

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 14 września 2011 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Trzcńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych

Art. 1.

W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.¹⁾) w art. 95 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz 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 mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych."

Art. 2.

W ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 65, poz. 594, z późn. zm.²⁾) w art. 5 w ust. 1 w pkt 6 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 126, poz. 1070, Nr 141, poz. 1178, Nr 144, poz. 1208, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1385 i 1387 i Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 50, poz. 424, Nr 60, poz. 535, Nr 65, poz. 594, Nr 228, poz. 2260 i Nr 229, poz. 2276, z 2004 r. Nr 64, poz. 594, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546 i Nr 73, poz. 1808, z 2005 r. Nr 83, poz. 719, Nr 85, poz. 727, Nr 167, poz. 1398 i Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 157, poz. 1119, Nr 190, poz. 1401 i Nr 245, poz. 1775, z 2007 r. Nr 42, poz. 272 i Nr 112, poz. 769, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, Nr 192, poz. 1179, Nr 209, poz. 1315 i Nr 231, poz. 1546, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 42, poz. 341, Nr 65, poz. 545, Nr 71, poz. 609, Nr 127, poz. 1045, Nr 131, poz. 1075, Nr 144, poz. 1176, Nr 165, poz. 1316, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 40, poz. 226, Nr 81, poz. 530, Nr 126, poz. 853, Nr 182, poz. 1228 i Nr 257, poz. 1724 oraz z 2011 r. Nr 72, poz. 388, Nr 126, poz. 715, Nr 131, poz. 763, Nr 134, poz. 779 i 781 i Nr 165, poz. 984.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 217, poz. 2124, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z 2009 r. Nr 65, poz. 545 i Nr 195, poz. 1503 oraz z 2011 r. Nr 28, poz. 143.

"wydawanie oświadczeń mających moc dokumentu urzędowego umożliwiających wykreślenie wpisów ujawnionych w działach III i IV ksiąg wieczystych lub zbiorach dokumentów, dokonanych na rzecz:".

Art. 3.

W ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546, z późn. zm.³⁾) art. 194 otrzymuje brzmienie:

"Art. 194. Księgi rachunkowe funduszu sekurytyzacyjnego, wyciągi z tych ksiąg podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych funduszu i opatrzone pieczęcią towarzystwa zarządzającego funduszem sekurytyzacyjnym oraz wszelkie wystawione w ten sposób oświadczenia zawierające zobowiązania, zwolnienie z zobowiązań, zrzeczenie się praw lub pokwitowanie odbioru należności stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i rejestrach publicznych.".

Art. 4.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

³⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. z 2005 r. Nr 83, poz. 719, Nr 183, poz. 1537 i 1538 i Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z 2007 r. Nr 112, poz. 769, z 2008 r. Nr 231, poz. 1546, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 42, poz. 341, Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 81, poz. 530, Nr 106, poz. 670, Nr 126, poz. 853 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 152, poz. 900.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z Konstytucją:

- 1) wyrok z 15 marca 2011 r. (P 7/09) dotyczący przepisu art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.),
- 2) wyrok z 11 lipca 2011 r. (P 1/10) dotyczący przepisu art. 194 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546, ze zm.).

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że:

- 1) 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,
 - 2) art. 194 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych funduszu sekurytyzacyjnego w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta,
- jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 Konstytucji.

2.2. Artykuł 95 ust. 1 Prawa bankowego przewiduje, że „Księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz 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 mają moc prawną dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków

wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych.”

W odniesieniu do powyższych dokumentów bankowych zastosowanie znajdują więc przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stanowiące, że:

- „Dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone (art. 244 § 1),
- „Strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić” (art. 252).

Oznaczało to, że w sporze sądowym dokumenty sporządzone przez bank traktowane są jako dokumenty urzędowe, i to strona przeciwna – klient banku, będąc tu stroną pozwaną, musi udowodnić, iż powództwo jest nieuzasadnione. Odwraca to ważną regułę sporu cywilnego, stanowiącą, iż to na powodzie spoczywa obowiązek udowodnienia pozwu.

Za wzorce konstytucyjne zostały uznane: art. 2 konstytucji – a w szczególności statuowana w nim zasada sprawiedliwości społecznej, art. 32 ust. 1 wypowiedający zasadę równości oraz art. 76 obligujący władze publiczne do chronienia konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

TK wskazał na fakt, że w przeciwieństwie do okresu kiedy ta regulacja powstawała, banki są obecnie prywatnymi podmiotami na wolnym rynku, nie są więc elementem systemu organów władzy publicznej. Ponadto, zwrócił uwagę „na zmiany techniczne jakie dokonały się w ostatnich latach w wykonywaniu operacji bankowych oraz ich konsekwencje. Wprowadzony został na szeroką skalę obrót bezgotówkowy, nastąpiła informatyzacja działalności banków, w tym ich systemów rachunkowych”. Przepisy dopuszczają „prowadzenie ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, uznając za równoważne z księgami komputerowe zbiory danych rachunkowych. Oznacza to m.in., że księgi rachunkowe przestają mieć tradycyjną formę papierową. Rozwój bankowości elektronicznej powoduje, że zaksięgowanie operacji dokonywanych przez klientów banku odbywa się często w dużej odległości od miejsca złożenia dyspozycji, w centrach rozliczeniowych, co dodatkowo utrudnia możliwość osobistej interwencji albo kontroli poprawności zapisów w księgach rachunkowych”.

Wedle przedstawicieli nauki prawa, choć „z prawnego punktu widzenia konsument ma możliwość skorzystania ze wszelkich środków dowodowych [obalających prawdziwość twierdzeń wywodzonych z dokumentu], to jednak w wypadku roszczeń finansowych (...) ewentualne dodatkowe starania, by udowodnić swoje racje są z reguły iluzoryczne. (...) domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego powoduje, że jest to najbardziej wiarygodny środek dowodowy w postępowaniu cywilnym, najczęściej mający dla sądu rozstrzygające znaczenie (...) [N]adanie mocy prawnej dokumentu urzędowego ma istotne konsekwencje praktyczne, ponieważ jest on traktowany (...) jako tzw. dowód zupełny, ograniczający lub nawet wyłączający stosowanie wobec niego zasady swobodnej oceny dowodów”. TK zwrócił uwagę, że w analizowanym przypadku mamy do czynienia z przywilejem przysługującym profesjonalnemu podmiotowi w stosunku do nieprofesjonalnego klienta. W konsekwencji kwestionowany przepis różnicował w zakresie procesu cywilnego sytuację podmiotów w nim uczestniczących. Biorąc pod uwagę cel tej regulacji, brak dostatecznego uzasadnienia dla tego różnicowania (czynności bankowe nie stanowią wykonywania zadań publicznych, a nadanie dokumentom bankowym mocy urzędowej służy ochronie interesów samego banku). TK nie znalazł też innych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby to różnicowanie. To uprzywilejowanie, i tak silniejszej strony, jest też sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na art. 76 Konstytucji nakazujący władzy publicznej, choćby poprzez uregulowania prawne, chronić konsumentów, jako słabszą stronę stosunków prawnych. Tym bardziej zakazane jest wprowadzanie takich regulacji, które sytuację strony słabszej jeszcze bardziej pogarszają.

2.3. Przedmiot i istota wyroku dotyczącego ustawy o funduszach inwestycyjnych (P 1/10) jest w znacznej części zbieżna z wyrokiem dotyczącym ustawy – Prawo bankowe (P 7/09).

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

TK zaznaczył, że „uznał za niezgodną ze wskazanymi wzorcami tylko część normy prawnej nadającej 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 k.p.c. Wynika to z charakteru kontroli inicjowanej w trybie

pytania prawnego i w konsekwencji ograniczonego zakresu orzekania. Art. 95 ust. 1 prawa bankowego zawiera szerszą treść normatywną niż objęta wątpliwościami konstytucyjnymi sądu pytającego. Ze względu na związanie granicami pytania prawnego Trybunał orzekł o częściowej niekonstytucyjności art. 95 ust. 1 prawa bankowego. To znaczy, że wskazane w tym przepisie inne rodzaje oświadczeń i pokwitowań wystawianych przez banki w zakresie praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń nie tracą mocy prawnej dokumentów urzędowych i znaczenia, jakie nadaje takim dokumentom ustawodawca w poszczególnych dziedzinach prawa (np. cywilnym, administracyjnym czy karnym)”. (To samo dotyczy wyroku w sprawie funduszy sekurytyzacyjnych).

W związku z powyższym wydaje się, że należy w ogóle pozbawić dokumenty bankowe i dokumenty funduszy sekurytyzacyjnych statusu dokumentów urzędowych, a więc nie tylko w odniesieniu do konsumentów, lecz także innych podmiotów, w tym przedsiębiorców. Zgodnie bowiem z kierunkiem orzeczeń zaprezentowanym w kilku niedawnych wyrokach TK (m.in. P 39/06, SK 20/07), przedsiębiorca jest profesjonalistą tylko w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Poza zakresem obejmującym rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej nie jest on profesjonalistą. Profesjonalistą jest wtedy kiedy prowadzi działalność gospodarczą, a nie kiedy występuje przed sądem. Nie można od niego wymagać innej staranności, niż od zwykłego konsumenta. Przedsiębiorcy w większości to drobni handlowcy, przewoźnicy, usługodawcy. Trudno różnicować sytuację przed sądem cywilnym osoby fizycznej mającej osobisty rachunek w banku, od sytuacji tej samej osoby, w przypadku gdy założyła rachunek na potrzeby swego jednoosobowego przedsiębiorstwa. Ponadto w uzasadnieniu wykonywanego wyroku, TK generalnie podważał sensowność nadawania dokumentom bankowym statusu dokumentu urzędowego. Należy podkreślić, że dokumenty wydawane przez wiele innych tego „formatu” instytucji nie mają statusu dokumentów urzędowych i nie stanowi to utrudnienia w ich działalności, ani ich klientów (szkoły wyższe, firmy ubezpieczeniowe). Ponadto trudna do wytłumaczenia byłaby sytuacja, w której ten sam dokument w odniesieniu do jednego podmiotu ma status dokumentu urzędowego, a w stosunku do innego nie. Należy podkreślić, że banki nadal mogą korzystać z przewidzianych w k.p.c. instrumentów służących dowodzeniu swoich twierdzeń i dowodzeniu prawdziwości informacji zawartych w dokumentach bankowych. Dokumenty bankowe nadal będą mogły być dowodem w sprawie.

Konsekwencją legislacyjną zmiany art. 95 ust. 1 Prawa bankowego jest zmiana art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, w którym usuwa się odesłanie do art. 95 ust. 1 Prawa bankowego.

4. Konsultacje

Pisemne opinie przedstawił Minister Finansów, Minister Sprawiedliwości, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Związek Banków Polskich. Wszystkie podmioty poparły projekt, aczkolwiek część z nich, w tym przede wszystkim Związek Banków Polskich, zaproponowała ograniczenie projektu do treści sentencji wyroku TK. Oznaczałoby to, że dokumenty bankowe utracą charakter dokumentów urzędowych wyłącznie w odniesieniu do konsumentów. Choć rzeczywiście sentencja ogranicza się do konsumentów, to należy jednak przypomnieć, że oba wyroki wydane zostały na skutek pytań prawnych sądów, które to pytania, w przeciwieństwie do wniosków do TK kierowanych przez inne podmioty (grupa parlamentarzystów, Prezydent RP, itd.), mogą dotyczyć tylko treści normatywnej będącej podstawą wyrokowania przez sąd w konkretnej sprawie przed nim zawisłej. Ponieważ sprawa dotyczyła konsumenta, pytanie prawne mogło dotyczyć tylko konsumenta. W konsekwencji sentencja orzeczenia TK też mogła dotyczyć tylko konsumenta. W uzasadnieniu do wyroku Trybunał jednak generalnie podważył sensowność utrzymania instytucji dokumentu urzędowego w odniesieniu do podmiotów działających na wolnym rynku.

Ograniczenie inicjatywy ustawodawczej tylko do ścisłego wykonania samej sentencji, skutkowałoby w najbliższym czasie koniecznością podejmowania kolejnych inicjatyw wykonujących wyroki w sprawach pozostałych treści normatywnych wynikających z owych przepisów.

Należy też zwrócić uwagę, że wbrew obawom Związku Banków Polskich, nowelizacja nie oznacza, że klient banku będzie zmuszony z każdym dokumentem bankowym udać się do notariusza celem potwierdzenia jego wiarygodności. Nie będzie to konieczne, po pierwsze dlatego, że instytucja dokumentu urzędowego ma w kontekście proponowanej nowelizacji związek tylko z ułatwieniem podważania wiarygodności takiego dokumentu, nie oznacza natomiast, że taki dokument przestaje istnieć lub, że stanie się on nieważny. Po drugie w art. 95 ust. 1 Prawa bankowego zachowuje się możliwość przedstawiania

dokumentów bankowych celem dokonania wpisów w księgach wieczystych (przepis nie wymaga, by dokumenty bankowe zanim trafią do sądu wieczystoksięgowego, musiały mieć nadaną wcześniej formę notarialną). Po trzecie, w obrocie funkcjonuje wiele innych dokumentów wystawianych przez firmy ubezpieczeniowe, szkoły itp., które nie mają statusu dokumentu urzędowego, a są honorowane przez stosowne władze. Stąd Policja nie żąda od kierowcy, by polisa OC była potwierdzona przez notariusza, ZUS nie żąda od studenta by zaświadczenie szkoły wyższej (publicznej czy niepublicznej) – które przedstawia w celu otrzymania renty rodzinnej – o tym że jest studentem, uczniem było potwierdzone przez notariusza.

Nowelizacja nie stanie się też utrudnieniem dla klienta banku, w chwili gdy to klient będzie w sporze powodem, a bank pozwany, i to klient będzie przedstawiał sporządzony przez bank – korzystny dla siebie – dokument. Oznacza to tylko, że bank miałby łatwiej w ewentualnym podważeniu wiarygodności takiego dokumentu. Jeśli jednak bank, jako instytucja zaufania publicznego, podejmowałby takie kroki, jak podważanie wiarygodności swoich dokumentów, utraciłby zaufanie. Jeśli zaś będzie podważał wiarygodność dokumentu sfalszowanego, to trudno takiemu rozwiązaniu cokolwiek zarzucić.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.