



**RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW**

Warszawa, dnia 20 lutego 2012 r.

FN/FN1/701/B10/2/OLT/2012/BMI9 – 1299

**Pan**  
**Piotr Zientarski**  
Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

Nawiązując do pisma z dnia 27 stycznia 2012 r., nr BPS/KU-034/43/2/12, w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (Druk Nr 43), stanowiącego inicjatywę ustawodawczą Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Przedmiotowa inicjatywa legislacyjna, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy, stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r. (P 7/09), dotyczącego art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz wyroku z dnia 11 lipca 2011 r. (P 1/10), dotyczącego art. 194 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanym w dniu 15 marca 2011 r. orzeczono, iż art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 1075), w związku z art. 244 § 1 i art. 252 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), 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.

Podjęcie przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP inicjatywy w zakresie przygotowania projektu ustawy zmierzającej do wdrożenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r. kierunkowo zasługuje na aprobatę.

Odnosząc się natomiast do zagadnienia rozwiązań prawnych zawartych w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo bankowe, należy zauważyć, że projektowane przepisy wykraczają zdecydowanie poza zakres unormowań, w odniesieniu do których Trybunał Konstytucyjny w dniu 15 marca 2011 r. stwierdził ich niekonstytucyjność. Jak wyżej wskazano, Trybunał Konstytucyjny zakwestionował bowiem zgodność postanowień art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe z Konstytucją RP, w zakresie w jakim przyznają one moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, zgodnie z sentencją wyroku, niekonstytucyjność przepisu art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w zakresie dotyczącym konsumentów, wziął pod uwagę, iż w procesie cywilnym występuje z jednej strony bank, tj. podmiot profesjonalny, a z drugiej strony – konsument nie będący profesjonalistą. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ma to szczególnie istotne znaczenie dla pozycji procesowej konsumenta, który jako nieprofesjonalista jest stroną słabszą i w przypadku sporu z bankiem na nim ciąży obowiązek przeprowadzenia dowodu negatywnego i udowodnienia nieprawdziwości treści dokumentu wystawionego przez bank, który ma moc prawną dokumentu urzędowego.

Należy wskazać, że w omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie przesądził o niezgodności norm art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe z Konstytucją RP w zakresie w jakim uczestnikami procesu cywilnego są dwie strony będące profesjonalistami, tj. bank i przedsiębiorca. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 15 marca 2011r. (P 7/09) Trybunał stwierdził (część III pkt 1.5): *„Nadanie dokumentom bankowym mocy prawnej dokumentów urzędowych ma zastosowanie powszechne, jego skutki obejmują zarówno przedsiębiorców jak i konsumentów. Jednakże pozycja tych dwóch grup podmiotów jest odmienna, co wynika w pierwszej kolejności z profesjonalnego charakteru działalności przedsiębiorców. Zgodnie z treścią art. 43<sup>1</sup> k.c. przedsiębiorcą może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, o ile prowadzi we własnym imieniu działalność gospodarczą albo zawodową. Różnice pomiędzy pozycją prawną konsumentów i przedsiębiorców uzasadniają wprowadzanie odmiennych dla tych grup podmiotów regulacji prawnych. Z jednej strony ustawodawca podejmuje starania, aby poprawić sytuację konsumentów, którzy stanowią faktycznie słabszą stronę stosunków prawnych z przedsiębiorcami, poprzez specjalne unormowania, do których należy m.in. ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (...).*

*Z drugiej strony w procedurze cywilnej wprowadzone zostało postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych toczonych pomiędzy przedsiębiorcami (dział IVa księgi pierwszej KPC). Prawa i obowiązki podmiotów profesjonalnych toczących spór pomiędzy sobą zostały przez ustawodawcę unormowane w sposób bardziej rygorystyczny niż w postępowaniu na zasadach ogólnych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (...) większość przedsiębiorców jest zobligowana do prowadzenia ksiąg rachunkowych, co w kontekście oceny nadania dokumentom bankowym mocy urzędowej w postępowaniu cywilnym ułatwia ewentualne przeprowadzenie dowodu przeciwności w stosunku do tych dokumentów.”.*

W opinii Ministerstwa Finansów, ostateczna ocena co do zasadności rozszerzenia postanowień wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r. na podmioty inne niż konsumenci, posiadające status profesjonalistów, wymagałaby uprzedniego dodatkowego uzasadnienia ze strony Projektodawcy i przeprowadzenia szerszej dyskusji.

Trzeba podkreślić, że oprócz rozszerzenia podmiotowego zakresu regulacji w stosunku do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, proponowane brzmienie art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe wywiera dalej idące skutki i ma również wpływ na dotychczasowy zakres przedmiotowy stosowania odnośnego przepisu.

Dokumenty banku, wymienione w dotychczasowym art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe, w świetle projektowanej nowelizacji pozbawione są waloru mocy dokumentu urzędowego nie tylko w postępowaniu cywilnym. Trudno zaakceptować takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę szeroki zakres stosowania przepisu art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w różnych dziedzinach stosunków społecznych. W tym miejscu pragnę przytoczyć poniżej niektóre przykłady zastosowania dokumentów bankowych, których przedkładanie jest uzasadnione przypisaniem im szczególnego statusu, tj. mocy prawnej dokumentu urzędowego. Można wskazać procedurę dokonywania wpisów w rejestrze zastawów. W przypadku, gdy zastawnikiem jest bank, podstawą wykreślenia zastawu na wniosek zastawcy jest oświadczenie banku o wygaśnięciu wierzytelności zabezpieczonej zastawem rejestrowym; w przypadku, gdy wniosek składa osoba, która nabywa przedmiot zastawu rejestrowego, wymagane jest oświadczenie banku wyrażające zgodę na wykreślenie zastawu z rejestru zastawów (art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów). Istotnym jest także wskazanie postępowań sądowych cywilnych, w których stroną powodową jest konsument oraz inny podmiot. Określony w art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe walor dokumentu urzędowego w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych, w związku z art. 244 ust. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 15, poz. 113, z późn. zm.), dalej „k.p.c”, oznacza, że powód może je

przedkładać jako dowód w sprawie bez konieczności uzyskiwania urzędowego ich poświadczenia, na przykład przez notariusza bądź w inny urzędowy sposób. Dokumenty bankowe mające moc prawną dokumentów urzędowych, zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych mogą być przedkładane przez strony na poparcie swoich racji bez konieczności uzyskiwania urzędowego ich poświadczenia w postępowaniu sądowych karnych i sądowno – administracyjnych. Legitymowanie się bankowym dokumentem przez klienta banku ma też znaczenie w innych postępowaniach niż sądowe, takich jak postępowanie administracyjne przed urzędami i instytucjami, czy postępowania przetargowe. Klient uzyskując od banku oświadczenie, czy też zaświadczenie (niejednokrotnie wymagane wprost przez przepisy prawa) korzysta z mocy urzędowej tych dokumentów w postępowaniach urzędowych przed organami administracji państwowej i samorządowej. Wśród tych dokumentów można wymienić dokumenty zawierające oświadczenia banków o udzieleniu przez bank poręczenia, gwarancji bankowej, oświadczenie o zwolnieniu dłużnika z długu, oświadczenie banku stwierdzające udzielenie kredytu z określeniem wysokości sumy kredytu, zasad oprocentowania i warunków spłaty. Warto wspomnieć, że dokumenty bankowe mają szczególne znaczenie w procedurze przetargowej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych zamawiający może żądać od wykonawcy zaświadczeń z banku prowadzącego rachunek podmiotu, jak również może żądać zabezpieczenia w postaci m.in. poręczenia bankowego lub gwarancji bankowej (art. 148 ustawy - Prawo zamówień publicznych).

W związku z szerokim wykorzystywaniem dokumentów bankowych w różnych dziedzinach stosunków społecznych, nie tylko w postępowaniu cywilnym, oraz zakładanym w projekcie ustawy całkowitym pozbawieniem ich mocy urzędowej, zasadnym jest postawienie pytania odnośnie do oddziaływania proponowanego rozwiązania na klientów banków w aspekcie ponoszenia przez nich ewentualnych kosztów z tytułu urzędowego poświadczenia dokumentów wystawianych przez banki. Nie można bowiem, jak się wydaje, przyjąć *a priori*, że dokumenty bankowe, po wejściu w życie proponowanych zmian ustawowych, będą mogły być nadal przedkładane w praktyce obrotu administracyjno – gospodarczego bez konieczności ich urzędowego poświadczenia.

Na podstawie art. 95 ust. 3 ustawy – Prawo bankowe dokumenty bankowe są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na inny możliwy skutek planowanej zmiany art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe. Przepis art. 31 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 147 z późn. zm.) stanowi, że wpis w księdze wieczystej może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy szczególne nie przewidują innej formy dokumentu. Zatem to



przepisy szczególne określają formę, rodzaj i treść dokumentu, niezbędne do powstania, zmiany treści, przeniesienia, czy wygaśnięcia prawa podlegającego wpisowi do księgi wieczystej, a dopiero w przypadku braku takich przepisów obowiązuje zasada, że podstawą wpisu może być dokument z podpisem notarialnie poświadczonym. Przewidziana w art. 31 ust. 1 zasada notarialnego poświadczenia podpisu na dokumencie, który ma stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej, nie odnosi się do dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 244 k.p.c. (tak SN w uchwale z dnia 30 października 1984 r., III CZP 62/84, OSNCP 1985, nr 7, poz. 88 i w post. z dnia 9 marca 2005 r., III CK 132/04, niepublikowana). Zasada powyższa nie dotyczy więc wyroków sądowych, czy decyzji administracyjnych, jak również dokumentów wskazanych w art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe. Dokumenty bankowe określone w art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe pozbawione waloru dokumentu urzędowego, stają się *de facto* dokumentem prywatnym, niekorzystającym z przewidzianych dla dokumentów urzędowych domniemań autentyczności i prawdziwości. Rozważenia przez Projektodawcę wymagałoby zatem, czy dokumenty o których mowa w art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe, będą musiały posiadać podpis notarialnie poświadczony, czy też raczej skutkiem wprowadzenia nowego brzmienia art. 95 ust. 1 ustawy będzie utworzenie nowej kategorii dokumentów – prywatnych, bez podpisu notarialnie poświadczonego.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że pozbawienie mocy prawnej dokumentu urzędowego dokumentów wymienionych w art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe implikuje konieczność analizy wpływu tej zmiany na obecną treść art. 95 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym czynność bankowa lub czynność zabezpieczająca wierzytelność banku stwierdzona ww. dokumentami, ma datę pewną od daty tych dokumentów.

W zakresie zmian przepisów k.p.c. projektowana ustawa przewiduje uchylenie postanowień § 3 w art. 485 i w konsekwencji modyfikację § 4 tego artykułu.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 485 k.p.c sąd wydaje nakaz zapłaty, jeżeli powód dochodzi roszczenia pieniężnego albo świadczenia innych rzeczy zamiennych, a okoliczności uzasadniające dochodzone żądanie są udowodnione dołączonym do pozwu dokumentem urzędowym, zaakceptowanym przez dłużnika rachunkiem, wezwaniem dłużnika do zapłaty i pisemnym oświadczeniem dłużnika o uznaniu długu, zaakceptowanym przez dłużnika żądaniem zapłaty, zwróconym przez bank i nie zapłaconym z powodu braku środków na rachunku bankowym (§ 1). Sąd wydaje również nakaz zapłaty przeciwko zobowiązanemu z weksła, czeku, warrantu lub rewersu należycie wypełnionego, których prawdziwość i treść nie nasuwają wątpliwości. W razie przejścia na powoda praw z weksła, z czeku, z warrantu lub z rewersu, do wydania nakazu niezbędne jest przedstawienie dokumentów do uzasadnienia roszczenia, o ile przejście tych praw na

powoda nie wynika bezpośrednio z weksla, z czeku, z warrantu lub z rewersu (§ 2). Sąd, zgodnie z art. 485 § 2a k.p.c., wydaje nakaz zapłaty na podstawie dołączonej do pozwu umowy, dowodu spełnienia wzajemnego świadczenia niepieniężnego oraz dowodu doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, jeżeli powód dochodzi 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). W myśl art. 485 § 3 k.p.c. 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. Zgodnie z § 4 jeżeli nie dołączono dokumentów określonych w § 3, przewodniczący wzywa powoda do ich złożenia pod rygorem zwrotu pozwu na podstawie art. 130 k.p.c.

Należy podkreślić, że istota postępowania nakazowego opiera się na założeniu, że podstawa faktyczna roszczenia powoda została w całości udowodniona dołączonymi do pozwu dokumentami wymienionymi w art. 485 § 1 pkt 1 – 4 i w § 2 – 3 k.p.c. Możliwość wydania przez sąd nakazu zapłaty jest uzależniona od rodzaju dochodzonego roszczenia oraz wykazania istnienia roszczenia i jego wysokości za pomocą dokumentów wskazanych w art. 485 k.p.c. W pierwszej fazie postępowania nakazowego kognicja sądu jest ograniczona i polega na stwierdzeniu istnienia podstaw do wydania nakazu zapłaty, określonych w tym przepisie. Wśród dokumentów wymienionych w art. 485 k.p.c. znajdują się dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 k.p.c. W przepisach art. 485 § 3 k.p.c. wprowadzono regulacje dotyczące dochodzenia roszczeń przez bank na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych podpisanego przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzonego pieczęcią banku, stanowiące jednakże odrębną kategorię dokumentów niż dokumenty urzędowe. Podkreślić należy, że jeżeli bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg banku, załączając równocześnie dowód doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty, sąd ma możliwość wydania nakazu zapłaty. Przyjęta redakcja unormowań § 3 w art. 485 k.p.c. wskazuje, że w przypadku przedkładania w postępowaniu nakazowym wyciągu z ksiąg banku, ustawodawca ocenie sądu pozostawił możliwość wydania nakazu zapłaty bądź skierowania sprawy do innego postępowania (w innych przypadkach określonych w art. 485 k.p.c. wydanie nakazu zapłaty przez sąd jest obligatoryjne).

Mając na uwadze fakultatywny charakter przepisu 485 § 3 k.p.c. odnośnie do wydawania przez sąd nakazu zapłaty pożądane byłoby przedstawienie szerszego uzasadnienia do propozycji jego uchylecia. Zawarta w uzasadnieniu informacja o zniesieniu „uprzywilejowania banków” nie wydaje

się wystarczająca, tym bardziej jeśli uwzględni się istnienie szczególnych regulacji w art. 485 § 2a k.p.c. dotyczących wydawania nakazu zapłaty przez sąd w przypadku gdy powód dochodzi należności zapłaty świadczenia pieniężnego lub odsetek w transakcjach handlowych określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Ponadto należy zauważyć, że proponowane w projekcie ustawy zmiany przepisów k.p.c. wykraczają poza obowiązek dostosowania systemu prawa do treści wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Odnosząc się do projektowanych zmian w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 65, poz. 594, z późn. zm.) należałoby rozważyć, czy wobec uchylenia dotychczasowych postanowień odsyłających do art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe, zmodyfikowana treść art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy może stanowić samodzielną podstawę materialnoprawną, umożliwiającą przypisanie oświadczeniom Banku Gospodarstwa Krajowego mocy prawnej dokumentu urzędowego.

Proponowane zmiany przepisu art. 194 w ustawie o funduszach inwestycyjnych, a także ich konsekwencje, są analogiczne do rozwiązań przewidzianych w zakresie zmiany art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe.

W świetle powyższego, w opinii Ministerstwa Finansów, pełna ocena daleko idącej modyfikacji obecnie obowiązujących przepisów, zaproponowanej w senackim projekcie ustawy, wymagałaby dodatkowych analiz, w tym dotyczących skutków projektowanego wyeliminowania z porządku prawnego postanowień nadających wskazanym dokumentom moc prawną dokumentu urzędowego. Niemniej jednak należy podnieść, że zmiany zaproponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych wykraczają zdecydowanie poza przedmiotowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

*Z wyrazami szacunku*

Z upoważnienia Ministra Finansów

**SEKRETARZ STANU**

*Maria E. Orłowska*