



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

FN/FN1/701/B10/OLT/2011/BMI9 – 10234

Warszawa, dnia 22 lipca 2011 r.

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

*Wzajemny Panie Przewodniczy,*

Nawiązując do pisma z dnia 8 lipca 2011 r., Nr BPS/KU-034/1259-2/11, w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo bankowe, stanowiącego inicjatywę ustawodawczą Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej mającą na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r. sygn. akt P 7/09 (druk senacki Nr 1259), uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzeczono, iż art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku. – 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 księгах 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.

Przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący części unormowań zawartych w art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe ma charakter wyroku zakresowego. Jak wskazano w publikacji „*Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*”<sup>1</sup> dostosowanie systemu prawa do treści zakresowych wyroków o niekonstytucyjności, a więc wyznaczających w sentencji niekonstytucyjną treść przepisu, co do zasady nie jest konieczne, ponieważ w efekcie wejścia ich

<sup>1</sup> *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 33; publikacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.trybunal.gov.pl/Orzecz/Inform/i2010/Informacja2010.pdf>.

w życie stan prawny ulega zmianie w sposób samoistny. W celu uniknięcia jednakże potencjalnych wątpliwości na etapie stosowania prawa, wynikających z rozbieżności pomiędzy treścią normy prawnej zmodyfikowanej na skutek wyroku zakresowego a brzmieniem przepisu, mając na uwadze potrzebę zapewnienia jasności i transparentności prawa, uruchomienie działań legislacyjnych jest celowe. W ocenie Ministerstwa Finansów podjęcie przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP inicjatywy w zakresie nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe zmierzającej do wdrożenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego P 7/09 z dnia 15 marca 2011 r. zasługuje na aprobatę. Odnosząc się natomiast do zagadnienia rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, należy zauważyć, że przedłożone przepisy wykraczają zdecydowanie poza zakres unormowań, w odniesieniu do których Trybunał Konstytucyjny 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 w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta. Należy podkreślić, że Trybunał 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, jako podmiot profesjonalny oraz 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 konsumencie ciąży obowiązek przeprowadzenia dowodu negatywnego i udowodnienia nieprawdziwości treści dokumentu wystawionego przez bank, który ma moc prawną dokumentu urzędowego.

Trzeba wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wydanym wyroku 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 Trybunału 7/09 (pkt 2.6 uzasadnienia) stwierdzono *„Problemem konstytucyjnym w rozpatrywanej sprawie nie jest kwestia nadania bankom specjalnego uprawnienia, ale skutki tej regulacji w odniesieniu do konsumentów. Zagadnienie wzajemnych relacji pomiędzy bankiem i jego nieprofesjonalnym klientem może być rozważane w kontekście naruszenia art. 76 Konstytucji. A ocena wpływu, jaki wywołuje nadanie szczególnej mocy dowodowej określonym dokumentom bankowym w stosunkach pomiędzy przedsiębiorcami, pozostaje poza zakresem niniejszej sprawy. Sąd pytający nie uprawdopodobnił związku art. 95 ust. 1 prawa bankowego z zasadą społecznej gospodarki rynkowej wyrażoną w art. 20 Konstytucji.”*.

Mając na uwadze powyższe, 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 dodatkowego uzasadnienia ze strony Projektodawcy, w tym przeprowadzenia szerszej dyskusji. Pragnę zauważyć, że na aspekt podmiotowego zawężenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego do konsumentów, wobec których prowadzone jest postępowanie cywilne, Ministerstwo Finansów wskazywało w piśmie z dnia 6 maja 2011r. Nr FN1/0602/A/7/OLT/BMI9 - 4832/2011, stanowiącym odpowiedź na oświadczenie Senatora Pana Ryszarda Konsali, złożone podczas 3 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W piśmie tym przywołano również opinię resortu sprawiedliwości, w której podkreśla się, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego 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 dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń. Wszystkie tego rodzaju dokumenty nie tracą mocy prawnej dokumentów urzędowych i znaczenia, jakie nadaje takim dokumentom ustawodawca w poszczególnych dziedzinach prawa (np. cywilnym, administracyjnym, czy karnym). Ponadto, w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego przysługuje im moc prawna dokumentu urzędowego we wszystkich tych postępowaniach cywilnych, które będą prowadzone wobec podmiotu niebędącego konsumentem.

Chciałbym poinformować, że mając na uwadze istotne znaczenie regulacji zawartych w art. 95 ustawy – Prawo bankowe dla działalności bankowej i wykonywania czynności bankowych, w tym również znaczenie w relacjach bank – konsument, Ministerstwo Finansów zasięgnęło opinii Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Jak zauważył UKNF „konieczność zmiany przepisów art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe polegająca na pozbawieniu dokumentów bankowych statusu dokumentów urzędowych nie tylko w odniesieniu do konsumentów, ale także innych podmiotów, w tym przedsiębiorców, nie wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego potrzeba nowelizacji przepisu w odniesieniu do wszystkich podmiotów pozostaje dyskusyjna i z pewnością wymaga przedstawienia bardziej przekonującego uzasadnienia.”.

Trzeba podkreślić, że oprócz rozszerzenia o charakterze podmiotowym zakresu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w przedłożonym projekcie ustawy, proponowane brzmienie art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe, ma również wpływ na dotychczasowy zakres przedmiotowy stosowania odnośnego przepisu. Dokumenty banku, wymienione w dotychczasowym art. 95 ust.

I 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. Chciałbym przytoczyć poniżej niektóre przykłady zastosowania dokumentów bankowych, których przedkładanie jest uzasadnione przypisaniem im szczególnego statusu, tj. mocy prawnej dokumentu urzędowego. I tak, można wskazać przykład 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, wymagane jest oświadczenie banku wyrażające zgodę na wykreślenie zastawu z rejestru (art. 19 ust. 3 ustawy 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 kodeksu postępowania cywilnego, oznacza, że powód może je przedkładać jako dowód w sprawie bez konieczności uzyskiwania urzędowego ich poświadczenia, na przykład u notariusza bądź w inny urzędowy sposób (np. w organie samorządu terytorialnego). 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 postępowaniach 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 – 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

Prawa zamówień publicznych). Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe dokumenty poręczenia bądź gwarancji, mają moc dokumentów urzędowych.

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 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 - Prawa 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.

Reasumując, w opinii Ministerstwa Finansów, na obecnym etapie prac, inicjatywa legislacyjna przedłożona w projekcie ustawy – o zmianie ustawy Prawo bankowe (druk senacki 1259) w zakresie w jakim dokonuje zmiany dotychczasowego brzmienia przepisu art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe, odzwierciedlającego treść zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z

dnia 15 marca 2011 r. sygn. akt P 7/09, zasługuje na pełne poparcie. Niemniej, mając na uwadze wymienione powyżej względy, odniesienie się do daleko idącej modyfikacji obecnej konstrukcji art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe, zaproponowanej w przedkładanym projekcie, wymagałoby dodatkowych analiz i przeprowadzenia oceny skutków regulacyjnych dla różnych dziedzin stosunków społecznych projektowanego wyeliminowania z porządku prawnego postanowień art. 95 ust. 1 ustawy, nadającego wskazanym dokumentom bankowym moc prawną dokumentu urzędowego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że w ocenie Ministerstwa Finansów rozwiązania przewidziane w projekcie senackim nie powodują skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych.

Z wyrazami szacunku

