



Bankowy tytuł egzekucyjny usunięty z przepisów Prawa bankowego

Paweł Tański

Radca prawny

Doktorant w INP PAN

Z dniem 27 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1854), uchylająca przepisy art. 96-98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 128 ze zm.), regulujące dotychczas instytucję bankowego tytułu egzekucyjnego należącą do szczególnych uprawnień przysługujących bankom.

Wyżej wymieniona ustawa nowelizująca zmieniła również szereg innych ustaw, w których występowały odwołania do regulacji Prawa bankowego w zakresie bankowych tytułów egzekucyjnych, jak również uchyliła art. 786² Kodeksu postępowania cywilnego wyznaczający zakres kognicji sądu w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu. Wraz z wejściem w życie omawianej ustawy nowelizującej, z systemu prawnego wyeliminowany został także art. 29a ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.), na podstawie którego spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe dysponowały instrumentem analogicznym do bankowego tytułu egzekucyjnego, tj. możliwością wystawiania tytułów egzekucyjnych kasy. Jednocześnie, w art. 11 ww. ustawy nowelizującej, ustawodawca przewidział stosowne zasady intertemporalne na okres przejściowy, zgodnie z którymi:

- postępowanie w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej podlega umorzeniu, z tym że jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy wydano postanowienie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, dalsze



postępowanie w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności toczy się według przepisów dotychczasowych,

- bankowy tytuł egzekucyjny, któremu nadano klauzulę wykonalności na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowuje moc tytułu wykonawczego także po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Ponadto, w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.) w art. 13 dodano ust. 1a, przewidujący, iż w sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 Prawa bankowego opłata stosunkowa wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 1000 złotych.

Omawiana ustawa nowelizująca Prawa bankowe z dnia 25 września 2015 r. została uchwalona w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12, w którym to wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości) przepisów art. 96 ust. 1 oraz art. 97 ust. 1 Prawa bankowego dotyczących wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych i prowadzenia egzekucji w oparciu o nie. W wyroku tym, wydanym w następstwie przedstawienia Trybunałowi pytań prawnych przez Sąd Rejonowy w Koninie, Trybunał stwierdził zatem niekonstytucyjność dwóch przepisów mających podstawowe znaczenie dla instytucji b.t.e., czym w istocie przekreślił możliwość funkcjonowania w systemie prawnym całej instytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, posiadanie przymiotu strony prywatnoprawnego stosunku zobowiązaniowego opartego na zasadzie prawnej równości stron, stanowi wspólną, relewantną cechę banków i ich klientów, która uzasadnia równe traktowanie wspomnianych podmiotów. Trybunał podkreślił, że ze względu na istniejące w praktyce obrotu pomiędzy formalnie równymi podmiotami znaczne różnice ekonomiczne i odmienną pozycję rynkową, ustawodawca z reguły wprowadza szczególne regulacje prawne mające chronić przede wszystkim słabszych uczestników obrotu. Tymczasem bankom, będącym z zasady podmiotami o silnej pozycji rynkowej (jedni z najbogatszych i najsilniejszych przedsiębiorców), przysługują w relacjach z klientami liczne przywileje, z których najważniejszym był b.t.e. Dzięki temu przywilejowi banki nie musiały bowiem, w odróżnieniu od klientów, dochodzić swoich roszczeń wynikających z czynności bankowych poprzez postępowania sądowe, nie musiały ponosić opłat stosunkowych, gromadzić i przedstawiać dowodów na poparcie swych twierdzeń. Wystarczające

było wystąpienie do sądu z wnioskiem o nadanie wystawionemu we własnym zakresie bankowemu tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności (za opłatą 50 zł), której nadanie stanowiło formalność, choćby ze względu na ograniczony zakres kognicji sądu w postępowaniu klauzulowym (brak możliwości badania istnienia, wysokości, czy wymagalności roszczenia), co następnie umożliwiało prowadzenie egzekucji przeciwko klientowi banku. Trybunał stwierdził, że na tym etapie dochodzenia roszczeń przez bank, dłużnicy nie mieli w praktyce możliwości obrony. Jedynym rzeczywistym środkiem obrony przysługującym klientom, lecz już po nadaniu b.t.e. klauzuli wykonalności i wszczęciu egzekucji, było powództwo przeciwegzekucyjne, którego wytoczenie wymagało od klienta sporządzenia pozwu, wniesienia opłaty stosunkowej na zasadach ogólnych (5% wartości roszczenia) i obarczało go ciężarem dowodzenia przed sądem okoliczności uzasadniających pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności. Postępowanie w tym zakresie toczyło się jednak w warunkach prowadzonej przeciw klientowi banku egzekucji. Trybunał uznał, że w związku z istnieniem instytucji b.t.e. banki prowadzące działalność czysto komercyjną stawały się sędzią we własnej sprawie, zaś nawet podmioty państwowe nie dysponowały uprawnieniami podobnymi do b.t.e. i nie były tak uprzywilejowane pod względem procesowym. W ocenie TK, banki niezasadnie argumentują swe szczególne przywileje posiadaniem statusu instytucji zaufania publicznego, gdyż twierdzenie o jego posiadaniu nie znajduje żadnych podstaw prawnych. Charakter banków jako instytucji zaufania publicznego ma wymiar jedynie pozanormatywny i oparty jedynie na faktach, a związany m.in. z tym, że banki, organizując obrót gospodarczy, mają istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu gospodarczego i gwarantują bezpieczeństwo depozytów swoich klientów, pozostając równocześnie pod szczególnym nadzorem państwa. Trybunał podkreślił, że podstawową formę dbałości banków o dobrą kondycję finansową oraz stan depozytów powinno stanowić zachowanie rozwagi w udzielaniu kredytów. Banki mogą korzystać również z szerokiego wyboru instrumentów zabezpieczających ich roszczenia (choć nie zawsze tak komfortowych jak b.t.e.), czego przykładem może być weksel *in blanco*, który ułatwia i przyspiesza dochodzenie roszczeń, przy zachowaniu większej równowagi między stronami niż w przypadku b.t.e. Trybunał zakwestionował również tezę obrońców b.t.e., że warunkiem wystawienia b.t.e było uzyskanie dobrowolnego oświadczenia klientów o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. Jak pokazała bowiem praktyka, samo dokonanie czynności bankowej było często wręcz uzależniane od złożenia przez klienta tego typu oświadczenia, zatem wątpliwa stawała się jego dobrowolność.

Nie uwzględniono także argumentu, że brak jest istotnych różnic pomiędzy b.t.e. a aktem notarialnym jako tytułem egzekucyjnym, czy innymi pozasądowymi tytułami egzekucyjnymi z art. 777 Kodeksu postępowania cywilnego. W odróżnieniu od b.t.e., żaden z tych tytułów nie jest bowiem wystawiany przez samego wierzyciela, a oświadczenie o poddaniu się egzekucji w formie aktu notarialnego sporządza notariusz, który jest organem ochrony prawnej, działającym bezstronnie i z najwyższą starannością zawodową. Mając na względzie powyższe, Trybunał uznał, że uprawnienie banków do wystawiania b.t.e. – jako nadmiernie dolegliwe dla klientów – narusza konstytucyjną zasadę równości w stosunkach banków z ich klientami i powinno zostać wyeliminowane z systemu prawnego. Jednocześnie, ponieważ w ocenie Trybunału, utrata mocy obowiązującej przepisów o b.t.e. z dniem publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw byłaby niewskazana (z uwagi na różnorodne negatywne konsekwencje, w tym w postaci możliwości wystąpienia wtórnej niekonstytucyjności), Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów do dnia 1 sierpnia 2016 r. Ustawodawca zdecydował się jednak na wcześniejszą interwencję w tym zakresie, skutkiem czego jest uchylenie zakwestionowanych przepisów o b.t.e. (oraz przepisów z nimi powiązanych lub analogicznych) z mocą obowiązującą od dnia 27 listopada 2015 roku.

Wypada zasygnalizować, że instytucje prawne pozwalające bankom dochodzić swych wierzytelności wobec klientów w sposób uproszczony, z pominięciem sądowego postępowania rozpoznawczego, w różnych formach funkcjonowały w polskim systemie prawnym już od dwudziestolecia międzywojennego (takie rozwiązania zawierała ustawa z dnia 24 marca 1933 r. o ułatwieniach dla instytucji kredytowych, przyznających dłużnikom ulgi w zakresie wierzytelności rolniczych). Tego typu instytucje funkcjonowały także w systemie prawnym okresu PRL. Poprzedniczka obecnie obowiązującego Prawa bankowego, tj. ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe, w art. 53 ust. 2 stanowiła, że wyciągi z ksiąg banków, oraz inne dokumenty związane z dokonywaniem czynności bankowych, stwierdzające zobowiązania na rzecz tych banków i zaopatrzone w oświadczenie, że oparte na nich roszczenia są wymagalne, mają moc tytułów wykonawczych, bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności. Egzekucja należności stwierdzonych tymi dokumentami mogła odbywać się według wyboru banku, w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego bądź w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Konstytucyjność omawianych rozwiązań była badana przez Trybunał Konstytucyjny także w poprzednich latach. W orzeczeniu

z dnia 16 maja 1995 r., sygn. akt K 12/93, Trybunał stwierdził, że art. 53 ust. 2 przytoczonej powyżej ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe, w zakresie, w jakim nadawał moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania sądowych klauzul wykonalności dokumentom w tym przepisie wymienionym, w odniesieniu do roszczeń banku wynikających z wierzytelności nabytych przezeń na podstawie czynności prawnych z dotychczasowym wierzycielem nie będącym bankiem z pominięciem zgody dłużnika na egzekwowanie należności w trybie przewidzianym w powyższym przepisie - naruszał zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przez nadmierną ingerencję w zasadę stabilności stosunków umownych i był niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W pozostałym zakresie przepis ten był według TK zgodny z ówczesnie obowiązującymi regulacjami konstytucyjnymi, stanowiącymi wzorce kontroli. Z kolei w wyroku z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04, Trybunał orzekł, iż art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe był zgodny z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) w związku z art. 76 (ochrona konsumentów) obecnie obowiązującej Konstytucji RP i nie był niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawa). W marcu 2011 r. zaś Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 95 ust. 1 Prawa bankowego w części, w jakiej przepis ten nadawał 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 (por. wyrok TK z dnia 15 marca 2011 r., sygn. akt P 7/09).

Przeciwko wyeliminowaniu z systemu prawnego bankowych tytułów egzekucyjnych występował Związek Banków Polskich, Narodowy Bank Polski i Komisja Nadzoru Finansowego. ZBP podkreślał, że bankowy tytuł egzekucyjny w istotny sposób upraszczał, przyspieszał i czynił tańszym postępowanie egzekucyjne oraz, że był on stosowany w sprawach niespornych, gdzie brak wątpliwości co do zasadności dochodzonego roszczenia. Związek wskazywał, że liczba przypadków, w których b.t.e. po nadaniu mu klauzuli wykonalności był kwestionowany była absolutnie znikoma. W ocenie ZBP, b.t.e. funkcjonował również w interesie klientów, albowiem ograniczał on dodatkowe wysokie koszty po ich stronie, w tym koszty postępowań sądowych, czy aktów notarialnych o poddaniu się egzekucji, jak również zapewniał odciążenie sądów, czy też przyczyniał się do zwiększania bezpieczeństwa środków deponowanych w bankach. Pomysł zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych popierał natomiast Prezes Urzędu Ochrony



Konkurencji i Konsumentów, w celu przystosowania ich do aktualnych standardów ochrony konsumentów.

Wobec dokonanych przez ustawodawcę zmian legislacyjnych, banki będą musiały dostosować swoją praktykę do nowego otoczenia prawnego. Niektórzy sygnalizują, że banki będą zmuszone stosować nowe, droższe instrumenty prawne zabezpieczające ich interesy w stopniu zbliżonym do b.t.e., jak np. notarialne oświadczenia klientów o poddaniu się egzekucji, których koszty i tak ostatecznie będą ponosić klienci. Nowa sytuacja, w której znalazły się banki, może również spowodować rozwój współpracy banków z firmami windykacyjnymi.