



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 września 2015 r.

## **Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 1104)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa przedłożona Senatowi ma na celu dostosowanie systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt P 45/12. Rozstrzygnięcie Trybunału dotyczyło art. 96 ust. 1 oraz art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, a więc przepisów, które przyznają bankom możliwość wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych (dalej jako b.t.e.) i zarazem przesądzają, że tytuły takie – po nadaniu im klauzuli wykonalności przez sąd – mogą stanowić podstawę egzekucji wobec osób, które bezpośrednio z bankiem dokonywały czynności bankowych albo są dłużnikami banku z tytułu zabezpieczenia wierzytelności banku wynikających z czynności bankowych. Warunkiem w takim przypadku jest jedynie to, by dłużnik złożył uprzednio pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji i aby roszczenie objęte b.t.e. wynikało bezpośrednio z czynności bankowej lub jej zabezpieczenia.

TK uznał powyższe rozwiązania za sprzeczne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, bank i jego klient są stronami prywatnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, opartego ze swej natury na prawnej równości obu podmiotów. Trybunał zauważył wszakże, iż ze względu na występujące między formalnie równymi podmiotami obrotu gospodarczego istotne różnice ekonomiczne i wynikającą z nich różną siłę na rynku, ustawodawca wprowadza czasami specjalne instrumenty prawne, mające chronić słabszą stronę przed przewagą silniejszego uczestnika obrotu, kosztem ograniczenia swobody umów. Szczególnie rozbudowana jest ochrona konsumentów. Ponadto uniwersalnym sposobem ochrony słabszego jest odwołanie się do klauzuli zasad współżycia społecznego oraz instytucja wyzysku.

Nie można tego jednak odnieść do b.t.e., gdyż banki mają silniejszą pozycję na rynku. 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 przy tym, że bank nie musi, tak jak klient, dochodzić swoich roszczeń przed sądem. Nie musi sporządzać pozwu, wносить sądowej opłaty stosunkowej, gromadzić i przedstawiać dowodów. Występuje tylko do sądu z wnioskiem o nadanie swojemu tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności. Nadanie tej klauzuli jest z kolei czystą formalnością. Sąd bada bowiem wyłącznie, 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 oraz czy b.t.e. został sporządzony zgodnie z 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, nade wszystko sprawdzenie, czy bank ma rzeczywiście roszczenia do danego klienta, czy ma je w dochodzonej wysokości bądź też czy wynikają one z czynności bankowych (umów), na które powołuje się bank. Co równie ważne: 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, ponieważ żaden przepis nie przewiduje obowiązku banku zawiadomienia dłużnika o wystawieniu b.t.e. i o wniesieniu wniosku o nadanie mu klauzuli wykonalności. Także sąd nie ma obowiązku zawiadomienia o wszczęciu postępowania klauzulowego czy też o nadaniu klauzuli wykonalności. Dłużnik z reguły dowiadyuje się o istnieniu tytułu wykonawczego przeciwko niemu w chwili wszczęcia egzekucji przez komornika. Jedynym realnym środkiem obrony staje się dla niego wówczas wniesienie powództwa przeciwegzekucyjnego. Tyle że to wymaga, po pierwsze, sporządzenia pozwu, po drugie uiszczenia opłaty stosunkowej na ogólnych zasadach (czyli 5% od wartości roszczenia). Jednocześnie to właśnie na dłużniku spoczywa ciężar dowodzenia przed sądem okoliczności uzasadniających pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności w całości lub w części. Nie wolno również zapominać, że postępowanie zainicjowane wniesieniem powództwa przeciwegzekucyjnego toczy się w warunkach prowadzonej przeciwko dłużnikowi egzekucji, co zazwyczaj wiąże się z zajęciem jego majątku.

Jak skonkludował wobec powyższego Trybunał, b.t.e. stanowi wyjątkowy przywilej prawny banku. Dokument ten, pochodzący od prywatnego podmiotu gospodarczego, zastępuje

orzeczenie sądu, które na ogół zapada po przeprowadzeniu przez sąd stosownego postępowania opartego na zasadzie równości stron. Bank jest zatem dosłownie sędzią we własnej sprawie i *de facto* podmiotem wymiaru sprawiedliwości, który – według art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawują tylko sądy. Żaden inny podmiot, także państwowy, nie ma uprawnień podobnego do b.t.e.

TK określił termin utraty mocy obowiązującej art. 96 ust. 1 oraz art. 97 ust. 1 Prawa bankowego (1 sierpnia 2016 r.). Decyzję w tym zakresie Trybunał umotywował koniecznością wydania odpowiednich przepisów intertemporalnych, które uregulują sposób zakończenia spraw wszczętych wydaniem b.t.e. W uzasadnieniu podniesiono również, że wyrok eliminuje z porządku prawnego dwa przepisy mające podstawowe znaczenie dla całej instytucji b.t.e. i przekreśla w istocie całą tę instytucję. To z kolei będzie musi mieć doniosłe skutki nie tylko dla banków i ich klientów, ale też dla sądów i – szerzej – dla całego systemu prawnego.

Kierując się przytoczoną argumentacją, Sejm uchwalił ustawę, która uchyla art. 96–98 oraz uwzględnia konsekwencję tego zabiegu legislacyjnego na gruncie art. 48k ust. 2 Prawa bankowego (art. 1 pkt 1 i 4). Ustawa ustanawia ponadto procedurę restrukturyzacji zadłużenia (art. 1 pkt 3, art. 75c) oraz nowelizuje w związku z tym art. 75 ust. 1 Prawa bankowego (art. 1 pkt 2).

Na mocy art. 2 ustawy uchyla się art. 786<sup>2</sup> ustawy z dnia 1964 r. – Kodeksu postępowania cywilnego (dalej k.p.c.), jako że przepis ten reguluje kwestię nadawania b.t.e. klauzuli wykonalności. Natomiast art. 3–6, art. 8 i art. 10 ustawy uchylają przepisy zawarte w innych ustawach, które albo zawierają odesłanie do przepisów art. 96–98 Prawa bankowego, albo nawiązują terminologicznie do instytucji b.t.e.

Ustawa uzupełnia też ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przepisem przewidującym, że opłata stosunkowa – wynosząca co do zasady 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, przy górnej granicy 100 000 zł – w sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych nie może być wyższa niż 1 000 zł (art. 7, art. 13 ust. 1a).

Wreszcie ustawa zmienia ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, gdyż kasy mogą wystawiać bankowe tytuły analogicznie jak banki. Dlatego też uchylony ma zostać art. 29a (art. 9 pkt 1 opiniowanej ustawy), a procedura restrukturyzacji wprowadzana w Prawie bankowym będzie miała zastosowanie zarówno do

kredytów udzielanych przez kasy (por. art. 36 ust. 2 nowelizowanej ustawy), jak i do pożyczek (art. 9 pkt 2, ust. 1a).

Zgodnie z postanowieniami przepisów przejściowych, postępowania toczące się w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności, będą podlegały umorzeniu (art. 11 ust. 1), chyba że sąd wydał już postanowienie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności. W tym ostatnim przypadku sąd drugiej instancji będzie orzekał z uwzględnieniem przepisów dotychczasowych (art. 11 ust. 2). Jak wynika z art. 11 ust. 3 ustawy, jeżeli b.t.e. został zaopatrzony w klauzulę wykonalności, to nadal będzie on korzystał z waloru tytułu wykonawczego, tzn. będzie mógł stanowić podstawę egzekucji.

W art. 12 wyznaczono bankom oraz spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym termin 30 dni na wdrożenie procedury restrukturyzacji zadłużenia przewidzianej w art. 75c Prawa bankowego.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa została uchwalona po rozpatrzeniu trzech projektów. Pierwszy, autorstwa posłów z klubu PiS (druk nr 1441), wpłynął jeszcze przed wydaniem orzeczenia w sprawie P 45/12. Projekt ten zakładał uchylenie art. 96–98 Prawa bankowego, art. 786<sup>2</sup> k.p.c. oraz innych przepisów nawiązujących w swej treści do instytucji b.t.e. (art. 1 – art. 7). Poza tym omawiana inicjatywa obejmowała przepis przejściowy, zgodnie z którym postępowania w sprawie nadania klauzuli wykonalności, wszczęte przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, miały toczyć się według przepisów dotychczasowych (art. 8), zaś w przepisie końcowym (art. 9) przewidziane było 14-dniowe *vacatio legis*. Pierwsze czytanie tego projektu miało miejsce na 45. i 46. posiedzeniu Sejmu w dniach 12 lipca 2013 r. i 26 lipca 2013 r. Ponieważ wniosek o jego odrzucenie w pierwszym czytaniu nie uzyskał większości, projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Finansów Publicznych. W dniu 19 marca 2015 r. wymieniona Komisja przyjęła sprawozdanie, w którym zarekomendowała odrzucenie projektu (druk nr 3268). Drugie czytanie przedmiotowego projektu odbyło się na 94. posiedzeniu Sejmu w dniu 12 czerwca 2015 r. Przeciwno propozycji Komisji Finansów Publicznych opowiedziało się 429 posłów, w związku z czym projekt został ponownie skierowany do Komisji.

Projekt objęty drukiem nr 3425 wpłynął do Sejmu w dniu 15 maja 2015 r. Podobnie jak wcześniejszy zakładał uchylenie stosownych przepisów, w tym dodatkowo art. 29a w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Ponadto

stanowił w art. 9, że do prowadzenia egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Odmiennie wyznaczony został termin wejścia w życie projektowanej ustawy. W tym przypadku autorzy projektu, tj. posłowie klubu PO, zaproponowali datę 1 sierpnia 2016 r., czyli w istocie termin wskazany w punkcie II wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. jako termin utraty mocy obowiązującej przepisów zakwestionowanych przez Trybunał. Pierwsze czytanie przedmiotowego projektu odbyło się w dniu 11 czerwca 2015 r., po czym projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych.

Trzecia z inicjatyw legislacyjnych (druk nr 3426) została zgłoszona przez posłów z klubu SLD. Rozwiązania zawarte w tym projekcie pokrywały się z propozycjami ujętymi w druku 1441. Pierwsze czytanie projektu odbyło się także na 94. posiedzeniu Sejmu w dniu 11 czerwca 2015 r.

Prace nad wszystkimi trzema projektami najpierw były kontynuowane na poziomie podkomisji, która przedstawiła pierwsze sprawozdanie w dniu 24 czerwca 2015 r. Podkomisja zaproponowała nowelizację kilku przepisów Prawa bankowego oraz dodanie art. 75c, który regulowałby kwestię postępowania w sytuacji opóźniania się przez dłużnika banku ze spłatą zobowiązania. Dodana została też zmiana przepisu ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta. Podkomisja przyjęła przepis przejściowy w wersji zaproponowanej w druku nr 3425 oraz dodała przepis wyznaczający bankom i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym termin 30 dni na dostosowanie działalności do wymagań określonych w art. 75c. Termin wejścia w życie ustawy uchwalono zgodnie z propozycją z druków 1441 oraz 3426 (14 dni).

W dniu 7 lipca podkomisja przyjęła rozszerzone sprawozdanie, w którym rozbudowane zostały postanowienia dotyczące restrukturyzacji kredytów (art. 75c dodawany w Prawie bankowym). Poza tym podkomisja uzupełniła projekt również o dwie regulacje o charakterze przejściowym – przesądzono, że postępowania w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności b.t.e., które nie zostały zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy podlegają umorzeniu, a postępowania, w których nadano już klauzulę, toczą się dalej na podstawie przepisów dotychczasowych.

Komisja Finansów Publicznych uchwaliła sprawozdanie w dniu 21 lipca 2015 r. (druk nr 3699). Komisja w całości zaakceptowała brzmienie projektu sugerowane przez podkomisję.

Drugie czytanie projektów zostało przeprowadzone w dniu 22 lipca 2015 r. (97. posiedzenie Sejmu). W związku ze zgłoszonymi poprawkami projekty zostały powtórnie skierowane do Komisji, która ustosunkowała się do nich w dniu 3 sierpnia 2015 r. Komisja negatywnie zaopiniowała zarówno propozycję, aby nowelizacją objąć ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych (kwestia wprowadzenia górnej granicy opłat sądowych pobieranych sprawach wynikających z czynności bankowych), jak również propozycję, by ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. (ta druga poprawka została później wycofana).

Ustawa została ostatecznie uchwalona w trakcie 101. posiedzenia Sejmu, z uwzględnieniem poprawki zgłoszonej w trakcie drugiego czytania.

### **III. Uwagi szczegółowe**

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

*Ekspert ds. legislacji*

*Marek Jarentowski*

*Ekspert ds. legislacji*

*Katarzyna Konieczko*