U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia 30 marca 2017 r.

w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 9 marca 2017 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

1) 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.”;”;

2) 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,”;

3) 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”;

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

5) w art. 11 w pkt 15:
a) w ust. 2 skreśla się wyrazy „albo osoby fizycznej”,
b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:
„5. Organ administracji publicznej nie może żądać okazywania, przekazywania lub załączania do wniosku dokumentu albo wydruku, o którym

mowa w ust. 2. Przepis stosuje się odpowiednio do informacji udostępnionych na podstawie ust. 1.”;

6) 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;”;

7) 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.”;

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

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

„Art. 12a. Do zabezpieczeń udzielonych w postępowaniach 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.”;

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

11) 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.”;

12) 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 5 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.”;

13) 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. 3, art. 5, art. 6, art. 14 ust. 1 i art. 18a ust. 3, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.;
3) art. 14 ust. 2, który wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2018 r.”.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

U Z A S A D N I E N I E

Na posiedzeniu w dniu 30 marca 2017 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności i uchwalił do niej 13 poprawek.

Dodając do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przepisy dotyczące Rejestru Należności Publicznoprawnych, należy 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 przepisie merytorycznym ogólnym zakresu przedmiotowego aktu, musi zapewnić adekwatność tego przepisu do treści regulowanej aktem. Warunkiem adekwatności 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 uzasadnioną wątpliwość, 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 przedmiotowym w sposób kompletny i adekwatny do treści aktu (czy nie będzie wprowadzał w błąd w tym zakresie). Dążąc do wyeliminowania wątpliwości uchwalono **poprawkę nr 1**.

Mając na względzie, że w przepisach dodawanych do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (z wyjątkiem art. 18d § 5; art. 3 pkt 1 noweli) ustawodawca stanowiąc o wierzycielu nie uściśla, że ma na myśli wierzyciela, o którym mowa we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 18b § 1, oraz kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, uchwalono **poprawkę nr 2**. Dodawany art. 18d § 5 może sugerować, że jest w nim mowa o innym wierzycielu niż np. w § 1 tego artykułu, co nie znajduje uzasadnienia w meritum regulacji.

Określając w art. 18q § 2 (art. 3 pkt 1 noweli) 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 obrębie art. 18q (każda z jednostek ma określony zakres regulacji; § 2 określa katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem, a § 3 warunki pozytywnego rozpatrzenia wniosku), przyjęto **poprawkę nr 3**. Jednocześnie proponuje się korektę redakcyjną w art. 18q § 4. Skoro ustawodawca wprowadza w art. 18q § 2 skrót „podmioty uprawnione", należy się nim posługiwać konsekwentnie. Zmiana wynikająca z lit. b poprawki nr 3 zapewni konsekwencję terminologiczną w obrębie art. 18q.

W dodawanych do ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym art. 1 ust. 2a i 2b (art. 10 pkt 1 lit. b noweli) 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", nasuwało 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 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

---

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.

stosunkami prawnorodzinnymi /np. konkubent, jego dziecko/, jeżeli zmarły utrzymywał z nimi stosunki rodzinne, pozostając faktycznie w szczególnej bliskości powodowanej bardzo silną więzią uczuciową”[3)]). Uznając, że odstąpienie od terminologii Kodeksu cywilnego nie było wolą ustawodawcy oraz że prawidłowym jest określenie „najbliżsi członkowie rodziny zmarłego”, a także kierując się spójnością terminologiczną w obrębie systemu prawa, uchwalono **poprawkę nr 4**.

Dążąc do zapewnienia wewnętrznej spójności art. 23 ust. 2 (art. 11 pkt 15 noweli), należy 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 (**poprawka nr 5 lit. a**). Podobny charakter ma **poprawka nr 5 lit. b** do art. 23 ust. 5 (art. 11 pkt 15 noweli). 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).

Przepis art. 25 ust. 1 pkt 17 (art. 11 pkt 17 lit. c noweli), 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 (**poprawka nr 6**).

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

---

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

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. 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. Mając powyższe na względzie, uchwalono **poprawki nr 7 i 9**. **Poprawka nr 8** jest konsekwencją poprawki nr 9.

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 rozpatrzonej 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 sugeruje, że biura informacji gospodarczych będą obowiązane dostosować swoje regulaminy wyłącznie do tych przepisów, które *expressis verbis* zostały w nim wymienione. Przyjmując, że wolą ustawodawcy było, aby regulaminy zarządzania danymi były zgodne z ustawą we wszystkich aspektach, przyjęto **poprawkę nr 10**.

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, przyjęto **poprawkę nr 11**.

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). Przepis art. 19 nie spełnia tego ostatniego warunku. Niedopuszczalne 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. Ustalenie 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*.

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 w **poprawkach nr 12 i 13** 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 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 poprawki skorzystano również subsydiarnie z § 44 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej. Miejsce przepisu epizodycznego w strukturze aktu wynika wprawdzie z § 15 Zasad techniki prawodawczej, niemniej w tym przypadku, określając miejsce proponowanej regulacji, uwzględniono przede wszystkim jej związek z przepisem o wejściu w życie. Zaproponowane rozwiązanie będzie bardziej komunikatywne.