Pracodawcy RP
25 LAT

Warszawa, 20 sierpnia 2014 r.

CML/0601/08.14/AP/MK

Pani
Agnieszka Królikowska
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

Szanowna Pani Minister,

W odpowiedzi na pismo z 8 sierpnia 2014 roku, dotyczące przedstawienia opinii o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej przesyłają w załączeniu swoje stanowisko wobec tego dokumentu.

Z wyrazami szacunku

Prezydent
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej
Andrzej Malinowski

Załącznik: Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
03-973 Warszawa
ul. Brukselska 7

T (+48 22) 518 87 00
F (+48 22) 828 84 37
E biuro@pracodawcyrp.pl
www.pracodawcyRP.pl

Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw

I. Ocena ogólna

Niniejsze stanowisko dotyczy projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, zawierających propozycję realizacji potrzeby, jaką jest utworzenie rejestru dłużników należności publicznoprawnych. Jak zakłada projekt, jednym z zadań rejestru dłużników miałaby być funkcja prewencyjno-informacyjna, która ma szczególne znaczenie dla przedsiębiorców, gdyż polega na dostarczeniu tym podmiotom informacji o płatniczej wiarygodności ich potencjalnych kontrahentów. Projekt tych założeń można określić jako zmierzanie w dobrym kierunku przez ustawodawcę, niemniej jednak przedstawione w nim propozycje i niedomówienia budzą obawy środowiska przedsiębiorców.

II. Uwagi szczegółowe

1. Ujawnianie dłużnika w rejestrze

Naszym zdaniem należy zwrócić uwagę na to, że procedura zawiadamiania dłużnika o zagrożeniu wpisem powinna być wypracowana już na etapie konsultowanych założeń. Natomiast dokonując wspólnej analizy pkt 1.3 i pkt 1.6 zaprezentowanych założeń, można odnieść wrażenie, że projektodawca nie ma w tej kwestii wypracowanej jednolitej propozycji. W pkt 1.3 wskazano bowiem, że w procedurze ujawniania dłużnika w rejestrze wykorzystana zostanie instytucja upomnienia doręczanego przez wierzyciela zobowiązanemu przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego uregulowana w art. 15 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjny w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, z późn.

zm., dalej zw.: „u.p.e.a."). Ponadto w upomnieniu – oprócz wezwania do wykonania obowiązku wraz z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego – zawarte ma być zawiadomienie o zagrożeniu wpisem, co ma wpłynąć na zmniejszenie wydatków związanych z doręczeniem go, które ponoszą wierzyciele. Natomiast w pkt 1.6 projektodawca wskazuje, że zawiadomienie będzie miało formę odrębnego pisma bądź zawarte będzie w upomnieniu, którego obowiązek doręczenia wynika z art. 15, § 1 u.p.e.a.

Tak zaprezentowana propozycja uniemożliwia przedstawienie właściwego stanowiska w sprawie. Niemniej naszym zdaniem procedura zawiadamiania powinna być połączona z instytucją upomnienia doręczanego dłużnikowi przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, uregulowaną w art. 15 u.p.e.a. Tylko takie rozwiązanie nie narazi wierzyciela na dodatkowe koszty i nie tylko jest ekonomiczne, lecz także upraszcza całą procedurę. W przypadku propozycji połączenia upomnienia, o którym mowa w art. 15 u.p.e.a, z instytucją zawiadomienia o zagrożeniu wpisem do rejestru należy się zastanowić nad kwestią biegu terminu 30 dni. Propozycja ta daje dodatkową szansę dłużnikowi na uniknięcie wpisu do rejestru. Naszym zdaniem termin ten powinien zaczynać swój bieg dopiero po upływie 7 dni do uregulowania zobowiązania, czyli od daty kiedy możliwe staje się wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

2. **Wysokość należności pieniężnej podlegającej ujawnieniu w rejestrze**

Naszym zdaniem należy rozważyć kwestię podniesienia wysokości progu: z 500 zł dla podmiotów prowadzących działalność oraz z 200 zł dla konsumentów. Wydaje się, że ustanowienie minimalnych kwot na powyższym poziomie jest progiem zbyt niskim i będzie się wiązało ze zbytecznym przyrostem podmiotów wpisywanych do rejestru. Może to też doprowadzić do odebrania dłużnikowi szansy na poprawę sytuacji ekonomicznej – także tym podmiotom, których niezapłacone należności publicznoprawne są niewielkie. Jednocześnie rozumiemy, iż próg ten nie może zostać podniesiony zbyt wysoko, by nie ograniczać mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo świadczenia usług i sprzedaży towarów oraz stymulujących wzrost

gospodarczy. Jednakże zdaniem Pracodawców RP rozsądnym rozwiązaniem – korzystnym dla wszystkich stron – wydaje się podniesienie progu przynajmniej do 5000 zł dla podmiotów wykonujących działalność gospodarczą oraz do 2000 zł dla konsumentów. Nasza propozycja wynika z analizy liczby długów cywilnoprawnych, które przekraczają wartość 5000 zł. Długi takie podlegają okresowym wahaniom. Tymczasem liczba długów poniżej 5000 zł w zasadzie utrzymuje się na tym samym poziomie i stanowi większość. W tym przedziale najliczniejszą grupę stanowią właśnie długi wynoszące 2000 zł. Średnie zadłużenie wynosi 15 000 zł (źródło: *Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor*).

3. Wykreślanie dłużników z rejestru

W projektowanych założeniach wskazano, że informacje ujawnione w rejestrze podlegać będą niezwłocznemu wykreśleniu z urzędu w przypadku całkowitego wygaśnięcia należności pieniężnej, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty albo wstrzymania wykonania decyzji określającej lub ustalającej należność pieniężną, uchylenia, wygaśnięcia lub stwierdzenia nieważności – na skutek wniesienia skargi do sądu lub postępowania w trybie nadzwyczajnym – decyzji określającej lub ustalającej należność pieniężną bądź zaistnienia okoliczności powodujących niespełnienie wymogów przewidzianych do wpisu dłużnika i należności pieniężnych do rejestru. Naszym zdaniem przeniesienie sformułowania „niezwłoczne wykreślenie" do ustawy może powodować niebezpieczeństwo widnienia wpisu w rejestrze pomimo, iż podlega wykreśleniu np. z powodu uregulowania zobowiązania. Proponujemy, aby uzupełnić zaproponowane sformułowanie określeniem: „niezwłocznym, jednak nie dłuższym niż 7 dni" – które będzie zabezpieczało podatników przed zwłoką organów podatkowych w tym przedmiocie.

4. Środki ochrony prawnej dłużnika

Naszym zdaniem bezcelowy wydaje się również pomysł wprowadzenia nowej instytucji ochrony dłużnika. Instytucja sprzeciwu w takiej postaci, jaka została zaproponowana w projekcie założeń, miałaby znikome znaczenie zarówno dla dłużnika, jak i dla potencjalnych kontrahentów. Zresztą u.p.e.a. przewiduje już takie środki zaskarżenia jak skarga na czynności egzekucyjne lub instytucja zarzutu, ujęta w art. 33 u.p.e.a., które stanowią środek ochrony dla podatnika. Mnożenie instytucji oraz dodawanie takich o znikomym znaczeniu tworzy pozorne poczucie ochrony dla dłużnika i podnosi poziom skomplikowania przepisów prawnych. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie instytucji sprzeciwu wiązałoby się również z koniecznością zmiany nie tylko u.p.e.a., lecz także ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 poz. 267).

5. Sposób prowadzenia rejestru i korzystania z niego

Zdaniem Pracodawców RP warto także zastanowić się nad sposobem wyszukiwania podmiotów (dłużników) za pomocą rejestru, jak również nad mechanizmem zabezpieczającym przed uzyskiwaniem danych przez podmioty, które nie mają interesu w posiadaniu ujawnionych informacji dotyczących należności publicznoprawnych. Zachowanie gwarancji wiarygodności podatników, w tym przedsiębiorców oraz ochrona danych osobowych powinna być priorytetem dla Projektodawcy mając na względzie chociażby regulacje ustawy z dnia 29 maja 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.). Nie należy też zapominać o tym, że dane zawarte w takim rejestrze to materia wrażliwa i dotykająca bezpośrednio kwestii tajemnicy skarbowej. Z tego względu ważne jest doprecyzowanie tego, kto będzie miał wgląd do rejestru dłużników należności

publicznoprawnych i jakie przesłanki stoją za tym, by taki podmiot miał dostęp do informacji zawartych w rejestrze oraz w jakim zakresie.

Tymczasem te kwestie zdają się niedopracowane w projekcie założeń. Taka teza pojawia się w szczególności po dokonaniu analizy pkt 1.9, w którym wskazano, że: „(...) dostęp do rejestru dłużników należności publicznoprawnych będą mieli wierzyciele publicznoprawni oraz organy egzekucyjne prowadzące egzekucję w zakresie należności pieniężnych ujawnionych w tym rejestrze. Nie przewiduje się natomiast możliwości udostępniania osobom zainteresowanym rejestru w całości do przeglądania, z wyjątkiem biur informacji gospodarczej, które będą mogły otrzymać pełny dostęp do danych zawartych w rejestrze (...)". Z cytowanego fragmentu wynika, że w rzeczywistości dostęp do rejestru dłużników będą posiadały jedynie upoważnione organy – co czyni tę instytucję zbędną z uwagi na fakt, że wierzyciel w postępowaniu administracyjnym najczęściej występuje w podwójnej roli, tj. wierzyciela i organu egzekucyjnego. Tym samym więc ma on możliwość uzyskania bez większych przeszkód danych o zaległościach podatnika.

Zaprezentowane propozycje w projekcie uwidaczniają także, iż projektodawca skoncentrował się w szczególności nad rozwiązaniami służącymi poprawie sytuacji organów podatkowych, zapominając przy tym o przedsiębiorcach. Należy przypomnieć, że rozwiązanie w postaci rejestru dłużników, zgodnie z głównym celem, miało być także krokiem w stronę przyznania podmiotom zajmującym się działalnością gospodarczą sprawnego narzędzia, umożliwiającego weryfikację wiarygodności kontrahenta pod względem wykonywania przez niego obowiązków publicznoprawnych.

6. Rezygnacja z zasady obowiązkowości prowadzenia egzekucji administracyjnej

Główną zasadą prowadzenia postępowania egzekucyjnego – co także wskazuje projektodawca – jest zasada obligatoryjnego podejmowania egzekucji, wynikająca z art. 6, § 1 u.p.e.a.. Zgodnie z nią na wierzycielu ciąży wymóg podjęcia

w każdym przypadku czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku. Zaproponowane przez Ministerstwo Finansów odejście od zasady obowiązkowego podejmowania egzekucji administracyjnej wydaje się nieuzasadnione. Niemniej jednak, z uwagi na brak szczegółowych rozwiązań, nie jesteśmy w stanie odnieść się precyzyjnie do przedstawionej propozycji.

7. Zmiany w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.)

Projektodawca przewiduje zmiany w ustawie Ordynacja podatkowa, zgodnie z którymi ujawnienie w rejestrze dłużników należności publicznoprawnych indywidualnych danych dłużników nie będzie stanowiło naruszenia tajemnicy skarbowej. W tym celu projektodawca proponuje wprowadzenie do ustawy przepisu na wzór tego z art. 36, ust. 4 Ustawy z dnia 27 września 2009 r. o finansach publicznych. Poniżej przytaczamy art. 36 w całości.

Art. 36. *1. Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące:*

1) ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, obejmujące w szczególności dochody i wydatki, przychody i rozchody, zobowiązania i należności, gwarancje i poręczenia;

2) wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki.

2. Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości w terminie, o którym mowa w art. 38, informacje obejmujące wykaz udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, wskazując osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których te poręczenia i gwarancje dotyczą.

3. Dyrektor izby skarbowej ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub

opłaty prolongacyjne w kwocie przewyższającej 5.000 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia.

4. Podanie do publicznej wiadomości wykazu, o którym mowa w ust. 3, nie narusza przepisów o tajemnicy skarbowej.

5. Organy wydające decyzje o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa, o których mowa w art. 60, podają informację kwartalną o udzielonych umorzeniach do publicznej wiadomości w ogólnie dostępnym miejscu do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

6. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania umorzonych kwot oraz termin ogłaszania wykazu, o którym mowa w ust. 3, a także organy obowiązane do przekazywania dyrektorowi izby skarbowej danych umożliwiających sporządzenie tego wykazu i termin ich przekazywania, uwzględniając rodzaje podmiotów, których informacje dotyczą.

Po przeanalizowaniu treści tego artykułu znów pojawia się pytanie o to, jakie podmioty będą uprawnione do wglądu w rejestr i korzystania z niego. Niejasne uzasadnienie przedstawione w punkcie 1.9 projektu, dotyczącym sposobu prowadzenia rejestru i korzystania z niego, powoduje wątpliwości co do intencji projektodawcy. Jeżeli bowiem dostęp do rejestru dłużników należności publicznoprawnych będą mieli jedynie wierzyciele publicznoprawni oraz organy egzekucyjne prowadzące egzekucję w zakresie należności pieniężnych ujawnionych w tym rejestrze, to nie ma potrzeby dokonywania zmian, gdyż informacje objęte tajemnicą skarbową udostępniane są im na podstawie przepisów art. 297–299 Ordynacji podatkowej. Natomiast jeżeli mają to być osoby zainteresowane, które znają dane identyfikujące dłużnika – czyli np. imię i nazwisko lub nazwę/firmę albo identyfikator podatkowy – (a zatem tak naprawdę każdy zainteresowany), to zmiana w ustawie bez wątpienia jest konieczna.