnianie należności w Rejestrze Należności Publicznoprawnych w przedziałach kwotowych;
3) dodano przepisy przewidujące, że instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe i biura informacji gospodarczej są obowiązane prowadzić rejestr zobowiązanych i podmiotów, na rzecz których wyszukały w Rejestrze Należności Publicznoprawnych określone dane oraz udzielać zobowiązanemu bezpłatnie informacji o podmiocie, na rzecz którego wyszukano dane;
4) dodano przepisy przewidujące, że instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe i biura informacji gospodarczej są obowiązane uzyskać oświadczenie podmiotów, na rzecz których wyszukują w Rejestrze Należności Publicznoprawnych dane, o posiadaniu przez te podmioty upoważnienia zobowiązanego;
5) dodano przepis zmieniający ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zagrożone pod groźbą kary;
6) zmodyfikowano przepis o wejściu ustawy w życie.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1, art. 647^1 – modyfikując zasady odpowiedzialności solidarnej zawierającego umowę z podwykonawcą, inwestora i wykonawcy za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy, ustawodawca nie określił wpływu nowelizacji (zmiany art. 647^1) na umowy o roboty budowlane zawarte przed dniem wejścia w życie nowelizacji, w tym na zasady odpowiedzialności inwestora za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę. Nie budzi wątpliwości, że zmiana Kodeksu cywilnego skutkowała będzie powstaniem problemu intertemporalnego i koniecznością rozstrzygnięcia, jaki reżim prawny należy zastosować w odniesieniu do umów

wiążących w dniu wejścia w życie noweli. Rozwiązanie takiego problemu jest obowiązkiem ustawodawcy, wynikającym z zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Przepis rozstrzygający problem intertemporalny (przepis przejściowy) musi być sformułowany każdorazowo, gdy w związku ze zmianą reżimu prawnego powstaje pytanie międzyczasowe. Techniczne zasady formułowania przepisów przejściowych określają Zasady techniki prawodawczej. Należy przy tym pamiętać, iż brak przepisu przejściowego może być uznany za brak lojalności państwa wobec obywatela. Zakładając, że wolą ustawodawcy jest, aby nowela Kodeksu cywilnego znalazła zastosowanie do umów o roboty budowlane zawieranych od dnia jej wejścia w życie (innymi słowy, aby nowela pozostała bez wpływu na wcześniej zawarte umowy o roboty budowlane i zasady odpowiedzialności solidarnej stron takich umów), proponuje się przyjęcie pierwszej z niżej sformułowanych poprawek.

Podobne wątpliwości wiążą się z wydłużeniem w Kodeksie postępowania cywilnego do 2 miesięcy albo miesiąca okresu upadku udzielonego zabezpieczenia. Rodzi się bowiem pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby wydłużony okres odnosił się wyłącznie do zabezpieczeń udzielonych od dnia wejścia w życie ustawy, czy również tych, które udzielone były przed tym dniem. Dodatkowo zastanawiać się można, jaki reżim prawny znajdzie zastosowanie do zabezpieczeń udzielonych wprawdzie od dnia wejścia w życie noweli, ale w postępowaniu wszczętym przed tym dniem. Przepis przejściowy sformułowany w art. 12 przesądza, że przepisy Kodeksu postepowania cywilnego w nowym brzmieniu, stosować się będzie w odniesieniu do postępowań wszczętych od dnia wejścia w życie ustawy (*a contrario* do postępowań wszczętych wcześniej stosować się będzie przepisy dotychczasowe), niemniej można mieć wątpliwość, czy znajdzie on zastosowanie do innych regulacji niż klasyczne proceduralne. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości dotyczących sposobu rozstrzygnięcia problemu intertemporalnego, należy sformułować przepis przejściowy i jednoznacznie rozstrzygnąć, jaki reżim prawny w konkretnej sytuacji trzeba będzie zastosować. W drugiej z niżej sformułowanych propozycji poprawek przewidziano, iż wydłużone okresy upadku zabezpieczenia będzie się stosowało do zabezpieczeń udzielonych w postępowaniach wszczętych od dnia wejścia w życie noweli. Przyjęcie tej poprawki oznaczało będzie, iż do zabezpieczeń udzielonych w postępowaniach wszczętych przed dniem wejścia w życie noweli, stosować się będzie dotychczasowe okresy ich upadku, niezależnie od tego, czy zabezpieczenie zostanie udzielone przed

dniem wejścia w życie ustawy, czy od tego dnia. Formułując tę propozycję uwzględniono treść art. 12 ustawy uchwalonej przez Sejm.

Propozycja poprawek:

po art. 11 dodaje się art. 11a w brzmieniu:

„Art. 11a. Do umów o roboty budowlane zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz odpowiedzialności za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę na podstawie takich umów, stosuje się art. 647^1 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.”;

w art. 12 skreśla się wyrazy „z uwzględnieniem art. 13”;

po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu:

„Art. 12a. Do zabezpieczeń udzielonych w postepowaniach zabezpieczających wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się art. 754^1 i art. 757 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym.”;

2) art. 3 – dodając do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przepisy dotyczące Rejestru Należności Publicznoprawnych, należałoby zmodyfikować dodatkowo art. 1 tej ustawy, w którym ustawodawca określa zakres przedmiotowy aktu. Uwzględniając § 3 ust. 2 i § 21 ust. 1 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej, ustawodawca decydując się na określenie w ustawie w przepisie merytorycznym ogólnym zakresu przedmiotowego, musi zapewnić adekwatność tego przepisu do treści regulowanej aktem. Warunkiem adekwatności takiego przepisu jest jego kompletność. W ustawie nie wolno zamieszczać przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy. Zgodnie z art. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustawa ta reguluje sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2 tej ustawy, oraz prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania wskazanych obowiązków. Wobec tak określonego zakresu przedmiotowego ustawy można mieć uzasadnione

wątpliwości, czy zakresem tym objęta jest problematyka związana z Rejestrem Należności Publicznoprawnych, innymi słowy, czy w następstwie dodania przepisów o Rejestrze, art. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nadal będzie informował adresatów (i potencjalnie zainteresowanych ustawą) o zakresie jej regulacji w sposób kompletny i adekwatny do treści aktu (czy nie będzie wprowadzał w błąd w tym zakresie). Dążąc do wyeliminowania tej wątpliwości, proponuje się przyjęcie poniższej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 3 przed pkt 1 dodaje się pkt … w brzmieniu:

„…) w art. 1 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) zasady i sposób prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz udostępniania danych z tego rejestru.”;”;

3) art. 3 pkt 1, art. 18d § 5 – mając na względzie, że w przepisach dodawanych do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z wyjątkiem art. 18d § 5, stanowiąc o wierzycielu ustawodawca nie uściśla, że ma na myśli wierzyciela, o którym mowa we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 18b § 1 oraz mając na względzie § 10 Zasad techniki prawodawczej, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki redakcyjnej. Przepis art. 18d § 5 w brzmieniu uchwalonym przez Sejm może sugerować, że mowa jest w nim o innym wierzycielu niż np. w § 1 tego artykułu, co nie znajduje uzasadnienia w meritum regulacji.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 1, w art. 18d w § 5 skreśla się wyrazy „, o którym mowa we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 18b § 1,”;

4) art. 3 pkt 1, art. 18q § 2 część wspólna i § 4 – określając w art. 18q § 2 katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na ułatwiony sposób wyszukiwania zobowiązanych w Rejestrze Należności Publicznoprawnych, ustawodawca sformułował dodatkowo warunek, jaki musi być spełniony, aby organ prowadzący Rejestr mógł taką zgodę wyrazić. Jednocześnie w art. 18q § 3 zdefiniowano warunki wyrażenia zgody przez organ prowadzący Rejestr. W katalogu warunków

znalazł się także warunek sformułowany w części wspólnej art. 18q § 2. Mając na względzie, że powtarzanie przez ustawodawcę określonej treści jest zbędne, jako niemające wartości normatywnej, oraz dążąc do zapewnienia spójności zakresu regulacji poszczególnych jednostek redakcyjnych w ramach art. 18q (każda z jednostek ma określony zakres regulacji; § 2 określa katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem, a § 3 warunki pozytywnego rozpatrzenia wniosku), należałoby rozważyć przyjęcie niżej sformułowanej poprawki. Jednocześnie proponuje się korektę redakcyjną w art. 18q § 4. Skoro ustawodawca wprowadza w art. 18q § 2 skrót „podmioty uprawnione", należy się nim posługiwać konsekwentnie. Zaproponowana w lit. b poprawki zmiana zapewni konsekwencję terminologiczną w obrębie art. 18q.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 1, w art. 18q:

a) w § 2 część wspólna otrzymuje brzmienie:
„– zwanych dalej „podmiotami uprawnionymi".",

b) w § 4 po wyrazie „podmiot" dodaje się wyraz „uprawniony";

5) art. 10 pkt 2 lit. b, art. 1 ust. 2a i 2b – w dodawanych do ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym art. 1 ust. 2a i 2b posłużono się określeniem „osoba najbliższa" w odniesieniu do roszczeń przysługujących w związku ze śmiercią poszkodowanego wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia. W związku z tym, że w art. 446 § 3 i 4 Kodeksu cywilnego, przewidującym roszczenia związane ze śmiercią poszkodowanego, użyto określenia „najbliższy członek rodziny", nasuwa się pytanie o powód odstąpienia przez ustawodawcę od kodeksowej siatki terminologicznej[1)]. Nie budzi wątpliwości, że zakresy obu tych pojęć są różne („za najbliższych członków rodziny zmarłego należy uznawać osoby powiązane z nim węzłami małżeństwa, przysposobienia, pokrewieństwa i, jak się wydaje, także powinowactwa, jeśli ponadto osoby te łączyła ze zmarłym szczególna więź emocjonalna"[2)]; „Jest to węższy krąg podmiotów niż osoby bliskie, bo ograniczony do

---

1) W art. 446 § 2 dotyczącym renty posłużono się określeniami: „osoba, względem której ciążył na zmarłym ustawowy obowiązek alimentacyjny" oraz „inne osoby bliskie".

2) G. Karaszewski, w: Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. II, LexisNexis, 2014

członków rodziny, której jednak nie należy definiować wyłącznie za pomocą kryterium relacji małżeńskich i pokrewieństwa. Należy więc sądzić, że obejmuje małżonka i dzieci zmarłego, innych krewnych, powinowatych, ale także osoby niepowiązane formalnymi stosunkami prawnorodzinnymi /np. konkubent, jego dziecko/, jeżeli zmarły utrzymywał z nimi stosunki rodzinne, pozostając faktycznie w szczególnej bliskości powodowanej bardzo silną więzią uczuciową”[3)]). Zakładając, że odstąpienie od terminologii Kodeksu cywilnego nie było wolą ustawodawcy oraz że prawidłowym jest określenie „najbliżsi członkowie rodziny zmarłego”, a także kierując się zapewnieniem spójności terminologicznej w obrębie systemu prawa, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 10 pkt 1 w lit. b, w ust. 2a i 2b wyrazy „osobom najbliższym” zastępuje się wyrazami „najbliższym członkom rodziny”;

6) art. 11 pkt 15, art. 23 ust. 2 i 5 – dążąc do zapewnienia wewnętrznej spójności art. 23 ust. 2, należałoby uwzględnić, że użyte w nim określenie „podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lub 3” obejmuje swoim zakresem również osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Podobny charakter ma proponowana niżej zmiana do art. 23 ust. 5. W przepisie tym należy uwzględnić, że w art. 23 ust. 1 nie ma mowy o dokumentach ani wydrukach (o tych mowa jest w art. 23 ust. 2). Jak można się domyślać, wolą ustawodawcy było, aby art. 25 ust. 5 znalazł odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do informacji udostępnionych na podstawie ust. 1 (bez względu na to, w jaki sposób takie udostępnienie nastąpiło).

Propozycja poprawki:

w art. 11 w pkt 15:

a) w ust. 2 skreśla się wyrazy „albo osoby fizycznej”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

---

3) A. Olejniczak, w: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, wyd. II, Lex, 2014.

„5. Organ administracji publicznej nie może żądać okazywania, przekazywania lub załączania do wniosku dokumentu albo wydruku, o którym mowa w 2. Przepis stosuje się odpowiednio do informacji udostępnionych na podstawie ust. 1.”;

7) art. 11 pkt 17 lit. c, art. 25 ust. 1 pkt 17 – wskazany przepis stanowiąc o wierzycielach będących organami administracji sugeruje, że wierzycielem należności publicznoprawnej jest organ administracji publicznej. Oczywiste jest, że posłużono się w tym przepisie skrótem myślowym. Wprawdzie organy prowadzą postępowanie w sprawie należności, niemniej z prawnego punktu widzenia wierzycielem tych należności jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego (ewentualnie państwowa bądź samorządowa osoba prawna, jeżeli wynika to z przepisów szczególnych). Mając na względzie należytą precyzję aktu normatywnego oraz jego komunikatywność w aspekcie interpretacyjnym, w języku prawnym należy unikać posługiwania się skrótami myślowymi.

Propozycja poprawki:

w art. 11 w pkt 17 w lit. c, pkt 17 otrzymuje brzmienie:

„17) organy administracji publicznej – w związku z prowadzonymi przez nie postępowaniami w sprawie udzielenia ulgi w spłacie należności pieniężnych;”;

8) art. 15 – w związku z tym, że na mocy znowelizowanego art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, regulamin zarządzania danymi – oprócz kwestii wynikających ze znowelizowanego art. 11 ust. 1 tej ustawy – będzie musiał określić również formy ujawniania danych z rejestrów wymienionych w art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 1 opiniowanej ustawy, określający termin dostosowania regulaminów do znowelizowanych przepisów, powinien odnosić się również do zmian wynikających z art. 28 ust. 3 i 4. Przepis art. 15 ust. 1 w wersji uchwalonej przez Sejm sugeruje, że biura informacji gospodarczych będą obowiązane dostosować swoje regulaminy wyłącznie do tych przepisów, które *expressis verbis* zostały w nim wymienione. Zakładając, że wolą ustawodawcy było, aby regulaminy zarządzania danymi były zgodne z ustawą we wszystkich aspektach, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:
w art. 15 w ust. 1 skreśla się wyrazy „art. 11 ust. 1 pkt 8–10”;

9) art. 17 – w związku z tym, że w art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych nie ma mowy o wezwaniu do zapłaty, ale o piśmie, zawierającym ostrzeżenie o zamiarze przekazania danych do biura, oraz mając na względzie, że przepis, do którego następuje odesłanie oraz zdefiniowany zakres odesłania muszą być spójne, należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

art. 17 otrzymuje brzmienie:

„Art. 17. Wysłane przed dniem wejścia w życie niniejszego przepisu, a doręczone po tym dniu, wezwania do zapłaty, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 3 i art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 11, oraz pisma, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, uznaje się za skuteczne, jeżeli spełniały warunki dotychczasowe.”;

10) art. 19 – ustawodawca nie zdecydował się na jeden termin wejścia w życie wszystkich zmian. Ustawa ma wejść w życie 1 czerwca 2017 r., z wyjątkami określonymi w art. 19 pkt 1–5. Formułując przepis o wejściu w życie należy pamiętać, iż zgodnie z § 44 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy i jednocześnie nie narusza to spójności ustawy (§ 44 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej). Analizowany przepis o wejściu w życie nie spełnia tego ostatniego warunku. Niedopuszczalne bowiem z punktu widzenia spójności ustawy jest dokonywanie zmian, które wchodzą w życie „zakresowo”. Przepis o wejściu w życie określa termin, od którego przepis (jako całość) będzie miał moc obowiązującą. Ten sam przepis nie może mieć więcej niż jednego terminu wejścia w życie, w zależności od treści zakodowanej w nim normy (albo jej fragmentu). Abstrahując od kłopotów natury technicznej, które takie rozwiązanie generowałoby np. w zakresie opracowania tekstu jednolitego ustawy, należy zwrócić uwagę na jego niekomunikatywność dla adresatów. Przepis o wejściu w życie musi jednoznacznie

wskazywać termin wejścia w życie określonej regulacji. Określenie tego terminu przez zainteresowanego nie może nastręczać żadnych trudności. Ustawodawca ingerując w porządek prawny, w jego stabilność, jest obowiązany ograniczać do niezbędnego minimum negatywne skutki zmiany prawa. Sprowadza się to m.in. do stosowania prawidłowej techniki prawodawczej nie tylko w odniesieniu do przepisów merytorycznych, ale również innych wypowiedzi prawodawcy w akcie prawnym, w tym wypowiedzi określającej termin wejścia w życie aktu. Za prawidłowy i komunikatywny nie można uznać przepisu o wejściu w życie, który przewiduje „zakresowe" wchodzenie w życie poszczególnych regulacji oraz formułuje wyjątki od wyjątków odnoszące się do daty wejścia w życie poszczególnych przepisów. Przepis § 44 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, jako wyjątek, powinien być interpretowany, a w następstwie stosowany, w sytuacjach nadzwyczajnych i zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*.

Rozumiejąc powody odstąpienia przez prawodawcę od reguły wynikającej z § 44 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, należałoby rozważyć sformułowanie poprawki dotyczącej przepisu o wejściu w życie, która sprowadzałaby się do uproszczenia struktury tego przepisu oraz uwzględnienia wyżej przedstawionych uwag.

Biorąc pod uwagę, powody zróżnicowania terminów wejścia w życie poszczególnych regulacji (Rejestr Należności Publicznoprawnych ma być utworzony z dniem 1 stycznia 2018 r., a Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości – 1 lutego 2018 r. oraz przepisy związane z pierwszym z tych rejestrów w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego mają być stosowane od 1 czerwca 2018 r.), proponuje się zastosowanie, w miejsce użytej techniki, rozwiązania dwuczłonowego. Zabieg legislacyjny polegałby na uproszczeniu przepisu o wejściu w życie (rezygnacja z „zakresowego" przepisu o wejściu w życie i wyjątków od wyjątków) i dodaniu przepisu epizodycznego, którego skutkiem byłaby realizacja celu założonego przez ustawodawcę w odniesieniu do terminu stosowania określonych norm. Zaproponowana w poniższych poprawkach technika, sprowadza się do określenia jednego terminu wejścia w życie zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych z jednoczesnym zawieszeniem na wskazany w przepisie epizodycznym okres stosowania części norm. Tego rodzaju rozwiązanie epizodyczne mieści się w granicach wyznaczonych przez § 29a Zasad techniki prawodawczej (definicja przepisu epizodycznego). Formułując propozycję poprawki skorzystano również subsydiarnie z

§ 44 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej. Miejsce przepisu epizodycznego w strukturze aktu wynika z § 15 Zasad techniki prawodawczej, niemniej w analizowanym przypadku, określając miejsce proponowanej regulacji uwzględniono przede wszystkim jej związek z przepisem o wejściu w życie. Zaproponowane rozwiązanie będzie bardziej komunikatywne w aspekcie wyszukiwawczym.

Propozycja poprawek:

po art. 18 dodaje się art. 18a w brzmieniu:

„Art. 18a. 1. Przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1c i ust. 3 oraz art. 28 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 11, w zakresie odnoszącym się do uzyskiwania, przetwarzania i ujawniania danych z Rejestru Należności Publicznoprawnych, oraz art. 28 ust. 1 pkt 6 tej ustawy, stosuje się od dnia 1 stycznia 2018 r.

2. Przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1c i ust. 3 oraz art. 28 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 11, w zakresie odnoszącym się do uzyskiwania, przetwarzania i ujawniania danych z Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości, oraz art. 28 ust. 1 pkt 6 tej ustawy, stosuje się od dnia 1 lutego 2018 r.

3. Przepis art. 18b § 1 ustawy zmienianej w art. 3, w zakresie odnoszącym się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego, oraz art. 18d § 4 tej ustawy, stosuje się od dnia 1 czerwca 2018 r.”;

art. 19 otrzymuje brzmienie:

„Art. 19. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., z wyjątkiem:

1) art. 4, art. 11, art. 15–18 oraz art. 18a ust. 1 i 2, które wchodzą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;
2) art. 5, art. 6 i art. 14 ust. 1, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.;
3) art. 3 i art. 18a ust. 3, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.;
4) art. 14 ust. 2, który wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2018 r.”.

Jakub Zabielski
Główny legislator