

Maciej Rzewuski

dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie

Rejestr Należności Publicznoprawnych

Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2018 r. ma funkcjonować w Polsce nowa ewidencja dłużników – Rejestr Należności Publicznoprawnych (dalej: RNP). Powstanie tej instytucji jest efektem prac ustawodawcy, odzwierciedlonych w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności¹. Założeniem ustawy jest ułatwienie oceny zdolności płatniczej kontrahenta lub kondycji finansowej dłużnika oraz zwiększenie skuteczności uzyskania zapłaty należności. Wprowadzane zmiany dotyczą zarówno etapu zaciągania zobowiązania, jak i jego egzekucji. Głównym celem RNP ma być usprawnienie ściągania zobowiązań osób fizycznych i prawnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że

poziom wypłacalności przedsiębiorcy (tzw. płynności) w dużej mierze zależy od terminowego regulowania zobowiązań przez jego kontrahentów. Brak zapłaty lub opóźnienie w zapłacie należności jest jednym z głównych czynników wpływających na kondycję finansową przedsiębiorstwa oraz jednym z podstawowych utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorstwa. Jak wynika z analiz, ok. 10% faktur w Polsce regulowanych jest z opóźnieniem przekraczającym 90 dni i jest to trzeci najgorszy wynik w Europie².

Bez wątpienia nierzetelność kontrahentów często wiąże się z popadaniem przedsiębiorców w tzw. spiralę długów, i to nie tylko wobec swoich partnerów biznesowych, ale także względem pracowników, Skarbu Państwa i jednostek

¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 933.

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, Druk Sejmowy VIII kadencji nr 1185, s. 1.

samorządu terytorialnego. Brak terminowego regulowania płatności wpływa nierzadko na konieczność ograniczenia, a czasem wręcz rezygnacji z określonej inwestycji. To z kolei oddziałuje na poziom stabilności obrotu gospodarczego, a w dalszej konsekwencji – na stan całej gospodarki.

Z pewnością jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak dostępu wierzycieli do informacji niezbędnych dla dokonania pełnej i wiarygodnej oceny stanu wypłacalności kontrahenta – potencjalnego dłużnika³. Problemu tego nie rozwiązują rejestry informacji gromadzonych i udostępnianych przez biura informacji gospodarczej (dalej: BIG)⁴. Niestety praktyka dowodzi, że największe szanse na zwrot niezaspokojonych należności istnieją w ciągu trzech pierwszych miesięcy liczonych od uprzednio ustalonego terminu spełnienia świadczenia. Im później podejmowane są czynności zmierzające do egzekucji długu, tym mniejsze szanse powodzenia wierzyciela. Z badań wynika, że komornicy sądowi, którzy egzekwują stwierdzoną tytułem wykonawczym należność po wielu miesiącach od jego wystawienia, odzyskują jedynie ok. 20% zgłoszonych wierzytelności⁵.

Mając powyższe na uwadze, prawodawca zdecydował się znowelizować przepisy kilku aktów normatywnych w celu wzmocnienia praw i gwarancji wierzycieli, zwłaszcza tych z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. poprzez poszerzenie możliwości pozyskiwania informacji o zobowiązaniach kontrahentów – przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych praw i wolności potencjalnych dłużników.

Cel utworzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych

Nie powinno budzić wątpliwości, że

ocenę wiarygodności płatniczej mogą ułatwiać systemy wymiany informacji o zobowiązaniach finansowych. Służą one zmniejszeniu ryzyka kredytowania kontrahenta, który może mieć problemy z wypłacalnością. Systemy te opierają się przede wszystkim na możliwości sprawdzenia historii płatniczej potencjalnego partnera biznesowego i w ten sposób pozwalają na ocenę ryzyka nieuczyskania zapłaty⁶.

³ G. Sibiga, S. Szopa, *Udostępnienie informacji gospodarczej*, MoP 2003, nr 16, s. 727–728.

⁴ W literaturze podnosi się, że obecnie w Polsce działalność prowadzą trzy znaczące biura informacji gospodarczej: Krajowy Rejestr Długów (KRD), Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor SA (BIG InfoMonitor) oraz Europejski Rejestr Informacji Finansowej (ERIF). Zob. M. Wysocki, *Wykorzystanie otwartych źródeł informacji przez instytucje finansowej*, [w:] *Białe wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, red. W. Filipkowski, W. Mądrzejowski Warszawa 2012, s. 75.

⁵ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 2–4.

⁶ *Ibidem*, s. 6.

Mimo to, w dotychczasowym systemie prawnym nie rozwiązano kompleksowo problemu dostępu wierzycieli do informacji na temat kondycji finansowej podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza ich zaległości publicznoprawnych. Tytułem przykładu warto wskazać, że w funkcjonującym na podstawie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁷, Rejestrze Dłużników Niewypłacalnych (dalej: RDN) ujawniani są tylko niektórzy dłużnicy takich należności⁸. Nadto trzeba pamiętać, że zgłoszenie dłużników do RDN jest sformalizowane, czasochłonne i uzależnione od uprzedniego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego⁹.

Stosownym ograniczeniom podlegają też informacje udostępniane przez BIG, funkcjonujące na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych¹⁰. Rejestry prowadzone przez BIG zawierają jedynie informacje na temat zobowiązań cywilnoprawnych i to wyłącznie tych zgłoszonych przez wierzycieli¹¹.

Warto pamiętać, że uzyskiwanie informacji o dłużnikach wpisanych do RDN lub rejestru prowadzonego przez BIG jest sformalizowane i odpłatne. Z kolei zakres udostępnianych danych ma charakter ograniczony¹².

Prawodawca dostrzegł potrzebę poszerzenia zakresu dostępnych danych o dłużnikach o informacje mające kluczowe znaczenie dla oceny wiarygodno-

⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 687, ze zm.

⁸ Analizując przepisy ustawy o KRS w aspekcie rejestru dłużników niewypłacalnych, należy pamiętać o Dziale 4 Rejestru, w którym umieszczane są dane dotyczące objętych egzekucją zaległości podatkowych i celnych, jak też objętych egzekucją należności, do których poboru obowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ma to miejsce w sytuacji, gdy dochodzona należność nie została uiszczona w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. Nadto w dziale tym odnotowywane są informacje umożliwiające identyfikację wierzyciela podmiotu oraz jego wiarygodność, jeżeli posiada on tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko podmiotowi i nie został zaspokojony w ciągu 30 dni od daty wezwania do uiszczenia należności. Rzeczone dane są wpisywane na wniosek wierzyciela (np. Urzędów Skarbowych, Urzędów Celných, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), z tym zastrzeżeniem, że zgłoszenie zaległości celnych i podatkowych jest obowiązkowe (art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS). Godne uwagi jest to, że informacje ujawnione w rejestrze przedsiębiorców na podstawie art. 41 ustawy o KRS nie są objęte domniemaniem zgodności wpisanych danych z rzeczywistym stanem rzeczy. Wpisy te nie podlegają również obowiązkowi ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Szerzej zob. L. Ciulkin, *Rejestr dłużników niewypłacalnych*, MoP 2001, nr 18, s. 918–919.

⁹ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 6–7.

¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1015, ze zm.

¹¹ Por. B. Bińkowska-Artowicz, *Przetwarzanie informacji o przedawnionych zobowiązaniach pieniężnych – wybrane uwagi*, MoP 2017, nr 20, s. 1098; K. Sulima, *Wywiad gospodarczy – jak uniknąć karuzeli podatkowej*, MoPod 2017, nr 10, s. 16–17.

¹² M. Klaus, *Rejestracja podmiotów w Krajowym Rejestrze Sądowym – praktyczne wskazówki, cz. XXII: Rejestr dłużników niewypłacalnych*, MoP 2007, nr 11, s. 635; A. Mednis, *Ochrona danych osobowych a udostępnianie informacji gospodarczych i wymiana danych gospodarczych – wybrane zagadnienia*, MoP 2013, nr 8, dodatek, s. 45–46.

ści płatniczej i stanu wypłacalności kontrahenta, tj. o dane dotyczące zaległości o charakterze publicznoprawnym, i zdecydował się utworzyć RNP. Rejestr ten będzie prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej albo inny organ wyznaczony przez ministra właściwego ds. finansów publicznych. W RNP mają być ujawniani zobowiązani, którzy nie wykonują obowiązku zapłaty należności pieniężnych, podlegających egzekucji administracyjnej, których wierzycielami są naczelnicy urzędów skarbowych lub jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym w RNP będą mogły zostać ujawnione podmioty zalegające z płatnościami z tytułu zobowiązań podatkowych i celnych, należności pieniężnych wynikających z ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy¹³, jak również grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴)¹⁵.

Do wprowadzania do RNP danych dotyczących oznaczenia zobowiązanego i wierzyciela, wysokości należności pieniężnej podlegającej egzekucji wraz z odsetkami oraz innych okoliczności wskazanych w treści art. 18f § 1 i 2 u.p.e.a., będą zobowiązani wierzyciele. Zasadniczo dane będą wprowadzane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest RNP, dostępnego na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ prowadzący Rejestr. Jedynie wierzyciele będący równocześnie organami Krajowej Administracji Skarbowej, będą w tym zakresie posługiwali się systemem teleinformatycznym, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶.

Zgodnie z przepisem art. 18d § 6 u.p.e.a. w razie stwierdzenia niezgodności danych, o których mowa w art. 18b § 2 pkt 1 ustawy, wprowadzonych do rejestru, z danymi zawartymi w: rejestrze PESEL, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub rejestrze przedsiębiorców, rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w Krajowym Rejestrze Sądowym, organ wyznaczony do prowadzenia RNP nie ujawni takich danych i powiadomi wierzyciela, który wprowadził dane do rejestru o stwierdzonych niezgodnościach.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 186, ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.), tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1201.

¹⁵ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 7–8.

¹⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1947.

Dane ujawniane w Rejestrze

Jak zaznaczył projektodawca, podstawą wszczęcia procedury ujawniania informacji o należnościach publicznoprawnych danego zobowiązanego w RNP ma być „istnienie w obrocie prawnym podstawy do wystawienia tytułu wykonawczego”. W myśl przepisu art. 18b § 1 u.p.e.a. należność pieniężna może wynikać:

- z dokumentu, o którym mowa w art. 3a § 1 u.p.e.a. (np. deklaracji podatkowej);
- z decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia, które jest ostateczne;
- z prawomocnego wyroku, postanowienia lub mandatu karnego wydane go na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy lub ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁷;
- z mandatu karnego wydane go w postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- bezpośrednio z przepisu prawa.

Trzeba przy tym podkreślić, że w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ostateczne orzeczenie, dane dotyczące należności zobowiązanego nie zostaną wprowadzane do RNP do czasu zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego prawomocnym orzeczeniem (art. 18d § 2 u.p.e.a.).

Zakres danych ujawnianych w RNP ma być stosunkowo szeroki. Zgodnie z przepisem art. 18b § 2 u.p.e.a. będzie on obejmował informacje dotyczące:

1. zobowiązanego będącego:
 - a) osobą fizyczną, obejmujące: imię i nazwisko; numer PESEL, jeżeli został nadany; datę urodzenia, jeżeli nie został nadany numer PESEL;
 - b) osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, obejmujące: imię i nazwisko; firmę; numer PESEL, jeżeli został nadany; numer NIP lub REGON;
 - c) osobą prawną lub jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, obejmujące: firmę lub nazwę; numer NIP lub REGON;
 - d) nierezydentem w rozumieniu przepisów Prawa dewizowego¹⁸,
 - e) nierezydentem w rozumieniu przepisów Prawa dewizowego będącym osobą fizyczną, obejmujące: imię i nazwisko; numer NIP albo kraj wydania i numer paszportu lub numer identyfikacyjny nadany w innym kraju, w szczególności numer podatkowy lub numer ubezpieczeniowy, jeżeli nierezydent nie posiada identyfikatora podatkowego; datę urodzenia, jeżeli nierezydent nie posiada NIP, paszportu lub numeru identyfikacyjnego nadanego w innym kraju;

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 1137.

¹⁸ Dz.U. z 2002 r., nr 141, poz. 1178.

- f) nierezydentem w rozumieniu przepisów Prawa dewizowego, będącym osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, obejmującą: imię i nazwisko, firmę lub nazwę, numer NIP albo kraj wydania i numer paszportu lub numer identyfikacyjny nadany w innym kraju, w szczególności numer podatkowy lub numer ubezpieczeniowy, jeżeli nierezydent nie posiada numeru identyfikatora podatkowego; datę urodzenia albo adres miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, w tym adres głównego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli nierezydent nie posiada NIP, paszportu lub numeru identyfikacyjnego nadanego w innym kraju;
 - g) nierezydentem w rozumieniu przepisów Prawa dewizowego, będącym osobą prawną lub jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, obejmującą: firmę lub nazwę, numer NIP albo numer identyfikacyjny nadany w innym kraju, w szczególności numer podatkowy, jeżeli nierezydent nie posiada numeru identyfikatora podatkowego; adres siedziby, jeżeli nierezydent nie posiada NIP lub numeru identyfikacyjnego nadanego w innym kraju;
2. oznaczenia wierzyciela;
 3. wysokości należności pieniężnej i odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, jeżeli pobiera się odsetki, wraz z rodzajem i podstawą prawną tej należności;
 4. informacji określonych w art. 18f § 1 i 2 [...].

Zgodnie z art. 18f § 1 pkt 1–9 u.p.e.a. wierzyciel wprowadza do rejestru znane mu informacje dotyczące: odroczenia terminu zapłaty należności pieniężnej lub rozłożenia jej na raty; wszczęcia postępowania upadłościowego lub restrukturyzacyjnego; wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia, o którym mowa w art. 18b § 1 pkt 2 u.p.e.a.; wszczęcia postępowania administracyjnego, postępowania podatkowego albo postępowania sądownoadministracyjnego, jeżeli wszczęcie nastąpiło po ujawnieniu danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.; wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym w sprawie ostatecznej decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia, o których mowa w art. 18b § 1 pkt 2 u.p.e.a.; wniesienia sprzeciwu w trybie art. 18i u.p.e.a.; umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 ustawy, w przypadku gdy nie upłynęło 5 lat od dnia, w którym postanowienie o umorzeniu tego postępowania stało się ostateczne; śmierci lub ustania bytu prawnego zobowiązanego. Zgodnie z art. 18f § 2 wierzyciel wprowadza również do RNP znane mu informacje dotyczące ustania okoliczności, o których mowa w art. 18f § 1 pkt 1–9 u.p.e.a.

Celem zapewnienia osobom korzystającym z RNP aktualnych danych o podmiotach zobowiązanych, ustawodawca nałożył na wierzycieli obowiązek wprowadzenia *ex officio* do systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest Rejestr, zmiany danych albo dokonania ich wykreślenia niezwłocz-

nie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia powzięcia przez nich informacji o okoliczności uzasadniającej zmianę lub wykreślenie (art. 18g u.p.e.a.).

Podstawą zmiany danych ujawnionych w RNP może być przykładowo zmiana danych podmiotu zobowiązanego lub zmiana wysokości ujawnionych należności pieniężnych, wstrzymanie wykonania orzeczenia określającego lub ustalającego należność pieniężną, wniesienie sprzeciwu bądź ogłoszenie upadłości dłużnika¹⁹.

Z kolei wykreślenie danych z Rejestru nastąpi, co do zasady, dopiero w przypadku, gdy obowiązek zapłaty należności pieniężnej całkowicie wygasnie. Dodatkowo, wierzyciel będzie zobligowany do usunięcia z RNP danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a., w sytuacji, gdy: wierzycielem nie jest podmiot, o którym mowa we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 18b § 1, lub nie są spełnione warunki określone w art. 18b § 1, art. 18c § 1 lub 3 lub art. 18d § 4 ustawy; utraci wykonalność wyrok, postanowienie albo mandat, z którego wynika ujawniona należność pieniężna; zostanie ustalony następcą prawny zobowiązanego, który zmarł albo którego byt prawny ustał; zostanie uwzględniony w całości sprzeciw zobowiązanego (art. 18h u.p.e.a.).

Ochrona zobowiązanego

Realizując określone cele ustawodawcze, przy uwzględnieniu wolności i praw gwarantowanych Konstytucją RP, ustawodawca przewidział mechanizmy służące ochronie potencjalnych dłużników. W pierwszej kolejności zaproponował, aby w RNP ujawniani byli zobowiązani posiadający zaległości pieniężne, opiewające wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia ich w terminie na łączną kwotę co najmniej 5000 zł (art. 18e u.p.e.a.).

Dodatkowo zabezpieczeniem interesów zobowiązanego ma być ustawowy obowiązek zawiadomienia go, przed przekazaniem informacji o danym zobowiązanym do RNP, o zagrożeniu ujawnieniem w tym rejestrze (art. 18c § 1 u.p.e.a.). Zawiadomienie takie będzie mogło być doręczane razem z upomnieniem, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a. (tj. pisemnym upomnieniem, zawierającym wezwanie do wykonania obowiązku, z równoczesnym zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego)²⁰.

¹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 12–13.

²⁰ Judykatura podkreśla, że „celem instytucji upomnienia przedegzekucyjnego uregulowanego w przepisie art. 15 u.p.e.a. jest skłonienie zobowiązanego do dobrowolnego wykonania określonego obowiązku i tym samym niedoprowadzenie do wszczęcia postępowania. Zauważyć przy tym należy, że przepis § 1 art. 15 u.p.e.a. pełni podobną rolę do art. 11 k.p.a. i ma na celu wyjaśnienie przyczyn podjętych działań, które w efekcie mają skłonić do dobrowolnego, a nie przymusowego wykonania obowiązku” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 września

Postępowanie takie, na dotychczasowych zasadach, będzie mogło być skutecznie wszczęte po upływie 7 dni od dnia doręczenia rzeczonoego upomnienia²¹, natomiast ujawnienie dłużnika w RNP będzie mogło nastąpić dopiero po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu zawiadomienia o zagrożeniu wpisem (§ 3 przepisu). Opisana procedura nie będzie miała zastosowania jedynie w przypadku, gdy wysokość należności publicznoprawnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie będzie niższa niż czterokrotna wysokość kosztów upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a.²².

Prawodawca przewidział również środek aktywnej ochrony prawnej zobowiązanego w postaci sprzeciwu (art. 18i § 1 ustawy). Środek ten może dotyczyć dwóch etapów postępowania związanego z ujawnianiem danych w RNP, tj. może być wniesiony:

- w sprawie zagrożenia ujawnieniem w Rejestrze;
- w sprawie wprowadzenia danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a., do systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony Rejestr.

Z uwagi na powyższe, prawo wniesienia sprzeciwu będzie przysługiwało zobowiązanemu odpowiednio od dnia doręczenia mu zawiadomienia, o którym mowa w art. 18c § 1 u.p.e.a., albo od dnia wprowadzenia do RNP danych, o których mowa w art. 18b § 2 ustawy, bez tego zawiadomienia. Sprzeciw zawsze wnosi się do wierzyciela, który wprowadził dane do Rejestru.

W ustawie nie określono natomiast terminu *ad quem* do wniesienia sprzeciwu. Zasadna wydaje się więc możliwość kwestionowania celowości ujawnienia zobowiązanego lub danych zawartych w Rejestrze jeszcze przed ich ujawnieniem, a po doręczeniu zobowiązanemu zawiadomienia – przez cały okres, w którym dane o zobowiązanym będą tam umieszczone. Co istotne, w sprzeciwie wnoszonym w sprawie zagrożenia ujawnieniem w RNP zobowiązany będzie mógł kwestionować jedynie istnienie należności pieniężnej lub jej wysokość²³.

Zgodnie z treścią art. 18i § 4 u.p.e.a. w sprzeciwie należy określić żądanie oraz wskazać okoliczności i dowody uzasadniające sprzeciw.

2015 r., II SA/Bk 313/15, Lex nr 1940799). Warto też odnotować, że nie jest dopuszczalna skarga do sądu administracyjnego na rzeczono upomnienie. Brak lub wadliwość upomnienia może być natomiast podstawą do wniesienia zarzutu na podstawie art. 33 § 1 pkt 7 u.p.e.a., jeżeli upomnienie było obligatoryjne (postanowienie NSA z dnia 16 września 2010 r., II FSK 1608/10, Lex nr 742299).

²¹ Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Wa 1776/16, Lex nr 2294947; por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2016 r., III SA/Wa 2876/15, Lex nr 2137770.

²² Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 11.

²³ *Ibidem*, s. 13.

Wątpliwości może budzić fakt, że sprzeciw będzie każdorazowo rozpatrywał i wydawał stosowne postanowienie wierzyciel, którego taki środek odwoławczy dotyczy. Orzeczenie to będzie jednak zaskarżalne w drodze zażalenia wnoszonego do organu odwoławczego, za pośrednictwem wierzyciela, który wydał zaskarżone postanowienie. Do postępowania w sprawie sprzeciwu będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. Z kolei na ostateczne postanowienie w sprawie wniesionego sprzeciwu zobowiązanemu będzie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego (art. 18i § 13 i 14 u.p.e.a.).

Warto zaznaczyć, że samo wniesienie sprzeciwu nie będzie powodowało wykreślenia zobowiązanego z RNP, a okoliczność ta będzie ujawniana w Rejestrze w formie odpowiedniej wzmianki (art. 18f § 1 pkt 8 u.p.e.a.). Wniesienie sprzeciwu pozostanie też bez wpływu na wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej w zakresie należności pieniężnych ujawnionych w RNP (art. 18i § 11 u.p.e.a.). W przypadku gdy sprzeciw będzie uzasadniony, wierzyciel, uwzględnivszy go, będzie obowiązany do wprowadzenia do systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest Rejestr, odpowiednich zmian albo do wykreślenia danych we właściwym zakresie (art. 18i § 10).

Udostępnianie danych z Rejestru

Prawodawca przewidział aż trzy drogi udostępniania informacji z RNP. Pierwszą stanowią zasady ogólne, dotyczące ogółu podmiotów zainteresowanych i osób zobowiązanych, które zostały ujawnione w Rejestrze. Drugą opcją jest tzw. ułatwiony dostęp do danych rejestrowych, a trzecią – dostęp do Rejestru organów Krajowej Administracji Skarbowej.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że

sposób i tryb korzystania z RNP przez zobowiązanego, podmiot zainteresowany oraz podmioty, które uzyskają ułatwiony dostęp do RNP, w tym uzyskania z rejestru danych, oraz tryb i sposób wprowadzania danych do rejestru, a także formaty danych wymagane przy wprowadzaniu danych określi minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, w drodze rozporządzenia²⁵.

Z zasad ogólnych wynika, że udostępnienie podmiotom zainteresowanym i zobowiązanym informacji zawartych w RNP odbywać się będzie za pośred-

²⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm.

²⁵ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 14.

nictwem portalu podatkowego²⁶. Dane rejestrowe zostaną udostępniane dopiero po uwierzytelnieniu w sposób, o którym mowa w treści art. 3f § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁷. Powołany przepis reguluje zasady identyfikacji, czyli rozpoznawania użytkownika portalu po przypisanych tylko do niego cechach. Użytkownikiem portalu mogą być podatnicy, płatnicy, inkasenci, ich następcy prawni oraz osoby trzecie, zaś ich identyfikacja powiązana jest z uwierzytelnianiem, czyli procesem weryfikacji tożsamości osoby, od której pochodzi żądanie usługi (skorzystania z portalu), polegającym na automatycznym sprawdzeniu, czy użytkownik rzeczywiście jest tym, za kogo się podaje²⁸.

Korzystanie z RNP za pośrednictwem portalu podatkowego, choć sformalizowane, wydaje się o tyle korzystne, że umożliwi nie tylko zidentyfikowanie podmiotu, który uzyskał informacje z Rejestru, ale też ustalenie daty, w której udostępnienie takich danych nastąpiło.

Warto podkreślić, że w stosunku do zobowiązanych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, w tym nierezidentów w rozumieniu przepisów Prawa dewizowego, przewidziano szczególnie tryb ujawniania danych o ich zaległościach, mający zapewnić im ochronę praw osobistych, analogicznie do rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodar-

²⁶ Identyfikacja na portalu podatkowym opiera się na danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego albo profilu zaufanego ePUAP w rozumieniu art. 3 pkt 15 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 570; dalej: u.i.d.p). Weryfikacja tożsamości na portalu podatkowym bazuje więc na dwóch rodzajach identyfikatorów. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 14 rozporządzenia eIDAS kwalifikowany certyfikat podpisu elektronicznego oznacza certyfikat podpisu elektronicznego, który jest wydawany przez kwalifikowanego dostawcę usług zaufania i spełnia wymogi określone w załączniku I. Z kolei w myśl art. 3 pkt 14 u.i.d.p. profil zaufany ePUAP to „zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę będącą użytkownikiem konta na ePUAP, który został w wiarygodny sposób potwierdzony przez organ podmiotu określonego w art. 2” tej ustawy, czyli przez tzw. podmiot publiczny. Godne odnotowania jest, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 20a ust. 1 u.i.d.p., nadanym na podstawie art. 96 pkt 4 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1579), „uwierzytelnienie użytkowników systemu teleinformatycznego korzystających z usług online udostępnianych przez podmioty określone w art. 2 wymaga: 1) użycia notyfikowanego środka identyfikacji elektronicznej, adekwatnie do poziomu bezpieczeństwa wymaganego dla usług świadczonych w ramach tych systemów; lub 2) profilu zaufanego ePUAP; lub 3) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego” (R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, K. Teszner, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. L. Etel, Lex/el. 2017, nb. 2).

²⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 613, ze zm.

²⁸ G. Szpor, [w:] G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 215.

czych²⁹. Oznacza to, że generalnie podmiot zainteresowany uzyska dostęp do informacji zawartych w RNP o takim zobowiązanym, jeżeli oświadczy, że posiada pisemne upoważnienie zobowiązanego. Nadto, takie upoważnienie będzie ważne nie dłużej niż 60 dni od dnia jego udzielenia³⁰.

Zasadniczo podmiotom zainteresowanym będą udostępniane dane, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a., z tym zastrzeżeniem, że takie dane jak: numer PESEL lub data urodzenia osoby fizycznej, numery PESEL, NIP lub REGON osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, numer NIP, inny numer identyfikacyjny lub data urodzenia nierezydenta zostaną udostępnione tylko wtedy, gdy będą stanowiły przyjęte kryterium wyszukiwania zobowiązanego w Rejestrze. Takie rozwiązanie jest efektem dążenia do zapewnienia ochrony danych osobowych podmiotów zobowiązanych.

Jeśli chodzi o dane udostępniane z RNP zobowiązanemu, to przede wszystkim będą one obejmowały wysokość należności pieniężnej wraz odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie, rodzaj i podstawę prawną należności oraz dane wierzyciela, który wprowadził informacje o tej należności do systemu teleinformatycznego. Dodatkowo zobowiązany będzie miał możliwość uzyskania bezpłatnej informacji o podmiotach, które wystąpiły o udostępnienie danych o jego zaległościach publicznoprawnych z RNP, oraz o dacie, w której z takim wnioskiem wystąpiły. Wyjątek stanowić będą podmioty korzystające z ułatwionego sposobu wyszukiwania w RNP, o którym mowa w art. 18o § 1 u.p.e.a.³¹ Nie dotyczy to jednak BIG i instytucji³²

²⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1015, ze zm.

³⁰ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 15.

³¹ *Ibidem*.

³² Chodzi tu o instytucje tworzone przez banki wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi, upoważnione do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania: 1) bankom – informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie, w jakim informacje te są potrzebne w związku z wykonywaniem czynności bankowych oraz w związku ze stosowaniem metod wewnętrznych oraz innych metod i modeli, o których mowa w części trzeciej rozporządzenia nr 575/2013; 2) innym instytucjom ustawowo upoważnionym do udzielania kredytów – informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie, w jakim informacje te są niezbędne w związku z udzielaniem kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń; 3) instytucjom kredytowym – informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie niezbędnym do oceny zdolności kredytowej konsumenta, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim; 4) instytucjom pożyczkowym i podmiotom, o których mowa w art. 59d ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim – na zasadzie wzajemności, informacji stanowiących odpowiednio tajemnicę bankową oraz informacje udostępnione przez instytucje pożyczkowe oraz podmioty, o których mowa w art. 59d ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, w zakresie niezbędnym do oceny zdolności kredytowej konsumenta, o której mowa w art. 9 tej ustawy, i analizy ryzyka kredytowego.

utworzonych na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe³³.

Pozyskiwanie informacji o dłużnikach z Rejestru ma być całkowicie bezpłatne (art. 18m u.p.e.a.). Wydruki treści wyświetlonych w ramach dostępu do RNP nie będą miały mocy dokumentów urzędowych. Warto też nadmienić, że RNP nie będzie podlegał udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Nadto wyłączono przepisy o tajemnicy skarbowej w zakresie danych zawartych w Rejestrze (art. 18s u.p.e.a.).

Inną możliwość udostępniania danych z Rejestru stwarza tzw. ułatwiony dostęp do RNP. Chodzi tu o sposób wyszukiwania, który obejmuje więcej niż jednego zobowiązanego. O dostęp taki będą mogły starać się wyłącznie te podmioty, które wykażą, że taki dostęp do danych w Rejestrze będzie niezbędny do realizacji ich ustawowych zadań albo uzasadniony wykonywaniem konkretnego uprawnienia ustawowego. W świetle art. 18o § 2 u.p.e.a. możliwość korzystania z tego rozwiązania przyznano: wierzycielom w rozumieniu u.p.e.a., sądowym i administracyjnym organom egzekucyjnym, sądom, organom prokuratury, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a także BIG i instytucjom utworzonym na podstawie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego.

Uzyskanie tzw. ułatwionego dostępu uzależnione będzie od uzyskania uprzedniej, jednorazowej zgody organu wyznaczonego do prowadzenia RNP. Zgoda taka zostanie udzielona na wniosek złożony przez podmiot legitymowany. Udzielenie zgody będzie wymagało wykazania dwóch atrybutów:

- posiadania urzędnika umożliwiającego odnotowanie w systemie, kto i kiedy uzyskał dane, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.;
- posiadania zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych uniemożliwiających wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania (art. 18o § 3 u.p.e.a.).

Trzecia droga udostępniania danych z RNP została zastrzeżona dla organów Krajowej Administracji Skarbowej, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań i korzystania z uprawnień określonych w rozdziale 1a działu I u.p.e.a.³⁴ W tym przypadku dostęp do informacji z Rejestru będzie odbywał się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³⁵.

³³ Dz.U. z 2015 r., poz. 128, ze zm.; zob. też wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., I OSK 1318/14, Lex nr 1989824.

³⁴ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 19.

³⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1947.

Odpowiedzialność karna

Ustawodawca zdecydował się kompleksowo uregulować kwestie związane z korzystaniem z danych z RNP. W tym celu opisał w u.p.e.a. konkretne zachowania, które obwarował sankcjami o charakterze karno-materialnym.

W celu zapobieżenia posługiwania się w obrocie nieaktualnymi informacjami zobowiązano podmioty uzyskujące dane z Rejestru do przechowywania ich przez okres nie dłuższy niż 90 dni od daty ich uzyskania. Za naruszenie zakazu, o jakim mowa w treści art. 18q § 1 u.p.e.a., przewidziano grzywę w wysokości do 30 000 złotych (art. 168g u.p.e.a.).

Do ustawy wprowadzono też zakaz ujawniania danych uzyskanych z RNP osobom trzecim, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku BIG i instytucji utworzonych na podstawie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego zakaz ten nie obejmuje ujawniania danych podmiotom, na rzecz których dane te zostały wyszukane (np. klientom BIG).

Odpowiedzialnością karną zagrożono także występowanie o udostępnienie danych z RNP bez wymaganego przepisami u.p.e.a. upoważnienia – jest to konsekwencją obowiązywania przepisu art. 18l u.p.e.a., uzależniającego możliwość udostępnienia danych z Rejestru dotyczących osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej od posiadania ważnego, pisemnego upoważnienia takiej osoby. Podmiot zainteresowany składa w tym zakresie oświadczenie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Wprowadzona sankcja karna ma eliminować ryzyko składania fałszywych oświadczeń w tej materii³⁶.

Podsumowanie

Osoby prowadzące działalność gospodarczą niemal codziennie narażają się na ryzyko spotkania na swej drodze nierzetelnego kontrahenta. Rolą ustawodawcy jest stworzenie takich warunków funkcjonowania obrotu gospodarczego i wprowadzenie takich mechanizmów prawnych, które to ryzyko będą w stanie zminimalizować.

W założeniu prawodawcy jednym z takich instrumentów ma być właśnie Rejestr Należności Publicznoprawnych. Na pytanie o to, czy nowa ewidencja dłużników skutecznie zrealizuje postawione przed nią cele, z pewnością odpowie praktyka. Czas pokaże, czy RNP spełni funkcję antidotum na różnego rodzaju przejawy nierzetelności partnerów biznesowych, czy też może jego znaczenie – z uwagi na ograniczony zakres danych ujawnianych w Rejestrze – będzie znikome.

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 19–20.

Odstępując od oceny przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań legislacyjnych dotyczących omawianego zagadnienia, należy pozytywnie odnieść się do samego pomysłu nowelizacji zmierzającej w kierunku poszerzenia dostępu wierzycieli do informacji na temat sytuacji finansowej potencjalnego kontrahenta.

Wydaje się jednak, że wprowadzanie tego rodzaju instrumentów prawnych winno być poprzedzone wnikliwą analizą obecnego stanu rzeczy oraz przeprowadzeniem na tym tle szerokiej dyskusji merytorycznej z udziałem nie tylko teoretyków i praktyków prawa, ale również przedstawicieli podmiotów najbardziej zainteresowanych tym problemem, czyli obecnych i przyszłych wierzycieli.

Abstract

The Register of Public Liabilities

At the beginning of 2018 in Poland the additional list of debtors is to come into force – The Register of Public Liabilities. The new Register carried on by the Head of the National Fiscal Administration is supposed to be the public institution and it is declared to be free of charge. The Register is thought to reveal the obligated who do not execute the obligation of payment which is under the administrative execution. The creditors of the mentioned obligated are the Heads of the Tax Offices and regional or local authorities. The main aim of the Register is to improve exacting receivables from natural persons as well as from legal persons.

Key words: register, a debtor, a creditor, liability

Streszczenie

Rejestr Należności Publicznoprawnych

Z początkiem 2018 r. w Polsce wprowadzona zostanie dodatkowa lista dłużników – Rejestr Należności Publicznoprawnych. Ma on być instytucją publiczną i całkowicie darmową, prowadzoną przez szefa Krajowej Administracji Skarbowej. W Rejestrze mają być ujawniani zobowiązani niewykonujący obowiązku zapłaty należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej, których wierzycielami są naczelnicy urzędów skarbowych lub jednostki samorządu terytorialnego. Głównym celem Rejestru jest usprawnienie ściągania zobowiązań, zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych.

Słowa kluczowe: rejestr, dłużnik, wierzyciel, należność publicznoprawna