

.S

Warszawa, 18 lipca 2022 r.

**Sz. P.****Krzysztof Kwiatkowski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej***Szanowny Panie Przewodniczący,*

w odpowiedzi na pismo BPS.DKS.KU.04.01.18.2022 z dnia 6 lipca 2022 r. zawierające prośbę o opinię dotyczącą senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 754), Urząd Komisji Nadzoru Finansowego przedstawia poniższe stanowisko.

Tytułem najważniejszych uwag do projektu należy podnieść zastrzeżenia o charakterze fundamentalnym. Ze względu na wagę i daleko idący charakter zastrzeżeń sformułowanych w niniejszej opinii, nie zawiera ona uwag szczegółowych ani legislacyjnych, których zgłaszanie wobec projektu dotkniętego zastrzeżeniami wskazanymi poniżej na tym etapie nie wydaje się celowe z uwagi na znacznie dalej idący charakter uwag o charakterze fundamentalnym.

**I. Zastrzeżenia dotyczące instrumentalizacji systemowych instytucji prawa cywilnego**

1. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia przede wszystkim najważniejszego aspektu projektowanej nowelizacji, a w szczególności nie odpowiada na pytanie, z jakiego powodu konieczne miałyby być szczególne uprzywilejowanie określonej grupy powodów w zakresie przedawnienia ich ewentualnych roszczeń.

2. Jak wskazują projektodawcy w uzasadnieniu, „...znaczna część obligacji GetBack S.A. została nabyta za pośrednictwem Idea Banku S.A. oraz Getin Noble Bank S.A. Obecnie natomiast, w wyniku wydania decyzji przez BFG o przymusowej restrukturyzacji Idea Bank S.A. oraz w obliczu rychłej upadłości Getin Noble Bank S.A. dochodzenie roszczeń przeciwko owym podmiotom jest znacznie utrudnione, przez co koniecznym jawi się kierowanie roszczeń z tytułu nabycia obligacji GetBack S.A. również przeciwko innym odpowiedzialnym podmiotom.”.

3. Uzasadnienie nie wskazuje, w jaki sposób proponowana zmiana (wydłużenie terminu przedawnienia) miałyby wpłynąć na możliwość uzyskania ewentualnej rekompensaty przez osoby uważające się za pokrzywdzone, a w szczególności nie wyjaśnia co w tym zakresie miałyby zmienić modyfikacja terminów przedawnienia roszczeń. Trudno uniknąć wrażenia, że projektowana zmiana wpisuje się w działania, które mają sprawić – być może dla doraźnych celów politycznych – wrażenie wyjścia naprzeciw oczekiwaniom osób uważających się za poszkodowane w tzw. aferze GetBack, w istocie jednak nie oferując im żadnych instrumentów realnie zmieniających ich położenie, co jednocześnie dokonuje się za cenę postępującej erozji i instrumentalizacji podstawowych instytucji prawa cywilnego.

4. Prawo cywilne przewiduje szereg instytucji, które umożliwiają potencjalnym wierzycielom zapobieżenie negatywnym skutkom przedawnienia. Chodzi tu w szczególności o przerwanie biegu przedawnienia, które może nastąpić w wyniku działań osoby, która uważa że przysługuje jej określona wierzytelność. Uzasadnienie projektowanej nowelizacji nie wskazuje, dlaczego istniejące instytucje prawa cywilnego (w szczególności przerwanie i zawieszenie biegu przedawnienia) nie są wystarczające jako instrument ochrony praw mających przysługiwać poszkodowanym. Dopiero taka analiza mogłaby uzasadniać postulaty lub projekty zmian w zakresie instytucji przedawnienia roszczeń, a w szczególności wprowadzanie wyjątków dla zdefiniowanych na potrzeby konkretnej sytuacji grup podmiotów. Sformułowanie takich propozycji musiałyby zostać poprzedzone jednoznacznym wykazaniem, że obowiązujące rozwiązania nie stwarzają starannie działającym w celu ochrony swych praw podmiotom wystarczającego poziomu ochrony prawnej. Osobną kwestią pozostaje, że konieczne byłoby także wskazanie, dlaczego akurat tak zdefiniowana grupa podmiotów miałyby korzystać ze szczególnego uprzywilejowania, do jakiego przyznania zmierza projektowana regulacja (o czym będzie jeszcze mowa niżej, por. pkt II. opinii).

5. W tym kontekście uzupełniająco można zauważyć, że ostatnie zmiany dotyczące terminów przedawnienia, wprowadzone ustawą z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1104) wskazują, że ustawodawca dąży raczej do skracania terminów przedawnienia i mobilizowania stron stosunków prawnych do sprawnego kształtowania stanów faktycznych w sposób zgodny ze stanem prawnym, a także wskazując na trudności dowodowe wynikające z upływu czasu.

6. Żaden akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ani żadne fundamentalne instytucje prawne, takie jak zasady przedawniania roszczeń, zakładające pewną jednoznaczność, stałość, powtarzalność i pozakontekstowość, nie powinny być wykorzystywane w sposób instrumentalny. Dotyczy to w szczególności aktu o znaczeniu systemowym, jakim jest Kodeks cywilny, oraz zawartych w nim przepisów o przedawnieniu, które w szczególny sposób sprzyjać muszą przewidywalności i wewnętrznej spójności systemu prawnego. Względy te sprzeciwiają się instrumentalizacji systemowych instytucji normowanych w Kodeksie cywilnym, dokonującej się np. przez podejmowane *ad hoc* i

niedostatecznie uzasadnione przedsięwzięcia legislacyjne, następującej dla doraźnych celów politycznych.

7. Ocena projektowanej nowelizacji jest więc choćby z powyższych względów jednoznacznie negatywna. Jest tak w również dlatego, że w uzasadnieniu nie podjęto nawet próby merytorycznego wykazania, dlaczego obecne regulacje – w tym dostępne dla wierzycieli instrumenty przeciwdziałania negatywnym skutkom przedawnienia – są niewystarczające dla rozwiązania problemu, którym zajmują się projektodawcy, ani wskazania, jak proponowane zmiany mogą przewyciężyć problemy, których przewyciężenie nie jest możliwe *de lege lata*.

## **II. Zastrzeżenia dotyczące uprzywilejowania wybranej grupy podmiotów i dyskryminacji innych grup**

1. Osoby uważające się za poszkodowanych w związku z tzw. aferą GetBack powinny mieć możliwość dochodzenia swoich praw na drodze sądowej tak samo, jak każdy inny konsument i nieprofesjonalny uczestnik rynku w każdej sprawie, na zasadzie konstytucyjnej równości wobec prawa. Uzasadnienie nie wskazuje, dlaczego zdefiniowania w projekcie nowelizacji grupa potencjalnych powodów korzystać miałyby ze szczególnego uprzywilejowania w zakresie terminów przedawnienia roszczeń, skoro łatwo wyobrazić sobie różne grupy podmiotów, które z wielu różnorodnych przyczyn również napotykają na przeszkody w dochodzeniu podnoszonych przez siebie roszczeń, a zarazem ustawodawca nie odpowiada na ich oczekiwania propozycjami zmian w zakresie systemowej instytucji przedawnienia.

2. Projektowane regulacje prowadziłyby do zróżnicowania i podzielenia konsumentów na różne „kategorie”, a przez to do legislacyjnej dyskryminacji części konsumentów, co przede wszystkim powodować będzie wątpliwości na gruncie przepisów europejskich i może stanowić przyczynek do wysuwania roszczeń innych „grup konsumentów”. Innymi słowy, wprowadzenie uprzywilejowania dotyczącego osób uważających się za poszkodowanych działaniami podmiotów rynku finansowego, może prowadzić do eskalacji oczekiwań i żądań innych grup osób uważających się za poszkodowanych, które będą mogły w tym zakresie podnosić w szczególności argumenty natury konstytucyjnej lub odwołujące się do prawa unijnego.

3. Podsumowując, nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych grup podmiotów (abstrahując już nawet od braku uzasadnienia proponowanych rozwiązań, por. pkt I. opinii) może prowadzić do zarzutów opartych na zasadach konstytucyjnych lub wywodzonych z prawa unijnego, i także uzasadnia negatywną ocenę proponowanej nowelizacji.

4. Zastrzeżenia związane z ryzykiem dyskryminacji innych grup osób potencjalnie poszkodowanych (oprócz innych zastrzeżeń o charakterze prawnym) zawiera – wraz ze wskazaniem na uwarunkowania konstytucyjne wynikające z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – także opinia do projektowanej nowelizacji przedstawiona przez

Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie z dnia 14 lipca 2022 (DLPC-I.410.10.2022, BPS.DKS.KU.0401.18.2022).

### **III. Zastrzeżenie dotyczące naruszenia pewności prawa przez nieuzasadnioną ingerencję w istniejące stosunki prawne**

1. Zaproponowane rozwiązanie intertemporalne dotyczące wydłużenia okresów przedawnienia należy uznać także za naruszające zasadę pewności prawa. Przedawnienie – jako instytucja należąca do tzw. dawności – z założenia odnosi się do zagadnień rozciągniętych w czasie i mających długookresowe znaczenie, co sprzeciwia się dokonywaniu systemowych zmian na potrzeby indywidualnych przypadków, bez jednoczesnego przeanalizowania długofalowych i systemowych skutków takich zmian, a zwłaszcza w sposób mający odnosić bezpośredni skutek dla istniejących stosunków prawnych.

2. Dlatego zdecydowanie negatywnie ocenić należy propozycje, w świetle których instrumentalne wykorzystywanie systemowych instytucji prawa cywilnego (bez jednoczesnego wskazania, jak konkretnie mogłoby to poprawić sytuację osób uważających się za poszkodowane w tzw. aferze GetBack) prowadzić miałyby także do ingerencji w istniejące stosunki obligacyjne. Prowadziłyby to do podważenia zaufania do porządku prawnego, a co za tym idzie – mogłoby naruszać także podstawowe standardy konstytucyjne, w szczególności wpływające z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wyrażonej w nim zasady demokratycznego państwa prawnego.

3. Zastrzeżenia związane z regulacją międzyczasową zawartą w projektowanej nowelizacji zawiera (oprócz innych zastrzeżeń o charakterze prawnym) także opinia do projektowanej nowelizacji przedstawiona przez Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie z dnia 14 lipca 2022 (DLPC-I.410.10.2022, BPS.DKS.KU.0401.18.2022).

### **IV. Brak analizy skutków projektowanej regulacji**

1. W projekcie brak jest kompleksowej oceny skutków regulacji proponowanych rozwiązań w zakresie konsekwencji dla objętych nią podmiotów. W załączniku do oceny skutków regulacji (OSR), projektodawcy ograniczyli się do przytoczenia informacji o liczbie podmiotów podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego (na podstawie sprawozdania z działalności UKNF i KNF w 2021 r.) i do stwierdzenia, że na koniec grudnia 2021 r. liczba tych podmiotów wynosiła 292 310. Wynika to m.in. z objęcia tym pojęciem także np. osób wykonujących czynności agencyjne.

2. Podejście takie, zmierzające do jednolitego potraktowania wszystkich podmiotów wskazanych w tabelce zawartej w załączniku do OSR, dowodzi przede wszystkim braku zrozumienia specyfiki nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad poszczególnymi kategoriami podmiotów rynku finansowego. Kwestia ta sama w sobie mogłaby stać się przedmiotem dalszych krytycznych uwag wobec projektu, podobnie jak i przyjęty w projektowanej nowelizacji sposób określenia zakresu zastosowania proponowanych nowych terminów przedawnienia.

3. W kontekście i na potrzeby niniejszej opinii istotne jest spostrzeżenie, iż mimo zakładanego przez projektodawcę bardzo szerokiego zakresu zastosowania proponowanej nowelizacji w uzasadnieniu proponowanej zmiany nie podjęto próby oceny skutków projektowanych zmian dla rynku finansowego. Konieczna byłaby tu także ocena długofalowych konsekwencji dla stabilności rynku finansowego (w tym wpływu np. na poziom rezerw podmiotów rynku finansowego) oraz wpływu na dostępność i koszt produktów finansowych.

*Z poważaniem,*

**Jacek Jastrzębski**

Przewodniczący

Komisji Nadzoru Finansowego

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*