

Gdańsk, dnia 14 czerwca 2021 r.

Ldz. 14/06/2021

Sz.P. Jan Filip Libicki
Przewodniczący Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej**Senat RP***Szanowny Panie Przewodniczący,*

Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce (ZPF) to organizacja zrzeszająca ponad sto przedsiębiorstw z rynku finansowego, w tym reprezentujących sektor bankowy, instytucji pożyczkowych, pośrednictwa finansowego, ubezpieczeń, zarządzających wierzytelnościami, zarządzających informacją gospodarczą, firmy oferujące produkty odwróconej hipoteki w modelu sprzedażowym, platform crowdfundingowych, doradztwa strategicznego i prawnego, w tym wszystkie działające w Polsce biura informacji gospodarczej. ZPF to także od 1999 roku aktywna merytorycznie strona społeczna procesu legislacyjnego, zarówno na poziomie polskim, jak i europejskim.

W związku z przekazaniem Senatowi ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (druk senacki nr 402), dalej jako „Ustawa”, w niniejszym piśmie chcielibyśmy zgłosić zidentyfikowane przez Członków ZPF – biura informacji gospodarczej (BIG) - uwagi dotyczące nowelizowanej ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, tj. art. 7 Ustawy, uprzejmie prosząc jednocześnie o ich uwzględnienie.

1. Przedawnienie zobowiązań dłużników alimentacyjnych

W uzasadnieniu zmian w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (dalej: „u.i.g.”), wskazuje się, że ich celem jest „wprowadzenie regulacji, które jednoznacznie będą wskazywały, że nie usuwa się z Biura Informacji Gospodarczej informacji o długach dłużników alimentacyjnych wobec Skarbu Państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłaconych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, dopóki długi te nie zostaną na rzecz Skarbu Państwa spłacone. Powyższe dotyczy długów z tytułu świadczeń wypłaconych z tzw. starego funduszu alimentacyjnego (funkcjonującego w ZUS do 30 kwietnia 2004 r.), długów z tytułu zaliczki alimentacyjnej funkcjonującej do 30 września 2008 r. oraz długów z tytułu obecnego funduszu alimentacyjnego funkcjonującego od 1 października 2008 r. Długi/zobowiązania dłużników wobec Skarbu Państwa (tylko z tytułu wypłaconych świadczeń z obecnie funkcjonującego funduszu alimentacyjnego długi te powiększają się corocznie o prawie 1,5 mld rocznie) nie przedawniają się – nie dotyczy ich żaden termin przedawnienia, gdyż są to zobowiązania administracyjnoprawne, a nie cywilnoprawne i żaden przepis prawa administracyjnego nie przewiduje ich przedawnienia, co oznacza, że są cały czas wymagalne. W konsekwencji cały czas podlegają egzekucji i należy podejmować wszelkie działania w kierunku ich wyegzekwowania, dlatego cały czas powinny widnieć w rejestrach biur informacji gospodarczej

aby wiedza o nich była powszechnie dostępna w obrocie rynkowym, jako sankcja wobec dłużników za brak spłaty tych należności.”.

W ocenie ZPF, zmiany uchwalone przez Sejm w art. 7 Ustawy i ich uzasadnienie wywołują istotne wątpliwości.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że celem u.i.g. jest zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego poprzez zapewnienie dostępu do informacji dotyczących wiarygodności płatniczej kontrahentów. W przypadku informacji dotyczących dłużników alimentacyjnych dodatkowym celem było poprawienie ściągalności należności Skarbu Państwa. Rozumiemy i doceniamy wagę problemu związanego z walką ze zjawiskiem niealimentacji, jednakże w naszej ocenie przepisy u.i.g. nie są właściwym narzędziem do rozwiązywania tego rodzaju złożonych problemów społecznych. Nie można bowiem tracić z pola widzenia ich zasadniczego celu, którym jest, jak wyżej wspomniano, zwiększanie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a nie pełnienie funkcji represyjnej wobec dłużników.

Po drugie, **zachodzą wątpliwości również *stricte* natury prawnej, w szczególności w kontekście instytucji przedawnienia.** Z przytoczonego uzasadnienia projektu Ustawy wynika, że zobowiązanie do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej nie ulega przedawnieniu, gdyż jest to zobowiązanie o charakterze administracyjnoprawnym, a żaden przepis prawa administracyjnego nie przewiduje ich przedawnienia.

Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami ustawy - Ordynacja podatkowa zobowiązania podatkowe ulegają przedawnieniu. Skutkiem przedawnienia tych zobowiązań jest ich wygaśnięcie (art. 59 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej). Przepisy Ordynacji podatkowej stosuje się do podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe (art. 2 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej), natomiast **przepisy działu III Ordynacji podatkowej, dotyczącego zobowiązań podatkowych, stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne organy, „jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej”** (art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej). Należności wobec dłużników alimentacyjnych mieszczą się w tej drugiej kategorii.

Co więcej, w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. (sygn. akt: P 29/08) wskazano, że przedawnienie w prawie administracyjnym jest konstruowane odmiennie od prawa prywatnego. Co do zasady w przypadku obowiązku administracyjnego upływ czasu ma charakter materialnoprawny i prowadzi do wygaśnięcia tego obowiązku (roszczenia).

W ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów brak jest przepisu, który wyłączałby zastosowanie Ordynacji podatkowej do tych należności, dlatego też należy uznać, iż **należności te przedawniają się w terminach przewidzianych w Ordynacji podatkowej, tj. 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin ich zapłaty** (por. art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej).

Oznacza to, że wnioskowanie zawarte w uzasadnieniu projektu Ustawy nie jest prawidłowe, gdyż to brak przedawnienia powinien wynikać z ustawy, a nie samo przedawnienie.

Art. 28 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie jest przepisem, który wyłącza stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej, ale stanowi jej uzupełnienie, mające na celu ochronę spadkobierców dłużnika alimentacyjnego. Śmierć nie jest przyczyną, która prowadzi do wygaśnięcia zobowiązań na tle Ordynacji podatkowej. Zatem, w celu ochrony spadkobierców dłużnika alimentacyjnego (w większości przypadków osób uprawnionych do alimentów) konieczne było wprowadzenie w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów stosownej regulacji szczególnej, uzupełniającej przepisy Ordynacji Podatkowej.

Biorąc pod uwagę, że informacje gospodarcze dotyczące tych należności są przekazywane do BIG po upływie 6 miesięcy od powstania zaległości (art. 8a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), oznacza to, że w praktyce w niektórych przypadkach przedawniają się jeszcze przed upływem 6-letniego okresu wynikającego z u.i.g., liczonego od daty wymagalności roszczenia, po upływie którego informacje gospodarcze powinny być usunięte przez BIG na podstawie art. 31 pkt 9 u.i.g.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że u.i.g. nie wiąże obowiązku usunięcia informacji gospodarczych bezpośrednio z przedawnieniem, a z upływem czasu od postania stanu wymagalności roszczenia lub stwierdzenia roszczenia prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu (por. art. 14 ust. 1 pkt 4, art. 16 ust. 1 pkt 4, art. 31 pkt 9 u.i.g.). Zatem w części przypadków informacja gospodarcza (nawet o charakterze cywilnoprawnym) będzie usuwana lub nie będzie mogła zostać zgłoszona, pomimo że nie jest jeszcze przedawniona (np. z uwagi na przerwanie biegu przedawnienia).

Jeżeli więc przyjąć, że zobowiązania dłużników alimentacyjnych ulegają przedawnieniu i wygasają, to podstawą do usunięcia informacji gospodarczej może być również art. 31 pkt 7 u.i.g. **Dodanie więc nowego ust. 2 w art. 31 u.i.g. w aktualnie przyjętym brzmieniu może wcale nie prowadzić do osiągnięcia skutku, który zdaje się zakładać Ustawodawca, a jedynie powodować kolejne problemy interpretacyjne w działalności biur informacji gospodarczej.**

2. Wątpliwości interpretacyjne w zakresie przekazywania danych do BIG w zw. z przepisami odrębnymi

Projektowane zmiany mają charakter cząstkowy i nie obejmują wszystkich jednostek publicznych, do których zastosowanie znajdują przepisy u.i.g. Zmiany zawarte w Ustawie dotyczą wyłącznie wierzycieli wskazanych w art. 16 ust. 5 u.i.g., a pomijają wierzycieli wskazanych w art. 16 ust. 6 i 7 u.i.g.

Takie rozwiązanie doprowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania pomiędzy wierzycielami będącymi jednostkami publicznymi i ich dłużnikami.

W ocenie ZPF, ewentualna regulacja powinna odnosić się w jednolity sposób do wszystkich informacji gospodarczych przekazywanych przez jednostki publiczne (art. 16 ust. 5-7 u.i.g.). Przemawiają za tym m.in. względy systemowe. **Nie ma bowiem racjonalnego uzasadnienia, dlaczego dłużnicy alimentacyjni mieliby być traktowani w inny sposób niż pozostali dłużnicy „dopisywani” przez jednostki publiczne.** Takie rozwiązanie mogłoby wręcz wywoływać uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady równości wobec prawa i równego traktowania obywateli przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji RP). Wszak we wszystkich tych przypadkach *ratio legis* wprowadzenia obowiązku dopisywania dłużników do BIG polega przede wszystkim na poprawieniu ściągalności należności o charakterze publicznoprawnym.

W naszej ocenie wprowadzenie nowego ust. 4a do art. 16 u.i.g. – poza wskazanymi już obawami w zakresie „gorszego traktowania” dłużników alimentacyjnych - wprowadzi również kolejne wątpliwości interpretacyjne związane ze stosowaniem art. 16 ust. 1 pkt 1 – 3 u.i.g.

Charakter informacji gospodarczych przekazywanych przez wierzycieli, o których mowa w art. 16 ust. 5 – 7 u.i.g., uniemożliwia w praktyce zastosowanie do nich bezpośrednio wymogów z art. 16 ust. 1 pkt 1 – 3. Brzmienie nowego art. 16 ust. 4a u.i.g. wskazuje, że konieczne byłoby zastosowanie tych wymogów do wszystkich informacji gospodarczych przekazywanych na podstawie art. 16 ust. 5 – 7 ustawy, z wyjątkiem informacji, o których mowa w nowo wprowadzanym ust. 4a.

Niezrozumiałym jest zatem, dlaczego w Ustawie odniesiono się wyłącznie do warunku upływu czasu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 u.i.g., a brak jest odniesienia się do stosowania wobec tych wierzycieli warunków określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 – 4 i art. 16 ust. 1 pkt 1 – 3 u.i.g.

W ocenie ZPF, należy przyjąć, że do wszystkich kategorii wierzycieli, o których mowa w art. 12a u.i.g., nie powinny mieć zastosowania wszystkie warunki art. 14 ust. 1 pkt 1-4 oraz art. 16 ust. 1 pkt 1-4 u.i.g. (innymi słowy, zastosowanie wszystkich tych warunków powinno zostać wyłączone w odniesieniu do wszystkich kategorii wierzycieli wymienionych w art. 12a).

Wynika to przede wszystkim ze specyfiki tych należności, czemu ustawodawca dał wyraz, po pierwsze – wyłączając niejako te należności z ogólnego reżimu dotyczącego przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach i zawierając przepis ich dotyczący w art. 16 ust. 5-7 u.i.g., po drugie – wyłączenie to podkreślił wskazując, że przekazywanie informacji gospodarczych o tych zobowiązaniach odbywa się **na zasadach określonych we wskazanych tam ustawach** (tj. ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz ustawie - Kodeks karny wykonawczy).

Wykładnia systemowa wskazywałaby więc na to, że np. zobowiązania wynikające z art. 28 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów mają być przekazywane z pominięciem warunków określonych w art. 14 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 u.i.g.

Wyłączenie stosowania wyłącznie art. 16 ust. 1 pkt 4 u.i.g., i to wyłącznie w zakresie danych przekazywanych na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, rodzi bardzo poważne problemy w interpretacji i stosowaniu poszczególnych warunków, które zgodnie ze wstępem do wyliczenia zawartego w art. 16 ust. 1 u.i.g. – mają być stosowane łącznie.

Bowiem zgodnie np. z art. 14 ust. 1 pkt 2 u.i.g. łączna kwota wymagalnych zobowiązań dłużnika będącego konsumentem musi wynosić wobec wierzyciela co najmniej 200 złotych oraz ma być ona wymagalna od co najmniej 30 dni – podczas gdy zgodnie z art. 8a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów organ właściwy wierzyciela przekazuje do BIG informację gospodarczą o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2, w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy.

W razie wdrożenia zmian w proponowanej postaci powstałoby pytanie, jaką walidację miałyby stosować BIGi, przyjmując taką informację – zgodną z art. 14 ust. 1 u.i.g. (30 dni od terminu wymagalności) czy art. 8a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (6 miesięcy od powstania zaległości)?

Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości, w ocenie ZPF, na gruncie propozycji zmian u.i.g. przewidzianych w Ustawie, **ewentualnemu wyłączeniu w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 16 ust. 5 u.i.g. powinny ulec wszystkie warunki określone w art. 14 ust. 1 oraz w art. 16 ust. 1 u.i.g.**, poprzez dodanie, dla zachowania pewnej konsekwencji w zasadach techniki legislacyjnej tego aktu prawnego, w art. 16 ust. 8, w brzmieniu określonym poniżej.

Równocześnie jednak, biorąc pod uwagę, że ustawodawca w art. 16 u.i.g. oprócz zobowiązań alimentacyjnych wprowadził również analogiczne – szczególne - zasady dla przekazywania informacji gospodarczych dotyczących należności określonych w art. 193 ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (art. 16 ust. 6 u.i.g.) oraz w Kodeksie karnym wykonawczym (art. 16 ust. 7 u.i.g.), jak już wskazano - **brak byłoby uzasadnienia dla pominięcia tych regulacji w procesie nowelizacji przepisów u.i.g.**

W świetle powyższych uwag, w naszej ocenie, art. 7 Ustawy powinien wyglądać następująco:

1) w art. 16 u.i.g. dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. Przepisów art. 14 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 nie stosuje się do informacji gospodarczych, o których mowa w ust. 5-7.”;

2) w art. 21a w ust. 5 w pkt 2 wyrazy „w art. 31 pkt 4–9” zastępuje się wyrazami „w art. 31 ust. 1 pkt 4–9”;

3) w art. 30a we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „i art. 31 pkt 6 i 7” zastępuje się wyrazami „i art. 31 ust. 1 pkt 6 i 7”;

4) w art. 31 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Przepisu ust. 1 pkt 9 nie stosuje się do informacji gospodarczych, o których mowa w art. 16 ust. 5-7.”.

Licząc na uwzględnienie zaprezentowanych powyżej postulatów oraz zapewniając o dyspozycyjności ekspertów ZPF dla Pana Przewodniczącego oraz pozostałych Członków Wysokiej Komisji w przypadku potrzeby jakichkolwiek wyjaśnień lub uzupełnień w przedmiotowej sprawie, pozdrawiam i pozostaję

z wyrazami szacunku,

Marcin Czugan



Prezes Zarządu