**Raport z opiniowania i konsultacji publicznych**

**projektu ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz ustawy prawo o ruchu drogowym (UD13)**

W ramach opiniowania i konsultacji publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz ustawy prawo o ruchu drogowym (UD13) został przedstawiony: Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu, Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych. Prezesom Sądów Apelacyjnych, Krajowej Radzie Notarialnej, Krajowej Izbie Biegłych Rewidentów, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Sędziów „Themis”, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, Niezależnemu Stowarzyszeniu Prokuratorów „Ad Vocem”, Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych LEX JUSTA, Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych Rzeczypospolitej Polskiej, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych, Polskiemu Związkowi Pracodawców Prawniczych, Stowarzyszeniu Prawnicy dla Polski, Fundacji Panoptykon, Fundacji Court Watch Polska, Fundacji im. Stefana Batorego, Fundacji na Rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego, Związkowi Banków Polskich, Krajowej Izbie Gospodarczej, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Polskiej Radzie Biznesu, Poczcie Polskiej S.A., Biuru Informacji Kredytowej, Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Konfederacji Lewiatan, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Rzemiosła Polskiego, Związkowi Pracodawców Business Centre Club, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacji Przedsiębiorców Polskich, Urzędowi Patentowemu, Urzędowi Lotnictwa Cywilnego, Radzie Dialogu Społecznego.

Informacja o udostepnieniu projektu wraz z uzasadnieniem została wysłana do ww. podmiotów w dniu 27 czerwca 2024 r. Termin na zgłaszanie uwag został określony na 30 dni.

W toku opiniowania i konsultacji uwagi zostały zgłoszone przez:

1. Sąd Najwyższy,
2. Prezesa Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie,
3. Prezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie,
4. Prezesa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu,
5. Krajową Izbę Radców Prawnych

Poniżej uwagi zgłoszone przez ww. podmioty i odniesienie się do nich projektodawcy.

Ad. 1) Sąd Najwyższy wskazał, że zmiany w rejestrze zastawów nie powinny być dokonywane bez podstawy w postaci postanowienia sądu, które podlega doręczeniu i które może zostać zaskarżone, a w razie gdy jest błędne, zmienione przez sąd II instancji.

Wskazał, że koncepcja zastąpienia - podlegającego doręczeniu postanowienia sądu o wykreśleniu zastawu rejestrowego - niepodlegającym doręczeniu zarządzeniem o adnotacji w rejestrze, powinna zostać ponownie rozważona właśnie w świetle art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 78, art. 175 i art. 176 ust 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zaproponował również nowelizację art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 18 listopada 2020r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.) - przez poszerzenie katalogu podmiotów korzystających z rejestrów, dla których adres do doręczeń elektronicznych tworzy się automatycznie i art. 155 ust. 7 ww. ustawy (przez określenie bliższego niż 2029 rok terminu rozpoczęcia stosowania ustawy o doręczeniach elektronicznych przez sąd prowadzący rejestr zastawów) oraz stworzenia w ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów rozwiązania szczególnego wobec art. 1312 kpc.

Uwagi zgłoszone przez Sąd Najwyższy nie zostały uwzględnione. Niniejszym projektem wprowadza się instytucję uznania zastawu wygasłego ex lege za wykreślony z mocy prawa. Tym samym zastaw taki należy traktować jak niefigurujący w rejestrze zastawów, w swojej mocy prawnej zrównany z wykreśleniem zastawu z rejestru. W opinii projektodawców - wobec przyjęcia fikcji prawnej uznania zastawu za wykreślony z mocy prawa - odpowiednim środkiem o charakterze informacyjnym będzie zaprojektowana w art. 41 ust. 2aa adnotacja, która pozwoli na ustalenie statusu zastawu.

Tym samym nie będzie już konieczne wydawanie postanowienia w przedmiocie wykreślenia wygasłego ex lege zastawu i „fizyczne” usuwanie go z rejestru.

Adnotacja w systemie teleinformatycznym będzie tylko i wyłącznie czynnością o charakterze technicznym, bowiem zastaw wygasły ex lege, ex lege będzie uznany za wykreślony z rejestru. Skutkiem proponowanych regulacji zastaw taki nie będzie objęty również domniemaniem prawdziwości wpisu w rejestrze zastawów, gdyż z mocy prawa taki zastaw zostanie wykreślony. To z pewnością wzmocni domniemania związane z tym rejestrem, które to w obecnej sytuacji często obdarzają prawdziwością stan, który jest oczywiście sprzeczny ze stanem faktycznym.

Podkreślić również należy, że obecnie funkcjonują przepisy, na podstawie których odstępuje się od wydania orzeczenia (postanowienia). Przede wszystkim należy wskazać na art. 694(5) §1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.), zgodnie z którym wpis do Krajowego Rejestru Sądowego następuje na podstawie postanowienia, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej.

Z kolei zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r., o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 979 ze. zm.) wpisy dokonane w dziale 4 rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego są wykreślane automatycznie po upływie 7 lat od dnia ich dokonania. Automatycznie – bez konieczności wydania postanowienia – są wykreślane również wpisy w rejestrze dłużników niewypłacalnych. Artykuł 60 ust. 1 zdanie pierwsze ww. ustawy stanowi: wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych są wykreślane automatycznie po upływie 7 lat od dnia dokonania wpisu.

Należy w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę, że w przypadkach wyżej wymienionych następuje wykreślenie wpisów z Krajowego Rejestru Sądowego bez wydawania przez sąd postanowienia.

Odnosząc się do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania należy ponownie wskazać, że wygasły zastaw będzie uznawany za wykreślony z mocy prawa, nie będzie zatem zasadne wydawanie postanowienia sądu w tym przedmiocie. Na marginesie należy podkreślić, że przedstawione wyżej rozwiązania przyjęte w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym również nie zakładają możliwości odwołania od automatycznego wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego. Odnosząc się do przedstawionej wątpliwości co do pozbawienia prawa do odwołania się w przypadku omyłkowego działania sądu, należy wskazać na minimalne ryzyko uznania za wykreślony zastawu, który nie wygasł z mocy prawa. Adnotacja w systemie teleinformatycznym, o której mowa w projektowanym art. 41 ust. 2aa będzie bowiem poprzedzona analizą akt rejestrowych w celu ustalenia czy nastąpiło przedłużenie umowy zastawniczej. Analizy tej będą dokonywali orzecznicy (referendarze sądowi), a zatem osoby profesjonalnie przygotowane do takiej oceny. Ponadto po dokonaniu adnotacji w systemie teleinformatycznym, informacja o tym będzie przekazywana do orzecznika, który będzie mógł ponownie zweryfikować prawidłowość jej dokonania. Należy w tym miejscu ponownie wskazać, że zarządzenie o dokonaniu adnotacji nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym ani kończącym postępowanie. Nie jest również dokonywane w samym rejestrze ale w systemie teleinformatycznym, w którym ten rejestr jest prowadzony. Zatem - ze względu na porządkujący charakter zarządzenia - nie wydaje się konieczne jego doręczanie czy informowanie o dokonanej adnotacji. Podkreślić również należy, że dokonywana przez referendarzy sądowych analiza będzie zmierzała jedynie do ustalenia czy w aktach znajduje się umowa o przedłużeniu zastawu. Analiza nie będzie więc obejmowała zgodności znajdujących się w aktach sprawy umów pod względem formy i treści. Sąd w postępowaniu w przedmiocie złożenia umowy do akt rejestrowych obowiązany był bowiem dokonać stosownej oceny, która podlegała kontroli instancyjnej. Odnosząc się do kwestii dotyczącej uchylenia zarządzenia o dokonaniu adnotacji należy ponownie wskazać, że adnotacja nie będzie dokonywana w rejestrze zastawów tylko w systemie teleinformatycznym, w którym prowadzony jest ten rejestr. Tym samym nie będzie to wpis (wykreślenie) zastawu, ale właśnie czynność o charakterze technicznym. Nie można zapominać, że z punktu widzenia praw i obowiązków zainteresowanych, istotny jest fakt wygaśnięcia zastawu z mocy prawa, a nie - jak ma to miejsce w tego typu sprawach - deklaratywne wykreślenie z rejestru zastawów. Obecnie mamy do czynienia z brakiem równowagi między skutkami następującymi z mocy prawa a obowiązkami po stronie sądów rejestrowych. Proponowane rozwiązanie - wobec uznania wygasłego zastawu za wykreślony z rejestru - umożliwi zatem sprawną realizację obowiązku ustawodawcy zapewnienia dostępu do danych odpowiadających stanowi prawnemu i pozytywnie wpłynie na pracę sądów rejestrowych.

Nie jest możliwe również wykorzystanie adresów do doręczeń elektronicznych należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 11 pkt 2 ustawy o doręczeniach elektronicznych utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych automatycznie jest możliwie tylko w sytuacji wskazania danych przekazanych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego ministrowi właściwemu ds. cyfryzacji. Dane te muszą być wskazane we wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego albo do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Rozszerzenie ww. przepisu o rejestr zastawów nie rozwiąże problemu z wykreślaniem zastawów wygasły z mocy prawa. Nie będzie bowiem możliwości podania danych niezbędnych do założenia takiego adresu.

Ad.2) Sąd Apelacyjny w Rzeszowie przesłał uwagi zgłoszone przez Przewodniczącą IX Wydziału Gospodarczego Rejestru Zastawów Sądu Rejonowego w Rzeszowie. Przewodnicząca negatywnie zaopiniowała przedstawiony projekt w związku z planowanym odejściem od przeprowadzania postepowania o wykreślenie wygasłego z mocy prawa zastawu i wprowadzeniem adnotacji w systemie teleinformatycznym. W piśmie przedstawiono m.in. propozycje rozważenia zmian zmierzających do uproszczenia sposobu doręczania korespondencji np.: poprzez zamieszczanie treści orzeczeń na tablicy informacyjnej sądu czy złożenie korespondencji do akt ze skutkiem doręczenia. Jednocześnie wskazano na problemy z doręczeniem korespondencji w przypadku śmierci strony i przedstawiono propozycję wprowadzenia do ustawy przepisu, który dopuszczałby prowadzenie postępowania o wykreślenie zastawu z pominięciem takiej strony, jeżeli jej spadkobiercy nie wpisali się do rejestru zastawów.

Powyższa propozycja nie mogła zostać uwzględniona. Należy wskazać, ze w świetle obowiązujących przepisów wykreślenie z urzędu rejestru zastawów następuje w drodze postanowienia sądu, które podlega doręczeniu i musi się uprawomocnić. Zaprojektowanie przepisu, który przewidywałby odejście od ww. obowiązku naraża na stwierdzenie jego niekonstytucyjności. Taki przepis obarczony byłby bowiem ryzykiem uznania za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2019 r. sygn. akt P 9/18 (Dz.U.2019.2355). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „art. 49 ustawy z dnia 28 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 389 ze zm. ) w zakresie, w jakim w sprawach dotyczących wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U.2019.1500), wyłącza obowiązek doręczenia przez sąd uczestnikowi postępowania rejestrowego postanowienia o wpisie do rejestru dłużników niewypłacalnych wraz z uzasadnieniem, a także pozbawia uczestnika tego postępowania prawa do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego zarządzające wpis do takiego rejestru jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ad. 3) Sąd Apelacyjny w Krakowie nie zgłaszał uwag merytorycznych do projektu ustawy a jedynie wskazał na konieczność usprawnienia techniczno-informatycznego Systemu Wpisów tak, aby planowaną operację przeprowadzić sprawnie i skutecznie.

Ad. 4) Sąd Apelacyjny we Wrocławiu zgłosił zastrzeżenia do art. 4 projektu ustawy i wskazał, że wyznaczenie pięcioletniego terminu może być niewystarczające do realizacji projektowanych rozwiązań, mając na uwadze obsadę sądów rejestrowych i realizację bieżącego wpływu w rejestrze. Zaproponowana regulacja zakłada wprowadzenie obowiązku przejrzenia przez orzeczników wszystkich akt rejestrowych dotyczących rejestru zastawów, w których upływ czasu spowodował wygaśnięcie zastawu rejestrowego ex lege.

Uwagi zgłosił również Ośrodek Informatyczny we Wrocławiu

W ocenie opiniującego takie rozwiązanie: „1. może mieć dalekie konsekwencje na tle stosowania całej ustawy m.in. art. 36 –właściwości sądów do prowadzenia rejestru, a nie systemu teleinformatycznego do prowadzenia rejestru, art. 37 – zasady jawności rejestru, która odnosi się do rejestru a nie do systemu teleinformatycznego, w którym rejestr jest prowadzony. Takie sformułowanie sugeruje, że adnotacja będzie dokonywana jedynie w sposób wewnętrzny, nie widoczny dla zewnętrznych użytkowników. Zasadne jest zatem sformułowanie, iż adnotacja będzie dokonywana w rejestrze. Spowoduje to również zmniejszenie ilości koniecznych zmian.

Bezprzedmiotowa stanie się bowiem zmiana brzmienia art. 42 ust. 2 ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów.

2. Projektowana zmiana ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów spowoduje, że w rejestrze zastawów będą widniały wpisy zastawów rejestrowych wygasłych oraz uznanych za wykreślone bez dalszej procedury ich wykreślenia. Projektowany przepis art. 41 ust. 2ab ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów w zakresie odrzucenia wniosku o wykreślenie zastawu rejestrowego z rejestru zastawów złożonego po wydaniu zarządzenia o zamieszczeniu adnotacji, powoduje, że nawet same strony umowy nie będą miały kompetencji do jego wykreślenia. Pozostawienie możliwości złożenia wniosku o wykreślenie zastawu rejestrowego wpłynęłoby pozytywnie na aktualność wpisów zamieszczonych w Rejestrze.”

Odnośnie uwagi do art. 4 projektowanej ustawy należy wskazać, że była ona poprzedzona analizą statystyk MS-S20z. I tak wpływ wszystkich spraw do sądów rejestrowych prowadzących rejestr zastawów w 2021 r. wynosił 87 732 sprawy, w tym spraw o pierwszy wpis było 41 517. W tym roku załatwiono 88 269 spraw. W roku 2022 było to odpowiednio: 88 980 spraw, 40 529 spraw, 89 279 spraw. W roku 2023 – 84 944 sprawy, 36 361 spraw, 84 407 spraw. Analiza danych statystycznych wskazuje zatem na tendencję spadkową wpływu spraw do sądów rejestrowych, w szczególności spraw o pierwszy wpis do rejestru. Biorąc pod uwagę, że w sądach rejestrowych prowadzących rejestr zastawów brak jest akt rejestrowych wielotomowych, a projektowane rozwiązania nie cechują się skomplikowanym charakterem oraz uwzględniając zmniejszający się wpływ w sądach, wydaje się, że projektowany pięcioletni termin jest w takim przypadku terminem optymalnym.

Odnośnie uwag zgłoszonych przez Oddział Informatyczny należy wskazać, że nie jest możliwe uwzględnienie przedstawionych uwag. Nie jest jasne co zgłaszający miał na myśli mówiąc o użytkowniku zewnętrznym. Jeżeli miałaby być to osoba, która chce uzyskać informację z rejestru zastawów, to należy wskazać, że informacje takie udzielane są przez centralną informację o zastawach rejestrowych na wniosek. Jeżeli pod pojęciem użytkownika zewnętrznego należy rozumieć centralną informację, to przewiduje się również zmianę rozporządzenia w sprawie ustroju i organizacji centralnej informacji o zastawach rejestrowych oraz szczegółowych zasad udzielania informacji, wydawania odpisów i zaświadczeń, zgodnie z którą centralna informacja będzie przy udzielaniu informacji z rejestru zastawów będzie musiała zweryfikować czy dla określonej pozycji rejestru zastawów widnieje wzmianka w systemie teleinformatycznym informująca, że zastaw wygasły z mocy prawa uznaje się za wykreślony z rejestru.

Z uwagi na to, że wpisy w rejestrze zastawów dokonywane są na podstawie postanowienia zaskarżalnego sądu, nie jest możliwe umieszczenie w tym rejestrze adnotacji o uznaniu za wykreślony zastawu wygasłego ex lege.

Ad. 5) W opinii Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych wskazano, że przedstawiony do analizy projekt ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów – oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym (UD13) nie budzi poważniejszych zastrzeżeń i jako taki może być procedowany dalej. Jest on zgodny z obowiązującymi przepisami. Sama idea wprowadzenia przedstawionej regulacji niewątpliwie wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie rejestru zastawów, a ponadto przyczyni się do sprawności i efektywności postępowania.