



**STANOWISKO FUNDACJI PANOPTYKON  
W SPRAWIE PROJEKTU ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY  
O ZMIANIE USTAWY O POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI  
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW<sup>1</sup>**

Fundacja Panoptykon przedstawia swoje stanowisko do przygotowanego przez Ministerstwo Finansów projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (dalej: **projekt założeń**).

**1. Uwagi ogólne**

Stworzenie rejestru dłużników należności publicznoprawnych (dalej: **rejestr**) stanowi istotne rozszerzenie fiskalnej roli państwa. Konsekwencją wdrożenia proponowanych rozwiązań będzie niewątpliwie ograniczenie prawa do prywatności obywateli. Zwiększenie skuteczności ściągalności zaległości publicznoprawnych, stabilność rynku finansowego i obrotu gospodarczego to istotne cele, jednak nie w każdej sytuacji stanowią one dostateczne uzasadnienie dla takiego ograniczenia. Zgodnie z Konstytucją RP (art. 51 ust. 2) każdorazowe sięganie po informacje o obywatelach przez organy władzy publicznej stanowi ingerencję w autonomię informacyjną jednostki i jako takie powinno zostać poddane **ocenie niezbędności oraz sprostać wymogom dotyczącym ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności** (art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2002 r. (sygn. K 41/02), „art. 51 ust. 2 Konstytucji chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych **zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa**. Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej”.

Zgodnie z projektem założeń oraz sporządzoną przez Ministerstwo Finansów oceną skutków regulacji proponowane założenia mają przyczynić m.in. do podniesienia wskaźnika ściągalności zaległości podatkowych, celnych i wynikających z Kodeksu karnego skarbowego oraz ograniczenia wysokich obecnie kosztów egzekucji administracyjnej. Jednocześnie żaden z ww. dokumentów nie wskazuje na faktyczną skalę tych problemów. Nie twierdzimy, że one nie występują, jednak zwracamy uwagę na konieczność precyzyjnego uzasadnienia niezbędności i proporcjonalności proponowanego rozwiązania. Projektodawca powinien przeprowadzić test zgodności proponowanych rozwiązań z art. 51 i 31 Konstytucji RP, który w naszym przekonaniu powinien zawierać – oprócz szczegółowej diagnozy problemu – analizę alternatywnych rozwiązań. Bez tego trudno rzetelnie ocenić, czy stworzenie rejestru jest rzeczywiście niezbędne, a co za tym idzie stwierdzić, że propozycja ta spełnia wymogi wskazane w konstytucji.

Pomimo tego fundamentalnego zarzutu poniżej odnosimy się do szczegółowych kwestii zamieszczonych w projekcie założeń.

---

<sup>1</sup> Stanowisko opracowane przez Jędrzeja Niklasa.

## 2. Zakres przedmiotowy

Zgodnie z projektem założeń za pomocą rejestru mają być ujawniane informacje o dłużnikach należności publicznoprawnych, względem których możliwe jest wszczęcie egzekucji administracyjnej. Projekt założeń zakłada, że na pierwszym etapie tworzenia rejestru ujawniane będą należności podatkowe, celne oraz wynikające z Kodeksu karnego skarbowego. Z czasem przewidywane jest rozszerzanie zakresu przedmiotowego danych dłużników ujawnianych w rejestrze, które ma nastąpić w drodze zmiany rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw finansów.

Zgodnie z art. 31 ust 3 Konstytucji RP ograniczenia praw i wolności obywatelskich – w tym prawa do prywatności – powinny być wprowadzane tylko i wyłącznie na mocy ustawy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lutego 2002 r. (sygn. U 3/01) wskazał, że z art 51. ust. 5 Konstytucji RP wynika zasada wyłączności ustawy jako podstawy gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach. Z kolei w wyroku z 19 maja 1998 r. (sygn. U 5/97) uznał, że „w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane koniecznie lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność”.

W związku z tym to **przepisy rangi ustawowej powinny w precyzyjny sposób określić warunki przetwarzania danych osobowych obywateli**. Rolą rozporządzenia powinno być natomiast **tylko i wyłącznie uszczegółowienie materii zawartej w przepisach ustawy**. Potwierdza to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2010 r. (sygn. U 4/09), w którym trybunał stwierdził, że rozporządzenie nie jest aktem normatywnym samoistnym, ponieważ jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej uzupełnianie, modyfikowanie czy powtarzanie jej postanowień.

W tym kontekście rozwiązania proponowane w projekcie założeń budzą fundamentalne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi standardami. Kluczowe dla obywatela kwestie dotyczące zakresu ujawnianych w rejestrze wierzycelności mają być wskazane dopiero na poziomie rozporządzenia. Uważamy, że takie rozwiązanie daje ministrowi właściwemu ds. finansów zbyt dużą swobodę. Ujawnianie w rejestrze kolejnych kategorii danych powinno mieć każdorazowo wyraźną podstawę ustawową.

Dodatkowo zwracamy uwagę na wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia<sup>2</sup>, w którym Rzecznik Praw Obywatelskich podniosła, że zakres przetwarzanych przez Ministra Zdrowia danych powinien być wskazany w ustawie, w innym wypadku prawo nie spełnia wymogów przewidzianych w Konstytucji RP<sup>3</sup>. Rzecznik podkreśliła, że „przetwarzanie przez władze publiczne danych osobowych w demokratycznym państwie prawnym wymaga przeprowadzenia procedury legislacyjnej właściwej dla ustawy, wraz z wszystkimi gwarancjami związanymi ze specyfiką procesu demokratycznego. (...) **Demokratyczną legitymizację działań państwa zapewnia zasada wyłączności ustawy**”.

## 3. Wysokość należności pieniężnej podlegającej ujawnieniu w rejestrze

Projekt założeń zakłada, że ujawnieniu w rejestrze mają podlegać należności w wysokości nie niższej niż 500 zł. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest zdaniem projektodawcy: „jego

---

<sup>2</sup> Ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. nr 113, poz. 657).

<sup>3</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 33/13.

prostota oraz minimalne ryzyko popełnienia ewentualnych błędów”. Wysokości kwoty ma być również podyktowana potrzebą utrzymania spójności z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie informacji gospodarczych<sup>4</sup>.

Zwracamy uwagę, że **projektodawca powinien precyzyjnie uzasadnić zaproponowaną wysokość kwoty należności, której istnienie ma umożliwić ujawnienie informacji o dłużniku w rejestrze**. Proste nawiązanie do postanowień ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie informacji gospodarczych w naszym przekonaniu nie spełnia tego wymogu. Ani uzasadnienie ww. ustawy, ani analiza prac legislacyjnych<sup>5</sup> nad nią nie dają wyjaśnienia, wedle jakich kryteriów ustalono minimalną kwotę, na podstawie której można dokonać wpisu o zadłużeniu w rejestrze prowadzonym przez biura informacji gospodarczej.

Naszym zdaniem przy ustalaniu wysokości kwoty należności, której istnienie ma umożliwiać ujawnienie informacji o dłużniku w rejestrze, powinny zostać wzięte pod uwagę takie czynniki jak **minimalne wynagrodzenie czy wysokość inflacji**.

#### **4. Procedura ujawnienia dłużnika**

Zgodnie z projektem założeń dłużnik w upomnieniu dotyczącym wezwania do wykonania obowiązku spłacenia należności będzie informowany o zagrożeniu umieszczeniem informacji o swoim zadłużeniu w rejestrze. Naszym zdaniem organ administracji publicznej powinien również informować w osobnym piśmie o samym **fakcie ujawnienia informacji o dłużniku w rejestrze**. W innym wypadku trudno mówić o spełnieniu obowiązku informacyjnego wymaganego przez art. 25 ust. 1. ustawy o ochronie danych osobowych<sup>6</sup>.

Postulowane przez nas rozwiązanie jest również podyktowane potrzebą minimalizowania liczby błędnych wpisów w rejestrze. Między skutecznym zawiadomieniem o zagrożeniu umieszczeniem w rejestrze a samym ujawnieniem dłużnika ma według projektu minąć 30 dni. W tym czasie dłużnik może dobrowolnie spłacić należności lub wyjaśnić ewentualnie wątpliwości. Może się zdarzyć, że pomimo spłacenia zobowiązania przez dłużnika w ww. terminie, na skutek błędu zostanie ono ujawnione w rejestrze. Bez odpowiedniej informacji dłużnik może nie zdawać sobie z tego sprawy.

Ujawnienie w rejestrze może pociągać za sobą daleko idące konsekwencje dla obywatela, przede wszystkim podważenie jego wiarygodności, a tym samym na przykład uniemożliwienie mu skorzystania z pożyczki oferowanej na rynku komercyjnym (szczególnie w sytuacji gdy dostęp do rejestru będą miały biura informacji gospodarczej). Stworzenie gwarancji skutecznego poinformowania dłużnika o ujawnieniu jego danych w rejestrze jest jednym z podstawowych warunków ochrony przed ewentualnymi szkodami będącymi wynikiem błędów.

#### **5. Zmiana i wykreślenie wpisu z rejestru**

Projekt założeń wskazuje, że w określonych przypadkach ujawnione w rejestrze wpisy będą ulegać „niezwłocznemu wykreśleniu”. Zwracamy uwagę, że użyty przez projektodawcę termin „wykreślenie wpisu” jest nieprecyzyjny. Uważamy, że projekt założeń powinien jasno wskazać,

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1015).

<sup>5</sup> Prace sejmowe dotyczące ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczej z 2002 roku, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn/GOS-74>.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 926).

że w określonych przypadkach dane z rejestru są **skutecznie i trwale usuwane** zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie danych osobowych.

Doprecyzowania wymagają również proponowane rozwiązania dotyczące wykreślenia (usunięcia) danych z rejestru. Dotyczy to w szczególności **terminu, w którym dane będą wykreślane (usuwane)**. Projektodawca wskazuje, że informacje będą wykreślane niezwłocznie w przypadku wystąpienia określonych przesłanek. Naszym zdaniem zasadne byłoby wskazanie precyzyjnego terminu, na przykład przyjęcie rozwiązania, że dane będą usuwane niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni.

Projekt założeń nie określa również dokładnie procedury aktualizacji lub poprawienia błędnych danych ujawnianych w rejestrze. Nie jest jasne m.in., w jakim terminie organ będzie zobowiązany do aktualizacji ww. danych.

## **6. Ochrona prawa osoby zadłużonej**

Zgodnie z projektem założeń dłużnikowi ma przysługiwać możliwość złożenia sprzeciwu w sprawie wpisu do rejestru. Takie rozwiązanie zasługuje na poparcie. Uważamy jednak, że w przypadku wniesienia sprzeciwu informacja o zadłużeniu nie powinna być ujawniana, dopóki sprawa nie zostanie ostatecznie wyjaśniona. Jest to szczególnie uzasadnione ze względu na fakt, że projekt założeń nie wskazuje dokładnie terminu, w którym sprzeciw dłużnika ma być rozpatrzony przez odpowiedni organ.

## **7. Dostęp do rejestru**

### **a. Powszechny dostęp do rejestru**

Bardzo negatywnie oceniamy propozycję udostępniania zainteresowanym osobom możliwości wyszukiwania informacji w rejestrze na podstawie danych identyfikujących dłużnika. Projekt założeń wskazuje, że do wyszukania informacji na temat konkretnego dłużnika wystarczy znajomość jego imienia i nazwiska lub identyfikatora podatkowego. Są to dane powszechnie dostępne, co oznacza, że każdy będzie mógł z łatwością wyszukać informacje na temat właściwie dowolnej osoby. Nie znajdujemy uzasadnienia dla takiego rozwiązania. Jego przyjęcie grozi temu, że z rejestru będą korzystać osoby kierujące się zwykłą ciekawością i próbujące znaleźć informacje na temat swoich sąsiadów, krewnych czy (współ)pracowników<sup>7</sup>.

Powszechne udostępnianie danych o zadłużeniu może prowadzić do stygmatyzacji i dalszego wykluczenia społecznego osób zadłużonych, szczególnie tych ubogich. Jak wskazują wyniki badań, częstymi powodami braku możliwości spłacenia zobowiązania (np. dotyczącego czynszu za mieszkanie komunalne) są: choroba w rodzinie, konieczność sprawowania opieki nad osobą zależną, zły stan zdrowia, bezrobocie<sup>8</sup>. Zadłużenie wynika więc w wielu przypadkach z poważnych problemów życiowych, a nie winy dłużnika. Rozpowszechnianie informacji o tym może pogłębić negatywny odbiór osób ubogich i wykluczonych.

Biorąc pod uwagę – z jednej strony – wspomnianą powyżej konstytucyjną zasadę niezbędności i proporcjonalności, a z drugiej – wskazane przez projektodawcę cele przyszłego aktu prawnego,

---

<sup>7</sup> Nie jest wykluczona możliwość wykorzystywania danych dostępnych w rejestrze do wyrządzenia komuś krzywdy. Problem ten może występować np. w szkołach lub miejscach pracy.

<sup>8</sup> Badanie potrzeb najemców oraz określenie przyczyn trudności w bieżącym regulowaniu należności, diagnoza socjologiczna opracowana na potrzeby Miejskiego Programu Profilaktyczno-Osłonowego w Gdańsku, <http://www.adamowicz.pl/wp-content/uploads/2011/08/MOPS-raport-komunalny.pdf>.

uważamy, że **konstrukcja gwarantująca powszechny dostęp do rejestru jest nie do przyjęcia**. Naszym zdaniem dostęp do rejestru powinny mieć tylko podmioty publiczne posiadające ku temu precyzyjne podstawy prawne.

#### **b. Kontrola dostępu do danych**

Pełny dostęp do rejestru ma zostać przyznany wierzycielom publicznoprawnym oraz organom egzekucyjnym. Wyszukiwanie informacji ujawnionych w rejestrze ma się odbywać za pomocą specjalnej wyszukiwarki. Naszym zdaniem projektodawca powinien wskazać precyzyjnie krąg podmiotów, które będą posiadały dostęp do ww. danych. Każdorazowe wyszukiwania informacji w rejestrze powinno zostawiać adnotację (ślad) o tym fakcie w systemie informatycznym. Adnotacja taka powinna zawierać:

- a) informację o podmiocie i osobie go reprezentującej, której udostępniono informacje z rejestru;
- b) datę udostępnienia;
- c) podstawę prawną udostępnienia;
- d) uzasadnienie.

Zachowywanie tych informacji w systemie jest niezbędne do prowadzenia kontroli legalności działania podmiotów korzystających z dostępu do rejestru.

#### **c. Dostęp biur informacji gospodarczej do rejestru**

Projekt założeń zakłada, że biura informacji gospodarczej otrzymają pełny dostęp do danych zawartych w rejestrze. A zatem dostęp do tych danych ma zostać przyznany bardzo szerokiemu kręgowi podmiotów. Przekazywanie informacji o zobowiązaniach publicznoprawnych podmiotom prywatnym, jakimi są biura, oznacza ingerencję w autonomię informacyjną jednostki, która jest dopuszczalna wyłącznie pod warunkiem spełnienia wymagań konstytucyjnych. Dlatego ustawodawca powinien wykazać, że takie rozwiązanie spełnia wymogi niezbędności i proporcjonalności. Obecnie trudno znaleźć w projekcie założeń wystarczające uzasadnienie dla jego przyjęcia.

#### **d. Dostęp wierzycieli publicznoprawnych do rejestrów biur informacji gospodarczej**

Projekt założeń przewiduje, że wierzyciele publicznoprawni mają uzyskać dostęp do danych dostępnych biur informacji gospodarczej. Projektodawca lakonicznie uzasadnia to rozwiązanie potrzebą dokonywania oceny kondycji finansowej dłużników. **Naszym zdaniem przy takim określeniu celu rozwiązanie to nie spełnia standardów konstytucyjnych dotyczących ograniczenia praw i wolności**. Przyznanie dostępu do ww. rejestrów wymaga precyzyjnego wskazania przez projektodawcę okoliczności, w jakich ten dostęp będzie możliwy. **Uzasadnienie zawarte w projekcie jest niewystarczające**.

Zwracamy również uwagę, że trudno w chwili obecnej ocenić poziom wiarygodności informacji zawartych w rejestrach prowadzonych przez biura informacji gospodarczej. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez amerykańską Federalną Komisję Handlu tamtejsze rejestry osób zadłużonych charakteryzują się wysokim odsetkiem błędnych informacji (występowały one u 25% przebadanych osób)<sup>9</sup>. Niestety nie dysponujemy analogicznymi badaniami

---

<sup>9</sup> Federal Trade Commission, In FTC Study, Five Percent of Consumers Had Errors on Their Credit Reports That Could Result in Less Favorable Terms for Loans,

dotyczącymi działania polskich biur informacji gospodarczej. Jednak z informacji upublicznionych przez same biura wynika, że miesięcznie otrzymują one średnio ok. 353 skarg od osób zadłużonych, z czego ponad 90 jest uzasadnionych i prowadzi do usunięcia wpisu z rejestru prowadzonego przez biura<sup>10</sup>. Przy takiej miesięcznej liczbie usuwanych błędnych wpisów, trudno uznać komercyjne rejestry długów za w pełni wiarygodne źródło informacji. W związku z tym organy administracji publicznej nie powinny rutynowo korzystać z gromadzonych w nich informacji i na tej podstawie podejmować decyzje dotyczące obywateli.

---

<http://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2013/02/ftc-study-five-percent-consumers-had-errors-their-credit-reports>.

<sup>10</sup> Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Stanowisko uzupełniające w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych,  
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/217541/217542/217545/dokument120302.pdf>.