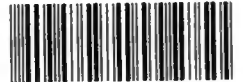




MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 23 marca 2017 r.



RPW/18214/2017 P
Data:2017-03-24

DL-I-053-5/17

dot. IV.7022.35.2016.MK

BIURO PRZECENIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2017 -03- 24
ZAL.	NR

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz Paweł Rzesutka,

W odpowiedzi na pismo z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie zgłoszonej przez przedstawicieli Krajowej Rady Komorniczej propozycji utworzenia centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

I. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wobec narastającego problemu zjawiska niealimentacji pożądane są inicjatywy, których realizacja przyczyniłaby się do zwiększenia skuteczności egzekucji należności alimentacyjnych.

W przedstawionej koncepcji utworzenia centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych podkreślono funkcję prewencyjną „powszechnie znanego i społecznie rozpoznawalnego rejestru”, który stanowiłby „uzupełnienie” dla innych funkcjonujących już rejestrów. Wśród nich wymieniono Rejestr Dłużników Niewypłacalnych (dalej: „RDN”) oraz Biura Informacji Gospodarczej.

Jednakże dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem RDN będącego częścią centralnego rejestru, jakim jest Krajowy Rejestr Sądowy, nie są zadowalające. Zgodnie z art. 55 pkt 5 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 687, z późn. zm.), do RDN wpisuje się dłużników, o których mowa w art. 1086 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, czyli tych dłużników, których zaległości alimentacyjne przekraczają okres 6 miesięcy. Komornicy sądowi

są zobowiązani w takich przypadkach do złożenia wniosku o wpis takiego dłużnika alimentacyjnego do rejestru dłużników niewypłacalnych. Szesnaście lat funkcjonowania RDN pozwala na stwierdzenie, że wpisywanie dłużników do tego rejestru nie wzmacnia pewności i bezpieczeństwa obrotu ani nie pełni funkcji informacyjnej i ostrzegawczej o nierzetelnych kontrahentach, w tym o dłużnikach alimentacyjnych. Wpisy zadłużeń w rejestrze nie są przedmiotem zainteresowania ze strony uczestników obrotu. Dotyczy to również banków oraz innych instytucji kredytowych i pożyczkowych, które i tak świadczą usługi finansowe na rzecz dłużników wpisanych do RDN. Wpis zadłużeń w tym rejestrze nie spełnia zatem swojej roli. Ignorowanie przez uczestników obrotu prawnego i gospodarczego faktu wpisania danych osób do rejestru długów i nawiązywanie z nimi kolejnych relacji prawno - finansowych stwarza u dłużników poczucie bezkarności.

W okresie od grudnia 2014 r. do marca 2015 r. przeprowadzono badania ankietowe wśród 510 pracowników instytucji samorządowych wykonujących czynności w postępowaniach wobec dłużników alimentacyjnych. Celem tych badań było ustalenie, czy wpis do rejestru ma wpływ na zachowania dłużników alimentacyjnych. Zdaniem 85% respondentów, wpis do RDN nie jest skutecznym sposobem dyscyplinowania dłużników. Większość z respondentów (87%) uważa, że rezygnacja z wpisu do RDN nie utrudni ścisłości zaległości alimentacyjnych. Podkreślano przy tym, że w wielu przypadkach tacy dłużnicy nie uczestniczą w legalnym obrocie (nie posiadają legalnej pracy, nie korzystają z kredytów). W takich sytuacjach wpis do RDN w żaden sposób nie wpływa na ich sytuację i postawę. Zdaniem respondentów, wpis dłużnika do rejestru mógłby być efektywny w dwóch przypadkach: kiedy dłużnik stara się o kredyt (wpis może mu to utrudnić bądź uniemożliwić) oraz gdy dłużnik prowadzi działalność gospodarczą jako osoba fizyczna (wpis w rejestrze dłużników może wpływać na ocenę jego wiarygodności). Wskazanie, że wpis do rejestru może przynieść pewien efekt wtedy, gdy dłużnik prowadzi działalność gospodarczą, spowodowało, że rozszerzono zakres badań ankietowych na organizacje przedsiębiorców (m. in. Konfederację Lewiatan i Krajową Izbę Gospodarczą). W rezultacie 70% respondentów stwierdziło, że informacja o zaległościach alimentacyjnych przedsiębiorcy obniża jego wiarygodność, a 73% respondentów wyraziło zainteresowanie szybkim i bezpłatnym dostępem do informacji, czy potencjalny kontrahent będący osobą fizyczną zalega z zapłatą alimentów.

Mając to na uwadze, trudno podzielić pogląd, jakoby kolejny rejestr dłużników alimentacyjnych byłby narzędziem, które przyczyni się do „zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji”. Na podstawie wyników przeprowadzonych badań ankietowych stwierdzono, że RDN jest rejestrem nieefektywnym i nieprzydatnym. Uwzględniając jednak sugestie respondentów dotyczącą osób fizycznych będących przedsiębiorcami oraz fakt, że należności alimentacyjne korzystają z pierwszeństwa zaspokojenia przed należnościami kontraktowymi, w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UA 27) zaproponowano rezygnację z prowadzenia przez sądy RDN i ujawnianie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG) zaległości alimentacyjnych przedsiębiorców. Rozwiązanie to będzie pełniło rolę informacyjną i ochronną dla innych uczestników obrotu gospodarczego (aktualnych bądź potencjalnych kontrahentów takiego przedsiębiorcy). Będzie ono miało też wymiar prewencyjny i motywacyjny, gdyż przedsiębiorca, co do którego zostanie ujawniona informacja o zaleganiu z zapłatą alimentów, będzie musiał liczyć się z możliwością utraty kontrahentów zniechęconych ryzykiem niezaspokojenia swoich należności.

II. Dowodem braku efektywności wpisów dłużników alimentacyjnych do RDN jest coraz większa liczba spraw o takie wpisy. Wpisywani są nowi dłużnicy oraz tacy, którzy byli już ujawnieni w tym rejestrze. Ta duża liczba dłużników alimentacyjnych jest skutkiem niskiego poziomu ściągłości należności alimentacyjnych. O ile w 2004 roku (a więc przed wejściem w życie regulacji dotyczących tych wpisów) odnotowano 28 690 spraw o wpis do RDN, to w 2011 roku tego typu spraw było już 80 159, z czego duży odsetek stanowią sprawy o wpis dłużników alimentacyjnych. Z tych danych statystycznych wynika, że ani zagrożenie wpisem do RDN, ani dokonany już wpis nie stanowi dla dłużników alimentacyjnych czynnika motywującego do uregulowania należności. Zgodnie z danymi Najwyższej Izby Kontroli, w 2003 r. (a więc przed wejściem w życie omawianych przepisów) Fundusz Alimentacyjny wyegzekwował 11,4% wypłaconych świadczeń, zaś w 2009 i 2010 r. (a więc już po 4 i 5 latach obowiązywania tych przepisów) odpowiednio 12,4% i 13,01%. Z powyższego wynika niewątpliwie, że wprowadzenie obowiązku wpisywania dłużników alimentacyjnych do RDN nie poprawiło w zauważalny sposób

ściągalności należności alimentacyjnych. Wzrost ściągalności tych należności o 1 % i 1,61 % po wejściu w życie omawianej regulacji ma charakter śladowy. Dziesięcioletni okres obowiązywania powyższych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że nie doszło do zrealizowania zamierzonego efektu. Dalsze prowadzenie takiego rejestru jest niecelowe i zastąpienie go innym rejestrem również nie spowodowałoby zmian w tym zakresie.

III. W powołanym na wstępie piśmie wskazuje się inne rejestry (niż RDN) pełniące funkcję ewidencyjną i informacyjną, które zostały powołane w celu poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Pojawia się zatem wątpliwość, czy dla osiągnięcia zakładanych celów nie byłoby wystarczające „rozszerzenie” funkcjonującego już rejestru w taki sposób, aby były w nim gromadzone i udostępniane dane o dłużnikach alimentacyjnych. Takie rozwiązanie wiązałoby się z poniesieniem mniejszych nakładów w porównaniu z nakładami związanymi z budową nowego („uzupełniającego”) rejestru.

IV. Planowany mechanizm zasilania nowego rejestru nie będzie miał wpływu na realizację (zakładanych) funkcji tego rejestru. Automatyczne zasilanie tego rejestru informacjami pochodzącymi z RDN (co może okazać się nieaktualne z uwagi na opisane wyżej prace legislacyjne) informacjami ujawnionymi w Biurach Informacji Gospodarczej, a także informacjami od wszystkich komorników sądowych, to tylko kwestia techniczno – organizacyjna. Automatyzacja ta nie jest celem samym w sobie i nie poprawi poziomu ściągalności należności alimentacyjnych. Nie przyczyni się ona również do zwiększenia odpowiedzialności dłużników alimentacyjnych i ochrony wierzycieli. Rodzi ona zresztą dodatkowe kwestie związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych.

V. W świetle samej nazwy zaproponowanego rejestru pojawia się wątpliwość, czy mają być w nim gromadzone wyłącznie dane o dłużnikach uporczywych, czy o wszystkich dłużnikach, którzy zalegają z płatnością alimentów. Przyjęcie pierwszej opcji wiązałoby się z koniecznością określenia kryteriów decydujących o spełnieniu przesłanki „uporczywości” oraz wskazania organu lub podmiotu uprawnionego do podejmowania decyzji o zakwalifikowaniu konkretnego dłużnika

do grupy „dłużników uporczywych”. Przyjęcie drugiej opcji skłania do rozważenia modyfikacji nazwy tego rejestru.

VI. W przedmiotowym piśmie nie wskazano podmiotu, który miałby utworzyć i utrzymywać planowany rejestr oraz pełnić funkcję administratora zgromadzonych w nim danych osobowych. Z przedstawionej propozycji zdaje się wynikać, że chodzi o Krajową Radę Komorniczą. Taki model byłby jednak niespójny z zakresem ustawowych zadań samorządu komorniczego. Warto dodać, że w ostatnich miesiącach Krajowa Rada Komornicza sygnalizowała gotowość utworzenia innego rejestru (dotyczącego bezskutecznych egzekucji), ale propozycja ta nie zyskała akceptacji. Wnioski płynące z faktu, że organ ten nie zrealizował innego zadania ustawowego (Krajowa Rada Komornicza nie utworzyła systemu teleinformatycznego obsługującego licytacje elektroniczne, pomimo że *vacatio legis* przepisów dotyczących tej materii było przedłużane) uzasadniają wątpliwość, czy organ ten sprostałby kolejnemu przedsięwzięciu tego rodzaju.

VII. Propozycja pomija zagadnienia dotyczące dostępu do danych zgromadzonych w przedmiotowym rejestrze. Nie wiadomo zatem, czy informacje z rejestru byłyby udostępniane ograniczonej grupie podmiotów, czy byłby to dostęp powszechny. Brak jest również informacji dotyczących ewentualnej odpłatności za udostępnienie informacji oraz przesłanek i trybu wykreślenia danych z rejestru.

Ze względu na ogólnikowy charakter zgłoszonej propozycji nie jest możliwe dokonanie jednoznacznej oceny jej zasadności, a podejmowanie inicjatywy legislacyjnej w celu jej realizacji na tym etapie byłoby przedwczesne.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI


Marek Warchol
PODSEKRETARZ STANU

Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa
skrytka pocztowa P-33

DL-I-053-5/17/9

170391-00019

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2017 -03- 24

ZAL. NR

Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa