Izabela Bernatek-Zagula¹

**Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle
ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych**

Zasada równości praw była i jest w historii najnowszej (począwszy od XVIII w.) stałym postulatem obywateli wobec każdego demokratycznego państwa. Ustrojodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w rozdziale II pt. *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* w podrozdziale *Zasady ogólne* umieścił w art. 32 zasadę: „Wszyscy są równi wobec prawa”, oznaczającą równość w odniesieniu do praw i wolności wszystkich podmiotów prawa. Tak szerokie określenie stwarza przesłanki do objęcia zasadą równości nie tylko osób fizycznych, ale i każdego rodzaju organizacji, w tym także nie mających osobowości prawnej². Jednakże ustawodawca polski arbitralnie dokonał w jednym z aktów prawnych uregulowania sytuacji tej samej kategorii podmiotów prawa, bezzasadnie uprzywilejowując pewną kategorię podmiotów prawa gospodarczego³, a zatem niezgodnie z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Przykładem jest tu ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych⁴.

Wielość i różnorodność definicji zasady równości i niedyskryminacji w prawie międzynarodowym i we współczesnej doktrynie powoduje, iż ana-

¹ Autorka jest wykładowcą w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Legnicy.

² M. Chmaj, *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, t. I, red. M. Chmaj, Kraków 2002, s. 126.

³ Osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej traktowane są odmiennie od osób fizycznych nieprowadzących takiej działalności.

⁴ Dz.U. Nr 81, poz. 530 ze zm.

liza konstytucyjnego przepisu z art. 32 to zadanie proste jedynie z pozoru⁵. Problem równości w prawie sprowadza się bowiem w zasadzie do dwóch aspektów, to jest do równości w procesie stanowienia i w procesie stosowania prawa.

Wykładnia konstytucyjnej zasady równości w Polsce, przeprowadzona na tle bogatej literatury przedmiotu i aktów prawa międzynarodowego oraz dokonań judykatury – pozwala na stwierdzenie⁶, iż istnieje różnica pomiędzy równością wobec prawa i równością praw. Zgodnie z taką wykładnią można przyjąć, iż zasada równości w prawie oznacza jednakową ochronę każdego podmiotu prawa przez stanowione przez państwo normy prawne oraz zakaz nieuprawnionego uprzywilejowania lub dyskryminacji przez prawo, natomiast zasada równości wobec prawa oznacza równość traktowania podmiotów w procesie stosowania norm prawnych⁷.

W literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że norma prawna zawarta w art. 32 Konstytucji stanowiąca, że wszyscy są równi wobec prawa, jest zasadą prawa i ma charakter *lex generalis*⁸, zatem obowiązuje wobec wszystkich podmiotów prawa, poddanych polskiej jurysdykcji, to jest zarówno wobec osób fizycznych, jak i prawnych⁹, a nadto oznacza zarówno równość praw, jak i równość w prawie.

Taką interpretację tego przepisu Konstytucji podziela także Trybunał Konstytucyjny, dając wyraz swojemu stanowisku w wyroku z dnia 24 lutego 1999 r.¹⁰, w którym podkreślił zarówno istotę, jak i wagę zasady równości wobec prawa. Zgodnie ze stanowiskiem TK należy uznać, iż jeżeli pewien zbiór podmiotów cechuje określona, istotna cecha relewantna, to – istnieje konstytucyjny nakaz, aby takie podmioty należące do tej samej klasy, w ramach określonego stanu prawnego, czyli w podobnej sytuacji, traktowane były równo, zatem tak samo, bez zróżnicowania w postaci faworyzowania, ale i bez dyskryminacji. Trybunał także podkreślił, iż zasada równości

⁵ A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie prawa międzynarodowego*, Warszawa–Poznań 1982, s. 83.

⁶ Zob. eadem, *Prawa człowieka w systemie*, op.cit.; R. Wieruszewski, *Prawo do udziału w życiu kulturalnym*, [w:] *Prawa człowieka, model prawny*, red. R. Wieruszewski, Warszawa–Wrocław–Kraków 1991, s. 1017–1036.

⁷ Ibidem, s. 77.

⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 481.

⁹ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 53.

¹⁰ Zob. SK 4/98 OTK 1999, nr 2 poz. 24.

podmiotów wobec prawa obowiązuje zarówno w procesie stosowania norm prawnych, jak i w procesie kształtowania sytuacji podmiotów prawa, to jest w trakcie stanowienia norm prawnych¹¹.

Jednocześnie Trybunał przewiduje istnienie konieczności zróżnicowania sytuacji prawnej pewnych grup podmiotów, nie wykluczając potrzeby pewnego uprzywilejowania określonej grupy, ale może to mieć miejsce jedynie w charakterze uprzywilejowania pozytywnego, to jest w celu wyrównania sytuacji prawnej, dla doprowadzenia w ten sposób do faktycznej równości wobec prawa¹². Prawo bowiem może, a nawet powinno, różnicować sytuację prawną adresatów norm (obywateli, jednostek, osoby prawnej) wyłącznie z uwagi na pewne cechy określane mianem relewantnych, istotnych. Odstępstwa od zasady równego uregulowania sytuacji prawnej podmiotów prawa znajdujących się w podobnej sytuacji, a nadto od zasady równego stosowania wobec nich takiej samej normy prawnej – mają bowiem charakter wyjątku od zasady, od reguły. Żadna norma prawna nie wskazuje jednak wprost, jakie są kryteria wyróżnienia cech jako relewantnych. Należy w takim przypadku odwołać się do zasady niedyskryminacji w Powszechnej deklaracji praw człowieka i w paktach praw obywatelskich i politycznych¹³. Jednakże w tych aktach prawnych nie istnieje legalna definicja tego pojęcia. Zatem pozostaje wykładnia językowa, która prowadzi do ustalenia, iż dyskryminacja (od łac. *discrimino* – rozróżniam) oznacza odmienne traktowanie podmiotów, które znajdują się w podobnej sytuacji faktycznej. Podobieństwo sytuacji oceniać należy w oparciu o obiektywne i weryfikowalne okoliczności istotne¹⁴. Dla potrzeb niniejszego wywodu należy przyjąć za art. 2 i 7 Deklaracji praw człowieka i Paktem praw politycznych i Paktem praw gospodarczych, iż dyskryminacją jest arbitralne i nieuzasadnione zróżnicowanie pozycji prawnej nie tylko jednostki, ale każdego podmiotu pra-

¹¹ Zob. wyrok z dnia 13 marca 1998 r. K 24/97, OTK 1998, nr 2 poz. 13, s. 81 oraz wyroki z: dnia 6 maja 1998 r., K 37/97, dnia 29 maja 2007 r., P 8/06, dnia 7 kwietnia 2009 r., P 7/08.

¹² Zob. wyrok z dnia 13 marca 1998 r. K 24/97, OTK 1998, nr 2 poz. 13.

¹³ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, traktat uchwalony w wyniku konferencji ONZ w Nowym Jorku na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 grudnia 1966 r. wszedł w życie dnia 23 marca 1976 r. Obok Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych zakłada podstawowe prawa i wolności człowieka oraz zobowiązania państwa wobec obywateli. Ma wiążący charakter prawny. Ratyfikowany przez Polskę i opublikowany w Dz.U. Nr 38, poz. 167.

¹⁴ *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2011, s. 174.

wa. Komitet Praw Człowieka w komentarzu ogólnym do art. 18¹⁵ uznał zasadę równości i niedyskryminacji jako odrębne uprawnienia, odnoszące się nie tylko do praw i wolności człowieka, ale potraktował je jako zasady generalne; pojęciem dyskryminacji objął wszelkie rozróżnienie, ograniczenie, uprzywilejowanie ze względu na rasę, płeć pochodzenie i narodowość itp., jednocześnie stwierdził, że równe traktowanie nie jest automatycznie tożsame z identycznym traktowaniem w każdym przypadku. Odmienne traktowanie pewnej kategorii podmiotów prawa jest dopuszczalne jednak jedynie w celu wyrównywania różnic w możliwości korzystania z przysługujących im praw i wolności¹⁶.

Przyjęcie takiego rozwiązania prawnego usprawiedliwić może zatem jedynie konieczność podyktowana oceną podjętą z punktu widzenia „cechy istotnej, ze względu na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów. (...) Wszelkie zaś odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w kryteriach racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonania takich zróżnicowań”¹⁷.

Oznacza to, że powody zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów prawa muszą mieć racjonalne i ważne uzasadnienie, zaś przyczyna takiego rozwiązania musi być uzasadniona i pozostawać w stosownej proporcji do wagi naruszonego w ten sposób interesu określonej kategorii podmiotów prawa, a nadto powinna pozostawać w związku z aksjologicznym obowiązywaniem tak utworzonych norm poprzez utrzymanie związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, jak zasada sprawiedliwości. Podkreślić bowiem należy, że zasada równości wobec prawa ma charakter podstawowy, generalny i z jednej strony stanowi podstawową dyrektywę tworzenia prawa w Polsce, z drugiej zaś strony stanowi podstawę katalogu praw i wolności jednostki¹⁸.

Na tle tych rozważań rodzi się automatycznie niejako pytanie o to, czy przepis art. 32 Konstytucji RP stanowi zatem prawo podmiotowe, a co za

¹⁵ Uwagi ogólne Komitetu Praw Człowieka ONZ do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalone dnia 9 listopada 1989 r., za: A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka – kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994, s. 107–113.

¹⁶ R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji w świetle orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4 s. 41.

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 184.

¹⁸ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2011, s. 11.

tym idzie, czy w przypadku naruszenia tego prawa przez organ stanowiący normy prawne podmiot, który został przez władzę publiczną, w tym przez ustawodawcę, potraktowany w sposób niezgodny z zasadą równości wobec prawa, ma możliwość złożenia skargi konstytucyjnej¹⁹.

Za pozytywną odpowiedzią na tak postawione pytanie przemawia wykładnia językowa omawianego przepisu prawnego, a przede wszystkim fakt, iż ustawodawca w pierwszym zdaniu przepisu normuje zasadę, iż wszyscy są równi wobec prawa, a następnie nie poprzestaje na takim jedynie sformułowaniu, dodając kolejne zdanie, będące rozwinięciem myśli ze zdania pierwszego: wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zatem obok zasady równości wobec prawa Konstytucja reguluje nadto prawo każdego do równego traktowania przez władzę publiczną.

Podzielić należy pogląd, występujący w literaturze prawa konstytucyjnego²⁰, że instytucja skargi służy – po pierwsze – ochronie praw podstawowych jednostki, po drugie – ochronie interesu publicznego, stwarzając Trybunałowi Konstytucyjnemu sposobność kontroli zgodności z Konstytucją prawa stosowanego przez organy władzy publicznej.

Wszczęcie postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej możliwe jest bowiem, gdy zaistnieją następujące przesłanki:

- skarżący jest osobą, której konstytucyjne prawa zostały naruszone, nie jest to więc skarga powszechna,
- naruszenie prawa nastąpiło przez akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Po stronie skarżącego musi zatem wystąpić jego interes osobisty, także interes prawny, bo nastąpiło naruszenie sytuacji prawnej danej jednostki, i wreszcie interes aktualny, bo chodzi o naruszenie realne, aktualne i trwające w chwili wniesienia skargi.

¹⁹ Na ten temat niejednolicie wypowiadało się orzecznictwo np. „Zasada równości wobec prawa określona w art. 32 Konstytucji, ma charakter klauzuli generalnej i nie może być podstawą samodzielnej materialno prawnej podstawy do dochodzenia roszczeń”, postanowienie NSA Warszawa z dnia 18 listopada 2010, I OZ 863/10 LEX nr 742119, ale także odmiennie w postanowieniu: z dnia 6 lutego 2001, OTK nr 2/2001, poz. 40, z dnia 6 października 2004, SK 42/02, OTK nr 9A/2004, poz. 97.

²⁰ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 79*, [w:] S. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 406.

Konsekwencją konstytucyjnej regulacji jest, moim zdaniem, konieczność uznania za zagwarantowane w Polsce prawa każdego do równego traktowania, i to w odniesieniu do zarówno obywateli, jak i do osób jedynie poddanych polskiej jurysdykcji, w tym do osób fizycznych i prawnych, a także wobec jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Oznacza zatem, dopuszczalność skargi konstytucyjnej w przypadku naruszenia tego prawa. Podstawą skargi mogłoby być uprzywilejowanie kogokolwiek w uregulowaniu jego sytuacji prawnej zarówno w życiu społecznym czy gospodarczym, jak i politycznym i to z jakiegokolwiek przyczyny²¹.

Naturalnym wnioskiem z powyższego wywodu jest stwierdzenie, że racjonalny ustrojodawca świadomie, działając celowo, ustanowił w art. 32 Konstytucji regulację, która statuuje po stronie władzy publicznej obowiązek równego traktowania każdego podmiotu prawa. Zatem nie sposób zgodzić się z tezą o możliwości „hipotetycznego nieprzywiązywania do takiego zabiegu znaczenia normatywnego”²², albowiem ustawodawca nie tyle nie pominął koniecznych określeń²³, ile raczej świadomie, celowo dodał w utworzonej normie takie, a nie inne rozwiązanie w analizowanym przepisie prawnym, podkreślając w ten sposób jej podmiotowy charakter²⁴.

Na uwagę zasługuje w tym miejscu także ustęp drugi art. 32, zgodnie z którym nikt w Polsce nie może być dyskryminowany zarówno w życiu politycznym, jak i w stosunkach gospodarczych z jakiegokolwiek przyczyny; określa on bardzo szeroko dziedziny, w których nie można dokonać aktu normatywnej dyskryminacji podmiotów prawa, co podkreśla jeszcze bardziej podmiotowy charakter prawa.

Jednakże ustawodawca polski dokonał w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych uregulowania sytuacji tej samej kategorii podmiotów prawa, to jest podmiotów będących wierzycielami, a zatem pozostających w podobnej sytuacji prawnej – w spo-

²¹ W wypadku stwierdzenia naruszenia zasady równości Trybunał orzekłby jednocześnie naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a ściślej – wynikającego z tej zasady – zakazu wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa, zob. wyroki z dnia 6 maja 1998 r., K 37/97, dnia 29 maja 2007 r., P 8/06; dnia 7 kwietnia 2009 r., P 7/08.

²² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op.cit., s 186.

²³ Zdanie odrębne sędziego J. Stępnia do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, nr 7 poz. 225.

²⁴ Zdanie odrębne sędziego J. Trzcíńskiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, op.cit.

sób arbitralny, odmienny, bezzasadnie uprzywilejowując niektóre podmioty prawa gospodarczego, a zatem niezgodnie z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Istotnym zagrożeniem z punktu widzenia oceny działania zasady równości wobec prawa na przykładzie stosowania ustaw w Polsce będzie zatem przedstawienie tej problematyki na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych. Głównym problemem jest ustalenie zgodności jej przepisów z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny bowiem z treści art. 2 Konstytucji, to jest z zasady demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzi nakaz stanowienia w Polsce aktów prawnych wyłącznie w granicach wskazanych przez Konstytucję, zatem jednocześnie stanowi zakaz stanowienia we wszelkich ustawach norm prawnych sprzecznych z zasadami wskazanymi w Konstytucji.

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych określa zasady udostępniania informacji gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej. W świetle ustawy poprzez udostępnianie informacji gospodarczych rozumieć należy przekazywanie przez wskazany katalog wierzycieli informacji gospodarczych do biura informacji gospodarczej, a następnie ujawnianie tych informacji przez to biuro.

Ratio legis rozwiązań prawnych wynikających z ustawy jest dostarczanie wiedzy na temat wiarygodności płatniczej kontrahentów transakcji. Wiarygodność płatnicza nie jest jednak pojęciem zdefiniowanym w ustawie. W celu wykładni funkcjonalnej tego pojęcia należy odwołać się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe²⁵, które określa pojęcie zdolności kredytowej, czyli wiarygodności płatniczej²⁶. Zgodnie z art. 70 ust. 1 pr. bank. przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie²⁷. Wydaje się zatem logiczny wniosek, iż na zdolność kredytową składają się zarówno zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu, pożyczki, jak również tzw. wiarygodność kredytowa, która opiera się na dotychczasowej historii

²⁵ T.j. Dz.U. Nr 232, poz. 1378.

²⁶ T. Bialek, A. Marzec, *Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 15.

²⁷ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 15 listopada 2007 r. I ACa 825/07: „Polega ona na faktycznej możliwości zaciągania kredytów lub pożyczek w instytucjach bankowych z uwagi na ich zaufanie co do spłaty kredytu lub pożyczki w umówionym terminie”.

kredytowej klienta, a więc na informacji o przebiegu spłaty wszelkich innych poprzednich zobowiązań. Zatem zgromadzone przez biuro (uprawnione do tego ustawą) informacje powinny (zgodnie z zamiarem ustawodawcy) pozwolić na zweryfikowanie, czy dany kontrahent wywiązywał się dotychczas prawidłowo ze swoich zobowiązań, czy też miał jakieś (jeśli tak, to jakie) zaległości w spłacie należności. Na tej podstawie oceniona może być jego wiarygodność płatnicza. Umożliwić ma to przyszłemu kontrahentowi decyzję, czy dany podmiot prawny daje rękojmię zaufania jako strona umowy, czy też nie.

W przepisach definicyjnych ustawodawca stanowi, iż podmiotami regulacji są zarówno wierzyciele, jak i dwie kategorie dłużników, to jest dłużnicy będący konsumentami i niebędącymi konsumentami. Dłużnikiem w świetle art. 2 ust 2 pkt. 1–3 ustawy jest zarówno każda osoba fizyczna, w tym również wykonująca działalność gospodarczą, jak i osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, zobowiązana względem wierzyciela w związku z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym, a nadto osoba zobowiązana do świadczeń alimentacyjnych, o której mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁸, a także rodzic zobowiązany do ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁹.

Pod pojęciem „wierzyciel” (art. 2 ust 2 pkt. 4) ustawa każe natomiast rozumieć albo osobę fizyczną, której wierzytelność została stwierdzona tytułem wykonawczym, albo osobę fizyczną, jeżeli wykonuje działalność gospodarczą, a nadto osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym przysługuje wierzytelność, oraz organ właściwy wierzyciela w rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³⁰. Do katalogu wie-

²⁸ Dz.U. Nr 1, poz. 7 ze zm.

²⁹ Dz.U. Nr 149, poz. 887.

³⁰ Dz.U. Nr 192, poz. 1378.

rzycieli ustawodawca nie zalicza jednak podmiotów mających wierzytelności o charakterze publicznoprawnym.

W ten sposób ustawodawca znowelizował ustawę z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych, która posługiwała się pojęciem konsumenta i przedsiębiorcy, i regulowała obrót informacją o jego zobowiązaniach. Pod pojęciem konsumenta rozumiano w niej zarówno osobę fizyczną, która zawiera umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą i członka wspólnoty mieszkaniowej oraz członka spółdzielni mieszkaniowej posiadającego prawo do lokalu w rozumieniu przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych. Takie ujęcie definicji konsumenta ograniczało w praktyce zakres podmiotów, o których można było przekazywać informacje gospodarcze do biur informacji gospodarczych. Ponadto poprzednio obowiązująca ustawa z 2003 r. posługiwała się pojęciem przedsiębiorcy, a nie wierzyciela, enumeratywnie wymieniając uprawnione podmioty, przez co w znaczący sposób ograniczała krąg podmiotów, które mogły udostępniać informacje gospodarcze o przysługujących im zobowiązaniach przedsiębiorców i konsumentów. W nowo powstałej definicji wierzyciela ujęto także osoby fizyczne, pod warunkiem wszakże, że ich wierzytelność została stwierdzona tytułem wykonawczym.

Najważniejsze zmiany, jakie wprowadza nowa ustawa, to:

- wprowadzenie otwartego katalogu wierzycieli, to jest uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych do biura informacji gospodarczej. Wierzycielem obecnie mogą być zarówno osoba fizyczna, której wierzytelność stwierdzona została tytułem wykonawczym, jak i osoba fizyczna wykonująca działalność gospodarczą, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym przysługuje wierzytelność, jak i organ reprezentujący wierzyciela dłużnika alimentacyjnego, a więc organ gminy. Zmiana ta umożliwia m.in. przekazywanie informacji gospodarczych przez wszelkich wierzycieli, osoby fizyczne (np. pracowników posiadających stwierdzoną tytułem wykonawczym wierzytelność wobec pracodawcy) z wyłączeniem wszakże wierzycieli należności publicznoprawnych;
- wprowadzenie otwartego katalogu tytułów prawnych umożliwiających przekazanie informacji gospodarczych do biura. Ustawa do-

puszcza przekazywanie informacji o zobowiązaniu dłużnika będącego konsumentem, wynikającym z określonego stosunku prawnego, a w szczególności z umowy o kredyt konsumencki, oraz o zobowiązaniu dłużnika niebędącego konsumentem (np. przedsiębiorcy), wynikającym z określonego stosunku prawnego, w szczególności z tytułu umowy związanej z wykonywaniem działalności gospodarczej. Praktycznie więc każda wierzytelność – po spełnieniu warunków określonych w ustawie – może zostać przekazana do biura informacji gospodarczej.

Tak więc wierzycielem w rozumieniu nowej ustawy są osoby fizyczne, w tym również wykonujące działalność gospodarczą, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym przysługuje wierzytelność. W tę definicję doskonale wpisują się zarówno biuro podróży, spółdzielnia mieszkaniowa, wspólnota mieszkaniowa, jak i zakład budżetowy gminy, a także podmioty świadczące usługi pożyczkowe lub poręczenia, działające w formie fundacji lub stowarzyszenia, niestety, nie obejmuje ona podmiotów mających wierzytelność publicznoprawną, np. w zakresie mandatów nakładanych przez Policję lub Straż Miejską (oraz inne uprawnione organy) z przywołanych przepisów wynika wprost, że informacja o tego typu zobowiązaniach także nie może zostać przekazana do biura informacji gospodarczej.

Zgodnie z art. 1 ustawy tworzy się biura informacji gospodarczej celem udostępniania, czyli ujawniania, przechowywania, aktualizacji i usuwania informacji gospodarczych; a na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 6 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych (dalej: u.u.i.g.) – przez udostępnianie informacji gospodarczych rozumie się przekazywanie przez wierzyciela informacji gospodarczych do biura informacji gospodarczej oraz ujawnianie tych informacji przez to biuro.

Do prowadzonego przez biuro rejestru dłużników wpisuje się niewypłacalnego dłużnika:

- który w terminie 30 dni od daty wezwania do spełnienia świadczenia nie zapłacił należności;
- na wniosek wierzyciela posiadającego tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko osobie fizycznej, dotyczący wierzytelności stwierdzonej tytułem wykonawczym, jeżeli wierzycielem jest osoba fizyczna;

- na wniosek wierzyciela bez konieczności posiadania tytułu wykonawczego, jeżeli wierzycielem jest osoba fizyczna wykonująca działalność gospodarczą albo osoba prawna lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym przysługuje wierzytelność.

Ustawodawca zatem, regulując postępowanie w sprawie wierzytelności, w odniesieniu do takiej samej sytuacji prawnej określonej kategorii podmiotów zróżnicował regulację, zaostrzając rygory w stosunku do jednej grupy podmiotów prawa, czyli do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, ograniczając ich uprawnienie wyłącznie do sytuacji, gdy przysługujące im roszczenie zostało już potwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, opatrzonym klauzulą wykonalności lub ugodą zawartą przed sądem.

Tymczasem osoby prawne zgodnie z wolą ustawodawcy nie muszą oczekiwać na klauzulę wykonalności w odniesieniu do ich wierzytelności, albowiem do uzyskania wpisu do rejestru dłużników wystarczy, aby wykazały samo istnienie wierzytelności (która przecież może nie być wymagalna albo co najmniej sporna).

W tej sytuacji jeżeli np. osoba fizyczna zawarła umowę o usługę turystyczną z biurem podróży (które prowadzi np. inna osoba fizyczna w ramach własnej działalności gospodarczej), a następnie wskutek zmian warunków wycofała się z tej umowy, to w wypadku żądania zwrotu zaliczki i zwłoki w spełnieniu tego roszczenia musi ona przejść drogę całego procesu o zapłatę żądanej kwoty, a następnie uzyskać klauzulę wykonawczą, podczas gdy to samo biuro podróży (czyli np. inna osoba fizyczna), może umieścić tego kontrahenta w rejestrze dłużników, żądając zapłaty w pozwie wzajemnym reszty należności za imprezę, z całą konsekwencją tego kroku już w momencie wezwania kontrahenta do zapłaty reszty należności za niewykorzystaną imprezę (czyli nawet wówczas, gdy proces o zwrot zaliczki na sporną imprezę zawisł w sądzie, a sprawa z pozwu wzajemnego o zapłatę pozostałej kwoty zapłaty za imprezę nadal trwa), czyli nie musi oczekiwać na klauzulę wykonalności.

Zatem sytuacja tej samej kategorii podmiotów, czyli osób fizycznych, będących wobec siebie wzajemnie wierzycielami – została uregulowana odmiennie, to jest z uprzywilejowaniem grupy osób prowadzących działalność

gospodarczą, którą, z racji podjętych działań w obrocie gospodarczym, cechować winna większa świadomość prawna.

Niezrozumiałe są powody zróżnicowania sytuacji prawnej wskazanych powyżej podmiotów prawa. Niewątpliwie powinny mieć, jak wspomniałam wcześniej, racjonalne i ważne uzasadnienie, analizując tekst ustawy nie znajduję ich, zaś przyczyna takiego rozwiązania powinna pozostawać w stosownej proporcji do wagi naruszonego w ten sposób interesu określonej kategorii podmiotów prawa. W uzasadnieniu do ustawy podnoszono wszakże, iż osoby fizyczne powinny mieć zapewnioną zwiększoną skuteczność odzyskiwania przysługujących im należności pieniężnych, gdyż do czasu nowej regulacji ich dane mogły być przedmiotem informacji gospodarczej, ale oni sami nie posiadali takich możliwości kształtowania zasobów danych ich własnych dłużników, zwłaszcza w relacjach z silniejszymi ekonomicznie przedsiębiorcami. Nowa regulacja ten stan prawny zmieniła w pewnym aspekcie, niemniej jednak należy podkreślić, że ustawodawca w cytowanym powyżej uzasadnieniu wskazał na dysproporcję, do jakiej dochodzi głównie przy postępowaniach reklamacyjnych w ramach umów adhezyjnych z operatorami telekomunikacyjnymi, zakładami ubezpieczeń czy też dostawcami mediów, ale również postępowaniach konsumentów wobec deweloperów, biur podróży czy pracodawców³¹. Ustawodawca, stwierdzając dotychczasowe dysproporcje w regulacji normatywnej, zmienił zaledwie jeden z jej aspektów, w pozostałych, omówionych poniżej, nie dokonał relewantnej zmiany.

Kolejne przepisy ustawy precyzują możliwość udostępniania i zgłaszania informacji przez osoby fizyczne do biur informacji, ograniczając to uprawnienie wyłącznie do sytuacji, gdy roszczenie zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu opatrzonym klauzulą wykonalności lub ugodą zawartą przed sądem. Przyjęte rozwiązanie ma być może na celu wyeliminowanie informacji pochodzących od niektórych osób fizycznych, skłonnych do przekazywania danych o niskiej wiarygodności. Nie jest to jednak moim zdaniem racjonalne i ważne uzasadnienie odmiennej regulacji.

Warto nadto odnotować, że rejestr dłużników niewypłacalnych (zawierający także informacje o wierzytelnościach wobec osób fizycznych niemających tytułu wykonalności) od stycznia 2007 r. jest dostępny na tych samych

³¹ T. Bialek, A. Marzec, op.cit., s. 39.

zasadach, co rejestr przedsiębiorców KRS (art. 10 ustawy o KRS³²). Obecnie zatem każdy może zasięgnąć informacji o niewypłacalnych dłużnikach, jednak z wyłączeniem informacji na temat dłużników, którzy zostali już wykreśleni z rejestru dłużników niewypłacalnych.

Jest to o tyle niepokojące, że jak słusznie podniósł w wyroku III CSK 16/11 Sąd Najwyższy³³ – brak podstawy prawnej, by zmusić rejestr lub wierzyciela do aktualizacji danych w wypadku częściowej spłaty długu albo do usunięcia wpisu z rejestru w sytuacji, gdy roszczenie nie jest wymagalne, a sprawa z tego tytułu zawisła w sądzie i nadal ma charakter sporny. Jedynie wierzyciel ma bowiem prawo wystąpić do rejestru z żądaniem aktualizacji danych albo o wykreślenie dłużnika z Krajowego Rejestru Dłużników (KRD).

Jak wynika z uzasadnienia cytowanego powyżej wyroku, „nie tylko nieusunięcie, ale i niezmodyfikowanie takiego wpisu uderza w dobre imię, renomę tam wpisanego”, a nadto uniemożliwia mu otrzymanie kredytu i w konsekwencji funkcjonowanie w obrocie gospodarczym. Przyjęta regulacja prawna sprawia, że KRD jest „tylko pośrednikiem wierzyciela (...) a dłużnik jest w tej procedurze wyraźnie bezbronny”³⁴.

³² Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym z dnia 20 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 769 ze zm.).

³³ W rozpatrywanej sprawie wierzyciel przekazał do jednego z biur informacji gospodarczej (BIG) informacje o dłużniku niebędącym konsumentem, określając wysokość zobowiązania dłużnika na 1,5 mln złotych. Następnie dłużnik dokonał częściowej (w znacznym stopniu) spłaty zobowiązania. Pozostała kwota (ok. 3,5% zobowiązania, o którym informacja została przekazana do BIG) – zdaniem dłużnika pozostawała sporna. Wobec powyższego dłużnik zwrócił się do wierzyciela o usunięcie, względnie aktualizację danych przekazanych do BIG – czego wierzyciel odmówił. Usunięcia bądź aktualizacji danych odmówił również sam BIG, wskazując na brak podstaw do podjęcia takich czynności z inicjatywy BIG – konieczny jest wniosek wierzyciela. Wobec powyższego dłużnik wystąpił z powództwem o nakazanie wierzycielowi usunięcia danych z „rejestru dłużników” lub co najmniej ich aktualizację, wskazując, że nieaktualna informacja o wysokości niezaspokojonej wierzytelności uderza w jego dobre imię i utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej. Sąd I instancji oddalił powództwo dłużnika, wskazując na brak podstawy prawnej do nakazania usunięcia danych przekazanych do BIG, tym bardziej że część długu pozostaje sporna pomiędzy stronami postępowania. Wyrok ten został utrzymany w postępowaniu odwoławczym. Wyrokiem z dnia 26 października 2011 r. Sąd Najwyższy (npbl.) skierował sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując, że sądy (sąd okręgowy i apelacyjny) całkowicie pominęły, że zarówno nieusunięcie, jak i niezmodyfikowanie danych odnoszących się do dłużnika uderza w jego dobre imię i renomę, tym samym powództwo o ochronę dóbr osobistych jest uzasadnione.

³⁴ M. Domagalski, *Dłużnik nie może być bezbronny wobec rejestru*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 listopada 2011 r.

Innym ważnym aspektem omawianego problemu, jaki powstaje na gruncie ustawy, jest to, że nie dopuszczono jednak w niej możliwości przekazywania informacji gospodarczych o wierzytelnościach publicznoprawnych. Ta sytuacja jest kolejnym przykładem braku równości prawa w odniesieniu do całej kategorii wierzycieli. Tymczasem odrębną i najprawdopodobniej liczną grupę wierzycieli stanowią wierzyciele należności publicznoprawnych, do których należą podatki wszelkie opłaty administracyjne, opłaty sądowe, a także grzywny, mandaty i kary pieniężne. Wśród tych wierzycieli znajdować będą się m.in. organy administracji rządowej i samorządowej, organy władzy sądowniczej i inne organy władzy publicznej, w tym urzędy skarbowe. Ponadto do kategorii wierzycieli publicznoprawnych należeć będą również tzw. organy rentowe, tj. m.in. ZUS (w szczególności z tytułu składek niezapłaconych przez pracodawców) i KRUS (w szczególności z tytułu składek niezapłaconych przez rolników). Wskutek takiej regulacji cel ustawy ograniczony został wyłącznie do podmiotów mających należności o charakterze prywatnym.

W ten sposób bowiem jedna kategoria wierzycieli (w postaci osób prowadzących działalność gospodarczą) została uprzywilejowana, a nadto wierzyciele należności publicznoprawnych zostali przez ustawodawcę pominięci i w konsekwencji dyskryminowani. Trudno ustalić, jaka to relewantna cecha pozwoliła na to, by z jednej strony wierzycielom w postaci osób prawnych i osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą, ułatwić dochodzenie roszczeń, a z drugiej strony wierzycielom publicznoprawnym odmówić możliwości korzystania z instrumentów prawnych w postaci dostępu do informacji, które co do zasady sprzyjają udrożnieniu systemu płatniczego. Objęcie zakresem ustawy podmiotów dochodzących wierzytelności o charakterze publicznoprawnym byłoby wyrazem równoprawności wszelkich podmiotów prawa i mogłoby wpłynąć korzystnie na kondycję finansów publicznych.

Zgodnie ze omówionym powyżej stanowiskiem Trybunału należy uznać, iż jeżeli pewien zbiór podmiotów cechuje określona, istotna cecha relewantna, to zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – istnieje konstytucyjny nakaz, aby takie podmioty, należące do tej samej klasy, w ramach określonego stanu prawnego, czyli w podobnej sytuacji, traktowane były równo, czyli tak samo, bez zróżnicowania w postaci faworyzowania; odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę

w kryteriach racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonania takich zróżnicowań.

Tymczasem ustawodawca w żaden sposób nie wykazał przyczyn z jednej strony odmiennego potraktowania osób fizycznych mających wierzytelności w odniesieniu do tych prowadzących i nieprowadzących działalności gospodarczej, z drugiej zaś strony odmiennej regulacji sytuacji wierzycieli posiadających należności prywatne i publicznoprawne. Istotne z teoretycznego punktu widzenia jest przytoczenie w tym miejscu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r.³⁵, w uzasadnieniu którego Trybunał podnosił, iż „zasada sprawiedliwości społecznej przesądza o konieczności zgodności uregulowania prawnego z zasadą równego traktowania, wymaga bowiem, by zróżnicowanie sytuacji prawnej osób fizycznych i podmiotów prawnych było usprawiedliwione i pozostawało w odpowiedniej relacji do ich sytuacji”.

Brak zatem uzasadnienia takiej regulacji, na podstawie której osoba fizyczna będzie mogła korzystać z tego samego instrumentu prawnego co osoba prawna tylko wówczas, jeżeli będzie posiadała prawomocne orzeczenie sądu potwierdzające wymagalność wierzytelności, co w konsekwencji oznacza, iż dopiero wówczas będzie mogła przekazać do biura informacji gospodarczej informacje dotyczące zobowiązanego względem niej dłużnika, podczas gdy tymczasem inny podmiot prawa, to jest osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, może dokonać stosownego wpisu niezwłocznie, bez konieczności oczekiwania na stosowną klauzulę. Natomiast wierzyciel należności o charakterze publicznoprawnym nie skorzysta z dobrodziejstwa cytowanej ustawy w żadnym wypadku.

W uzasadnieniu do ustawy podnoszono, że osoby fizyczne powinny mieć zapewnioną zwiększoną skuteczność odzyskiwania przysługujących im należności pieniężnych. Przyjęte powyżej rozwiązanie nie gwarantuje jednak konsumentom równowagi praw i obowiązków ustawowych (pomimo iż do tej pory, to jest pod rządami poprzedniej ustawy, ich dane mogły być przedmiotem informacji gospodarczej, ale oni sami nie posiadali żadnych możliwości kształtowania zasobów danych ich własnych dłużników, zwłaszcza w relacjach z silniejszymi ekonomicznie przedsiębiorcami). Ustawodawca dopuścił w ten sposób do dysproporcji, do jakiej dochodziło i nadal dochodzi w postępowaniu pomiędzy osobami fizycznymi a podmiotami prowa-

³⁵ Wyrok TK K 4/93, OTK 34/1993.

dzącymi działalność gospodarczą, w postaci biura podróży, operatorów telekomunikacyjnych czy też dostawców mediów, jak również w postępowaniu konsumentów wobec deweloperów czy pracodawców.

Przywołany powyżej art. 32 ust. 1 Konstytucji zawiera dyrektywę równego traktowania skierowaną do ustawodawcy. Dyrektywa ta ma charakter szeroki i otwarty, pełni swoistą funkcję wytycznej w procesie stanowienia i stosowania prawa; zakazuje nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej osób pozostających w podobnej sytuacji faktycznej³⁶. Od tej zasady Konstytucja RP nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Świadczy o tym fakt, iż zastąpiono szczegółowe kryteria zakazu dyskryminacji poprzez wymienienie np. rasa, płeć, urodzenie itp. klauzulą „z jakiegokolwiek przyczyny”³⁷. Ustawowe ograniczenie sfery praw organizacyjno-prawnych w odniesieniu do grupy podmiotów prawa, jaką są osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej, którego wyłączną przyczyną jest ich status w życiu gospodarczym, jest ewidentną formą ich dyskryminacji.

„W demokracjach współczesnych zasada równości i niedyskryminacji ze względu na swoją wagę jest umieszczana w ustawach zasadniczych”³⁸. Dlatego każdy podmiot, powołując się wprost na Konstytucję RP, może przed sądami lub organami administracji dochodzić swoich praw wynikających z tej konstytucyjnej zasady, nawet jeżeli danej kwestii nie uregulowała ustawa, lub uregulowała ją odmiennie, niezgodnie z Konstytucją. Nie jest to jednak zadanie proste dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Zwykle osoby fizyczne wykazują bowiem niższą świadomość prawną w zakresie możliwości odwoływania się od ułomnej regulacji powodującej zachwianie zasady równości oraz ich status majątkowy nie ułatwia uzyskania tytułu wykonawczego w drodze postępowania przed sądem. Wskutek tego także w praktyce stosowania prawa zachwiana zostaje w odniesieniu do nich konstytucyjna zasada równości wobec prawa.

³⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2012, I PK 201/09, LEX nr 589948.

³⁷ M. Chmaj, *op.cit.*, s. 127.

³⁸ *Ibidem*, s. 125.

Summary

The constitutional principle of equality before the law under the act on provision of business information

Article describes the constitutional principle of equal rights and equality before the law in relation to the legal regulation adopted by the Law on access to economic and business data exchange. The solutions are normative problem of the investigation and recording of claims in relation to natural and legal persons shall be indicated on the regularization inequality within the same category of entities that are creditors.

The author of the example of regulating the conduct of debtors' register shows the legal unreasonable preference to legal persons and natural persons conducting economic activity relative to individuals not conducting business. The legislature preferential treatment by creditors operating freely in business, who claims to be registered do not need to obtain an enforcement order confirming the existence and enforceability of the debt. Meanwhile, individuals are treated differently in the settlement of their right to demonstrate in the same register their claims. This regulation is unconstitutional solution, because it is inconsistent with the constitutional principle of equal rights.