



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

JERZY BAŃKA

WICEPREZES



Warszawa, dnia 4 marca 2015 r.

Pan
Kazimierz Kleina
Przewodniczący
Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
Senat RP

dot. druku senackiego nr 785

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do posiedzenia w dniu 25 lutego senackich Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Ustawodawczej i zgłoszonego na nim w formie poprawki jednolitego tekstu projektu ustawy *o zmianie ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw* - druk senacki nr 785 („Projekt”), zwracam się z prośbą o przyjęcie poniższej propozycji poprawki, zmierzającej do jak najdalszego uproszczenia projektowanych zmian w prawie.

Przyjęty przez Komisje w dniu 25 lutego Projekt stanowi w znacznej mierze *novum* w stosunku do uprzednio przedłożonego projektu ustawy. Przewidywane zmiany mają charakter niezwykle kazuistyczny, co najprawdopodobniej przełoży się na znaczne trudności z ich stosowaniem w praktyce. O stopniu skomplikowania regulacji, licznych wątpliwościach związanych z ich zrozumieniem może świadczyć nie tylko stanowisko Związku Banków Polskich przedstawione w piśmie z dnia 12 stycznia 2015 r., lecz także obszernie wystąpienia sformułowane przez podmioty konsultujące projekt ustawy, a w szczególności krytyczna opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (KKPC 247/OP-343/2014).

Zarówno w uzasadnieniu do Projektu, jak i na posiedzeniu Komisji w dniu 25 lutego podkreślano, że podstawowym celem, jaki przewidywane zmiany mają osiągnąć jest uregulowanie problematyki rachunków nieaktywnych poprzez określenie wpływu śmierci

posiadacza na umowę rachunku bankowego i przede wszystkim ułatwienie dostępu do informacji o tych rachunkach spadkobiercom, a co za tym idzie ograniczenie problemów następców prawnych z wypłatą należnych im z tytułu spadkobrania środków pieniężnych.

Dążenie do uregulowania kwestii udostępnienia osobom uprawnionym procedur, umożliwiających w łatwy sposób dostęp do informacji o rachunkach bankowych zmarłych posiadaczy jest słuszne, a poparcie ZBP w tym zakresie było wyrażane nie tylko w stanowisku do Projektu z dnia 12 stycznia 2015 r., lecz także podczas spotkań senackiego zespołu roboczego. Na marginesie, wymaga podkreślenia, że przedstawiciele ZBP uczestniczyli w spotkaniach senackiego zespołu roboczego, na które to spotkania zaproszenie i informacja była wystosowywana. Przedstawiane były także wnikliwe analizy poszczególnych zagadnień problemowych (pismo z dnia 9 grudnia 2013 r. skierowane do p. Senatora Mieczysława Augustyna, pismo z dnia 19 maja 2014 r. skierowane do Pana Przewodniczącego wraz ze sformułowaną propozycją zmian w przepisach w zakresie funkcjonowania centralnej informacji o rachunkach, informacja na temat współpracy między ZUS a bankami w zakresie informowania banków o śmierci posiadacza rachunku bankowego - przesłana do Senatu 12 sierpnia 2014 r.).

Mając na względzie powyższe, dla osiągnięcia celu regulacji tj. zapewnienia skutecznych narzędzi dostępu do informacji o rachunkach bankowych zmarłych posiadaczy przez spadkobierców, nie jest koniecznym przyjmowanie tak skomplikowanych przepisów, jak ma to miejsce w Projekcie. **Wystarczającym byłaby limitacja zakresu przedmiotowego Projektu do rozwiązań dotyczących centralnej informacji o rachunkach zmarłych posiadaczy. W zakresie zaś przekazywania przez banki środków pieniężnych, wchodzących w skład spadku po zmarłym posiadaczu, zasadnym jest sięgnięcie do rozwiązań o ugruntowanej praktyce stosowania.**

W systemie polskiego prawa spadkowego obowiązuje zasada nieistnienia spadków bezdziedzicznych. We wskazanych w art. 935 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014 r., poz. 121 ze zm., „Kc”) przypadkach, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, jako spadkobiercy ustawowemu bądź Skarbowi Państwa. Ponadto, w każdym przypadku dziedziczenia ustawowego gminy lub Skarbu Państwa odpowiedzialność tych spadkobierców jest ograniczona do wartości ustalonego w inwentarzu stanu czynnego spadku (E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1023. Wyd. 6, Warszawa 2014 r., Legalis/wyd. elektr.).

W związku z powyższym **postuluje się rozważenie wprowadzenia do przyjętego Projektu rozwiązania zmierzającego do przekazywania przez banki środków pieniężnych pozostałych na rachunkach zmarłych posiadaczy nie na specjalnie ku temu powoływany państwowy fundusz celowy - Fundusz Obywatelski, lecz do gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, jako finalnie - w przypadku braku spadkobierców ustawowych - spadkobiercy przymusowemu.** Wziąwszy pod uwagę powyższe argumenty, proponuje się dokonanie zmiany w Projekcie:

Art. 1 pkt 3 Projektu - w dodawanym art. 59a Prawa bankowego ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Jeżeli umowa uległa rozwiązaniu na podstawie ust. 1, uważa się ją za wiążącą do chwili wypłaty środków pieniężnych osobie posiadającej do nich tytuł prawny albo przekazania środków pieniężnych na Fundusz Obywatelski do gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy na podstawie art. 111c, chyba że stan środków pieniężnych na tym rachunku nie przekracza kwoty minimalnej określonej w umowie.”.

W przypadku przychylenia się do przedstawionej argumentacji, przemawiającej za przekazywaniem środków do gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy i zgłaszanej propozycji poprawki, wymaga ona dalszego konsekwentnego uwzględnienia w przewidywanych regulacjach, w szczególności zrezygnowania z dokonywania zmian w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotyczących utworzenia państwowego funduszu celowego - Funduszu Obywatelskiego.

Argumentem, który warto także rozważyć, rozpatrując zgłaszaną w niniejszym piśmie propozycję uproszczenia i dokonania weryfikacji zakresu przedmiotowego obejmowanego Projektem, jest prawdopodobny odbiór społeczny niektórych z regulacji. W szczególności mowa tutaj o zmianach, które będą skutkować przekazywaniem środków wchodzących w skład spadku na wyżej wskazywany państwowy fundusz celowy oraz rozdysponowywanie tych środków na określone cele. W polskim systemie prawnym prawo do dziedziczenia zakotwiczone jest w normach ustawy zasadniczej. Przedmiotowe zagadnienie zostało obrazowo wyjaśnione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 września 2007 r. (sygn. P 19/07, Legalis nr 85842, podkr. własne): *Z punktu widzenia art. 20 i art. 21 Konstytucji prawo dziedziczenia stanowi przede wszystkim gwarancję pozostawiania własności w rękach prywatnych. Z przepisów tych, wraz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, wynika adresowany do ustawodawcy nakaz objęcia regulacją ustawową określonej sfery zagadnień powstających w związku ze śmiercią osoby fizycznej. Dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Polega to na tym, że prawo własności przysługujące osobie fizycznej nie może wygasać w chwili jej śmierci, ale winno trwać nadal, co zakłada jego przejście na inną osobę lub osoby. Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie negatywne, tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia "ukrytego" wywłaszczenia przez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej. Prawo dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia właścicielskie przysługują. Z uwagi na omówioną poniżej funkcję porządkową instytucji dziedziczenia przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono wejść w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą.*

Mając na względzie delikatność materii objętej Projektem, jako dotyczącej majątku osób zmarłych, a także prawa do dziedziczenia po zmarłym posiadaczu, warto powtórnie pochylić się nad zakresem przewidywanej regulacji i dążyć do jej jak najdalszego uproszczenia. Innymi słowy, proponujemy poddać pod rozwagę **wyłączenie z Projektu i rezygnację z regulacji wykraczających ponad zagadnienia bezpośrednio dotyczące funkcjonowania**

centralnej informacji o rachunkach oraz przekazywania środków wchodzących w skład spadku po zmarłym posiadaczu do gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy. Chodzi tutaj m.in. o rezygnację z koncepcji upowszechnienia korzystania z instytucji dyspozycji na wypadek śmierci, jako podstawowego remedium na problem środków pieniężnych pozostawionych na rachunkach bankowych przez zmarłych posiadaczy, rezygnację z nakładania na banki obowiązku występowania przez banki do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o udostępnienie danych z rejestru PESEL celem ustalania, czy posiadacz żyje, czy też koncepcji powoływania odrębnego państwowego funduszu celowego i zasad jego funkcjonowania. Tworzone prawo powinno być, w myśl paremii *leges ab omnibus intellegi debent*, zrozumiałe dla wszystkich, w jak najwyższym stopniu nieskomplikowane, czerpiące z uniwersalnych zasad funkcjonujących już w obrocie prawnym. Uchwalenie przez ustawodawcę zmian w obecnym ich kształcie nie tylko będzie trudne w zrozumieniu, lecz także przysparzające szeregu kosztów i obowiązków w ich wprowadzaniu. Nałożenie na banki przewidywanych w Projekcie obowiązków rodzi pytanie o zachowanie zasady proporcjonalności w działaniu Państwa, która to zasada wypływa z art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argument ten, podnoszony już wielokrotnie, pozostaje w szczególności aktualnym w kontekście wprowadzenia odpłatności za realizowanie obowiązku występowania przez banki do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o udostępnienie danych z rejestru PESEL. Innymi słowy, nie dość, że Projekt nakłada na banki dodatkowe obowiązki, które w istocie winny być realizowane przez Państwo (**ZBP przedkładał propozycje przekazywania informacji o zgonie posiadacza do banków przez ZUS, kierowników urzędów stanu cywilnego**), to w obecnym Projekcie dodatkowo banki mają ponosić z tego tytułu opłaty.

Cel stawiany przed nowelizacją może zostać osiągnięty przez poprzestanie na zapewnieniu spadkobiercom narzędzia do uzyskania informacji o środkach pozostawionych na rachunkach zmarłych posiadaczy, a w przypadku braku spadkobierców - przekazaniu tych środków do gmin ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawców. W ten sposób zostanie również zrealizowana idea społeczeństwa obywatelskiego, a co więcej w jego lokalnym wymiarze, jak najbliższym środowisku, a także społeczności, w której spadkodawca posiadał swój ośrodek życiowy.

W związku z powyższym brak jest uzasadnienia do tworzenia w Projekcie odrębnych, nowych struktur prawnych w sytuacji, gdy przepisy prawa spadkowego udzielają już w obecnym stanie prawnym odpowiedzi co do finalnego przeznaczenia środków pieniężnych wchodzących w skład spadku po zmarłym posiadaczu.

Przedstawiając niniejsze stanowisko, Związek Banków Polskich, wyraża nadzieję, że propozycje w nim zawarte zostaną wzięte pod uwagę w toku prac legislacyjnych i przyczynią się do wypracowania, jak najbardziej precyzyjnych, odpowiadających praktyce obrotu rozwiązań.

Z wyrazami szacunku
Jerzy Berkus