

Data publikacji: 25-05-2012



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA

Warszawa, dnia 22 maja 2012 r.

Druk nr 43 S

## SPRAWOZDANIE

### KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

### KOMISJI BUDŻETU I FINANSÓW PUBLICZNYCH

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (druk nr 43)**

Marszałek Senatu w dniu 20 stycznia 2012 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnych posiedzeniach w dniach 14 i 27 marca oraz 22 maja 2012 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji  
Budżetu i Finansów Publicznych  
(-) Kazimierz Kleina

projekt

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**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 Leszka Piechotę do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

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 78, poz. 665, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 95 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych banku wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku lub ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności, w odniesieniu do praw i obowiązków majątkowych banku wynikających z czynności bankowych 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.<sup>2)</sup>) w art. 5 w ust. 1 w pkt 6 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

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

---

<sup>1)</sup> 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, Nr 165, poz. 984, Nr 199, poz. 1175, Nr 201, poz. 1181 i Nr 232, poz. 1378.

<sup>2)</sup> 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.

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

„Art. 194. Sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych funduszu sekurytyzacyjnego wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych funduszu i opatrzone pieczęcią towarzystwa zarządzającego funduszem sekurytyzacyjnym, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności, w odniesieniu do praw i obowiązków funduszu mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych wyłącznie w zakresie wierzytelności nabytych od banku i wynikających z czynności bankowych.”.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>3)</sup> 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, Nr 152, poz. 900 i Nr 234, poz. 1389 i 1391.

## **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) wyroku z 15 marca 2011 r. (P 7/09) dotyczącego 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) wyroku z 11 lipca 2011 r. (P 1/10) dotyczącego 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), a „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 powódzie 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 wypowiedziany 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. (...) [D]omniemanie 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 niewielkiego, jednoosobowego przedsiębiorstwa. Ponadto w uzasadnieniu 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 - na ogólnych zasadach - 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.



Należy przypomnieć, że projekt ustawy wykonującej oba wyroki został przedstawiony Sejmowi przez Senat w poprzedniej kadencji. Uległ on jednak regule dyskontynuacji.

#### **4. Konsultacje**

Pisma w sprawie projektu przesłali: Minister Sprawiedliwości, Minister Finansów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Komisja Nadzoru Finansowego, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Notarialna, Krajowa Rada Komornicza, Związek Banków Polskich, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Business Centre Club. Na wniosek połączonych komisji opinię w sprawie projektu przedstawił też dr hab. Andrzej Jakubecki, prof. nadzw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Zdecydowana większość opiniodawców poparała projekt bądź też nie zgłosiła zastrzeżeń do niego. Związek Banków Polskich zanegował potrzebę zmian w ustawie wykraczających ponad to co wynika z samej sentencji wyroków. Z kolei prof. A. Jakubecki, którego opinia miała dać odpowiedź na pytanie senatorów dotyczące skutków ustawy dla klientów banku, poparł odebranie dokumentom bankowym statusu dokumentów urzędowych w całym, szerokim zakresie; zaprzeczył też by ustawa ta spowodowała konieczność potwierdzania przed notariuszem dokumentów wydawanych przez bank, co rzekomo miałyby spowodować koszty po stronie klientów, w przypadku gdyby odebrano tym dokumentom status dokumentów urzędowych.

Niektóre podmioty proponowały jeszcze dalej idące rozwiązanie (Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Krajowa Rada Notarialna), by w ogóle uchylić art. 95 (a nawet art. 96-98) Prawa bankowego i art. 194 ustawy o funduszach inwestycyjnych.

Choć pierwotnie projekt obejmował także skreślenie w art. 485 K.p.c. § 3 i związaną z tym nowelizację § 4, to jednak, w czasie pierwszego czytania, po przedstawieniu przez Związek Banków Polskich informacji, że w 90% przypadków pozwani w trybie nakazowym nie wnoszą zarzutów od nakazu zapłaty, komisje zrezygnowały ze zmiany K.p.c.

Na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Komisji Nadzoru Finansowego i Prokuraturii Generalnej dokonano też zmian redakcyjnych oraz merytorycznej. Zawężono m.in. rodzaje dokumentów wystawianych przez fundusze sekurytyzacyjne stanowiących podstawę wpisu w

księgach wieczystych i rejestrach publicznych do tych, które są związane z wierzytelnościami nabytymi od banku i wynikają z czynności bankowych.

#### **5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa. Trudno natomiast przewidzieć w jaki sposób uczyni ona bardziej czasochłonnym i pracochłonnym postępowanie sądowe, w którym jednym z dowodów byłyby dokumenty wystawione przez banki. Zależy to od konkretnej sprawy i nie daje się ująć w tym momencie w jakiejś kwocie pieniężnej.

#### **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

.....  
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u  
.....