



Warszawa, 19 grudnia 2016 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 384)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa ma na celu zapewnienie skutecznego wykonywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 655/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającego procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych (dalej jako: rozporządzenie nr 655/2014). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 17 lipca 2014 r. i – co do zasady – będzie stosowane od dnia 18 stycznia 2017 r. Niezależnie od bezpośredniej skuteczności wymienionego aktu prawa unijnego, jego prawidłowe wykonywanie uzależnione jest od uzupełnienia regulacji prawa krajowego oraz zmiany niektórych przepisów. Stąd też ustawa przedłożona Senatowi wprowadza nowe rozwiązania i modyfikuje, w odpowiednim zakresie, obowiązujące przepisy zawarte w następujących ustawach:

- w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.),
- w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (dalej: u.k.s.e.),
- w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe,
- w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
- oraz w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Istotą rozporządzenia nr 655/2014, odnoszącego się do tzw. spraw transgranicznych, jest umożliwienie zabezpieczenia wierzytelności na rachunku bankowym lub rachunku prowadzonym przez inną instytucję kredytową niż bank na takich samych warunkach, tj. bez względu na to, w jakim państwie ów rachunek jest prowadzony. Europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku

bankowym, o którym mowa w przedmiotowym rozporządzeniu, wydany w jednym państwie członkowskim będzie zatem uznawany i wykonalny w innym państwie członkowskim bez konieczności wszczynania odrębnego postępowania. Ten nowy instrument ma tym samym stanowić alternatywę wobec analogicznych środków zabezpieczenia dostępnych na mocy prawa krajowego.

Samo wykonanie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym, ma się odbywać według zasad obowiązujących w danym państwie członkowskim dla analogicznych środków. Oznacza to, że w Polsce wykonanie europejskiego nakazu zabezpieczenia powinno polegać na zajęciu rachunku bankowego (tudzież rachunku prowadzonego przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową) i w konsekwencji prowadzić do zablokowania środków na tym rachunku, aczkolwiek bez możliwości ich automatycznej wypłaty na rzecz wierzyciela.

Znaczącym ułatwieniem dla wierzycieli będzie wprowadzenie możliwości pozyskiwania informacji na temat rachunków bankowych należących do dłużnika na potrzeby wydania europejskiego nakazu zabezpieczenia na takim rachunku. W szczególności rozporządzenie nr 655/2014 zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia mechanizmu ułatwiającego dostęp do tego typu informacji. Państwa członkowskie mogą m.in. ustanowić obowiązek ujawnienia, na wniosek właściwego organu, przez wszystkie banki (instytucje kredytowe) działające na ich obszarze informacji o rachunkach określonego podmiotu bądź zapewnić właściwym organom dostęp do informacji gromadzonych i przechowywanych przez organy publiczne w rejestrach albo w innej formie.

Wierzyciel będzie mógł ubiegać się o wydanie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym przed wszczęciem postępowania sądowego w sprawie głównej, w trakcie jego trwania lub po uzyskaniu w państwie członkowskim pochodzenia stosownego tytułu (np. orzeczenia sądowego czy też ugody), który nie jest jeszcze wykonalny w innym państwie członkowskim, a także po uzyskaniu tytułu wykonalnego w państwie członkowskim wykonania. W zależności zaś od tego, w którym momencie wierzyciel będzie ubiegał się o wydanie nakazu, będą obciążały go mniej lub bardziej surowe wymagania dotyczące dowodów. Zawsze będzie obowiązany wykazać, że istnieje pilna potrzeba zastosowania środka zabezpieczającego w postaci europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym związana z realnym ryzykiem, że bez takiego środka późniejsze dochodzenie konkretnego roszczenia stanie się niemożliwe lub znacząco utrudnione. W razie natomiast ubiegania się o wydanie nakazu

przed uzyskaniem tytułu, wierzyciel będzie musiał dodatkowo przekonać sąd, że jest w stanie wygrać w sprawie głównej przeciwko dłużnikowi.

Europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym może być szczególnie efektywny na wstępnym etapie dochodzenia roszczeń, czyli przed wydaniem orzeczenia sądowego, gdyż jego zastosowanie w tej fazie będzie najskuteczniej zabezpieczało przed wyprowadzeniem środków finansowych przez dłużnika. Sprzyjać temu ma również to, że europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym będzie wydawany w postępowaniu niejawnym, a więc bez uprzedniego wysłuchania, a nawet powiadomienia dłużnika.

Jurysdykcję do wydania europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym będą posiadały sądy tego państwa członkowskiego, które mają jurysdykcję do rozpatrzenia sprawy głównej, w której dochodzi się lub dochodzić się będzie zabezpieczanego roszczenia. W praktyce jurysdykcja ta może zbiegać się z miejscem położenia danego rachunku, ale może być i tak, że jurysdykcja przysługiwać będzie sądom innego państwa niż państwo, w którym zlokalizowany jest rachunek. Warto podkreślić, że w przypadku gdy dłużnikiem jest konsument, jurysdykcję do wydania europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym mają wyłącznie sądy państwa członkowskiego, w którym ma on miejsce zamieszkania. Po wydaniu orzeczenia w sprawie głównej lub równorzędnego w skutkach dokumentu urzędowego, jak też po zawarciu ugody sądowej, jurysdykcja należeć będzie do sądów państwa, w którym orzeczenie lub dokument urzędowy zostały wydane lub zatwierdzona została ugoda.

Uwzględniając powyższe postanowienia, ustawa dokonuje w art. 1 nowelizacji przepisów k.p.c. Trzon analizowanej regulacji stanowią przepisy nowego tytułu XI, dodawane w części czwartej („Przepisy z zakresu międzynarodowego Postępowania cywilnego”) w księdze drugiej („Postępowanie”). Pierwszy z nich (art. 1144³ § 1) przesądza, że w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu nr 655/2014 do postępowań dotyczących europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu zabezpieczającym, z odmiennościami wynikającymi z kolejnych jednostek redakcyjnych. Natomiast art. 1144³ § 2 precyzuje, że regulacje objęte tytułem XI będą miały zastosowanie do rachunków bankowych i banków w szerokim rozumieniu, tzn. pokrywającym się z definicjami przyjętymi na gruncie rozporządzenia nr 655/2014.

Z uwagi na to, że już w rozporządzeniu nr 655/2014 została uregulowana kwestia jurysdykcji, art. 1144⁴ określa jedynie właściwość rzeczową i miejscową sądu, przyjmując, że w sytuacji, gdy nie można ustalić, który sąd powinien wydać europejski nakaz zabezpieczenia

na rachunku bankowym wedle właściwości do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, a w dalszej kolejności – zgodnie z miejscem wykonania takiego nakazu (§ 1), sądem właściwym będzie sąd rejonowy dla m.st. Warszawy. Przepisy będą również determinowały właściwość sądu w przypadku zawarcia ugody (§ 2) oraz w przypadku istnienia innego tytułu (chodzi tu nade wszystko o poddanie się egzekucji w akcie notarialnym – § 3).

Kolejny przepis – art. 1144⁵ odnosi się do instytucji uchylecia czy też wygaśnięcia europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym stosownie do art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 655/2014. Jeżeli nakaz został wydany jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie głównej, a wierzyciel nie dostarczył dowodu jego wszczęcia w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku lub 14 dni od daty wydania europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym, to sąd – zgodnie z polskim porządkiem prawnym – orzeknie o upadku zabezpieczenia, przy czym orzeczenie takie będzie wydawane z urzędu.

Wspomniane już wcześniej prawo wierzyciela do informacji o rachunkach bankowych dłużnika, ma zostać zapewnione przez uczynienie Ministra Sprawiedliwości organem ds. informacji w rozumieniu art. 4 pkt 13 i art. 14 rozporządzenia nr 655/2014. Regulacje związane z omawianym zadaniem Ministra – i to zarówno w przypadku wydawania europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunkach bankowych przez sądy polskie, jak i przez sądy innych państw członkowskich – ujęte zostały w art. 1144⁶. W szczególności w § 3 przewidziana została opłata ryczałtowa za udzielenie informacji przez Ministra Sprawiedliwości, od której uiszczenia ma być uzależnione podjęcie czynności w celu pozyskania informacji poszukiwanych przez wierzyciela. Ostatecznie sposób uiszczenia oraz wysokość tej opłaty Minister określi w akcie wykonawczym, kierując się m.in. wysokością kosztów ponoszonych z tytułu dostępu do systemu „Ognivo” (system wymiany informacji online), którego operatorem jest Krajowa Izba Rozliczeniowa.

Europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym, podobnie jak postanowienie o odmowie wydania takiego nakazu będą doręczane wyłącznie wnioskodawcy, czyli wierzycielowi (art. 1144⁷). Ponadto art. 1144⁸ przesądza, że niezależnie od stosunkowo długiego terminu zaskarżenia wynikającego z art. 21 rozporządzenia nr 655/2014 (30 dni), właściwym środkiem odwoławczym od postanowienia o odmowie wydania europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym będzie zażalenie. Jednocześnie art. 1144⁹ rozstrzyga, że wymagane przez rozporządzenie nr 655/2014 oświadczenia dotyczące zabezpieczenia środków banki (spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe) przekazywać będą komornikom, którzy mają

być organami odpowiedzialnymi za wykonanie tak nakazów wydawanych w kraju. Komornicy będą też powołani do ustalenia ewentualnych kwot wyłączonych z zabezpieczenia zgodnie z niewymagającym transpozycji postanowieniem art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 655/2014 oraz do dokonywania czynności polegających na zwolnieniu od zajęcia sum przekraczających kwotę podlegającą zabezpieczeniu (w sytuacji gdy wierzyciel uzyskał zabezpieczenie na kilku rachunkach lub kilka nakazów na zabezpieczenie tego samego roszczenia) – art. 1144¹⁰.

Art. 1144¹¹ § 1 stanowi, że sąd, który wydał europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym, zachowuje właściwość w sprawach związanych z: zaskarżeniem przez dłużnika wydania lub wykonania takiego nakazu, wnioskiem wierzyciela o zmianę wykonania nakazu wobec zastosowania wymaganych prawem wyłączeń w przypadku innego rachunku dłużnika, a także złożeniem przez dłużnika kaucji w celu uchylenia zajęcia rachunku bankowego. We wskazanych kwestiach sądy mają orzekać na posiedzeniach niejawnych (art. 1144¹¹ § 2). Zarazem art. 1144¹² doprecyzowuje, że w powyższych sprawach środkiem odwoławczym ma być również zażalenie. Wreszcie, art. 1144¹³ uściśla, że osobie trzeciej, której prawa zostały naruszone na skutek wykonania europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym, przysługuje powództwo na zasadzie odpowiednio stosowanych przepisów art. 841 i art. 843 § 1 i 3 (powództwo o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji).

Do europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunkach bankowych wydanych w innych państwach członkowskich stosowane będą przepisy księgi czwartej k.p.c. („Uznanie i wykonanie niektórych orzeczeń sądów państw członkowskich Unii Europejskiej oraz pochodzących z tych państw ugód i dokumentów urzędowych”) – art. 1153¹³ § 2. Wykonanie takich nakazów w Polsce zasadniczo nie będzie się różniło od wykonania europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym wydanego przez sąd krajowy. Z uwagi na przepisy rozporządzenia nr 655/2014 nakazy „zagraniczne” będą podlegały automatycznemu wykonaniu (art. 1153^{15a}). W tym zakresie odpowiednie zastosowanie znajdą przedstawione już przepisy art. 1144³, art. 1144⁹, art. 1144¹² i art. 1144¹³, zaś organem właściwym w rozumieniu licznych przepisów rozporządzenia nr 655/2014 będzie komornik, analogicznie zresztą jak w przypadku nakazów wydawanych w Polsce (por. art. 1144¹⁰). Z kolei właściwość sądu w sprawach związanych z europejskimi nakazami zabezpieczenia na rachunkach bankowych wydanymi w innych państwach członkowskich została określona przez odwołanie się do miejsca, w którym ma siedzibę bank wskazany w nakazie.

Zmianom wprowadzanym w k.p.c. towarzyszy nowelizacja ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, która wiąże się przede wszystkim z faktem, że to komornikom powierzone zostanie wykonywanie europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunkach bankowym, jak również do nich należeć będzie dokonywanie innych czynności zastrzeżonych w rozporządzeniu nr 655/2014 dla organu właściwego.

Ponadto zmienione zostaną przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, albowiem uczynienie Ministra Sprawiedliwości organem ds. informacji pociąga za sobą konieczność zapewnienia mu dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową, a w szczególności możliwości uzyskiwania – za pośrednictwem centralnej informacji o rachunkach – tzw. zbiorczych informacji, w tym odnoszących się do rachunków posiadaczy niebędących osobami fizycznymi.

Ostatnią ze zmienianych ustaw jest ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Na gruncie tej ustawy ustalona zostanie opłata stała w wysokości 100 zł za wydanie, zmianę lub uchylenie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym.

Opiniowana ustawa wejdzie w życie z dniem 18 stycznia 2017 r. Data ta jest skorelowana z datą, od której ma być stosowane rozporządzenie nr 655/2014.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt został wniesiony przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 1048). Jego pierwsze czytanie odbyło się na 31. posiedzeniu Sejmu w dniu 1 grudnia 2016 r., po czym został on skierowany do dalszych pracy w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Komisja rozpatrzyła przedłożenie w dniu 6 grudnia 2016 r. i w przyjętym sprawozdaniu zarekomendowała uchwalenie projektowanej ustawy wraz z poprawkami redakcyjnymi oraz korektami zmierzającymi do dostosowania projektu do wymogów płynących z Zasad techniki prawodawczej (druk nr 1113). Komisja uwzględniła konsekwencje wcześniejszego uchwalenia dwóch innych ustaw, tj. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw, które to nowelizują niektóre z przepisów zmienianych opiniowaną ustawą i które wejdą w życie w innym terminie niż termin przewidziany w art. 6 ustawy.

Drugie czytanie projektu miało miejsce w trakcie 32. posiedzenia Sejmu w dniu 13 grudnia 2016 r. Ponieważ nie zgłoszono żadnych wniosków legislacyjnych, Sejm uchwalił ustawę w kształcie zaproponowanym przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

III. Uwaga szczegółowa

Mechanizm określania opłaty, którą Minister Sprawiedliwości będzie pobierał z tytułu udzielania informacji o rachunkach bankowych może budzić zastrzeżenia natury konstytucyjnej, a mianowicie: z punktu widzenia zachowania standardu z art. 217 ustawy zasadniczej. W myśl powołanego wzorca, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. W świetle ugruntowanej linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego, opłaty pobierane przez podmioty publiczne należy traktować właśnie jako daniny publiczne. W konsekwencji zatem w akcie normatywnym rangi ustawowej musi zostać ustalona co najmniej ich maksymalna wysokość (zasada wyłączności ustawowej – tak np. orzeczenie z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

Tymczasem w art. 1 w pkt 1, w art. 1144⁶ w § 3 w zdaniu pierwszym przesądzony został jedynie ryczałtowy charakter opłaty, jaką Minister Sprawiedliwości będzie pobierał za czynności wykonywane w ramach zadań powierzonych mu jako organowi ds. informacji w rozumieniu rozporządzenia nr 655/2014. Natomiast sama wysokość omawianej opłaty ma zostać określona w rozporządzeniu wydanym na podstawie dodawanego art. 1144⁶ § 5.

W związku z tym wskazane jest uzupełnienie treści art. 1144⁶ § 3 o postanowienie odnoszące się do maksymalnego pułapu opłaty za udzielenie informacji, którego Minister Sprawiedliwości nie będzie mógł przekroczyć w rozporządzeniu.

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko