KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

BL-112-252-TK/15 Warszawa, 21 lipca 2015 r.

INFORMACJA PRAWNA O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z 14 KWIETNIA 2015 R. (SYGN. AKT P 45/12) DOTYCZĄCYM USTAWY Z DNIA 29 SIERPNIA 1997 R. - PRAWO BANKOWE

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 2015 r. (sygn. akt P 45/12) dotyczy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128). Jego sentencja została ogłoszona 23 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 559, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 4A, poz. 47.

II. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Treść sentencji

TK orzekł, że art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Stan faktyczny i prawny

Przepisy art. 96-98 ustawy - Prawo bankowe przewidują, że banki mogą, na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych, wystawiać bankowe tytuły egzekucyjne. Bankowy tytuł egzekucyjny (b.t.e.) może być podstawą egzekucji prowadzonej według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności przeciwko osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonywała czynności bankowej albo jest dłużnikiem banku z tytułu zabezpieczenia wierzytelności banku wynikającej z czynności bankowej i złożyła pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji oraz gdy roszczenie objęte tytułem wynika bezpośrednio z tej czynności bankowej lub jej zabezpieczenia. Wniosek banku o nadanie klauzuli wykonalności sąd rozpoznaje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jego złożenia.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-93-38, fax 22 694-91-06, e-mail: Marek.Jarentowski@senat.gov.pl

B.t.e. jest jednym z występujących w obrocie prawnym tytułów egzekucyjnych, wymienionym w art. 777 § 1 pkt 3 K.p.c., zgodnie z którym tytułami takimi są „inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej". B.t.e. „służą wyegzekwowaniu wierzytelności w sytuacji, w której dłużnik nie wywiązuje się należycie ze swoich obowiązków względem banku. Tak więc klient banku wyraża zgodę na egzekwowanie swego zadłużenia - bez konieczności zasądzenia roszczenia w postępowaniu jurysdykcyjnym - w razie niedotrzymania warunków umowy". Przywilej banków w postaci możliwości wystawiania b.t.e. polega na tym, że brak jest wymogu zachowania notarialnej formy oświadczenia dłużnika, a wierzytelności można egzekwować z pominięciem fazy postępowania rozpoznawczego przed sądem. Sąd nadając tytuł wykonawczy potwierdza tylko prawidłowość sporządzenia b.t.e. Uprawnienia takiego nie posiada natomiast klient w stosunku do banku. Klient musi dochodzić swych wierzytelności od banku w drodze regularnego procesu cywilnego.

3. Wzorce konstytucyjne

Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. „[Z]asada równości (…) nakazuje równe (według jednakowej miary - bez zróżnicowania zarówno dyskryminującego, jak i faworyzującego) traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się daną cechą relewantną (istotną) w równym stopniu. Zarazem oznacza to dopuszczalność odmiennego (różnego) traktowania podmiotów, które się cechą relewantną (istotną) nie charakteryzują". Zasada ta „nie ma charakteru bezwzględnego i dopuszczalne są wyjątki od niej, z tym że regulacje prawne różnicujące traktowanie podmiotów podobnych powinny spełniać test relewantności (istotności) i proporcjonalności", a ponadto powinny pozostawać „w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych". W niniejszej sprawie TK badał jedynie zgodność zaskarżonych przepisów z zasadą równości w relacjach bank-klient.

4. Istota problemu konstytucyjnego

„[B]ank i jego klient są stronami prywatnoprawnego (cywilnego) stosunku zobowiązaniowego wynikającego z czynności bankowej. W takim stosunku zawsze występuje wierzyciel i dłużnik (w wypadku zobowiązań wzajemnych każda ze stron jest jednocześnie wierzycielem i dłużnikiem), którzy mają różne obowiązki i prawa, ale ich relacja jest zawsze oparta na zasadzie prawnej (formalnej) równości stron i autonomii woli

(…). Bycie stroną prywatnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, opartego ze swej natury na prawnej równości stron, jest wspólną relewantną cechą banku i jego klienta, która uzasadnia ich równe traktowanie.

Z uwagi na występujące między formalnie równymi podmiotami obrotu gospodarczego istotne różnice ekonomiczne i wynikającą z nich różną siłę na rynku, ustawodawca wprowadza specjalne instrumenty prawne, mające chronić słabszego uczestnika obrotu przed przewagą silniejszego, kosztem ograniczenia swobody umów. Szczególnie rozbudowana jest ochrona konsumentów (…). Uniwersalnym sposobem ochrony słabszego jest odwołanie się do klauzuli zasad współżycia społecznego (…) oraz instytucja wyzysku".

„Tymczasem banki, mimo ich, co do zasady, silniejszej pozycji na rynku, korzystają w relacjach z klientami z licznych przywilejów, z których największym jest b.t.e. Prawo wystawienia, na podstawie własnych ksiąg i innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych oraz pisemnego oświadczenia klienta o poddaniu się egzekucji, własnego tytułu egzekucyjnego, oznacza, że bank nie musi, tak jak klient, dochodzić swoich roszczeń wobec klienta, wynikających z czynności bankowych, przed sądem. Nie musi sporządzać pozwu, wnosić sądowej opłaty stosunkowej, gromadzić i przedstawiać dowodów. Występuje tylko do sądu z wnioskiem o nadanie swojemu tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności (za opłatą w kwocie 50 zł).

Nadanie klauzuli wykonalności, które powinno nastąpić w ciągu trzech dni od złożenia wniosku, jest w istocie czystą formalnością. Sąd (…) bada tylko, czy roszczenie objęte b.t.e. wynika z czynności bankowej, dokonanej bezpośrednio przez bank z osobą, przeciwko której skierowany jest tytuł egzekucyjny lub z zabezpieczenia tej czynności i czy dłużnik poddał się egzekucji w drodze oświadczenia woli spełniającego wymagania określone w art. 97 ust. 2 prawa bankowego oraz czy b.t.e. został sporządzony zgodnie z przepisami art. 96 ust. 2 prawa bankowego. Sąd klauzulowy nie ma natomiast kognicji w zakresie badania istnienia, wysokości i wymagalności roszczenia. Nie są możliwe w postępowaniu klauzulowym ustalenia i ocena o charakterze merytorycznym, w szczególności sprawdzenie, czy bank ma rzeczywiście roszczenia do klienta, czy ma je w określonej wysokości lub czy wynikają one z czynności bankowych (umów), na które powołuje się bank.

Dłużnik na tym etapie dochodzenia roszczeń przez bank nie ma środków obrony. Formalnie może odwołać się od postanowienia sądu o nadaniu b.t.e. klauzuli wykonalności, lecz w praktyce jest to niewykonalne, gdyż żaden przepis nie przewiduje obowiązku banku

zawiadomienia dłużnika o wystawieniu b.t.e. i o wniesieniu wniosku o nadanie mu klauzuli wykonalności ani obowiązku sądu zawiadomienia go o wszczęciu postępowania klauzulowego lub nadaniu klauzuli wykonalności.

Uzyskanie klauzuli wykonalności dla b.t.e. umożliwia wszczęcie przeciwko dłużnikowi egzekucji komorniczej. Dłużnik z reguły dowiaduje się o istnieniu tytułu wykonawczego przeciwko niemu w momencie wszczęcia egzekucji przez komornika. Jedynym realnym środkiem jego obrony jest w tej sytuacji wniesienie powództwa przeciwegzekucyjnego (…). Wniesienie tego powództwa wymaga sporządzenia pozwu i wniesienia opłaty stosunkowej na ogólnych zasadach (5% od wartości roszczenia) i oznacza obarczenie wyłącznie dłużnika ciężarem dowodzenia przed sądem okoliczności uzasadniających pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności w całości lub w części. Trzeba przy tym zauważyć, że postępowanie zainicjowane wniesieniem tego powództwa toczy się w warunkach prowadzonej przeciwko dłużnikowi egzekucji, a więc zajęcia jego majątku".

„Nie ulega wątpliwości, że b.t.e. stanowi wyjątkowy przywilej prawny banku. Dokument ten, pochodzący od prywatnego podmiotu gospodarczego, zastępuje orzeczenie sądu, wydawane po przeprowadzeniu przez sąd postępowania, w którym pozwanemu dłużnikowi przysługują liczne gwarancje zabezpieczające równość stron postępowania. Bank jest więc tutaj dosłownie sędzią we własnej sprawie (…) i *de facto* podmiotem wymiaru sprawiedliwości, który - zgodnie z art. 175 Konstytucji - sprawują wyłącznie sądy. Żaden inny podmiot, także państwowy, nie ma uprawnienia podobnego do b.t.e.".

„Najistotniejsze jest jednak to, że dokonanie czynności bankowej jest, co jasno wynika z oświadczenia Prezesa ZBP wygłoszonego na rozprawie, uzależniane przez bank od podpisania przez klienta oświadczenia o poddaniu się egzekucji. Klient, chcąc uzyskać np. kredyt, jest więc przymuszony do podpisania tego oświadczenia, często - wbrew zaleceniom Kodeksu etyki bankowej (przyjętego na XXV Walnym Zgromadzeniu ZBP 18 kwietnia 2013 r.) - «ukrytego» wśród postanowień umowy bankowej".

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

TK orzekł, że zakwestionowane przepisy tracą moc obowiązującą z dniem 1 sierpnia 2016 r. „Utrata mocy obowiązującej tych przepisów z dniem publikacji niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw byłaby niewskazana, gdyż mogłyby z tego wyniknąć wielorakie negatywne konsekwencje, w tym w postaci wtórnej niekonstytucyjności".

IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY *DE LEGE FERENDA*)

Niniejszy wyrok eliminuje z porządku prawnego dwa przepisy mające podstawowe znaczenie dla całej instytucji b.t.e. i przekreśla w istocie całą tę instytucję. Będzie to miało, jak można sądzić, doniosłe skutki nie tylko dla banków i ich klientów, ale też dla sądów i - szerzej - dla systemu prawnego. (…). Trybunał (…) uznaje zatem za niezbędną interwencję ustawodawcy, przy czym nie do Trybunału (…) należy ocena celowości, racjonalności i merytorycznej trafności konkretnych regulacji ustawodawcy, nie może mu więc wskazywać konkretnych rozwiązań. Ustawodawca powinien przeprowadzić w tym zakresie odpowiednie analizy i wybrać optymalne rozwiązanie, ważąc interesy banków jako wierzycieli, ich dłużników oraz państwa, którego sądy rozstrzygają sprawy sporne". TK „dostrzega możliwość istnienia w systemie prawnym instrumentów maksymalnie ułatwiających bankom egzekwowanie ich wierzytelności, jednakże nie może to być rozwiązanie tak krzywdzące dla klientów jak b.t.e.

W szczególności konieczne jest wydanie odpowiednich przepisów intertemporalnych, które uregulują sposób zakończenia spraw wszczętych wydaniem b.t.e. na podstawie zakwestionowanych przepisów przed utratą ich mocy obowiązującej".

TK podkreślił, że zakwestionowane przepisy „zachowują (…) moc obowiązującą przez ponad rok od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, chyba że wcześniej zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę, co byłoby bardzo pożądane ze względu na kwestię wznawiania postępowań na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. Odroczenie ma ten skutek, że w okresie odroczenia przepisy te (o ile wcześniej nie zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę), mimo obalenia w stosunku do nich domniemania konstytucyjności, powinny być stosowane przez ich adresatów, w tym przez sądy (…). Tym samym niniejszy wyrok określa skutki na przyszłość, choć Trybunał (…) jest świadom, że posłużenie się taką techniką oznacza w praktyce, po pierwsze, stosowanie przepisu, co do którego oficjalnie stwierdzono, iż jest on niekonstytucyjny (…), po wtóre zaś, to, iż problem ewentualnego wznowienia postępowań wystąpi dopiero po upływie terminu odroczenia (…). Zarówno podczas stosowania uznanych za niekonstytucyjne przepisów o b.t.e. w okresie odroczenia utraty ich mocy obowiązującej, jak i podczas rozpatrywania ewentualnych spraw o wznowienie postępowań po upływie okresu odroczenia, a także w trakcie tworzenia przepisów intertemporalnych właściwe organy powinny mieć na uwadze, w kontekście zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, że w następstwie niniejszego

wyroku prywatnoprawne podmioty, jakimi są banki, utraciły istotne uprawnienie służące ochronie ich interesów oraz interesów deponentów".

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

W Sejmie złożono trzy poselskie inicjatywy ustawodawcze mające na celu zniesienie b.t.e. przy czym dwie z nich wniesiono zaraz po ogłoszeniu wyroku TK (druk nr 3426 z 17 kwietnia 2015 r., druk 3425 z 15 maja 2015 r.), a jedną z nich na długo przed wydaniem wyroku przez TK (druk 1441 z 11 kwietnia 2013 r.). W sprawozdaniu podkomisji z 7 lipca 2015 r. dotyczącym wszystkich trzech druków proponuje się uchylenie art. 96-98 Prawa bankowego oraz art. 786^2 K.p.c. Oznacza to całkowitą likwidację b.t.e. W konsekwencji zaproponowano też uchylenie odniesień do b.t.e. w przepisach kilku innych ustaw. Pozostawia się bankom, jako wierzycielom, możliwość korzystania z innych instytucji i środków prawnych dostępnych w polskim systemie prawa innym wierzycielom. Przewiduje się też przepis przejściowy przewidujący, że do prowadzenia egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

TK wskazywał, że negatywna ocena, a w konsekwencji likwidacja b.t.e. nie wyklucza możliwości „istnienia w systemie prawnym instrumentów maksymalnie ułatwiających bankom egzekwowanie ich wierzytelności, jednakże nie może to być rozwiązanie tak krzywdzące dla klientów jak b.t.e.". Wszystkie trzy propozycje poselskie zakładają jednak całkowite zniesienie b.t.e. Jedynie Rząd w swoim stanowisku z października 2013 r. do pierwszego z tych poselskich projektów sprzeciwiał się z likwidacji b.t.e., nie proponując jednak jakiegokolwiek rozwiązania, które usuwałoby, znane już wówczas wątpliwości do b.t.e. natury konstytucyjnej. Obecnie wszystko wskazuje na to, że ustawa znosząca b.t.e. zostanie dziś lub w ciągu najbliższych dni uchwalona przez Sejm i przekazana do Senatu.

W związku z powyższym podejmowanie senackiej inicjatywy ustawodawczej jest zbędne.

Opracował: Marek Jarentowski