



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

ul. Kruczkowskiego 8, 00-380 Warszawa, tel.: 022 48 68 180, 48 68 190, faks: 022 48 68 100, e-mail: info@zbp.pl, www.zbp.pl
NIP: 526 000 09 91, PKO Bank Polski SA XV Oddział Centrum 02 1020 1156 0000 7202 0008 6215

14.02.2012
3.2.0/1781



00050023963

Warszawa, dnia 13 lutego 2012 r.

Szanowny Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 stycznia 2012 r. (sygn. BPS/KU-034/43/4/12) z prośbą o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (druk senacki nr 43), uprzejmie przekazuję uwagi Związku Banków Polskich do przedłożonego projektu aktu prawnego.

Związek Banków Polskich proponowane zmiany ocenia **zdecydowanie negatywnie**, mając na uwadze, że zmierzają w kierunku znacznie szerszym niż wskazany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 marca 2011r. (sygn. akt. P 7/09) i odpowiednio w wyroku z dnia 11 lipca 2011 r. (sygn. akt P 1/10). W ocenie Związku Banków Polskich przyjęcie proponowanej zmiany uchylającej moc urzędową w całości, a nie w zakresie wskazanym przez Trybunał byłoby **działaniem przede wszystkim na niekorzyść klientów banków jako głównych beneficjentów mocy urzędowej dokumentów bankowych**.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw, w związku z art. 244 § 1 i art. 252 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W kontekście przedstawionej problematyki, na wstępie pragnę zwrócić uwagę na opinię Ministerstwa Sprawiedliwości, wyrażoną w piśmie nr DL-P-II-023-132/11 z dnia 29 kwietnia

2011 r., a przytoczoną w piśmie Ministra Finansów z dnia 6 maja 2011 r. o nr FN1/0602/A/7/OLT/BM19-4832/2011. Ministerstwo Sprawiedliwości podniosło, że Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi część normy prawnej wyrażonej w przepisie art. 95 ustawy – Prawo bankowe, tj. nadającą moc prawną dokumentów urzędowych księgom rachunkowym banków oraz wyciągom sporządzonym na podstawie tych ksiąg w postępowaniu dowodowym w sprawach cywilnych, prowadzonych wobec konsumenta, gdy znajdują do nich zastosowanie art. 244 § 1 i art. 252 kodeksu postępowania cywilnego. Wydany wyrok ma charakter wyroku zakresowego, gdyż art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe zawiera szerszą treść normatywną niż wynikająca z wyroku stwierdzającego jego niekonstytucyjność.

W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości moc prawną dokumentów urzędowych zachowują wskazane w art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń. Ponadto, zakres stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe odnosi się wyłącznie do postępowań cywilnych prowadzonych wobec konsumenta. Taki zakres przedmiotowo-podmiotowy w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości oznacza, że **księgi rachunkowe i wyciągi z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych, mają w dalszym ciągu moc prawną dokumentu urzędowego w innych postępowaniach niż cywilne.** Co więcej, Ministerstwo Sprawiedliwości podniosło, że **przysługuje im moc prawną dokumentu urzędowego we wszystkich tych postępowaniach cywilnych, które będą prowadzone wobec podmiotu niebędącego konsumentem.**

W konkluzji swojej opinii Ministerstwo Sprawiedliwości stanęło na stanowisku, że zakres zastosowania przepisu art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w różnych dziedzinach stosunków społecznych jest nadal szeroki i dlatego też nie wydaje się zasadne eliminowanie go z porządku prawnego, pomimo stwierdzenia jego częściowej niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Podnieść należy także kwestię wskazaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości, że nowelizacja przepisu art. 95 ust.1 ustawy Prawo bankowe wywołuje wątpliwości w odniesieniu do postępowania wieczystoksięgowego, w szczególności w sprawach o wpis hipoteki. Ponieważ wpisy hipotek do ksiąg wieczystych są dokonywane na podstawie dokumentów posiadających szczególny walor prawny, posiadających przymiot dokumentu urzędowego, co wynika z istoty i wagi wpisów ujawnianych w dziale IV księgi wieczystej, dopuszczenie do sytuacji, w której podstawę wpisu hipoteki do księgi wieczystej stanowiłby w istocie prywatny dokument bankowy, a taki walor posiadałyby dokumenty, o których mowa w art. 95 ust.1 ustawy Prawo bankowe po proponowanej nowelizacji, powyższą regułę mogłyby naruszać.

Przychylając się w całości do stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, pragnę dodatkowo podkreślić, że wbrew powszechnemu przekonaniu oraz całkowicie błędnej tezie wyrażonej w uzasadnieniu projektu ustawy, że nadanie mocy urzędowej dokumentom bankowym służy ochronie interesów samego banku, **beneficjentem mocy urzędowej dokumentów bankowych są przede wszystkim klienci banków.** Jak podkreśla się w komentarzu do Prawa bankowego pod red. F. Zolla (Zakamycze 2005) „to, co dosłownie zostało w ustawie nazwane "szczególnym przywilejem banku" (art. 95 pr.bank. znajduje się w rozdziale

zatytułowanym "Szczególne obowiązki i uprawnienia banku"), zostało wprowadzone przede wszystkim w interesie klientów banku; przepisy te mają czynić tańszym uzyskanie kredytu i ułatwiać formalności związane z ustanawianiem zabezpieczeń (L. Kociucki, Hipoteka bankowa s. 50; E. Kremer, Zmiany oczekiwane...; A. Janiak, O przywilejach..., s. 54)." Jak podnosi się dalej w tym komentarzu: „przywileje" określone w art. 95 ust. 3-4 ustawy – Prawo bankowe zostały poczynione przede wszystkim nie w interesie banków, ale drugiej strony stosunku prawnego." Należy zwrócić uwagę, że korzyści klientów banków nie ograniczają się oczywiście tylko do uproszczonej i tańszej formy ustanowienia zabezpieczenia. Klient uzyskując od banku odpowiednie oświadczenia czy też zaświadczenia (często wymagane wprost innymi przepisami, jak np. zaświadczenie o posiadaniu firmowego rachunku bankowego czy też zaświadczenie o posiadanym kredycie) korzystają z mocy urzędowej tych dokumentów w postępowaniach administracyjnych, innych postępowaniach cywilnych, czy nawet w postępowaniach karnych, w których klient przedkłada jako dowód oświadczenia banku. Oznacza to, że klient nie musi w inny sposób uzyskiwać urzędowego poświadczenia tych dokumentów np. u notariusza, czy też w inny urzędowy sposób (np. w organie samorządowym). **Uchylenie mocy urzędowej w zakresie szerszym niż ten wskazany przez Trybunał byłoby więc przede wszystkim działaniem na niekorzyść klientów banków.**

Jedyny aspekt mocy urzędowej dokumentów bankowych, który rzeczywiście można określić jako rodzaj pewnego przywileju dla banków, dotyczył dokładnie zakresu, który zakwestionował Trybunał, a który odnosi się wyłącznie do wykorzystania mocy urzędowej dokumentów bankowych w procesie cywilnym (chodzi o znaczenie tych dokumentów w aspekcie dowodowym). Pragnę podkreślić, że to jedynie ten zakres art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe został zakwestionowany. Co więcej, Trybunał wskazał, że moc prawna dokumentów urzędowych nie dotyczy ksiąg rachunkowych i wyciągów z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta – co oznacza, że w odwrotnej relacji konsument w procesie cywilnym wobec banku posiadający odpowiednie zaświadczenie czy też oświadczenie wydane wcześniej przez bank może powoływać się na moc urzędową takiego dokumentu. Zdaniem Związku Banków Polskich **tak sformułowana sentencja wyroku podkreśla wolę utrzymania przez Trybunał korzyści dla klientów banku w zakresie mocy urzędowej dokumentów bankowych.**

Wobec powyższego, pozbawienie dokumentów bankowych statusu dokumentów urzędowych w każdym przypadku, a więc nie tylko w odniesieniu do konsumentów, lecz także innych podmiotów, w tym przedsiębiorców, jest zastosowaniem niczym nieuzasadnionej wykładni rozszerzającej przedmiotowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Tendencją ogólnoeuropejską i szczególnie widocznym zamierzeniem Komisji Europejskiej w ostatnich latach jest, aby wzmoczoną ochroną obejmować konsumenta i wyraźnie polepszać jego pozycję w odniesieniu do przedsiębiorców (w sektorze bankowym świadczy o tym chociażby odrębna regulacja prawa europejskiego dotycząca kredytowania konsumentów). Przedsiębiorca – podmiot profesjonalny, którego należyta staranność w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru jego działalności (art. 355 § 2 kodeksu cywilnego) traktowany jest przecież w procesie cywilnym zdecydowanie odmiennie. Przede wszystkim ma to swój wyraz w postaci funkcjonującego przez wiele lat odrębnego postępowania gospodarczego (art. 479¹ – 479²² kodeksu postępowania cywilnego). Ten, kto jest profesjonalistą w obrocie gospodarczym i z tego tytułu powinien spełniać wymaganie podwyższonej staranności, ma być także profesjonalistą w realizacji ochrony swych praw. Dla przykładu można wskazać, że sąd nie

może udzielać przedsiębiorcy występującego bez pełnomocnika procesowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych, jak może to uczynić w przypadku konsumenta (art. 479⁴ § 3 kpc); Biorąc pod uwagę powyższe, brak dostatecznego uzasadnienia dla objęcia przedsiębiorców ochroną prawną w sposób, w jaki uczynił to Trybunał orzekając o częściowej niezgodności art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe. W tym kontekście jako zupełnie niezrozumiałe należy uznać tezy podniesione w uzasadnieniu projektu, że od przedsiębiorcy przed sądem nie można wymagać innej staranności niż od zwykłego konsumenta. Co więcej, przytoczone w uzasadnieniu wyroki TK P 39/06 i SK 20/07 dotyczyły reprezentacji przez profesjonalnego pełnomocnika, nie zaś przedsiębiorcy jako profesjonalisty.

W tym kontekście przypomnieć również należy, o czym wielokrotnie wspominał sam Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, że bank nie jest zwykłym przedsiębiorcą, tylko instytucją zaufania publicznego. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r. (sygn. akt P 10/2004) „przymiot instytucji zaufania publicznego ma walor pozanormatywny, jest związany z samą istotą działania banków, które organizując obrót finansowy, mają istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu gospodarczego państwa. Charakter instytucji zaufania publicznego wynika nie z zaufania do grupy zawodowej bankowców, ale z postrzegania banków jako instytucji pozostających pod specjalnym nadzorem państwa. Władze publiczne są zobligowane do zapewnienia rzetelnej działalności sektora bankowego ze względu na jego znaczenie dla systemu gospodarczego państwa oraz zasobów finansowych deponowanych w bankach.” A zatem, zmiany techniczne, jakie dokonały się w ostatnich latach w wykonywaniu operacji bankowych, nie mają i nie mogą mieć wpływu na postrzeganie banków jako instytucji zaufania publicznego. Wprowadzenie na szeroką skalę informatyzacji działalności banków nie jest uzasadnieniem dla pozbawienia dokumentów bankowych mocy prawnej dokumentów urzędowych, która to zmiana, jak to zostało przedstawione wcześniej, uderza w samych klientów banków.

Należy zgodzić się, że przedmiotowe orzeczenie Trybunału może rzeczywiście prowadzić do powstania wątpliwości w zakresie stosowania art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w obecnym brzmieniu. **W piśmie Ministra Finansów z dnia 6 maja 2011 r. o nr FN1/0602/A/7/OLT/BM19-4832/2011, w konkluzji szeroko przytoczonej opinii Ministerstwa Sprawiedliwości, zostało zaprezentowane stanowisko, że „rozważenia wymaga ewentualna potrzeba dostosowania brzmienia art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe do zakresu normy prawnej, która uwzględniałaby treść wydanego wyroku”.** Ponadto, w piśmie tym odniesiono się do Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r. (Warszawa 2011, s. 33, publikacja dostępna na stronie internetowej Trybunału). Zgodnie z przytoczonym dokumentem, po wydaniu wyroku zakresowego pozostaje rozbieżność pomiędzy treścią normy prawnej zmodyfikowanej na skutek wyroku a brzmieniem przepisu, które pozostaje niezmienione. Potencjalnym wątpliwościom zapobiec może ingerencja prawodawcy polegająca na dostosowaniu brzmienia zakresowo niekonstytucyjnego przepisu do treści wyroku. Naturalnie, Związek Banków Polskich poprze każdą inicjatywę ustawodawczą, której zamierzeniem będzie zapewnienie jasności i transparentności prawa, tj. zniwelowanie rozbieżności pomiędzy treścią normy prawnej zmodyfikowanej na skutek wyroku zakresowego (przesądzającego o częściowej niekontytucyjności) a brzmieniem przepisu, który pozostaje niezmieniony. Jednakże, proponowana zmiana art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe nie tylko nie uwzględnia tego postulatu, ale wprowadza o wiele bardziej dale idące skutki prawne niż uczynił to Trybunał Konstytucyjny, przesądzając niejako możliwe stanowisko Trybunału co do kwestii, które nie były objęte w ogóle zakresem orzekania.

Ponadto zarówno Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w piśmie z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt KR-51-371/11/MRY W/20712/11), jak i Komisja Nadzoru Finansowego w piśmie z dnia 22 lipca 2011 r. (sygn. akt DPP/024/494/7/11) podniosły, iż Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z art.2, art.32 ust.1 zdanie pierwsze i art.76 Konstytucji RP artykuł 95 ust.1 Prawa bankowego wyłącznie w części w jakiej przepis ten nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta. Komisja Nadzoru Finansowego podkreśliła także, iż ograniczenie zakresu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie do stosunków z konsumentami zostało wielokrotnie podkreślone w uzasadnieniu orzeczenia, zatem konieczność zmiany przepisów art. 95 ust.1 Prawa bankowego (...) w odniesieniu do przedsiębiorców nie wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa podniosła zaś, iż projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe (druk senacki 1259) wykracza poza realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego, (...) wydaje się zatem zasadnym ponowne rozważenie celowości wprowadzenia tak daleko idących rozwiązań.

Zasadnicze wątpliwości budzi również nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego w zakresie usunięcia art. 485 § 3, zgodnie z którym sąd może wydać nakaz zapłaty, jeżeli bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych podpisanego przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzonego pieczęcią banku oraz dowodu doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty. Przedmiotowa zmiana nie ma żadnego związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, nadto w ogóle nie odnosi się do mocy urzędowej dokumentów bankowych. Z porównania art. 485 § 1 pkt 1 kpc z § 3 tego przepisu wynika, że w postępowaniu nakazowym doszło do wyraźnego zróżnicowania dokumentów urzędowych (art. 485 § 1 pkt 1 kpc) oraz dokumentów bankowych (art. 485 § 3 kpc). W tym drugim przypadku dokumenty muszą spełniać szczegółowe wymagania formalne, o których mowa w art. 485 § 3 kpc. Możliwość uzyskania sądowego nakazu zapłaty na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych (art. 485 § 3 kpc) nie może być traktowana w kategoriach szczególnego uprzywilejowania banków. Ponadto przypomnieć należy, że podstawą wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym na podstawie art. 485 kpc może być również szereg innych dokumentów, w tym zaakceptowany przez dłużnika rachunek, wezwanie dłużnika do zapłaty wraz z pisemnym oświadczeniem dłużnika o uznaniu długu, weksel, czek, warrant, rewers, a także odpowiednie dokumenty w przypadku dochodzenia należności zapłaty świadczenia pieniężnego lub odsetek w transakcjach handlowych określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. Nr 139, poz. 1323). Dokumenty bankowe (bez związku z mocą urzędową jak wskazano powyżej), są więc jednym z wielu dokumentów, o których mowa w cytowanym przepisie, jest więc całkowicie niezrozumiałym i dyskryminacyjnym działaniem ustawodawcy usunięcie jedynie dokumentów bankowych bez żadnego właściwe merytorycznego uzasadnienia w projekcie ustawy do tej zmiany. Pamiętać również należy, co stało u podstaw przyjęcia uregulowań art. w art. 485 § 3 kpc, a o czym projektodawca zupełnie nie wspomina. Banki wykonują swoją działalność na podstawie składanych depozytów, nie dokonują więc co do zasady obrotu własnymi środkami pieniężnymi, ale środkami pochodzącymi od klientów (osób fizycznych, przedsiębiorców i innych deponentów), stąd powinny posiadać odpowiednio uproszczone środki dochodzenia należności od dłużników, gdyż chodzi o odzyskanie środków finansowych innych klientów, które złożone zostały jako depozyty z obowiązkiem zwrotu przez bank na każde żądanie. Bank nie jest zwykłym przedsiębiorcą, utrudnianie bankowi

dochodzenia należności poprzez usuwanie z przepisów uproszczonych procedur jest przede wszystkim ze szkodą dla klientów banków, bo to ich środki muszą zostać odzyskane od dłużników.

Reasumując, przedstawione w niniejszym piśmie stanowiska Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Komisji Nadzoru Finansowego i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa dowodzą, że **najbardziej adekwatnym działaniem, w związku z Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r., sygn. akt P 7/09, jest dostosowanie brzmienia przepisu art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe do treści orzeczenia Trybunału.**

Zdaniem Związku Banków Polskich treść propozycji legislacyjnej najściślej dostosowującej ustawę Prawo bankowe do wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinna brzmieć następująco

W art. 95 po ust. 1 dodaje się ust. 1 a w następującym brzmieniu:

1a. Moc prawna dokumentów urzędowych, o której mowa w ust.1 nie dotyczy ksiąg rachunkowych i wyciągów z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta.

W ocenie Związku Banków Polskich, ze względów wskazanych powyżej, **nowelizacja powinna ograniczyć się literalnie do treści orzeczenia, tj. z zachowaniem jego zakresu przedmiotowego – podmiotowego odnośnie stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu.** Trzeba wyraźnie podkreślić, że poza mocą urzędową dokumentów bankowych w procesie cywilnym, z której bank może ewentualnie korzystać pod względem dowodowym, cała treść i pozostały zakres art. 95 ustawy - Prawo bankowe, w tym pozostały zakres wykorzystywania mocy urzędowej dokumentów bankowych, jest dla banku sferą w istocie irrelevantną i dotyczy w zasadzie interesów drugiej strony, tj. klienta banku. Jest to widoczne zwłaszcza w zakresie ustanawiania zabezpieczeń i pobierania przez klientów odpowiednich zaświadczeń i oświadczeń od banku.

Zgodzić się należy również ze stanowiskiem Rządowego Centrum Legislacji, które zostało wyrażone w piśmie z dnia 19 sierpnia 2011 r. (sygn. akt RCL DPiO 5602-190/11), iż ze względu na tematykę wyroku Trybunału Konstytucyjnego podmiotem wykonującym orzeczenie oraz właściwym do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do uwzględnienia wytycznych zawartych w wyroku P 7/09 jest Minister Finansów.

Przekazując powyższe uwagi chciałbym prosić Pana Przewodniczącego o przychylnie ich rozpatrzenie i uwzględnienie w toku prac legislacyjnych, mając na uwadze nadrzędny postulat aktywnego działania na rzecz tworzenia dobrego prawa.

Z wyrazami szacunku

WICEPREZES
Związku Banków Polskich

Jerzy Bańka