

47/4/A/2015

WYROK

z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Sygn. akt P 45/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Stanisław Rymar

Andrzej Rzepliński

Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Koninie:

czy art. 96, art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.) są zgodne z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

I

Art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128) są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z dniem 1 sierpnia 2016 r.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 559.

UZASADNIENIE

I

1. Trzema niemal jednobrzmiącymi postanowieniami z 21 września 2012 r., Sąd Rejonowy w Koninie, Wydział V Gospodarczy, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, czy art. 96, art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (ówcześnie: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe) są zgodne z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja). Postanowienia te uzupełnione zostały trzema – również niemal jednobrzmiącymi – postanowieniami z 24 października 2012 r., w których pytający sąd – „aby nie narazić się na zarzut *ne bis in idem*, albowiem problem zgodności przepisów prawa bankowego był przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” – ograniczył zakres rozważań do zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.

Pytania prawne zostały zadane na tle stanów faktycznych, w których trzy bankierzy wystawiły bankowe tytuły egzekucyjne (dalej: b.t.e.) – na podstawie oświadczeń o dobrowolnym poddaniu się egzekucji, zawartych odpowiednio w: umowie prowadzenia bankowych rachunków bieżących, umowie limitu firmowego oraz umowie kredytu obrotowego w rachunku bieżącym na zasadach uproszczonych – i wniosły o nadanie im klauzuli wykonalności. Wszyscy kontrahenci banków prowadzili działalność gospodarczą.

Pytający sąd uznał, że kwestionowane przepisy prawa bankowego są niezgodne ze wskazanymi konstytucyjnymi i międzynarodowymi wzorcami kontroli, ponieważ regulacja uprawnia banki do kierowania ich wiarygodnością bezpośrednio do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Oznacza to brak równowagi między stronami stosunku prawnego, wzmocniony faktem dominującej pozycji ekonomicznej banku. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z art. 32 Konstytucji, gdyż nie ma podstaw do uprzywilejowywania banków przez upraszczanie im dochodzenia roszczeń wobec ich klientów. Obowiązujący stan prawny „rodzi przekonanie społeczne” o uprzywilejowaniu podmiotów o dużej sile ekonomicznej w stosunku do innych podmiotów – między innymi – przedsiębiorców, z uwagi na znaczne możliwości finansowe banków. W opinii pytającego sądu, prawo powinno być równe dla wszystkich, zarówno dla drobnego przedsiębiorcy jak i dla silnego banku, który nie jest organem na tyle niezależnym ani bezstronnym, by państwo mogło mu oddać atrybut sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżony dla niezależnych sądów.

Pytający sąd podniósł, że część polskiego porządku prawnego stanowią przepisy prawa międzynarodowego, w tym Konwencja, która nigdy dotąd nie była wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów prawa bankowego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z jej art. 6 ust. 1, podczas rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Pytający sąd określił, jakie warunki spełniać musi organ rozstrzygający, by mógł zostać uznany za sąd, i wskazał, że procedura nadania b.t.e. klauzuli wykonalności nie spełnia wymogów Konwencji. Osobom podpisującym b.t.e. nie można przypisać cech władzy sądowniczej, zaś zakres kognicji sądu w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności (dalej: postępowanie klauzulowe) nie obejmuje

merytorycznej kontroli b.t.e. To, że podmiot pozostający z bankiem w stosunku obligacyjnym może skorzystać z powództwa przeciwegzekucyjnego albo powództwa o ustalenie (w trybie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) nie ma w sprawie znaczenia. Normy Konwencji nie przewidują – zdaniem pytającego sądu – „po raz wtóry orzekania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym przy uwzględnieniu treści art. 6 ust. 1 Konwencji”, a zasady z niego wynikające „winny być uwzględnione, gdy dane prawa i obowiązki strony o charakterze cywilnoprawnym zostały poddane po raz pierwszy stosownemu rozstrzygnięciu”.

Pytający sąd przytoczył wyrażony w doktrynie (zob. J. Mojak, *Bankowy tytuł egzekucyjny przeciwko spadkobiercom dłużnika*, „Monitor Prawniczy” nr 11/2011) pogląd, że działające w Polsce banki dysponują – „nieznaną w cywilizowanych porządkach prawnych” – kompetencją w zakresie wystawiania b.t.e. o mocy prawnej równej prawomocnym orzeczeniom sądowym, co łamie rzymską zasadę *nemo iudex in causa sua* i ma wszelkie cechy niezgodności z Konstytucją, ponieważ jawnie dyskryminuje dłużników. W myśl tego poglądu, to, że do dziś Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności art. 96–98 prawa bankowego z Konstytucją wynika jedynie z tego, że w 1997 r. wprowadzono – rzekomo dobrowolne – pisemne oświadczenie dłużnika banku o poddaniu się egzekucji, mające złagodzić dyskryminacyjny charakter b.t.e. zasadą *volenti non fit iniuria*. Tymczasem uczestnicy obrotu bankowego wiedzą, że dobrowolność taka jest fikcyjna, ponieważ żaden bank – jako przyszły wierzyciel, nie dokona z klientem – jako potencjalnym dłużnikiem, żadnej czynności bez uprzedniego podpisania przez tego ostatniego stosownego formularza o poddaniu się egzekucji. Zgodnie z powołanym poglądem, nie można porównywać powyższego pisemnego oświadczenia kontrahenta banku z poddaniem się egzekucji w akcie notarialnym (art. 777 § 1 pkt 5 i 6 k.p.c.), ponieważ są to instytucje odmienne: b.t.e. wystawia sam wierzyciel (bank), natomiast tytuł egzekucyjny w postaci aktu notarialnego sporządza notariusz – podmiot trzeci, realizujący w pewnym ograniczonym zakresie, funkcję z zakresu ochrony prawnej.

Pytający sąd podkreślił, że b.t.e. nie podlega merytorycznej kontroli, gdyż postępowanie klauzulowe sprowadza się do kontroli wymagań formalnych b.t.e., a same postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności wydawane są w praktyce przez referendarzy sądowych i nie są doręczane dłużnikom bezpośrednio po ich wydaniu, lecz dopiero po wszczęciu egzekucji. W ten sposób obywatel związany stosunkiem obligacyjnym z bankiem nie ma w toku przewodu sądowego możliwości obrony przed niekorzystnym dla jego interesów procesowym orzeczeniem. Każdy inny podmiot ma możliwość podnoszenia w toku postępowania zarzutów formalnoprawnych i merytorycznych przeciwko roszczeniu wierzyciela, jedynie osoba zawierająca umowę z bankiem nie ma takiej możliwości i nie dysponuje takimi prawami jak inni dłużnicy. W praktyce oznacza to, zdaniem pytającego sądu, że państwo polskie, w omawianym zakresie, oddało wymiar sprawiedliwości w ręce banków, a nie powołanych do tego sądów powszechnych. Nie zmienia tego faktu to, że dłużnikowi przysługuje prawo do wniesienia powództwa przeciwegzekucyjnego, jest to bowiem „środek wtórny i zwalczający już istniejący tytuł wykonawczy”. Podczas gdy inni obywatele mają możliwość wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego nawet wtedy, gdy kwestionowali roszczenie wierzyciela „w toku «pierwszego procesu»”, dla klientów banków powództwo takie pozostaje jedyną możliwością ochrony ich praw. Zdaniem pytającego sądu, klient banku – przed wytoczeniem powództwa przeciwegzekucyjnego – został pozbawiony prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W opinii pytającego sądu, kwestionowane rozwiązanie jest sprzeczne z art. 6

Konwencji, ponieważ spełnienie przewidzianych tam wymogów należy oceniać z uwzględnieniem całego przebiegu postępowania. Sądy są między innymi zobowiązane do wysłuchania stron i odpowiedniego uzasadnienia swoich rozstrzygnięć, z przedstawieniem argumentów przemawiających za podjętą decyzją, dzięki czemu strona może odwołać się i doprowadzić do kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia w drugiej instancji. W każdym postępowaniu, zarówno karnym jak i cywilnym, musi istnieć możliwość przedstawienia sądowi sprawy w warunkach niestawiających jednej strony w sytuacji wyraźnie mniej korzystnej od sytuacji strony przeciwnej. W tym stanie rzeczy, funkcjonujący w polskim prawie b.t.e., w połączeniu z ograniczoną rolą sądu w postępowaniu klauzulowym, jest zaprzeczeniem standardów gwarantowanych przez art. 6 Konwencji.

Pytający sąd wyjaśnił, że od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności dochodzenia przez banki ich roszczeń na podstawie prawa bankowego – z pominięciem zwykłego sądowego postępowania rozpoznawczego – w kontekście równości obywateli wobec prawa, sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłe sądy oraz zgodności tego unormowania z gwarancją rzetelnego procesu, wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji, zależy rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Jeżeli Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność kwestionowanych norm prawa bankowego, to sąd wnioski banków oddali, a w przeciwnym razie będzie musiał je uwzględnić.

2. W piśmie z 24 kwietnia 2013 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 prawa bankowego jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kwestii spełnienia przez pytania prawne wymogów określonych w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Prokurator Generalny stwierdził, że spełniają one przesłankę podmiotową, a przesłanki przedmiotową i funkcjonalną – jedynie w pewnym zakresie. Istota kwestionowanej regulacji zawarta jest w art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego. Pozostałe przepisy dotyczą wymogów formalnych b.t.e., a uzasadnienie pytań prawnych nie zawiera odnoszących się do nich zarzutów, dlatego postępowanie w ich zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w odniesieniu do wskazanych wzorców kontroli, pytający sąd nie sformułował precyzyjnie zarzutów naruszenia art. 2, art. 9, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1, 2 i 3, art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177 Konstytucji, ani też art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji, wobec czego postępowanie w ich zakresie także podlega umorzeniu. W świetle powyższego, Prokurator Generalny za dopuszczalne uznał badanie jedynie art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 prawa bankowego pod kątem naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.

Prokurator Generalny skonstatował, że uprawnienie banków do wystawiania b.t.e. – eliminując fazę postępowania rozpoznawczego przed sądem – upraszcza dochodzenie przez nie roszczeń. Nie wyłącza to jednak sądowej kontroli prawidłowości wystawienia b.t.e., gdyż podstawą prowadzenia egzekucji przeciwko dłużnikowi nie jest sam b.t.e., lecz dopiero tytuł wykonawczy, czyli b.t.e., któremu sąd nadał klauzulę wykonalności. Prokurator Generalny zgodził się, że kontrola sądu ma zakres ograniczony, ponieważ sprowadza się do sprawdzenia, czy spełnione zostały przesłanki wydania b.t.e., ale dzieje się tak wskutek wcześniejszego, dobrowolnego poddania się egzekucji przez dłużnika, oznaczającego wyłączenie – z jego woli – sądowego postępowania rozpoznawczego.

Prokurator Generalny wskazał, że prawo do sądu nie wyklucza dopuszczalności załatwiania przez obywateli ich spraw w drodze ugody czy poddania ich rozstrzygnięciu sądu polubownego. Odmienna interpretacja godziłaby w autonomię woli stron i naruszała

konstytucyjnie gwarantowane prawo własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

W opinii Prokuratora Generalnego, w analizowanej sprawie nie dochodzi do naruszenia prawa do sądu, ponieważ sądowa ochrona dłużników banku nie jest wyłączona – ma ona miejsce w obligatoryjnym postępowaniu klauzulowym. Ponadto dłużnik może bronić się, podnosząc zarzuty merytoryczne w postępowaniu przeciwegzekucyjnym (na podstawie art. 840 k.p.c., jeżeli egzekucja sądowa jest całkowicie lub częściowo nieuzasadniona, np. roszczenie banku nie istnieje w całości lub części albo nie jest wymagalne), może również wystąpić z powództwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia określonego stosunku prawnego (na podstawie art. 189 k.p.c.) oraz z odpowiednim roszczeniem odszkodowawczym przeciwko bankowi (na podstawie art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.).

W kontekście powołania przez pytający sąd art. 6 Konwencji jako wzorca kontroli, Prokurator Generalny stwierdził, że – wobec wieloskładnikowości i policentryczności systemu prawa oraz uwzględniania przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – dokonanie oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia identycznej oceny w odniesieniu do art. 6 ust. 1 Konwencji.

W odniesieniu do naruszenia zasady równości – w relacji banku i dłużnika – Prokurator Generalny stwierdził, że zobowiązanie klienta banku nie wynika z jednostronnego ustalenia przez bank, ale z treści umowy zawartej między bankiem a dłużnikiem. Kredytobiorca jest podczas zawierania umowy informowany o zasadach prowadzenia egzekucji opartej na b.t.e. i składa stosowne oświadczenie o poddaniu się egzekucji do określonej kwoty. Specyficzny instrument uprzywilejowania banku równoważony jest przez jego szczególne powinności informacyjne wobec klienta, co poprawia pozycję tego ostatniego wobec instytucji finansowej. Tym samym możliwość wszczęcia przez bank egzekucji na podstawie b.t.e. opatrzonego przez sąd klauzulą wykonalności, nie prowadzi do niekonstytucyjnej nierówności między bankiem a dłużnikiem. Ich pozycja, z natury stosunku zobowiązaniowego, jest nieporównywalna, ponieważ bank jest wierzycielem, a kredytobiorca – dłużnikiem, o słabszej pozycji ekonomicznej. Samo postępowanie egzekucyjne jednak – w warunkach posiadania przez dłużnika środków ochrony jego praw – nie może być traktowane jako instrument wyrównywania różnic między stronami umowy kredytowej. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, brakuje relewantnej cechy wspólnej uzasadniającej równe traktowanie banku i dłużnika w każdym aspekcie postępowania egzekucyjnego, prowadzonego w ramach łączącego te podmioty stosunku zobowiązaniowego.

3. W piśmie z 13 września 2013 r., Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że zgodne z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji są zarówno art. 96 oraz art. 97 ust. 2 i 3 prawa bankowego – w zakresie, w jakim regulują warunki wystawienia b.t.e. oraz prowadzenia na jego podstawie egzekucji skierowanej przeciwko przedsiębiorcy, jak i art. 97 ust. 1 prawa bankowego – w zakresie, w jakim dotyczy przedsiębiorcy, który bezpośrednio z bankiem dokonywał czynności bankowej i złożył pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji, gdy roszczenie objęte b.t.e. wynika bezpośrednio z tej czynności bankowej. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analiza zakresu zaskarżenia oraz przepisów i orzecznictwa dotyczącego przesłanek pytań prawnych doprowadziły Marszałka Sejmu do wniosku, że przesłanki relewantności nie można uznać za spełnioną w stosunku do art. 97 ust. 1 oraz art. 98 prawa

bankowego. Zdaniem Marszałka Sejmu, od odpowiedzi na żadne z pytań prawnych nie zależy rozstrzygnięcie pytającego sądu, skoro zastosowanie kwestionowanych przepisów w zawisłych przed nim sprawach nie jest możliwe. Marszałek Sejmu wniósł zatem o umorzenie postępowania (na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku) w odniesieniu do art. 98 prawa bankowego oraz art. 97 ust. 1 prawa bankowego w zakresie, w jakim b.t.e. może być podstawą egzekucji, prowadzonej według przepisów k.p.c., po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności, wyłącznie przeciwko dłużnikowi banku, który złożył pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji, gdy roszczenie objęte tytułem wynika bezpośrednio z zabezpieczenia czynności bankowej.

Po analizie dotychczasowego orzecznictwa, Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że w analizowanej sprawie nie ziszcila się przesłanka *ne bis in idem*, ponieważ nie można stwierdzić tożsamości przedmiotu kontroli.

Marszałek Sejmu uznał, że – w świetle stanów faktycznych leżących u podstaw pytań prawnych – konstytucyjność kwestionowanych przepisów może zostać zweryfikowana wyłącznie w zakresie, w jakim regulują one warunki wystawienia b.t.e. oraz prowadzenia na jego podstawie egzekucji skierowanej przeciwko przedsiębiorcom. Przy tym art. 97 ust. 1 prawa bankowego można poddać badaniu tylko w zakresie, w jakim b.t.e. może być podstawą egzekucji prowadzonej według przepisów k.p.c., po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności wyłącznie przeciwko osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonywała czynności bankowej i złożyła pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji oraz gdy roszczenie objęte tytułem wynika bezpośrednio z tej czynności bankowej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że pytający sąd wskazał jako wzorzec kontroli art. 9 Konstytucji i przyjął, że naruszenie wiążącej Polskę normy prawa międzynarodowego – art. 6 ust. 1 Konwencji – można uznać za równoznaczne z niedochowaniem standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 9 Konstytucji. Za niemożliwą uznał jednak ocenę zgodności przedmiotu kontroli z art. 91 ust. 2 Konstytucji, gdyż kwestia ta dotyczy stosowania prawa. Z regulacji konstytucyjnej wynika, że w razie niemożności pogodzenia normy wyprowadzonej z postanowień Konwencji z normami wyprowadzonymi z prawa bankowego, sąd powinien dać pierwszeństwo normie międzynarodowej. Tym samym rozstrzygnięcie zarzucanej przez pytający sąd kolizji pomiędzy treścią art. 96 i art. 97 prawa bankowego a art. 6 ust. 1 Konwencji powinno nastąpić właśnie przez zastosowanie art. 91 ust. 2 Konstytucji. Natomiast jeśli pytający sąd ma wątpliwości jedynie co do zgodności normy krajowej z międzynarodową, należałoby zainicjować kontrolę zgodności przepisów ustawy z Konwencją, co pytający sąd uczynił. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można równocześnie, na dodatek z tym samym uzasadnieniem, postulować weryfikacji przedmiotu kontroli z konstytucyjną normą kolizyjną.

W odniesieniu do badania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji, pytający sąd nie przedstawił – zdaniem Marszałka Sejmu – uzasadnienia zarzutu, a pytanie prawne musi je zawierać, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, wobec czego postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pytający sąd stawia zarzut naruszenia prawa do sądu, które wyprowadza z art. 45, art. 175 oraz art. 177 Konstytucji. Uznał jednak, że prawo to ustanawia art. 45 ust. 1 Konstytucji, natomiast zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości, ściśle powiązana z prawem jednostki do ochrony sądowej, wynika z art. 175 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji. Niemniej jednak w pytaniu prawnym – jako wzorzec kontroli – wskazane zostały również art. 45 ust. 2 (zasada jawności postępowania sądowego) oraz art. 175 ust. 2 Konstytucji (dopuszczalność ustanowienia sądów

wyjątkowych lub trybu doraźnego), ale pytający sąd nie przedstawił żadnego uzasadnienia tych zarzutów, a zatem postępowanie powinno zostać w tym zakresie umorzono.

Marszałek Sejmu stwierdził, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego i konwencyjnego sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy prawa do sądu nie narusza uprzywilejowanie banku – polegające na modyfikacji ogólnych reguł rozstrzygania spraw cywilnych przez uprawnienie banku-wierzyciela do wystawienia b.t.e. z pominięciem etapu merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd (w odniesieniu do dłużnika będącego przedsiębiorcą, który bezpośrednio z bankiem dokonywał czynności bankowej, z której wynika zobowiązanie).

Marszałek Sejmu odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7, stwierdzając, że przedstawiona tam argumentacja jest adekwatna do oceny przepisów zakwestionowanych w sprawie niniejszej, bo:

- dłużnik dysponuje instrumentami prawnymi, pozwalającymi mu na zablokowanie egzekucji, skuteczne przedstawienie żądania rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy przez sąd i uzyskanie odszkodowania za szkodę powstałą w wypadku przeprowadzenia egzekucji na podstawie bezprawnie wystawionego b.t.e., a zatem droga do rozpoznania merytorycznego sporu pomiędzy bankiem (wierzycielem) a klientem-przedsiębiorcą (dłużnikiem) nie została wyłączona;
- zakres zastosowania b.t.e. został ograniczony – co do zasady, może on dotyczyć wyłącznie osób, które dokonały czynności bankowej bezpośrednio z bankiem (tylko taki zakres podlega w niniejszej sprawie ocenie – odstępstwa są wskazane w art. 98 prawa bankowego, który nie podlega kontroli);
- skuteczna egzekucja na podstawie b.t.e. jest możliwa jedynie po spełnieniu precyzyjnie oznaczonych przesłanek, podlegającym kontroli sądowej (art. 786² k.p.c.);
- dłużnik akceptuje modyfikację trybu dochodzenia wierzytelności, dobrowolnie poddając się egzekucji na podstawie b.t.e. (zgoda na uproszczoną egzekucję długu jest wyrazem autonomii woli stron);
- wyeliminowanie z obrotu prawnego instytucji b.t.e. mogłoby – paradoksalnie – pogorszyć sytuację dłużnika, gdyż wówczas banki powszechnie korzystałyby z notarialnego poddania się egzekucji, którego koszty poniosą ich klienci.

Marszałek Sejmu zauważył, że – spowodowana wspomnianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego – zmiana art. 97 ust. 2 prawa bankowego poprawiła sytuację klientów przez dookreślenie treści oświadczenia dłużnika o poddaniu się egzekucji.

Marszałek Sejmu zaznaczył różnicę w pozycji kontrahenta banku w zależności od tego, czy jest on konsumentem, czy przedsiębiorcą. Profesjonalizm w prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje, że przedsiębiorca dokonujący transakcji z bankiem znajduje się w korzystniejszej od konsumenta sytuacji. Ponadto przedsiębiorca może skorzystać z innych niż kredyt bankowy źródeł finansowania działalności, takich jak np. emisja obligacji, akcji, udziałów, których to możliwości konsument jest pozbawiony. Tym samym konstytucyjna akceptacja możliwości wystawienia b.t.e. wobec konsumenta (wynikająca z powołanego wyroku o sygn. P 10/04), pozwala stwierdzić, że takie instrumenty tym bardziej mogą być stosowane wobec profesjonalistów. Marszałek Sejmu aprobująco przedstawił jednak zmiany normatywne zmierzające do zrównania – w zakresie postępowania cywilnego – przedsiębiorców z konsumentami. Stwierdził, że „zawodowy charakter działalności przedsiębiorcy pozwala przyjąć, że w przypadku przedsiębiorcy nie jest konieczne uwarunkowanie stwierdzenia zgodności z Konstytucją art. 96 i art. 97 prawa bankowego istnieniem po stronie banku szczególnych obowiązków informacyjnych”. Przedsiębiorca, który w ramach swojej działalności dokonuje licznych czynności prawnych, jest w stanie – zdaniem Marszałka Sejmu – właściwie ocenić skutki prawne

umów zawieranych z bankiem, w tym dostrzec konsekwencje poddania się egzekucji w drodze pisemnego oświadczenia (a nie w formie aktu notarialnego). Możliwość skutecznego przeciwstawienia się egzekucji i zainicjowania postępowania rozpoznawczego, ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe korzystania przez banki z b.t.e. oraz wymóg zgody dłużnika na modyfikację przesłanek postępowania egzekucyjnego w postaci oświadczenia o poddaniu się egzekucji umożliwiają – w opinii Marszałka Sejmu – stwierdzenie, że prawo do sądu (w szczególności prawo dostępu do sądu oraz prawo do sprawiedliwości proceduralnej) nie zostało naruszone, i to bez konieczności przeprowadzania testu, czy na banku ciążyą wystarczające obowiązki informacyjne, które pozwoliłyby klientowi-przedsiębiorcy dokonać prawidłowej oceny decyzji o zawarciu z bankiem określonej umowy.

W opinii Marszałka Sejmu, b.t.e., pozwalając na szybką egzekucję wierzytelności przez banki, stanowi instrument chroniący osoby utrzymujące w bankach depozyty; interes dłużnika banku jest przeciwstawiany nie tylko interesom samego banku, lecz również interesom podmiotów – w tym osób fizycznych (konsumentów) – które powierzyły owemu bankowi swoje oszczędności.

Zgodność art. 96, art. 97 ust. 1, 2 i 3 prawa bankowego z art. 45 ust. 1 Konstytucji przesądza – zdaniem Marszałka Sejmu – o ich zgodności również z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że prawo do sądu w ujęciu konstytucyjnym oraz konwencyjnym jest zbliżone, jeżeli nie tożsame, więc uznanie kwestionowanych przepisów prawa bankowego za zgodne z konstytucyjnym prawem do sądu prowadzi do wniosku o ich zgodności również z art. 6 Konwencji.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej i równości, Marszałek Sejmu zgodził się, że mechanizm b.t.e. nie zapewnia jednakowych warunków funkcjonowania w obrocie i preferuje bank względem jego kontrahenta (konsumenta albo innego przedsiębiorcy), którego pozycja jest – z punktu widzenia procesowego – mniej korzystna. Samo uprawnienie banku do wystawienia tytułu egzekucyjnego ma charakter szczególny i polega na zwolnieniu banku od obowiązku procesowego wykazania, że określona wierzytelność rzeczywiście istnieje, a zatem prawo bankowe przenosi w praktyce na dłużnika ciężar wykazania, że wierzytelność nie istnieje lub też nie może być dochodzona (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2005 r., sygn. akt V CK 464/05). Szczególny charakter banku, wynikający z jego pozycji w gospodarce rynkowej, uprawnia ustawodawcę do modyfikacji procesu dochodzenia wierzytelności wynikających z czynności bankowych. Wobec powyższego kwestionowane przez pytający sąd regulacje nie naruszają zasady sprawiedliwości społecznej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że pytający sąd zasadnie porównuje sytuację prawną banku i jego klienta, ponieważ oba te podmioty są stronami stosunku cywilnoprawnego, a zatem można je zakwalifikować jako podmioty podobne, wyróżnione wspólną cechą relewantną – łączącym je stosunkiem prawnym i uczestniczeniem w późniejszym sporze cywilnym. Ich sytuacja prawna powinna zatem – w zasadzie – zostać ukształtowana podobnie, w tym znaczeniu, że oba podmioty powinny mieć równą pozycję w sporze sądowym. Bank dysponuje – w opinii Marszałka Sejmu – przywilejem procesowym, pozwalającym mu ominąć fazę sądowego postępowania rozpoznawczego, w którym musiałby on, „zgodnie z «czystą» równowagą procesową, opartą na ogólnej zasadzie rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 k.c. lub art. 232 k.p.c.)”, udowodniać swoje twierdzenia. Niemniej jednak, zaburzenie tej równowagi nie jest równoznaczne z naruszeniem art. 32 Konstytucji, ponieważ zasada równości nie ma charakteru absolutnego i sytuacja prawna podmiotów podobnych może być kształtowana w różny sposób, z tym że kryterium

różnicujące musi spełnić przesłankę relewantności (racjonalnego uzasadnienia), proporcjonalności i sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowane przepisy spełniają te przesłanki, ponieważ kontrolowana norma:

- jest relewantna (racjonalnie uzasadniona) i sprawiedliwa (przywilej procesowy banku jest oparty na akceptacji dłużnika – dobrowolne poddanie się egzekucji jest wyrazem woli klienta banku); „nie dochodzi tutaj do generalnego uprzywilejowania banku, jako przedsiębiorcy, lecz jako instytucji kredytowej. Uprzywilejowanie banku ma zatem swoje źródło jedynie w jego roli w systemie gospodarki rynkowej”;
- spełnia test proporcjonalności: możliwość dochodzenia w uproszczonym trybie wierzytelności bankowych wobec przedsiębiorcy (profesjonalisty) nie oznacza przyznania bankowi dalej idącego prawa niż prawo pozytywnie ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 10/04,
- chroni ważne interesy, zapewniając powszechną i rzeczywistą dostępność usług bankowych oraz zabezpieczając interesy podmiotów gromadzących środki pieniężne na rachunkach bankowych.

II

1. Czterema pismami z 21 stycznia 2015 r., Trybunał Konstytucyjny wystąpił z pytaniami:

- do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) oraz do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) o to, czy wpłynęły do nich skargi klientów banków na regulację prawną lub sposób stosowania b.t.e.,
- do Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) o to, czy w toku sprawowania nadzoru bankowego stwierdziła ona nieprawidłowości w zakresie stosowania b.t.e.,
- do Związku Banków Polskich (dalej: ZBP) o to, jakie skutki spowodowałyby ewentualne wyeliminowanie – w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego – instytucji b.t.e.

2. W piśmie z 29 stycznia 2015 r. RPO stwierdził – w świetle analizy kierowanych doń skarg – że zarzuty formułowane przez obywateli koncentrują się na kwestionowaniu istoty i celu b.t.e. Obywatele zarzucają tej instytucji prawnej, że jest nieuzasadnionym wyrazem szczególnego uprzywilejowania banków, polegającym na możliwości dochodzenia należności w trybie uproszczonym, bez obowiązku prowadzenia rozpoznawczego postępowania sądowego, przy jednoczesnym braku wiedzy klienta. Regulacja ta jest postrzegana jako relikw przeszłości, którego utrzymywanie jest bezpodstawne i nie znajduje uzasadnienia w pozanormatywnym przymiocie instytucji zaufania publicznego.

RPO wskazał, że obywatele w skargach podnoszą, iż:

- Realna możliwość wdania się w spór z bankiem powstaje dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego.
- Trzeba odróżnić prawo do obrony, polegające na zwalczaniu istniejącego już tytułu wykonawczego, od prawa do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia co do *meritum* sprawy w toku rozpoznawczego postępowania sądowego.
- Brakuje unormowania zakresu obowiązków informacyjnych banku wobec klienta: w szczególności dłużnicy nie są informowani o zamiarze złożenia przez bank do sądu wniosku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności; odbywa się to na posiedzeniu niejawnym, o którym dłużnik nie jest zawiadamiany – wobec czego obywatel dowiaduje się o dochodzeniu roszczeń dopiero na etapie czynności egzekucyjnych.
- Złożenie przez dłużnika oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. tylko z pozoru jest dobrowolne, bo w rzeczywistości klienci znajdują się w sytuacji

- przymusowej (oświadczenie jest warunkiem *sine qua non* zawarcia umowy z bankiem).
- Korzystanie z b.t.e. i prowadzenie na jego podstawie egzekucji ma charakter automatyczny, a banki nie uwzględniają charakteru dochodzonych roszczeń ani nie rozważają możliwości zaspokajania ich wierzytelności w inny sposób (np. hipoteka lub weksel).
 - Masowe dochodzenie roszczeń na podstawie b.t.e. wyklucza lub co najmniej utrudnia prowadzenie ewentualnego postępowania ugodowego, którego celem jest restrukturyzacja zadłużenia obywatela.
 - Banki podejmują czynności związane z wystawieniem b.t.e. tuż przed upływem terminu przedawnienia roszczeń, co zmierza do wydłużenia okresu naliczania odsetek za zwłokę.
 - Klienci, korzystając z usług bankowych, często nie byli świadomi skutków poddania się egzekucji na podstawie b.t.e., a potem – nawet wytaczając powództwa przeciwegzekucyjne – nie korzystali z zabezpieczenia w postaci zawieszenia postępowania egzekucyjnego.

3. W piśmie z 9 lutego 2015 r., Wiceprezes ZBP podkreślił, że szczególne uprawnienie banków do dochodzenia roszczeń w stosunku do ich klientów jest instytucją o długoletnim stażu i ugruntowanej praktyce, obecną w polskim porządku prawnym od okresu międzywojennego, nie jest więc „reliktem socjalizmu” (jak bywa to ujmowane w debacie publicznej). Odpowiadając na pytanie o skutki eliminacji b.t.e. z polskiego porządku prawnego, wskazał, że prowadziłoby to do:

- usunięcia narzędzia usprawniającego funkcjonowanie sądów i odciążającego wymiar sprawiedliwości, powodując wzrost liczby spraw sądowych oraz kosztów budżetu państwa, wynikający z konieczności dochodzenia przez banki wszystkich roszczeń w postępowaniach sądowych, toczących się w sprawach oczywistych i co do zasady niespornych; nawet gdyby zdecydowana większość spraw (liczba b.t.e. wystawianych w każdym roku ustabilizowała się na poziomie około pół miliona, na przykład w 2012 r. do sądów wpłynęło 472 tys. spraw o nadanie im klauzul wykonalności) rozpoznawana była w trybie elektronicznego postępowania nakazowego, od którego dłużnik nie wnosiłby sprzeciwu, to i tak konieczne byłoby zwiększenie liczby etatów w sądach, a alternatywą byłoby znaczne wydłużenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie,
- wydłużenia czasu dochodzenia roszczeń o fazę rozpoznawczą, zapewne przed sądami pierwszej i drugiej instancji; według raportu „Doing Business 2015 r.” dochodzenie roszczeń z umów zajmuje w Polsce 685 dni, z czego 480 przypada na etap postępowania i uzyskania orzeczenia, tymczasem efektywność i szybkość postępowań stanowi jeden z wyrazów gwarantowanego przez Konstytucję prawa do sądu,
- wzrostu ryzyka działalności bankowej, mogącego przełożyć się na wymiar rezerw celowych, celem tworzenia których jest „urealnienie wartości należności, dzięki uwzględnieniu stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty” i przygotowanie banku na straty, które może ponieść w związku z udzielonym kredytem. Ów wzrost ryzyka spowoduje również konieczność zwiększenia funduszy własnych banków, co oznacza wzrost kosztów ich działalności i spadek efektywności, ponownie potęgujący wzrost ryzyka, wywołując spiralę problemów,
- wykorzystania przez banki alternatywnego narzędzia o tym samym skutku – art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. – pociągającego za sobą wzrost kosztów ponoszonych przez klientów banków; mogłoby dojść do zrutynizowania tej czynności notarialnej, wykonywanej wobec wszystkich klientów danego banku przez tę samą kancelarię notarialną, pozostającą w stałych relacjach z bankiem; tym samym czynność ta stałaby się automatycznym i słabo wyróżniającym się składnikiem umowy kredytowej, więc

- konsument nie uzyskiwałby silniejszej ochrony ani nie dysponowałby większą wiedzą o skutkach zawieranej umowy, ponosiłby natomiast wyższe koszty uzyskania kredytu,
- ogólnego wzrostu kosztów ponoszonych przez klientów, z powodu odpłatności poddania się egzekucji w drodze aktu notarialnego z jednej strony, a wysokich opłat w sądowym postępowaniu rozpoznawczym – z drugiej strony; powołując ekspertyzę Cezarego Kosikowskiego z 2013 r., Wiceprezes ZBP wskazał, że w wypadku zaciągania przez klienta kredytu na 100 tys. zł, taksa notarialna może wynieść niemal 1200 zł, a w razie konieczności skierowania takiego roszczenia na drogę postępowania sądowego, opłata sądowa wyniesie 5 tys. zł (nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności kosztuje 50 zł), do czego należy doliczyć koszty zastępstwa procesowego, w wysokości około 3600 zł,
 - poszukiwania dodatkowych zabezpieczeń i spadku dostępności kredytów; Wiceprezes ZBP podkreślił, że banki prowadzą działalność opartą na powierzonych im depozytach i są zobligowane do brania pod uwagę interesów innej grupy klientów banków – deponentów, zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Istotą działalności banków jest najpierw zarządzanie ryzykiem, do którego minimalizacji muszą one dążyć, a dopiero potem – maksymalizacja zysku; każdy kredyt obciążony jest ryzykiem niespłacenia w terminie, którego eliminacji służą prawne zabezpieczenia; w razie wyeliminowania możliwości stosowania b.t.e. – a więc osłabienia możliwości sprawnego dochodzenia roszczeń – banki będą żądały dodatkowych zabezpieczeń, a jeśli klient nie będzie mógł ich zaoferować, dostęp do finansowania może dla niego być ograniczany.

Wiceprezes ZBP podniósł, że – w czasie trwających prac legislacyjnych nad projektem ustawy przewidującej uchylenie art. 96–98 prawa bankowego (druk sejmowy nr 1441) – spójne, negatywne stanowisko zajęły: Rada Ministrów, Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) oraz KNF, które wskazały na wyżej wymienione konsekwencje wyeliminowania b.t.e. z obrotu prawnego. Dodatkowo NBP podkreślił, że uczestniczenie banków w licznych postępowaniach przed sądami powszechnymi mogłoby przyczynić się do istotnego podniesienia kosztów ich działania, przerzucanych na klientów, czy to w drodze zwiększenia kosztów udzielania kredytów, czy też obniżenia oprocentowania depozytów, co byłoby niekorzystne dla wzrostu gospodarczego.

Wiceprezes ZBP stwierdził również, że pominięcie fazy postępowania rozpoznawczego jest wyrazem „uprzednio skonsumowanej przez klienta banku zasady autonomii woli stron” (s. 11 opinii) i zachodziłoby również w sytuacji wykorzystania przez banki art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. Istota uprawnienia banków do wystawiania b.t.e. nie sprowadza się do pominięcia fazy rozpoznawczej postępowania cywilnego, lecz jedynie do formy, w jakiej następuje poddanie się egzekucji przez dłużnika.

Wiceprezes ZBP załączył opinię prof. Feliksa Zedlera z lutego 2013 r., dotyczącą skreślenia art. 96–98 prawa bankowego mocą senackiego projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym nr 605/VII kadencja. Autor opinii stwierdził między innymi, że uchylenie przepisów o b.t.e. pociągnie daleko idące skutki ekonomiczne i społeczne; unikanie sądowego postępowania rozpoznawczego jest korzystne nie tylko dla banków, lecz także dla ich klientów, gdyż dłużnik nie ponosi kosztów skutecznego dochodzenia należności przez bank na drodze sądowej. Eliminacja b.t.e. podniesie koszty windykacji należności bankowych, obciążając przede wszystkim dłużników banku. Uchylenie art. 96–98 prawa bankowego spowoduje też negatywne konsekwencje zagrażające bezpieczeństwu lokat bankowych oraz całemu systemowi bankowemu. Zdaniem autora opinii, w sprawach, w których banki nie wymagałyby od dłużnika poddania się egzekucji aktem notarialnym, musiałyby dochodzić roszczeń w drodze procesu cywilnego, co spowodowałoby dodatkowe obciążenie sądów, ze wszystkimi stąd wynikającymi negatywnymi konsekwencjami.

4. Prezes UOKiK, w piśmie z 10 lutego 2015 r., wyjaśnił, że konsumenci kierują do Urzędu skargi, których elementem jest wykorzystanie lub możliwość wykorzystania b.t.e. w związku z umową o kredyt lub umową rachunku bankowego. Na przykład, niektóre banki dochodzą roszczeń z tytułu opłat za prowadzenie rachunku bankowego, zaoferowanego klientowi dodatkowo podczas zawierania umowy dotyczącej innego produktu bankowego; część konsumentów, nie pamiętając o istnieniu takiego rachunku bankowego, nie zapewnia na nim środków na pokrycie opłat, a bank – nie informując konsumenta o konieczności uzupełnienia środków – dochodzi roszczeń, gdy ujemne saldo osiągnie znaczny poziom (np. po 2 latach).

Prezes UOKiK stwierdził, że w stanowiskach do projektów aktów prawnych wyraża „zdecydowane poparcie dla wszelkich inicjatyw zmierzających do ograniczenia zakresu stosowania” b.t.e., który – w jego opinii – wywodzi się z rzeczywistości gospodarczej, w której sektor bankowy pozbawiony był elementu konkurencyjności, a relacje pomiędzy bankiem a klientem w większym stopniu przypominały relacje pomiędzy organem administracji a obywatelem niż pomiędzy równorzędnymi stronami umowy cywilnoprawnej. Dlatego – w jego opinii – b.t.e. w obecnym kształcie nie przystaje do współczesnych realiów rynkowych i znacząco zakłóca równowagę stron stosunku cywilnoprawnego na niekorzyść konsumenta, któremu współcześnie przyznaje się – jako stronie słabszej – szczególną ochronę.

Zdaniem Prezesa UOKiK, b.t.e. zapewnia bankom uprzywilejowaną pozycję w dochodzeniu roszczeń wynikających z czynności bankowych. Wyłączenie możliwości stosowania tej instytucji w stosunku do roszczeń wynikających z opłat związanych z prowadzeniem rachunku bankowego motywowałoby bank do skutecznego przypominania konsumentowi o istnieniu rachunku oraz o jego ujemnym saldzie, gdy w obecnej sytuacji, mając na uwadze łatwość dochodzenia roszczeń, nie jest on tym zainteresowany.

Prezes UOKiK zwrócił uwagę na istotne różnice pomiędzy b.t.e. – nieuzasadnionym uprzywilejowaniem wybranej kategorii przedsiębiorców – a innymi tytułami egzekucyjnymi, korzystniejszymi dla dłużnika; ochrona sądowa w razie egzekucji jest mocno ograniczona, gdyż sąd, w ramach postępowania o nadanie tytułowi wykonawczemu klauzuli wykonalności, co do zasady, nie bada zasadności roszczeń banku, lecz sprawdza poprawność formalną wystawionego przez bank tytułu egzekucyjnego.

W związku z tym Prezes UOKiK stwierdził, że popiera „wszelkie inicjatywy zmierzające do przystosowania tej instytucji do współczesnych standardów ochrony konsumentów”.

5. W piśmie z 11 lutego 2015 r., Przewodniczący KNF poinformował, że w ostatnim siedmioletniu była ona adresatką niespełna 40 skarg dotyczących wystawienia przez banki b.t.e. Skarżący podnosili w skargach kwestie bezpodstawności wystawienia przez banki b.t.e., dalszego dochodzenia wierzytelności już po wyegzekwowaniu całej kwoty na podstawie b.t.e. czy też dochodzenia tą drogą wierzytelności od poręczycieli. Przewodniczący KNF podkreślił, że analiza skarg przez nią jest ograniczona, a działania nadzorcze w tym zakresie nie odznaczają się intensywnością. Wynika to z art. 138 ust. 7 prawa bankowego, zgodnie z którym środki podejmowane w ramach nadzoru bankowego nie mogą, co do zasady, naruszać umów zawartych przez bank. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego jego funkcjonowania, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku (jak również bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych), również przez rzetelną informację dotyczącą jego funkcjonowania. „Tak szeroko zakreślone cele nadzorcze nie oznaczają” jednak – zdaniem Przewodniczącego KNF – że została jej przydana

„omnipotencja i możliwość władczego wpływania na każdą sferę działalności bankowej”. Regułę wyrażoną w art 138 ust. 7 prawa bankowego należy rozumieć w ten sposób, że zastosowane wobec banku środki nadzoru nie powinny w żaden sposób kształtować sytuacji prawnej wierzyciela lub dłużnika instytucji bankowej. Tym samym KNF nie może nakładać na bank, w ramach stosowanych środków nadzoru, obowiązku zmiany treści zawartej umowy, jej rozwiązania bądź zawarcia nowej umowy, czy też wpływać na sposób wykonania tego rodzaju umów. Jakakolwiek próba nakładania przez KNF tego rodzaju obowiązków czy też inne przejawy władczej ingerencji nadzorczej musiałyby zostać uznane za działania naruszające prawo i pozbawione mocy prawnej. Norma prawa wyprowadzana z treści art. 138 ust. 7 prawa bankowego ma na celu ochronę interesów klientów banków oraz pewności obrotu prawnego i ma zabezpieczyć przed sytuacją, w której – w wyniku zastosowania środków podejmowanych w ramach nadzoru – uniemożliwione zostałyby wykonywanie zawartych już przez bank umów, z zastrzeżeniem uzasadnionych względami natury ostrożnościowej wyjątków ustanowionych *expressis verbis*.

Przewodniczący KNF stwierdził, że w świetle powyższego KNF nie ma kompetencji do przymuszania banków do usuwania potencjalnych nieprawidłowości w zakresie stosowania b.t.e., ani nie ma instrumentów, za pomocą których owe nieprawidłowości mogłyby być ustalane. Nie mogłaby swych ustaleń ograniczyć wyłącznie do twierdzeń autora skargi na nieprawidłowości w wystawieniu b.t.e., lecz musiałaby wniknąć w relacje prywatnoprawne i przesądzić o słuszności twierdzeń jednej ze stron stosunku prywatnoprawnego. Z tych względów KNF nie kontroluje również wystawiania b.t.e. przez banki, choć instytucję tę „należy ujmować jako ważny środek, przy pomocy którego dochodzi do istotnego uproszczenia oraz przyśpieszenia postępowania egzekucyjnego”. Przewodniczący KNF podkreślił, że liczba wypadków skutecznego wzruszenia b.t.e. po nadaniu mu klauzuli wykonalności jest znikoma.

Ważąc różne wartości, w tym także patrząc na b.t.e. z punktu widzenia aksjologii Konstytucji, należałoby – zdaniem Przewodniczącego KNF – mieć na względzie, że brak b.t.e. w systemie prawnym „skutkowałby zapewne wzrostem wymogów formalnych w zakresie dostępności usług i produktów bankowych, wzrostem kosztów działalności banków, skutkującym podwyższeniem opłat z tytułu oferowanych podstawowych produktów bankowych, czy wreszcie podwyższeniem poziomu strat kredytowych poprzez zmniejszenie efektywności windykacji z posiadanych zabezpieczeń”. Brak b.t.e. prowadziłby też „do obniżenia poziomu ochrony środków pieniężnych powierzonych bankowi w zaufaniu przez deponentów, stanowiących następnie materialną bazę do prowadzenia działalności kredytowej przez bank”.

III

1. W piśmie z 10 marca 2015 r., Prezes ZBP przedstawił „uzupełniające stanowisko odnoszące się do argumentacji” pytającego sądu. Zwrócił się o „rozważenie (...) czy w sprawie nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania, co najmniej w zakresie kontroli zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji” ze względu na spełnienie się przesłanki *ne bis in idem* w związku z wyrokami o sygn. P 10/04 i P 7/09.

W odniesieniu do zarzutu oddania wymiaru sprawiedliwości w ręce banków przez pominięcie fazy rozpoznawczej postępowania cywilnego, Prezes ZBP wskazał, że dotyczące b.t.e. przepisy prawa bankowego mają charakter *legis specialis* w stosunku do ogólnych zasad postępowania cywilnego. Ustawodawca może odmiennie kształtować reguły obowiązujące w danej gałęzi prawa, a b.t.e. nie jest jedynym instrumentem

wszczęcia postępowania egzekucyjnego bez przeprowadzania sądowego postępowania rozpoznawczego; wspólnym elementem tytułów egzekucyjnych wymienionych w art. 777 § 1 pkt 4-6 k.p.c. jest dobrowolność poddania się rozstrzygnięciu konfliktu przez strony, czego konsekwencją jest rezygnacja z zastosowania zwykłych reguł proceduralnych i uruchomienie szybszej, efektywniejszej i tańszej drogi załatwienia sporu. Wyłączenie etapu sądowego postępowania rozpoznawczego – i odbywającego się w jego ramach prezentowania racji stron postępowania – nie jest jednostronnym działaniem banków, ale wyrazem autonomii woli stron. Prezes ZBP stwierdził, że zasada swobody umów bierze swój początek w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż swobody w nim zdefiniowane mają zastosowanie nie tylko do relacji obywatela z państwem, ale także do stosunków pomiędzy jednostkami. Zarazem b.t.e. nie zamyka dłużnikowi drogi do merytorycznego rozpoznania sprawy, gdyż prawo do sądu może realizować w różnych formach, nie istnieje bowiem jeden model postępowania sądowego, który musiałby być powielany we wszystkich kategoriach spraw.

Odnosząc się do zarzutu nieistnienia podobnych do b.t.e. rozwiązań prawnych w innych państwach, Prezes ZBP wskazał na istnienie w Danii podobnego instrumentu, niezakwestionowanego w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sygn. akt C 260/97), a także dalej idącego rozwiązania – odpowiadającego bankowemu tytułowi wykonawczemu – w Rumunii i Bułgarii (zaakceptowanego przez bułgarski Sąd Konstytucyjny w sprawie nr 12/2012). Tam, gdzie takich instrumentów nie ma, np. w Szwecji, proces sądowy jest dla banków uproszczony, a koszty otrzymania nakazu zapłaty są niższe w porównaniu z pozostałymi wierzycielami (szwedzki bank, chcąc uzyskać taki nakaz, składa wniosek bezpośrednio do komornika i dopiero w razie złożenia sprzeciwu przez dłużnika przewidziana jest droga sądowa). Również w Holandii przewidziane są ułatwienia egzekucji wierzytelności banków, a postępowanie sądowe jest konieczne tylko wtedy, gdy wierzytelność banku nie została zabezpieczona zastawem lub hipoteką.

Odpowiadając na zarzut braku innych podmiotów, które dysponowałyby instrumentem podobnym do b.t.e. (np. przedsiębiorców telefonii komórkowej), Prezes ZBP wskazał, że oprócz banków, również inne podmioty dysponują uprawnieniem do wystawiania tytułów egzekucyjnych, a jako przykład wymienił spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (mogące wystawiać tytuły egzekucyjne) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (który może wystawić b.t.e. podczas odzyskiwania od jednostek samorządu terytorialnego niespłaconej pożyczki, udzielonej ze środków budżetu państwa). Poza tym inni przedsiębiorcy – dochodząc wierzytelności – mają możliwość korzystania z udogodnień opartych na art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. Uprzywilejowanie banków w zakresie wystawiania b.t.e. jest uzasadnione rodzajem prowadzonej przez nie działalności, charakteryzującej się cechami odmiennymi od działalności innych przedsiębiorców. Banki prowadzą działalność opartą na powierzonych im depozytach, muszą zatem chronić interesy klientów banków – deponentów; są też one instytucjami zaufania publicznego, podlegającymi różnorodnym surowym restrykcjom prawnym w zakresie tworzenia, zrzeszania się i łączenia banków oraz ich likwidacji, przejęcia i upadłości. Z tego względu trudno stawiać znak równości pomiędzy działalnością banków a działalnością innych przedsiębiorców.

W odniesieniu do zarzutu braku poddania b.t.e. merytorycznej kontroli sądowej oraz argumentu, że art. 840 k.p.c. jest jedynym narzędziem obrony dłużnika, Prezes ZBP stwierdził, że ustawodawca nie pozostawił bankom swobody stosowania b.t.e., lecz określił sztywne ramy dopuszczalności ich wystawiania. Ustawodawca przewidział – służące ochronie interesów dłużnika – instrumenty, takie jak:

- badanie przez sąd w postępowaniu klauzulowym spełnienia przez b.t.e. oraz oświadczenie dłużnika wymogów ustawowych oraz wzajemnych relacji między treścią

tych dokumentów,

- wystąpienie przez dłużnika, „jeszcze przed powstaniem tytułu” (s. 14 pisma), z powództwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego z powodu nieważności albo bezskuteczności oświadczenia (art. 189 k.p.c.),
- obrona praw dłużnika, już po nadaniu klauzuli wykonalności, w drodze zażalenia (art. 795 k.p.c.) oraz w drodze powództwa przeciwegzekucyjnego (art. 840 k.p.c.),
- możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym w razie wyrządzenia szkody w wyniku wszczęcia egzekucji na podstawie bezprawnie wystawionego tytułu (art. 415 k.c.).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji, Prezes ZBP stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom (służącym realizacji legitymowanego celu i zgodnym z zasadami proporcjonalności i pewności prawa), a państwu przysługuje pewien margines uznania, podlegający kontroli ETPC. W ocenie ZBP, b.t.e. stanowi wyraz dopuszczalnego ukształtowania procedury przez państwo – stronę Konwencji i nie narusza prawa dłużnika do sądu, w szczególności zaś dłużnika będącego przedsiębiorcą, jak ma to miejsce w wypadku rozpatrywanych pytań prawnych.

Prezes ZBP podkreślił, że na etapie składania oświadczenia o poddaniu się egzekucji „banki podejmują działania, mające na celu uświadamianie klientom ryzyk związanych z podejmowanymi przez nich zobowiązaniami i skutkami złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji” (s. 16 pisma). Uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, Walne Zgromadzenie ZBP zwróciło się – 2 kwietnia 2005 r. – do wszystkich swoich członków z apelem o stosowanie dobrych praktyk postępowania w zakresie b.t.e., takich jak:

- odrębność oświadczenia o poddaniu się egzekucji od samej umowy (oświadczenia nie powinny stanowić klauzuli w samej umowie),
- udzielanie klientom – przed podpisaniem oświadczenia o poddaniu się egzekucji – wyczerpującej i zrozumiałej informacji na piśmie (i z kopią dla klienta) o skutkach jego złożenia,
- poprzedzenie wystawienia b.t.e. wysłaniem do klienta wezwania do zapłaty z ostrzeżeniem, że w razie braku spłaty długu, zostanie wystawiony b.t.e.,
- pisemne poinformowanie klienta o wystawieniu b.t.e. i skierowaniu do sądu wniosku o nadanie klauzuli wykonalności,
- prowadzenie w banku rejestru wystawionych b.t.e.,
- zakaz wystawiania przez bank kolejnych b.t.e. w sprawach, w których wniosek o nadanie klauzuli wykonalności został wcześniej oddalony przez sąd.

Wyrazem dbałości o zapewnienie klientom pełnej i zrozumiałej informacji jest również, zdaniem Prezesa ZBP, przyjęty przez Walne Zgromadzenie – 18 kwietnia 2013 r. – Kodeks etyki bankowej (dalej: k.e.b.), uwzględniający treść norm zawartych w Kanonie dobrych praktyk rynku finansowego (rekomendowanym do stosowania przez KNF) i szczegółowo opisujący standardy, którymi powinni kierować się pracownicy banków wszystkich szczebli w codziennej pracy z klientami (szczególnie punkty 1.5 oraz 1.6 w rozdziale I części A).

2. W piśmie z 10 kwietnia 2015 r., Prezes UOKiK przedstawił działania podejmowane w związku ze stosowaniem przez banki b.t.e. oraz nieprawidłowości zauważone w związku z wykorzystywaniem tego instrumentu. Wyjaśnił, że w ramach swoich kompetencji prowadzi monitoring rynku usług bankowych, a w wypadku zauważenia nieprawidłowości może wystąpić z pozwem o uznanie stosowanych postanowień wzorca umownego za niedozwolone albo wszczęć postępowanie

administracyjne w wypadku podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Prezes UOKiK poinformował, że wystąpił z jednym pozwem o uznanie za niedozwolone postanowienia wzorca umowy, zgodnie z którym kredytobiorca oświadczał, że poddaje się egzekucji na podstawie b.t.e. w zakresie wynikających z umowy roszczeń banku z tytułu: kredytu (kapitału, odsetek oraz należnych opłat i prowizji) do kwoty 80 tys. zł (przy czym bank mógł wystawić b.t.e. do kwoty zadłużenia 80 tys. zł oraz wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności do końca 2030 r.) oraz „limitu” (kapitału, odsetek oraz należnych opłat i prowizji), do kwoty 40 tys. zł (z analogicznym postanowieniem co do wystawienia b.t.e. i terminu wystąpienia o nadanie klauzuli wykonalności, z tym zastrzeżeniem, iż w wypadku przedłużenia „limitu” termin wystąpienia o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności miał być przedłużony o okres przedłużenia „limitu”). Klauzula taka została wpisana do Rejestru klauzul niedozwolonych pod numerem 5604; sądy rozstrzygające sprawę (Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej: SOKiK, Sąd Apelacyjny oddalający apelację banku oraz Sąd Najwyższy oddalający jego skargę), uznały, że postanowienie takie jest niedozwolone, ze względu na zastrzeżenie długiego – niepowiązanego funkcjonalnie z wierzytelnością i z terminem przedawnienia roszczeń – terminu wystąpienia przez bank o nadanie klauzuli wykonalności, rodzącego niepewność konsumenta co do jego sytuacji prawnej. Zauważyły, że klauzula zapewnia bankowi nadmierne w stosunku do potrzeb zabezpieczenie jego interesów majątkowych, ponieważ zakłada możliwość ujmowania w b.t.e. także roszczeń przedawnionych; Sąd Najwyższy zwrócił tu uwagę, że choć przepisy nie zakazują obejmowania b.t.e. roszczeń przedawnionych, to jednak takie postępowanie banku wynaturza przywilej wynikający z art. 96 i art. 97 prawa bankowego.

Prezes UOKiK poinformował, że w prawomocnej już decyzji zakwestionował, jako sprzeczne z prawem bankowym, stosowanie postanowienia umownego, zgodnie z którym bank ma prawo objąć b.t.e., oprócz wierzytelności kapitałowych, także odsetki i koszty związane z realizacją umowy oraz wszelkie koszty związane z windykacją należności wraz z kosztami zastępstwa prawnego, a wystąpienie o nadanie klauzuli wykonalności może nastąpić w terminie 5 lat od dnia rozwiązania umowy. Zobowiązał bank do zaniechania naruszania zbiorowych interesów konsumentów przez usunięcie z umowy klauzuli o możliwości dochodzenia wszelkich kosztów związanych z windykacją wraz z kosztami zastępstwa prawnego. Prezes UOKiK uzasadnił to, wskazując, że zgodnie z prawem bankowym b.t.e. może zostać wystawiony na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych, tymczasem zaś kwestionowane postanowienie dopuszcza jego wystawienie w zakresie szerszym niż ustawowo dopuszczalny.

Prezes UOKiK zakomunikował, że SOKiK – rozpatrując powództwo stowarzyszenia – uznał za niedozwolone postanowienie, w myśl którego posiadacz rachunku oświadczał, że w zakresie roszczeń mBanku wynikających z umowy dobrowolnie poddaje się egzekucji prowadzonej według przepisów k.p.c. do określonej wysokości, obejmującej dług wraz z odsetkami oraz koszty sądowe i wszelkie inne koszty i wydatki niezbędne do celowego dochodzenia praw przez bank. Sąd stwierdził brak precyzji kwestionowanego postanowienia, pozwalający na wystawienie b.t.e. obejmującego koszty wszelkiego rodzaju, mające jakikolwiek związek z prowadzeniem czynności windykacyjnych. Sąd apelacyjny, oddalając apelację, stwierdził, że tego rodzaju postanowienie umowne, wykorzystujące niewiedzę konsumentów „wykracza poza dobre obyczaje”. Takie postanowienie umowne, wpisane do Rejestru klauzul niedozwolonych pod numerem 2908, stało się podstawą wydania przez Prezesa UOKiK decyzji, na razie nieprawomocnej, stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów konsumentów przez

inny bank, który stosował postanowienie o zbliżonej treści.

Prezes UOKiK stwierdził, że otrzymał również sygnały, iż uproszczony sposób dochodzenia wierzytelności jest przez banki nadużywany. Konsumenci skarżą się na działania niektórych banków związane z dochodzeniem roszczeń z tytułu opłat za prowadzenie rachunku bankowego, których elementem jest wykorzystanie lub możliwość wykorzystania b.t.e. Ze skarg konsumentów wynika, że gdy rachunek oferowany jest dodatkowo przy zawieraniu umowy dotyczącej innego produktu, nie pamiętają oni o jego istnieniu i konieczności zapewnienia na nim środków na pokrycie opłat za jego prowadzenie, a w takiej sytuacji banki często nie informują ich o konieczności uzupełnienia środków na rachunku, lecz dochodzą swoich roszczeń, gdy ujemne saldo osiągnie znaczny poziom. Zdaniem Prezesa UOKiK, bank – mając możliwość wykorzystania b.t.e. – nie zawsze jest zainteresowany informowaniem klienta na bieżąco o powstającym czy powiększającym się zadłużeniu.

Prezes UOKiK stwierdził, że „od dłuższego czasu zajmuje stanowisko o konieczności reformy” b.t.e. i przedstawił swe kilkakrotne wskazania „na potrzebę prokonsumenckiej nowelizacji przepisów”.

Podsumowując, Prezes UOKiK stwierdził, że w obecnych realiach gospodarczych brakuje uzasadnienia statuowania uprzywilejowanej pozycji banków wobec klientów (konsumentów) w zakresie dochodzenia roszczeń wynikających z czynności bankowych. Widoczna tendencja banków do rozszerzającej interpretacji przepisów dotyczących b.t.e. oraz do nadużywania przyznanego uprawnienia może prowadzić do realnego zagrożenia interesów konsumentów, którzy w wypadku usług bankowych, z uwagi na złożoność produktów finansowych, są od początku znacząco słabszą stroną umowy.

IV

1. Na rozprawę 14 kwietnia 2015 r. nie stawili się umocowani przedstawiciele pytających sądów. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swe pisemne stanowiska.

2. Przedstawiciel Marszałka Sejmu wskazał, że nie ma podstaw do orzekania w niniejszej sprawie o wystawianiu b.t.e. przeciwko konsumentom, bo wszystkie sprawy zawisłe przed pytającymi sądami dotyczą przedsiębiorców. Opowiedział się za wzmocnieniem obowiązku informacyjnego banków w odniesieniu do konsumentów, co jednak nie ma znaczenia dla rozpatrywanej sprawy.

Przedstawiciel Marszałka Sejmu stwierdził, że zaciągnięcie kredytu jest wynikiem świadomej decyzji kredytobiorcy i nie może być tu mowy o stosowaniu jakiegokolwiek przymusu przez bank. Zwrócił uwagę, że przedsiębiorcy prowadzący racjonalną działalność gospodarczą, zaciągając kredyt, pośrednio inwestują w swój zysk: kredyt ma umożliwić rozpoczęcie działalności gospodarczej, albo jej rozwinięcie, by przyniosła zysk, wystarczający na spłatę kredytu i dający dodatkowy dochód przedsiębiorcy. Potwierdził, że wystawienie b.t.e. jest swego rodzaju „dzwonkiem alarmowym” pozwalającym szybko wdrożyć „procedurę uzdrowieńczą”.

3. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że jego stanowisko odnosi się do art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego i oba te przepisy powinny być przedmiotem kontroli mimo użycia przezeń sformułowania „w związku”. Podkreślił, że nie broni b.t.e., a jedynie wypowiada się o jego zgodności z konkretnymi – wskazanymi przez sąd – wzorcami kontroli.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że zasada równości nie

została naruszona, z uwagi na ciężące na bankach obowiązki informacyjne, dobrowolność poddania się egzekucji, kontrolę przez sąd procesu wystawiania b.t.e. oraz możliwość wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego. Przyznał, że owa dobrowolność złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. jest względna, ale nie można tu mówić o stosowaniu przymusu przez banki.

W opinii przedstawiciela Prokuratora Generalnego, trudno rozgraniczyć materialnoprawne i proceduralne skutki złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e., ale – skoro chodzi o umożliwienie egzekucji (zrzeczenie się prawa do postępowania sądowego w fazie rozpoznawczej i o zgodę na przystąpienie bezpośrednio do egzekucji, po zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności) – to jest to czynność procesowa i nie dotyczy jej zasada autonomii woli stron.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego potwierdził, że sądowa kontrola b.t.e. ma charakter formalny, nie zaś merytoryczny i polega na sprawdzeniu, czy tytuł ten spełnia wymogi formalne. Przyznał, że nawet gdyby kredytobiorca wiedział o skierowaniu przez bank wniosku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności, to i tak nie mógłby na tym etapie podnieść zarzutów merytorycznych. Zwrócił natomiast uwagę, że postępowanie klauzulowe kosztuje bank 50 zł, natomiast wytoczenie powództwa przeciwegzekucyjnego przez kredytobiorcę wiąże się z obowiązkiem wniesienia 5-procentowej opłaty stosunkowej i nie przerywa toczącej się egzekucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że bank ma obowiązek wystawić b.t.e., jeśli dług jest wymagalny i odpowiada zapisom w księgach rachunkowych banku. Nie jest możliwe wystawienie b.t.e. w sposób dowolny, a jego wystawienie bez oparcia w obowiązującym prawie skutkowałoby roszczeniem odszkodowawczym. Zarazem nie ma szczególnych postanowień, przewidujących odpowiedzialność pracownika banku za niestosowanie się do postanowień k.e.b.

4. Przedstawiciele ZBP stwierdzili, że z k.e.b. – zgodnie z którym prowadzone są inspekcje, by wyjaśnić, czy rzeczywiście klient został odpowiednio poinformowany, czy w materiałach szkoleniowych dla pracowników banku są stosowne pouczenia, czy pracownicy ci podpisali oświadczenie o zapoznaniu się z obowiązkami wynikającymi z kodeksu – wynika, iż przed skierowaniem wniosku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności, bank powinien poinformować klienta i wezwać go do spłacenia zobowiązania. Podkreślili, że na straży przestrzegania k.e.b. stoi Komisja Etyki Bankowej i jeżeli któryś z banków nie przestrzegałby go albo nie zastosował się do rekomendacji tej komisji, mógłby zostać wykluczony z ZBP; zarazem pracownik banku, który sprzeniewierzyłby się postanowieniom tego kodeksu, na przykład wystawiając wadliwy b.t.e., poniósłby odpowiedzialność służbową – aż do rozwiązania umowy o pracę włącznie i nie znalazłby już łatwo zatrudnienia w sektorze bankowym.

W odniesieniu do ewentualnego zwiększenia obowiązków informacyjnych banków, czy też „przeniesienia” stosownych regulacji z k.e.b. do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, przedstawiciele ZBP uznali to za możliwe i dopuszczalne. Podali, że uczestniczą „w wypracowaniu (...) dodatkowych zasad informacyjnych, które bank powinien mieć nałożone ustawowo”, gdyż byłoby to z korzyścią dla stabilności państwa, sektora bankowego i dla interesów samych klientów. Zaznaczyli jednak w tym kontekście, że to nieprawda, iż dłużnik dowiaduje się o wystawieniu b.t.e. od komornika, ponieważ jeśli bank ma go wystawić, to musi w określonym trybie wypowiedzieć umowę kredytową i poinformować klienta o skutkach takiego wypowiedzenia.

Przedstawiciele ZBP podkreślili, że istnienie skutecznych, obustronnie dyscyplinujących instrumentów jest niezmiernie ważne, ponieważ banki w Polsce rocznie udzielają około 8 mln kredytów konsumenckich, około 200 tys. kredytów mieszkaniowych i obsługują 6,2 mln kart kredytowych, a łącznie udzielonych jest obecnie 1 bln 20 mld

kredytów, z czego 60 mld kredytów jest zagrożonych.

W kontekście zobowiązania banków do ochrony powierzonych im depozytów, przedstawiciele ZBP poinformowali, że banki dysponują środkami własnymi w wysokości 140 mld zł (wypracowanych w ostatnich 20 latach, zapewniających bankom stabilność), ale od klientów pożyczły 800 mld zł, z tego 200 mld zł od klientów indywidualnych, powierzających często cały dorobek ich życia; w zakresie tych pożyczonych środków banki są zobowiązane wobec deponentów i stąd należy wywodzić dopuszczalność szczególnego instrumentu, jakim jest b.t.e. Podkreślili, że każdy deponent ma prawo w dowolnym momencie wycofać swój depozyt z banku, ale bank, by go zwrócić, musi albo mieć płynność finansową, albo pożyczyc środki na rynku międzybankowym, albo odzyskać je od nierzetelnych kredytobiorców. Bank musi dysponować sprawnymi narzędziami egzekucji również z uwagi na rolę upływu czasu w skutecznym dochodzeniu należności: zdaniem przedstawicieli ZBP, już opóźnienie o kilkanaście dni powoduje gwałtowny spadek efektywności egzekucji, a upływ kilku miesięcy powoduje, że odzyskane może być zaledwie 20-30% należności, głównie z powodu wyzbycia się majątku przez dłużnika.

Przedstawiciele ZBP nadmienili w tym kontekście, że banki udzielają kredytów mieszkaniowych przeciętnie na 25-30 lat, natomiast tylko 4% depozytów zostało zdeponowanych na okres dłuższy niż rok (najwięcej jest depozytów trzymiesięcznych). Tym samym banki zamieniają krótkoterminowe pasywa – depozyty – w długoterminowe aktywa – kredyty, ale muszą deponentom zapewnić możliwość wycofania środków.

W odniesieniu do b.t.e., przedstawiciele ZBP poinformowali, że wobec około 90 tys. b.t.e. wystawionych w 2009 r. wytoczono zaledwie około 50 powództw przeciwegzekucyjnych, a – według danych Ministerstwa Sprawiedliwości – na około 1 mln b.t.e. wystawionych w 2011 r. wniesiono około 70 skarg, z których tylko nieliczne okazały się uzasadnione. Zaznaczyli tu, że roszczenia banków dochodzone za pomocą b.t.e. są niesporne – ustalenia wymaga tylko to, czy dług jest wymagalny i czy jest spłacany, czy też nie; w postępowaniu dowodowym nie trzeba tu ustalać różnorodnych okoliczności związanych z powstaniem zobowiązania oraz z jego wykonywaniem. Ich zdaniem, b.t.e. jest wręcz dobrodziejstwem – również dla dłużnika, który nie ponosi kosztów wystawienia przeciwko niemu tytułu wykonawczego, a – dzięki przyspieszeniu egzekucji – nie uiszcza odsetek karnych.

W opinii przedstawicieli ZBP, udzielenie kredytu bez uzyskania oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. jest teoretycznie możliwe, ale w praktyce oznaczałoby niedochowanie staranności przez bank i zostało zakwestionowane przez organy nadzoru finansowego. Ewentualne zastąpienie takiego oświadczenia – oświadczeniem składanym w formie aktu notarialnego nie zmieniłoby, ich zdaniem, niczego w sytuacji klienta banku, a byłoby znacznie kosztowniejsze. Likwidacja b.t.e. oznaczałaby mitręgę dla klientów oraz wzrost kosztów zaciągnięcia wszelkich kredytów (w odniesieniu do 5 tys. zł pożyczki – 160 zł, w odniesieniu do 100 tys. zł kredytu – niemal 1,2 tys. zł), to zaś wpłynęłoby na zmniejszenie ich dostępności i spowodowałoby, że większa grupa ludzi zapożyczałaby się w firmach sektora nieuregulowanego. Powołując się na poglądy przedstawicieli Krajowej Izby Notarialnej, wyrażane w procesie legislacyjnym, przedstawiciele ZBP podnieśli wysoce prawdopodobną iluzoryczność kontroli notariuszy, bo w praktyce przy każdym banku powstałaby obsługująca go kancelaria notarialna. W odniesieniu do weksli – jako potencjalnej alternatywy na wypadek likwidacji b.t.e. – stwierdzili, że jest to obecnie instrument rzadko używany, ale ma dla klientów duże znaczenie „emocjonalne”. Jego szersze stosowanie wymagałoby jednak zaangażowania służb prawnych, zarówno przez banki, jak i przez ich klientów, którzy nie znają – z reguły – konsekwencji podpisania weksla.

5. Przedstawiciel KNF stwierdził, że nie zna przypadków wymuszania czegokolwiek przez banki na ich partnerach biznesowych albo klientach, a gdyby Komisja takowe знаła, zastosowanie znalazłby art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555).

Zdaniem przedstawiciela KNF, wyrażonym w kontekście sytuacji w innych państwach, w których systemie prawnym nie ma instytucji b.t.e., instrument taki uzasadniony jest długim czasem dochodzenia roszczeń w postępowaniu sądowym.

Przedstawiciel KNF poinformował, że największy bank detaliczny w Polsce – PKO BP SA – wystawił w 2013 r. ponad 50 tys. b.t.e. na kwotę niemal 3,8 mld zł, a w 2014 r. – niespełna 14 tys. b.t.e. na kwotę niemal 3,3 mld zł. Z kolei Bank Zachodni WBK SA wystawił w 2014 r. ponad 51 tys. b.t.e. na kwotę nieco przekraczającą 1,2 mld zł. Przemawia to za istotnością tego instrumentu, który – z punktu widzenia KNF – zwiększa poziom bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Niezależnie od tego stwierdził, że obecnie – zdaniem KNF – niespłacalność kredytów nie stanowi zagrożenia stabilności polskiego systemu bankowego. Niemniej podkreślił, że – biorąc pod uwagę skalę wykorzystania b.t.e. – nie da się ocenić, czy likwidacja tego instrumentu nie wpłynie negatywnie na ową stabilność, bo niewątpliwie zmniejszy się szybkość i efektywność odzyskiwania długów. Dopóki polski wymiar sprawiedliwości nie upora się z problemem szybkiego dochodzenia roszczeń, istnienie b.t.e. jest zatem uzasadnione.

6. Przedstawiciel Prezesa UOKiK stwierdził, że umowy zawierane przez klientów z bankami są bardzo skomplikowane, często niezrozumiałe i mają charakter adhezyjny. Niemniej skarg, w których tle pojawiałyby się problematyka b.t.e., jest niewiele, a wynika z nich, że podstawowym problemem jest „deficyt informacyjny” – nieinformowanie klientów o wystawieniu b.t.e. i skierowaniu go do egzekucji.

Przedstawiciel Prezesa UOKiK stwierdził, że kontrolowane są wzorce umów, a urząd nie jest uprawniony do ingerowania w indywidualne spory pomiędzy bankiem a klientem. Istnieją instrumenty zarówno abstrakcyjnej, jak i indywidualnej kontroli postanowień umownych, ale – w kontekście b.t.e. – indywidualna kontrola postanowień umowy, w razie sporu z bankiem, jest bardzo ograniczona.

Przedstawiciel UOKiK wyjaśnił, że ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. poz. 827) tylko w jednej części – umów zawieranych na odległość – odnosi się do kwestii kredytów, a poza tym nie zawiera postanowień odnoszących się do obowiązków informacyjnych ani do egzekucji. Jego zdaniem, b.t.e. nie jest jednak instrumentem potrzebnym i nie ma uzasadnienia w obecnych realiach gospodarczych.

Przedstawiciel Prezesa UOKiK poinformował, że z badań przeprowadzonych w 2010 r. wynika, iż duże banki negocjowały niekiedy z klientami odstąpienie od żądania oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e., oczywiście pod warunkiem ustanowienia w umowach innych zabezpieczeń. Zarazem jednak to, że banki nie konkurują ze sobą, proponując „kredyt bez b.t.e.”, nie oznacza „zmowy kartelowej”.

V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia, kwestie formalne, problem konstytucyjny.

1.1. Przedmiotem wszystkich trzech pytań prawnych są art. 96, art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe), zamieszczone w rozdziale ósmym ustawy, zatytułowanym „Szczególne

obowiązki i uprawnienia banków”.

Art. 96 prawa bankowego stanowi w ust. 1, że banki mogą wystawiać bankowe tytuły egzekucyjne (dalej: b.t.e.) na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych. Ustęp drugi tego przepisu precyzuje, że b.t.e. – opatrzony pieczęcią banku oraz podpisami osób uprawnionych do działania w jego imieniu – musi określać: po pierwsze – bank, który go wystawił i na rzecz którego ma być prowadzona egzekucja, po wtóre – dłużnika zobowiązanego do zapłaty, po trzecie – wysokość zobowiązań dłużnika wraz z odsetkami i terminami ich płatności, po czwarte – datę wystawienia, po piąte – czynność bankową, z której wynikają dochodzone roszczenia, a po szóste – wzmiankę o wymagalności dochodzonego roszczenia. Zgodnie z ustępem trzecim tego przepisu, dopuszczalne jest wystawianie dalszych b.t.e. w wypadku egzekucji przeciwko kilku osobom lub z kilku części składowych majątku dłużnika.

Art. 97 ust. 1 prawa bankowego stanowi, że b.t.e. może być podstawą egzekucji, prowadzonej według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności – wyłącznie przeciwko osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonała czynności bankowej (albo która jest dłużnikiem banku z tytułu zabezpieczenia wiarygodności banku, wynikającej z czynności bankowej) i złożyła pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji, gdy roszczenie objęte b.t.e. wynika bezpośrednio z tej czynności bankowej (lub jej zabezpieczenia). W myśl ust. 2 tego przepisu, powyższe oświadczenie powinno określać kwotę zadłużenia, do której bank może wystawić b.t.e., oraz termin, do którego bank może wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności; przepis zastrzega, że dłużnik może się poddać egzekucji wydania rzeczy – w razie ustanowienia zastawu rejestrowego albo gdy dokonano przeniesienia własności w celu zabezpieczenia roszczenia. Ustęp trzeci tego przepisu stanowi, że wniosek banku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności sąd rozpoznaje niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od dnia jego złożenia.

Art. 98 ust. 1 prawa bankowego stanowi, że b.t.e. może być podstawą egzekucji przeciwko osobie trzeciej, jeśli przejęła ona dług wynikający z czynności bankowej. Ustęp 2 tego przepisu przewiduje, że jeżeli po dokonaniu czynności bankowej obowiązek spełnienia świadczenia przeszedł na inne osoby (w wyniku spadkobrania lub przekształcenia osoby prawnej) albo gdy zachodzi potrzeba egzekucji z majątku wspólnego małżonków, podstawą egzekucji może być tytuł wykonawczy oparty na b.t.e., zaopatrzonym w klauzulę wykonalności nadaną przez sąd przeciwko tym osobom.

1.2. Pytający sąd zarzucił wskazanym wyżej regulacjom niezgodność z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

1.3. Ze względu na wskazany w pytaniach prawnych zakres zaskarżenia, jak również liczbę powołanych przez pytający sąd wzorców kontroli, należało przeprowadzić na wstępie analizę pytań prawnych pod kątem dopuszczalności i ewentualnego zakresu wyrokowania w sprawie. Konieczność ta wynika przede wszystkim z konkretnego charakteru kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym oraz z wymogów formalnoprawnych stawianych wszystkim wnioskom kierowanym do Trybunału Konstytucyjnego.

1.3.1. Decydujące znaczenie dla stwierdzenia dopuszczalności merytorycznej kontroli ma ustalenie, czy od udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia

1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Tak zwany konkretny charakter kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym oznacza uzależnienie dopuszczalności jej przeprowadzenia od istnienia związku pomiędzy zakwestionowaną normą prawną a danym indywidualnym wypadkiem stosowania prawa. Związek ten musi być oparty na bezpośredniej i ścisłej relacji między zakwestionowanym przepisem a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytający sąd wystąpił z pytaniem prawnym.

Z *petitum* pytań prawnych wynika, że pytający sąd oczekuje rozstrzygnięcia o wszystkich przepisach prawa bankowego dotyczących b.t.e. – a więc w istocie o całej tej instytucji prawnej. Tymczasem z analizy przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu akt postępowania w sprawach leżących u podstaw pytań prawnych wynikało, że zakresem zaskarżenia zostały objęte przepisy niepozostające w relewantnym związku z rozpatrywanymi przez pytający sąd sprawami. Inaczej rzecz ujmując, wynikająca z ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności eliminacja tych przepisów z porządku prawnego nie wywarłaby wpływu na rozstrzygnięcie spraw, w związku z którymi sąd wystąpił z pytaniami prawnymi. Dotyczy to:

- art. 96 ust. 2 prawa bankowego, ponieważ z akt żadnej ze spraw nie wynika, iżby przedmiotem sporu była zawartość wystawionych przez banki tytułów egzekucyjnych (pytający sąd nie wskazuje, by którykolwiek z b.t.e. przedstawionych mu do opatrzenia klauzulą wykonalności nie spełniał ustawowych wymogów wynikających z tego przepisu),
- art. 96 ust. 3 prawa bankowego, ponieważ z akt żadnej ze spraw nie wynika, że zostały wystawione „dalsze b.t.e.” z powodu egzekucji z kilku części składowych majątku dłużnika albo przeciwko kilku osobom,
- art. 97 ust. 2 zdania pierwszego prawa bankowego, ponieważ – jak świadczą o tym akta spraw – przedmiotem rozstrzygania pytającego sądu nie jest zakres złożonych przez kontrahentów banków oświadczeń,
- art. 97 ust. 2 zdania drugiego prawa bankowego, ponieważ w żadnej ze spraw kontrahenci banków nie poddali się – mocą ich oświadczeń – egzekucji wydania rzeczy,
- art. 97 ust. 3 prawa bankowego, ponieważ regulacja terminu rozpatrzenia wniosków banków o nadanie b.t.e. klauzul wykonalności przez sądy pozostaje irrelevantna dla sprawy,
- art. 98 ust. 1 i 2 prawa bankowego, ponieważ w żadnej ze spraw nie nastąpiło przejęcie długu kontrahenta banku przez osobę trzecią, obowiązek spełnienia któregokolwiek ze świadczeń nie przeszedł na inne osoby (w wyniku spadkobrania lub przekształcenia osoby prawnej) ani też nie zachodzi potrzeba egzekucji z majątku wspólnego małżonków.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 96 ust. 2 i 3, art. 97 ust. 2 i 3 oraz art. 98 podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Tym samym, przedmiotem kontroli w sprawie niniejszej mogą być jedynie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego.

1.3.2. Należy stwierdzić, że wszystkie sprawy leżące u podstaw pytań prawnych dotyczą przedsiębiorców (Konstytucja nie definiuje tego pojęcia, ale można przyjąć – na potrzeby niniejszej sprawy – że odnosi się ono do osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych prowadzących we własnym imieniu i na własne ryzyko działalność gospodarczą lub zawodową o charakterze zarobkowym, zorganizowanym, ciągłym). Podchodząc do sprawy formalistycznie, można byłoby uznać, że – ze względu na konkretny charakter kontroli konstytucyjności przepisów inicjowanej pytaniem prawnym – kwestionowane przepisy powinny być przedmiotem badania tylko o tyle, o ile odnoszą się

do przedsiębiorców (nie zaś do ogółu kontrahentów banków). Mogłoby to być uzasadnione tym, że prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się niewątpliwie z wyższym stopniem profesjonalizmu w relacjach biznesowych i w gospodarowaniu finansami niż ma to – z reguły – miejsce w wypadku konsumentów. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że: po pierwsze – profesjonalizm przedsiębiorcy w zakresie działalności gospodarczej o określonym profilu nie może automatycznie rzutować na jego sytuację w postępowaniu cywilnym (wymagającym nie tyle wiedzy biznesowej, ile *stricte* prawniczej), po wtóre zaś – że w obecnym stanie prawnym (po likwidacji, w 2011 r., odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych i odjęciu, w 2013 r., mocy prawnej dokumentów urzędowych w postępowaniu cywilnym określonym dokumentem bankowym) – nie można już na gruncie postępowania cywilnego tworzyć ostrego podziału co do oceny sytuacji przedsiębiorców i konsumentów. Trzeba też pamiętać o niemałej grupie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które wprawdzie nie są konsumentami *sensu stricto*, ale ich pozycja względem silnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest porównywalna z pozycją konsumenta.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konkretnej unormowania, rozstrzyga o niekonstytucyjności przepisu normującego pewien określony rodzaj spraw (a nie konkretny – rozpatrywany przez sąd – wypadek). W analizowanym wypadku chodzi o możliwość wystawienia b.t.e. i nadania mu klauzuli wykonalności w ramach postępowania klauzulowego, a takowe toczy się według jednakowych reguł w odniesieniu do wszystkich klientów banku, niezależnie od tego, czy są oni przedsiębiorcami, czy też konsumentami. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznaje, że nie ma podstaw do wydania wyroku zakresowego, ograniczonego tylko do przedsiębiorców.

1.3.3. Pytający sąd wskazał w pytaniach prawnych dużą grupę wzorców kontroli, ale z analizy zarówno pierwotnych pytań, jak i ich uzupełnień wynika, że nie zawierają one uzasadnienia większości stawianych zarzutów.

W świetle art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, skuteczne pytanie prawne musi zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Uznając za zbędne powtarzanie po raz kolejny szczegółowych ustaleń w tej mierze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak wyczerpującego uzasadnienia zarzutów stanowi przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Odnosi się to do zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2, art. 9, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 2, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji, a to znaczy, że postępowanie w tym zakresie musi zostać umorzone – w związku z niedopuszczalnością wydania wyroku – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, że choć również on nie został umotywowany, to jednak pytający sąd przedstawił argumentację odnoszącą się do art. 6 ust. 1 Konwencji. W myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, międzynarodowoprawne gwarancje prawa do sądu znajdują bezpośrednie umocowanie w postanowieniach Konstytucji, w ten sposób, że art. 45 ust. 1 Konstytucji uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdania pierwszego Konwencji (zob. m.in. wyroki z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. Sk 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52 i 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128). Prokurator Generalny trafnie wskazał więc, że pytający sąd, przedstawiając argumentację dotyczącą art. 6 ust. 1 Konwencji, nie wykroczył poza treść normatywną art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym – z uwagi na wieloskładnikowość i policentryczność systemu prawa – można było uznać adekwatność argumentacji odnoszącej się do art. 6 ust. 1 Konwencji również do art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Wobec faktu, że problematyka egzekwowania przez banki ich wierzytelności,

w tym samego b.t.e., była już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego, należy zwięźle odnieść się do dotychczas poczynionych ustaleń dla zapobieżenia naruszeniu zasady *ne bis in idem*. W szczególności należy tu uwzględnić orzeczenie z 16 maja 1995 r., sygn. K 12/93 (OTK w latach 1986–1995, t. VI, poz. 14) oraz wyrok z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7).

1.4.1. W wyroku w sprawie o sygn. K 12/93 Trybunał Konstytucyjny badał między innymi zgodność z – przepisami konstytucyjnymi utrzymanymi w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) – art. 53 ust. 2 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, ze zm.; dalej: dawne prawo bankowe), stanowiącego, 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 odbywa się według wyboru banku, w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego bądź w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – przez nadmierną ingerencję w zasadę stabilności stosunków umownych – „w zakresie, w jakim nadaje moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania sądowych klauzul wykonalności dokumentom (...), 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”.

Jak to już Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. P 10/04, omówione wcześniej orzeczenie z 1995 r. nie zamyka drogi do rozpoznania sprawy, ponieważ nie występuje tu ani tożsamość przedmiotu sprawy, ani też tożsamość wzorca kontroli.

1.4.2. Wspomnianym wyrokiem o sygn. P 10/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 prawa bankowego jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 76 Konstytucji i nie jest niezgodny z jej art. 2. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że ani art. 96 ust. 1, ani art. 97 ust. 1 prawa bankowego nie uległy od czasu wydania tego orzeczenia zmianie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że możliwość wystawienia b.t.e. przez bank – nie zamyka jego dłużnikowi drogi do sądu, a więc do domagania się przezeń merytorycznego rozpoznania sprawy. Instrumenty procesowe, takie jak powództwo przeciwegzekucyjne (art. 840 k.p.c.) czy powództwo o ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego (art. 189 k.p.c.), stwarzają po pierwsze, możliwość zablokowania egzekucji opartej na b.t.e., po wtóre zaś – w konsekwencji – dopuszczają żądanie merytorycznego rozstrzygnięcia sporu. W ostateczności dłużnikowi pozostaje również możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.), jeśli egzekucja przeprowadzona została na podstawie b.t.e. wystawionego bezprawnie. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, oczywiście, że pozycja dłużnika jest procesowo mniej korzystna, ale odejście od klasycznego modelu ochrony sądowej nie zawsze może być traktowane jako przejaw naruszenia gwarancji prawa do sądu, bo sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, a ustawodawca zachowuje znaczną swobodę kształtowania procedur sądowych. Istnieje

wiele sytuacji, w których tytuły wykonawcze mogą być wystawione nie na podstawie orzeczeń sądowych, lecz na podstawie wyroku sądu polubownego, ugody sądowej czy aktu notarialnego, a wspólnym elementem jest dobrowolność poddania się określonemu trybowi rozstrzygnięcia konfliktu – w tym rezygnacji z zastosowania typowych reguł proceduralnych. Trybunał Konstytucyjny skonkludował, że b.t.e. „nie może być uznany za instytucję naruszającą gwarancje prawa do sądu, ze względu na samą możliwość dopuszczenia do postępowania egzekucyjnego bez uprzedniego rozstrzygnięcia sądowego co do *meritum* sprawy”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że na banku wykorzystującym swoisty przywilej w postaci b.t.e. ciąży wobec klienta szeroko pojmowany obowiązek informacyjny. Jedynie odpowiednia, rzetelna realizacja tego obowiązku, zakres i jakość informacji udzielanych klientom podczas zawierania umowy, może być traktowana jako swoista kompensacja uprzywilejowanej pozycji banku. Zakres informacji udzielanej klientowi przez bank w związku z oświadczeniem o dobrowolnym poddaniu się egzekucji nie powinien być mniejszy niż ten, który wynika z art. 80 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; dalej: prawo o notariacie; cz. III-D, pkt 9 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. P 10/04).

W pkt 11 cz. III-D uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. P 10/04, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zaprezentowana w nim została analiza czysto normatywna, a ma świadomość tego, iż „rzeczywistość normatywna nie zawsze przesądza definitywnie o istniejącej praktyce obrotu, może więc ona odbiegać od przedstawionych wyżej powinności banków i innych instytucji finansowych wobec klientów tych instytucji, zwłaszcza w obrocie konsumenckim”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie dysponował materiałem uzasadniającym formułowanie kategoriycznych ocen istniejącej praktyki rynkowej w tym zakresie. Nie wykluczył jednak, że występowanie (jeśli rzeczywiście ma to miejsce) niekorzystnej dla klientów banków praktyki, której przejawem byłoby omijanie powinności informacyjnych, brak rzetelności i zaskakiwanie osób korzystających z usług finansowych stosowaniem instrumentów, których znaczenia nie byli oni w stanie ocenić w momencie zawierania umowy, „może prowadzić w przyszłości do eliminacji rozwiązania przyjętego w kwestionowanych przepisach”, gdyż „o dopuszczalności analizowanej instytucji decyduje w równym stopniu jej treść i charakter, jak i całokształt warunków, w których otoczeniu instytucja ta funkcjonuje. Istniejąca praktyka obrotu może dopiero potwierdzić, na ile rozwiązania w tym zakresie są efektywne i zapewniają wymagane zrównoważenie interesów obu stron dokonywanych czynności bankowych”.

1.4.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że dokonane wyżej ustalenie, iż treść art. 6 ust. 1 Konwencji niejako zawiera się w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, implikuje – przynajmniej w zakresie mającym znaczenie dla niniejszej sprawy – stwierdzenie, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do konstytucyjnego wzorca kontroli (art. 45 ust. 1) pozostają aktualne również w odniesieniu do wzorca Konwencyjnego (art. 6 ust. 1). Tym samym należy zbadać, czy dalsze prowadzenie postępowania – w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy kwestionowana regulacja godzi w prawo do sądu – jest dopuszczalne ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zasada ta rozumiana jest jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie sprawy, i że dokonuje on tutaj oceny w kategoriach celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. Tak właśnie jest w niniejszej sprawie i nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, że w sprawie o sygn. P 10/04 przedmiot rozpoznania nieznacznie się różnił (obecnie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 zaskarżone są oddzielnie, a poprzednio kwestionowane były jako pozostające ze sobą w związku), podobnie jak

wzorce kontroli (obecnie art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji powołane autonomicznie, a poprzednio art. 45 ust. 1 Konstytucji powołany był w związku z art. 2 i art. 76 Konstytucji). Skoro zaś zarówno sama kwestionowana regulacja jak i istota stawianych jej zarzutów pozostają tożsame, to Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ziściła się negatywna przesłanka prowadzenia postępowania – *ne bis in idem*, przesądzająca o konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu zbędności wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny nie oceniał natomiast dotychczas zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego z zasadą równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, która to zasada jest wzorcem konstytucyjnym w obecnie rozpatrywanej sprawie.

1.5. Podsumowując ten etap rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest zgodność art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy w kontekście konstytucyjnej zasady równości dopuszczalne jest wystawianie przez bank, jako podmiot czynności bankowej, b.t.e. oraz prowadzenie na jego podstawie egzekucji w stosunku do dłużnika banku, po nadaniu mu klauzuli wykonalności przez sąd, niedokonujący w toku postępowania klauzulowego merytorycznej kontroli tytułu egzekucyjnego.

2. Uwagi ogólne o b.t.e.

2.1. Instrument uproszczonego dochodzenia przez banki wierzytelności ma w Polsce długą tradycję. Poprzestając tylko na kwestiach istotnych z punktu widzenia niniejszej sprawy, należy przypomnieć, że w przeszłości niektóre banki mogły dochodzić określonych należności, prowadząc egzekucję z nieruchomości na podstawie własnych decyzji, bez potrzeby uzyskania sądowej klauzuli wykonalności (zob. np. art. 8a ustawy z dnia 24 marca 1933 r. o ułatwieniach dla instytucyj kredytowych, przyznających dłużnikom ulgi w zakresie wierzytelności rolniczych, Dz. U. Nr 25, poz. 211, ze zm.). Dotyczyło to jednak tylko banków, które dysponowały środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację zleconych przez państwo zadań z zakresu pomocy niektórym podmiotom, związanej z wielkim kryzysem gospodarczym, i odnosiło się tylko do niektórych nieruchomości stanowiących zabezpieczenie wierzytelności określonego rodzaju (np. art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. o wykonywaniu egzekucji z nieruchomości przez Państwowy Bank Rolny, Dz. U. Nr 91, poz. 769).

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w., dokumenty – najpierw Narodowego Banku Polskiego, a później wszystkich banków państwowych i banków działających w formie spółek akcyjnych – uzyskały (o ile spełniały określone warunki) moc tytułów wykonawczych (art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. Nr 72, poz. 356 i art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym, Dz. U. Nr 20, poz. 121, ze zm.), z tym zastrzeżeniem, że nie można było za pomocą tego instrumentu dochodzić wierzytelności od jednostek gospodarki uspołecznionej. W wyniku przemian społeczno-gospodarczych to ostatnie ograniczenie zostało zniesione, a bankowy tytuł wykonawczy był szeroko stosowany również dzięki korzystnemu dla banków orzecznictwu sądów (np. uchwała Sądu Najwyższego z 25 marca 1992 r., sygn. akt III CZP 20/92, OSNC nr 10/1992, poz. 185).

2.2. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że – zgodnie z zakwestionowanymi przepisami – banki mogą, na podstawie swoich ksiąg lub innych

dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych, wystawiać b.t.e. (art. 96 ust. 1 prawa bankowego), które – po nadaniu im przez sąd klauzuli wykonalności – stają się podstawą egzekucji prowadzonej według przepisów k.p.c. Egzekucja taka może być prowadzona wyłącznie przeciwko kontrahentowi banku (osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonywała czynności bankowej – z reguły kredytobiorcy albo posiadaczowi rachunku bankowego) albo przeciwko poręczycielowi (osobie, która zabezpieczyła wierzytelność banku – z reguły poręczycielowi wekslowemu albo cywilnemu), o ile roszczenie objęte b.t.e. wynika bezpośrednio z dokonanej czynności bankowej lub jej zabezpieczenia, a wymienione osoby złożyły pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji (art. 97 ust. 1 prawa bankowego).

Jak z powyższego wynika, 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”.

Możliwość wystawiania b.t.e. jest szczególnym przywilejem banków, pozwalającym im egzekwować wierzytelności z pominięciem fazy postępowania rozpoznawczego przed sądem. Tytuły te muszą spełniać liczne wymogi prawne (ich treść jest uregulowana w art. 96 ust. 2 prawa bankowego). Warunkiem wystawienia b.t.e. jest złożenie przez dłużnika (kontrahenta banku albo poręczyciela) pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji, określającego kwotę zadłużenia, do której bank może wystawić b.t.e., jak również termin, w którym bank może wystąpić o nadanie mu klauzuli wykonalności (art. 97 ust. 1 i 2 prawa bankowego). W odniesieniu do oświadczenia, o którym mowa wyżej, należy stwierdzić – za powołanym wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 10/04 – że nie jest ono „z formalnego punktu widzenia składnikiem umowy (jest to bowiem czynność jednostronna – oświadczenie składane wobec banku), ale pozostaje w ścisłym związku funkcjonalnym z czynnością dokonywaną z bankiem”.

W celu zaopatrzenia b.t.e. w klauzulę wykonalności, bank składa do właściwego sądu stosowny wniosek, który sąd rozpatruje w składzie jednoosobowym (art. 782 § 1 k.p.c.) w ciągu trzech dni (art. 781¹ k.p.c.). W postępowaniu tym sąd bada tylko, czy dłużnik skutecznie poddał się egzekucji oraz czy objęte b.t.e. roszczenie wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem lub z zabezpieczenia wierzytelności banku wynikającej z tej czynności (art. 786² § 1 k.p.c.).

Po zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności, b.t.e. staje się tytułem wykonawczym, czyli podstawą prowadzenia egzekucji przez komornika (art. 776 k.p.c.).

Należy w tym miejscu podkreślić, że 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. Trybunał Konstytucyjny wskazał już (w wyroku z 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10), że istotą przywileju w postaci możliwości wystawiania b.t.e. jest brak wymogu zachowania notarialnej formy oświadczenia dłużnika.

2.3. Trybunał Konstytucyjny, we wcześniejszych wyrokach, stwierdził, że na bankach ciąży obowiązek udzielenia „rzetelnej, uczciwej i wyczerpującej informacji”. Źródłem tego obowiązku są podstawowe zasady „prawa obligacyjnego, nakazującego respektowanie uczciwości, lojalności i dobrych obyczajów w obrocie, zwłaszcza na etapie nawiązywania stosunku kontraktowego, ale także w związku z jego wykonywaniem”. Odpowiedni, rzetelny sposób realizacji obowiązku informacyjnego, zakres i jakość udzielanych podczas zawierania umowy informacji mogą być traktowane jako swoiste

skompensowanie uprzywilejowanej pozycji banków i stwarzają ich klientom minimalne warunki ochronne (zob. powołany wyrok o sygn. P 10/04). Na banku ciąży w szczególności obowiązek poinformowania jego kontrahenta o stopniu ryzyka ekonomicznego wiążącego się z zawieraną umową oraz szczegółowego wyjaśnienia istoty dokonywanej transakcji, a bank nie może ukrywać danych czy dezinformować kontrahenta. Znajduje to oparcie między innymi w art. 72, art. 353¹, art. 354 i art. 725–733 k.c., jak również w art. 52, art. 69 i art. 111 prawa bankowego. Należy jednak podkreślić, że obowiązki te nie zostały wprost wyartykułowane w żadnym akcie normatywnym.

Warto odnotować, że – już po wydaniu wspomnianych wyżej wyroków Trybunału Konstytucyjnego – związane z b.t.e. regulacje, wzmacniające nieco pozycję klienta względem banku, zostały dookreślone w orzecznictwie sądów. Między innymi Sąd Najwyższy wskazał, że klauzula wykonalności może zostać nadana b.t.e., jeżeli czynność bankowa, z której wynika dochodzone roszczenie, została wskazana w sposób umożliwiający jej jednoznaczne zindywidualizowanie i zakwalifikowanie jako czynności bankowej, a dotyczące b.t.e. przepisy prawa bankowego wymagają ścisłej wykładni (zob. uchwała z 19 marca 2010 r., sygn. akt III CZP 6/10, OSNC nr 9/2010, poz. 120). Sąd ten dodał, że w postępowaniu klauzulowym badane są nie tylko przesłanki określone w art. 786² k.p.c., ale również to, czy dokument przedłożony przez bank spełnia wynikające z przepisów prawa bankowego przesłanki ważności i skuteczności b.t.e., a ponadto inne wymogi, które dotyczą każdego tytułu egzekucyjnego (zob. postanowienie z 20 listopada 2009 r., sygn. akt III CZP 90/09, Lex nr 553702). Zdaniem Sądu Najwyższego, wszczęcie egzekucji na podstawie b.t.e. wystawionego bezprawnie i w sposób zawiniony uzasadnia odpowiedzialność deliktową banku za szkodę wyrządzoną dłużnikowi egzekucyjnemu (zob. wyroki z 9 marca 2007 r., sygn. akt V CSK 452/06, Lex nr 253447 oraz 11 stycznia 2006 r., sygn. akt III CK 325/05, Lex nr 183597), a oznaczenie w b.t.e. stopy odsetek za opóźnienie jako wielokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego nie spełnia wymagań wynikających z art. 96 ust. 2 prawa bankowego (uchwała z 12 lutego 2009 r., sygn. akt III CZP 145/08, Lex nr 478089).

3. Analiza i ocena zarzutów pytania prawnego w kontekście zasady równości.

3.1. W kontekście naruszenia zasady równości, pytający sąd zarzuca, że regulacja ułatwiająca bankom kierowanie wierzytelności do postępowania egzekucyjnego powoduje nierównowagę stron stosunku prawnego, wzmocnioną silniejszą (dominującą) pozycją ekonomiczną banku. Jego zdaniem, brakuje podstaw do uprzywilejowywania banków w zakresie uproszczonego dochodzenia roszczeń wobec ich klientów. Istniejąca regulacja „rodzi przekonanie społeczne” o możliwości korzystania przez banki z nadzwyczajnych, uprzywilejowujących rozwiązań prawnych, ze względu na ich znaczne możliwości finansowe, podczas gdy „Prawo powinno być równe dla wszystkich, zarówno dla drobnego przedsiębiorcy jak i silnego banku”.

Z uzasadnienia pytającego sądu można wysnuć wniosek, że stawiane zarzuty naruszenia zasady równości mają trzy aspekty. Po pierwsze, sąd kwestionuje to, że b.t.e. może zostać wystawiony przez bank wobec klienta (kredytobiorcy), podczas gdy jego klient, aby uzyskać tytuł egzekucyjny, musi przejść całe sądowe postępowanie rozpoznawcze. Po wtóre, jego wątpliwości budzi to, że b.t.e. mogą być wystawiane wyłącznie przez banki (głównie prywatne), a z takiego instrumentu nie mogą skorzystać inne podmioty, nawet państwowe. Po trzecie, zastrzeżenia pytającego sądu budzi to, że ogół dłużników może przeciwko roszczeniu wierzyciela podnieść w postępowaniu przed sądem zarzuty merytoryczne, a klienci banków takiej możliwości nie mają.

3.2. Ze względu na to, że zasada równości – jako wzorzec kontroli – znalazła

zastosowanie w bardzo licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, jej szczegółowe definiowanie nie jest konieczne i wystarczy poprzestać na zasadniczych ustaleniach.

Skrótko rzecz ujmując, zasada równości, wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, 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.

Ustalenie określonej cechy relewantnej ma dla oceny konstytucyjności przepisów podstawowe znaczenie, ponieważ przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne albo odmienne (zob. L. Garlicki, uwaga 6 do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001). Cechą tą, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i cecha prawna, a jej istnienie ustala się z uwzględnieniem treści i celu przepisów zawierających kontrolowane unormowanie (tak np. wyrok z 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Zasada równości 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. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być uzasadnione, o ile argumenty za nim przemawiające:

- mają charakter relewantny, a więc pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą realizacji tego celu i treści; innymi słowy – wprowadzane zróżnicowanie musi być racjonalnie uzasadnione i nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium,
- mają charakter proporcjonalny; waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszanych nierównym potraktowaniem podmiotów podobnych,
- pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; w tym kontekście należy zwrócić uwagę na powiązaną z zasadą równości zasadę sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji: obie nakładają się na siebie i żadnej z nie da się definiować bez nawiązania do drugiej (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 i wyrok z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43).

Ocena zarzutów stawianych konkretnej regulacji w aspekcie zasady równości wymaga ustalenia, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej, ustalenia kryterium, według którego te podmioty zostały zróżnicowane, a następnie rozważenia, czy ta odmienność traktowania podmiotów podobnych jest uzasadniona (zob. m.in. powołany wyżej wyrok o sygn. K 6/98 i wyrok z 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106).

3.3. Pytający sąd, jak już wspomniano, zarzuca zaskarżonym przepisom prawa bankowego naruszenie zasady równości w trzech aspektach: po pierwsze w relacji banku z klientem, po wtóre – w relacji banków jako wierzycieli z innymi podmiotami (niebędącymi bankami) jako wierzycielami, po trzecie zaś – w relacjach dłużników banków z dłużnikami innych podmiotów. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ze względu na „konkretny” charakter kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, zainicjowanej wniesieniem pytania prawnego, nie może badać zgodności zaskarżonych

przepisów z zasadą równości w odniesieniu do relacji między różnymi podmiotami, w tym bankami, występującymi w charakterze wierzycieli, ani tym bardziej do relacji między dłużnikami banków i dłużnikami innych wierzycieli, gdyż tych relacji nie dotyczą bezpośrednio zaskarżone przepisy ani sprawy zawisłe przed pytającymi sądami.

3.3.1. Trybunał Konstytucyjny bada więc w niniejszej sprawie jedynie zgodność zaskarżonych przepisów z zasadą równości w relacjach banku z jego klientem. Pierwszą kwestią, jaką musiał w związku z tym ustalić, jest posiadanie przez te podmioty wspólnej cechy relewantnej, która uzasadniałaby ich równe traktowanie. *Prima facie* może wydawać się, że takiej cechy brak, gdyż pozycja prawna banku i klienta wydają się zdecydowanie różne – bank jest – co do zasady – wierzycielem, udzielającym kredytu (lub świadczącym inną usługę bankową, np. prowadzenie rachunku), a klient – dłużnikiem banku, zobowiązanym przede wszystkim do zwrotu w ustalonym terminie pożyczonych pieniędzy wraz z kosztami obsługi długu (lub zapłaty za inną usługę bankową). Nie negując tych różnic, należy jednak zwrócić uwagę, że bank 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 (zamiast wielu, zob.: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 29 i 100; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 10). 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 (w szczególności art. 385³ k.c.). Uniwersalnym sposobem ochrony słabszego jest odwołanie się do klauzuli zasad współżycia społecznego (art. 56, art. 65, art. 353¹ k.c.) oraz instytucja wyzysku (art. 388 k.c.).

3.3.2. 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, wносить 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 – zgodnie z art. 786² k.p.c. – 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 dowiadyuje 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 na podstawie art. 840 w związku z art. 843 k.p.c. 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.

Obronę dłużnika w tym postępowaniu utrudnia także to, że przepisy regulujące treść b.t.e. nie są dostatecznie precyzyjne. W szczególności w art. 96 ust. 2 prawa bankowego nie została precyzyjnie określona czynność bankowa, której dotyczy oświadczenie o poddaniu się egzekucji w sytuacji, gdy strony zawierają równocześnie więcej niż jedną umowę (czynność bankową). W tym samym przepisie brak również precyzji w określeniu wysokości zobowiązania dłużnika wraz z odsetkami i terminami ich płatności (np. określenie kwoty odsetek przez odniesienie się do wskaźnika, jakim jest WIBOR). Z art. 97 ust. 2 prawa bankowego nie wynika jednoznacznie sposób określania kwoty zadłużenia, do której bank może wystawić b.t.e.

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 (*iudex in causa sua*) 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.

3.3.3. Należy w związku z tym postawić pytanie, czy status prawny banków, lub inne okoliczności, uzasadniają tego rodzaju uprzywilejowanie. Jak wiadomo, w ogromnej większości banki są obecnie prywatne, działają w formie spółek akcyjnych lub spółdzielni, mają status przedsiębiorcy i prowadzą działalność w celu osiągnięcia zysku. Należą przy tym z reguły do najbogatszych i najsilniejszych na rynku przedsiębiorców. Samo w sobie na pewno nie uzasadnia to omawianego uprzywilejowania procesowego.

Podobny przywilej w II Rzeczypospolitej służył tylko niektórym bankom państwowym (na przykład Państwowemu Bankowi Rolnemu) i był uzasadniony tym, że chodziło o wykonywanie przez nie określonych zadań państwowych w oparciu o środki publiczne. Obecnie korzystają z niego banki prowadzące działalność czysto komercyjną, nie uczestniczące w żaden sposób w wykonywaniu zadań państwowych (publicznych).

Banki (podobnie część doktryny) uzasadniają swe szczególne przywileje w zakresie uproszczonego egzekwowania ich wierzytelności tym, że są instytucjami zaufania publicznego (zob. L. Mazur, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 470, a także M. Bączyk, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2003, s. 370; odmiennie: A. Janiak, *Przywileje bankowe w prawie polskim*, Kraków 2003, s. 145).

Należy jednak podkreślić, że twierdzenie to nie ma żadnych podstaw prawnych. Trybunał Konstytucyjny – w powołanym wyżej wyroku o sygn. P 7/09 – stwierdził, że charakter banków jako instytucji zaufania publicznego ma walor pozanormatywny i jest związany z samą istotą ich działania, gdyż – organizując obrót finansowy – mają one istotne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu gospodarczego państwa oraz gwarantują bezpieczeństwo zdeponowanych w nich zasobów finansowych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że charakter ów wynika z postrzegania banków jako instytucji pozostających pod specjalnym nadzorem państwa (zgodnie z prawem bankowym i ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. z 2012 r. poz. 1149, ze zm., władze publiczne nadzorują zarówno sam proces tworzenia banków jak i ich działalność) i zobowiązanych do prowadzenia rachunkowości według zasad specjalnych, określonych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego (art. 81 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.). Tym samym twierdzenie o bankach jako instytucjach zaufania publicznego oparte jest tylko na faktach.

Koronnym argumentem, który ma przemawiać za tym, że instytucja b.t.e. nie pozostaje w sprzeczności z zasadą równego traktowania, jest obecnie to, iż warunkiem wystawienia b.t.e. jest złożenie przez klienta, na piśmie, oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. Ma to być realizacja przez obie strony stosunku obligacyjnego, wynikającego z umowy bankowej, zasady autonomii woli stron. Jest to jednak o tyle wątpliwe, że zasada ta obowiązuje w sferze prawa prywatnego, podczas gdy poddanie się egzekucji jest raczej czynnością procesową, a więc aktem z zakresu prawa postępowania sądowego, które jest prawem publicznym (ustanawiającym procedury stosowania przymusu państwowego). W związku z tym powstaje problem, mający także aspekt praktyczny, czy do tego oświadczenia stosuje się przepisy k.c. o skutkach wad oświadczenia woli, odnoszące się wszak do czynności materialnoprawnych. 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.

Inną okolicznością mogącą przemawiać za wyposażeniem banków w prawo wystawiania b.t.e. jest ich szczególna rola w gospodarce rynkowej oraz to, że mają one obowiązek dbać o bezpieczeństwo środków finansowych powierzonych im przez deponentów, czemu sprzyja łatwa i szybka procedura egzekucji długów na podstawie b.t.e. Trybunał Konstytucyjny nie lekceważy tego argumentu. Przyznaje, że uczestnicy postępowania trafnie zwracają uwagę na istotne miejsce banków w gospodarce rynkowej, gdyż powinny one gwarantować pewność obrotu gospodarczego, a także występują jako reprezentanci deponentów oszczędności, w których interesie muszą dbać o odzyskiwanie długów (niespłaconych kredytów). W pewnym sensie są one pośrednikami między kredytodawcami (wszak udzielają kredytów z pieniędzy pochodzących z depozytów) a kredytobiorcami, a zatem dbałość o płynność finansową ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla nich samych, ale również dla ich klientów – deponentów oszczędności (swoistych faktycznych wierzycieli). Trybunał Konstytucyjny stwierdził już, zresztą, wprost, że „Bankowy tytuł egzekucyjny ma służyć ochronie depozytów” (wyrok z 11 lipca 2011 r., sygn. P 1/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 53). Niemniej jednak trzeba stwierdzić, że podstawową formą dbałości banków o płynność finansową oraz o stan depozytów powinno być zachowanie rozwagi w udzielaniu kredytów. Rozwaga ta przejawiać się powinna przede wszystkim w dostosowaniu przez banki kwot udzielanych kredytów do sytuacji

osobistej i majątkowej potencjalnych kredytobiorców, a także w ustanawianiu odpowiednich zabezpieczeń. Nie ulega wątpliwości, że banki są podmiotami profesjonalnymi, dysponującymi wysokiej klasy specjalistami w dziedzinie zarówno ekonomii jak i prawa (polskiego i międzynarodowego) i z pewnością potrafią należycie zabezpieczyć zarówno interes własny, jak i interes deponentów oszczędności.

Do ich dyspozycji pozostaje bogaty arsenał instrumentów zabezpieczających spłacalność kredytów i inne szybkie ścieżki dochodzenia roszczeń, chociaż, oczywiście, nie aż tak komfortowe jak b.t.e. Najdogodniejszym i najskuteczniejszym spośród nich, stosowanym na szeroką skalę już obecnie, jest weksel *in blanco*. Z mocy art. 491 § 2 i art. 492 k.p.c., na podstawie weksla, sąd wydaje – w trybie maksymalnie odformalizowanym – nakaz zapłaty, który staje się natychmiast wykonalny po upływie terminu zaspokojenia roszczenia.

Postępowanie upominawcze lub nakazowe, w którym sąd wydaje nakaz, mimo ułatwień dla powoda (banku) jest jednak postępowaniem sądowym, w którym zachowane są podstawowe gwarancje ochrony praw pozwanego. Szczególnie istotne jest to, że sąd ocenia zasadność dochodzonych roszczeń w świetle prawa materialnego, a także ze względu na zasady współżycia społecznego (art. 213 § 2 k.p.c.). Zmniejsza to nierównowagę między stronami umowy bankowej.

Uczestnicy postępowania oraz ZBP, tonem swoistej przestrogi, twierdzą, że pozbawienie banków uprawnienia do wystawiania b.t.e. spowoduje, że będą one nagminnie żądać od klienta ubiegającego się o kredyt poddania się egzekucji w drodze aktu notarialnego na podstawie art. 777 § 1 k.p.c., co będzie mniej korzystne dla klienta, chociażby ze względu na koszty, od b.t.e. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest to niewątpliwie kolejny sposób zabezpieczania roszczeń banków, łagodzący skutki wyeliminowania z prawa bankowego instytucji b.t.e. Trudno dziś wyrokować, na ile stosowanie go, zamiast b.t.e., może pogorszyć sytuację dłużników banków. Nie można jednak zgodzić się z wysnuwanym w związku z tym argumentem o braku istotnych różnic między b.t.e. a aktem notarialnym jako tytułem egzekucyjnym i innymi pozasądowymi tytułami egzekucyjnymi wymienionymi w art. 777 § 1 k.p.c. Przede wszystkim żaden z tych tytułów nie jest wystawiany, jak b.t.e., przez samego wierzyciela. Oświadczenie dłużnika o poddaniu się egzekucji złożone w formie aktu notarialnego pochodzi od notariusza, który – mimo prywatyzacji notariatu – jest w tym zakresie, z nadania państwa, organem ochrony prawnej, który ma obowiązek działać bezstronnie, z uwzględnieniem interesów obu stron czynności prawnej oraz z najwyższą starannością (art. 80 prawa o notariacie).

3.4. Podkreślona wyżej, szczególna rola banków w gospodarce rynkowej oraz ich odpowiedzialność za pieniądze powierzone im przez deponentów mogą uzasadniać, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyposażenie banków w instrumenty prawne ułatwiające dochodzenie należności od klientów. Nie mogą być to jednak instrumenty tak dolegliwe dla klientów (dłużników) jak b.t.e.

3.5. Z wyżej przytoczonych powodów Trybunał Konstytucyjny uznał, że uprawnienie banków do wydawania b.t.e. stanowi naruszenie, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości w relacji z ich klientami.

4. Skutki wyroku.

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. Utrata mocy obowiązującej tych

przepisów z dniem publikacji niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw byłaby niewskazana, gdyż mogłyby z tego wynikać wielorakie negatywne konsekwencje, w tym w postaci wtórnej niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za niezbędną interwencję ustawodawcy, przy czym nie do Trybunału Konstytucyjnego 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. Trybunał Konstytucyjny, jak już to było wzmiankowane, 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.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów do 1 sierpnia 2016 r. To znaczy, że zachowują one 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 (zob. wyroki z 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28 i 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79). Tym samym niniejszy wyrok określa skutki na przyszłość, choć Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że posłużenie się taką techniką oznacza w praktyce, po pierwsze, stosowanie przepisu, co do którego oficjalnie stwierdzono, iż jest on niekonstytucyjny (zob. wyrok z 27 maja 2014 r., sygn. P 51/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 57), po wtóre zaś, to, iż problem ewentualnego wznowienia postępowań wystąpi dopiero po upływie terminu odroczenia (zob. wyroki z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007 poz. 108; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14 i wspomniany wyżej wyrok o sygn. P 49/13). 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.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 14 kwietnia 2015 r., w sprawie P 45/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 45/12.

I

1. Trybunał Konstytucyjny zdecydował w niniejszej sprawie, że przedmiotem kontroli były przepisy art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego (dalej: p.b.) a wzorcem kontroli konstytucyjności tych przepisów był art. 32 ust. 1 Konstytucji.
2. Kontrola w trybie pytania prawnego ma charakter konkretny. Musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a toczącym się przed pytającym sądem postępowaniem.
3. Z perspektywy stawianego pytania prawnego rozstrzygnięcie co do zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji może obejmować tylko relację pomiędzy bankiem a jego dłużnikiem. Takiej sytuacji dotyczy postępowanie przed pytającym sądem. Niedopuszczalne było zatem – celem rozstrzygnięcia o zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji – abstrakcyjne zestawienie banku z innymi przedsiębiorcami, którzy mogą być na rynku finansowym kredytobiorcami ale również kredytodawcami banku w sytuacji, w której obie strony wykonują przyjęte w umowie kredytowej zobowiązania. Sprawy toczące się przed pytającym sądem dotyczyły – po prostu – egzekucji wierzytelności banku od jego dłużnika. W takiej sytuacji w każdej ze spraw bank – z jednej strony: wywiązał się z umowy kredytowania udzielając określonego w umowie kredytu, zaś dłużnik – z drugiej strony przestał, jako kredytobiorca, spłacać umówione raty kredytu. Dłużnik banku nie ma wówczas roszczeń wobec banku z tytułu zawartej umowy kredytu. Roszczenie to ma bank, wierzyciel wobec dłużnika. Obie strony umowy kredytowania należą zatem do dwóch różnych kategorii podmiotów: wierzycieli oraz dłużników.
4. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada równości wobec prawa określona w art. 32 ust. 1 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie, jeżeli kwestionowany przepis prawa jest źródłem zróżnicowanego traktowania podmiotów podobnych (podmiotów charakteryzujących się daną cechą relewantną w równym stopniu). Trybunał dochodzi, czy takie odmienne traktowanie podmiotów podobnych jest proporcjonalne i tym samym, czy narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowane traktowanie nie może zachodzić gdy danych podmiotów nie sposób uznać za podobne. Niemożliwe jest wtedy rozstrzygnięcie na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tak było w niniejszej w sprawie P 45/12.
5. Jak zaznaczyłem, bank – wierzyciel oraz jego dłużnik nie są podmiotami podobnymi. Według art. 69 ust. 1 p.b., „przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu”.
6. Bank jest instytucją, która świadczy szeroko rozumiane usługi finansowe – udziela kredytów, pożyczek, prowadzi rachunki bankowe, świadczy usługi o charakterze inwestycyjnym. Działalności takiej najczęściej nie prowadzi jego klient – jest on odbiorcą usług banku.

7. Ustawodawca przyjął, że ze względu na charakter prowadzonej działalności, jej skalę oraz dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych depozytów, bank powinien dysponować prostym narzędziem egzekucji. To, że narzędziem takim nie dysponuje jego klient w swoich relacjach kontraktowych, może być uznane za uzasadnione albo nieuzasadnione. Sytuacji takiej nie można rozpatrywać jednak z perspektywy art. 32 ust. 1 Konstytucji – bank i jego klient nie mają wspólnej cechy relewantnej. Klient banku/kredytobiorca, zwłaszcza przedsiębiorca, może oczywiście w ramach prowadzonej działalności stawać się z kolei wierzycielem swoich kontrahentów. Inaczej jednak niż w wypadku banku świadczenie usług finansowych nie stanowi istoty działalności przedsiębiorcy i nie ma miejsca w takiej skali jak w wypadku działalności banku (nie jest powszechne).
8. Rozstrzyganie o zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji byłoby konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli w sprawach rozstrzyganych przez pytający sąd zestawieniu podlegałyby dwa podmioty świadczące usługi finansowe – bank i inny przedsiębiorca świadczący takie usługi. Takie podmioty miałyby wspólną cechę relewantną i rozstrzyganiu podlegałyby, czy istniejące różnicowanie (możliwość egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego i brak takiej możliwości) narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sytuacja taka nie była jednak przedmiotem kontroli konstytucyjności w rozstrzyganej sprawie. Tymczasem pytający sąd, trzymając się stanu faktycznego toczących się przed nim spraw, wniósł o kontrolę, czy narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa przyznanie bankowi prawa egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego kwoty wykorzystanego a niespłaconego kredytu wraz z odsetkami w sytuacji, gdy jednocześnie jego klient takiego prawa nie ma. Z powodów wskazanych zarzut taki nie mógł być jednak badany w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie odmiennego poglądu – postrzeganie przez Trybunał pytania sądu jako zarzutu naruszenia zasady równości *in abstracto* w relacji bank i inni występujący na rynku wierzyciele – powinno prowadzić do stwierdzenia przez Trybunał nieadekwatności wzorca kontroli.
9. Trybunał powinien zatem orzec, że art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II

10. Co więcej, w sprawie niniejszej nie mogę nadto podzielić stanowiska Trybunału, że sąd pytający (Sąd Rejonowy w Koninie) w połączonych pytaniach prawnych przedstawił wystarczające argumenty niezgodności kwestionowanych przepisów prawa bankowego z art. 32 ust. 1 Konstytucji.
11. Trybunał konsekwentnie orzeka, że „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (teza w orzeczeniu TK z 24 lutego 1997 r., w sprawie K 19/96, wielokrotnie przytaczana w kolejnych orzeczeniach, zob. np. wyrok z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie SK 48/13). Trybunał stanowczo związany jest treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK) i nie może on następnie korygować ani nawet uzupełniać argumentów w sprawie naruszenia przez ustawodawcę hierarchicznej zgodności prawa.
12. Art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK wymaga, aby pytanie prawne sądu zawierało „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Uzasadnienie zarzutu przez podmiot inicjujący postępowanie nie może być pozorne, powierzchowne i/lub instrumentalne. Przedłożone Trybunałowi argumenty za niekonstytucyjnością muszą być weryfikowalne i co najmniej jeden argument podmiotu musi mieć znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r. w sprawie K 35/11).

13. W rozstrzyganej sprawie brak było argumentacji pytającego sądu. Trybunał nie mógł sobie poradzić z tym deficytem. Oto w części I, pkt 1 uzasadnienia wyroku Trybunał tak odtwarza, możliwie najdokładniej, zarzut konstytucyjny pytającego sądu: „Pytający sąd uznał, że kwestionowane przepisy prawa bankowego są niezgodne z wskazanymi konstytucyjnymi i międzynarodowoprawnymi wzorcami kontroli, ponieważ regulacja uprawnia banki do kierowania ich wierzytelności bezpośrednio do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Oznacza to brak równowagi między stronami stosunku prawnego, wzmocniony faktem dominującej pozycji ekonomicznej banku. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie ma podstaw do uprzywilejowywania banków przez upraszczanie im dochodzenia roszczeń wobec ich klientów. Obowiązujący stan prawny «rodzi przekonanie społeczne» o uprzywilejowaniu podmiotów o dużej sile ekonomicznej w stosunku do innych podmiotów – między innymi – przedsiębiorców, z uwagi na znaczne możliwości finansowe banków. W opinii pytającego sądu, prawo powinno być równe dla wszystkich, zarówno dla drobnego przedsiębiorcy jak i dla silnego banku, który nie jest organem na tyle niezależnym ani bezstronnym, by państwo mogło mu oddać atrybut sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżony dla niezależnych sądów”.
14. Taki argument pytającego sądu na rzecz zarzutu niezgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji był w istocie zdawkowy i szcątkowy oraz tylko domyślnie sugerował niekonstytucyjność przepisów. Argument ten miał nie tyle charakter prawny, ile wartościujący i emocjonalny. Tak uargumentowany zarzut nie może ważyć w kontroli hierarchicznej zgodności norm.
15. Twierdzę zatem, że pytający sąd nie przedstawił w przedłożonych Trybunałowi trzech pytaniach prawnych, na tle rozpatrywanych spraw, choćby jednego argumentu za niekonstytucyjnością kwestionowanych przepisów art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. w kontekście wzorca kontroli konstytucyjności – art. 32 ust. 1 Konstytucji.
16. To z kolei powinno skutkować, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzeniem postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z obu tych racji złożyłem zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Tulei
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12.

I

W moim przekonaniu Trybunał Konstytucyjny w niedostateczny sposób zidentyfikował rolę i znaczenie banków w systemie prawnym. W konsekwencji nie uzasadnił przekonująco powodów odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Ustawodawca może wprowadzić rozwiązania przewidujące szczególną rolę banków w postępowaniu egzekucyjnym. Uzasadnia to – wskazana przez Trybunał Konstytucyjny – szczególna rola banków w gospodarce rynkowej oraz obowiązek dbania o bezpieczeństwo środków finansowych powierzonych przez deponentów. Ponadto uzasadnienie takie stanowi konieczność gwarantowania pewności obrotu gospodarczego. Banki są pośrednikami między kredytodawcami a kredytobiorcami, udzielają bowiem kredytów ze zdeponowanych pieniędzy, a zatem dbałość o płynność finansową ma zasadnicze znaczenie również dla deponentów oszczędności. Dla osiągnięcia tych celów może okazać się niewystarczające prowadzenie odpowiedniej polityki kredytowej.

Niekonstytucyjności bankowego tytułu egzekucyjnego (dalej: b.t.e.) nie upatruję w tym, że jest to instrument gwarantujący bankom szczególną pozycję w postępowaniu egzekucyjnym. Podzielał tezy sformułowane w wyroku Trybunału z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7), w myśl których uprzywilejowanie banku w postępowaniu egzekucyjnym jest dopuszczalne, o ile zostanie zrównoważone odpowiednimi instrumentami oraz praktyką postępowania gwarantującą odpowiednie uprawnienia klientów banków.

W mojej ocenie niekonstytucyjność b.t.e. w obecnym kształcie normatywnym wynika z tego, że w praktyce nie gwarantuje on dłużnikom odpowiedniej ochrony praw majątkowych. Brak tych gwarancji przejawia się m.in. w:

- nieprecyzyjnym oznaczaniu czynności bankowej w treści b.t.e. (art. 96 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe; Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe), polegającym np. na tym, że kontrakt zawarty z bankiem w rzeczywistości zawiera dwie umowy (np. umowa kredytu czy limitu + umowa o kartę) oraz dwa oświadczenia o poddaniu się egzekucji przez dłużnika, przy czym w treści b.t.e. nie jest sprecyzowane, której z „umów cząstkowych” dotyczy ten tytuł,

- nieprecyzyjnym oznaczeniu wysokości zobowiązań dłużnika wraz z odsetkami i terminami ich płatności (art. 96 prawa bankowego). Możliwe jest podawanie przez bank sumy, której dochodzi i składających się na nią cząstkowych roszczeń w sposób niedookreślony (np. wskazanie, że na dochodzone roszczenie składają się „koszty sądowe” bez sprecyzowania ich wysokości). Takie zapisy utrudniają obronę dłużnika w toku egzekucji. Podobny problem powstaje w sytuacji, gdy określanie kwoty odsetek następuje za pomocą odniesienia do takich wskaźników jak WIBOR,

- „ukrywaniu” oświadczenia o poddaniu się egzekucji w treści umowy kredytowej (art. 97 ust. 1 prawa bankowego),

- nieprecyzyjnym określaniu w oświadczeniach o poddaniu się egzekucji kwoty zadłużenia, do której bank może wystawić bankowy tytuł egzekucyjny (art. 97 ust. 2 prawa bankowego),

- występowaniu w praktyce sytuacji, w których banki zawierają we wzorcach oświadczeń sformułowanie w rodzaju „dłużnik poddaje się egzekucji do wysokości zadłużenia wynikającej z niniejszej umowy kredytu”. Rodzi to problem z ograniczeniem egzekucji w treści postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności b.t.e., trudno bowiem ocenić, czy wysokością zadłużenia jest tylko kwota kredytu, czy także kwota niepłaconych przez dłużnika odsetek. O ile sąd może przyjąć taką interpretację, to wątpliwe jest, czy klient banku obejmował to swoją zgodą podpisując oświadczenie,

– problemach z określeniem terminu, do którego bank może wystąpić o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności (art. 97 ust. 2 prawa bankowego). Banki we wzorcach oświadczeń używają bardzo nieprecyzyjnych sformułowań, których interpretacja jest wątpliwa. Przykładowo: „Bank może wystąpić o nadanie klauzuli b.t.e. w terminie 3 lat od rozwiązania umowy kredytu”. Na tle takich oświadczeń zdarza się, że banki mylą rozwiązanie umowy z upływem terminu, na jaki umowa została zawarta i występują o nadanie klauzuli, choć termin do wystąpienia z wnioskiem w ogóle się nie otworzył. Innym przykładem jest sformułowanie „Bank może wystąpić o nadanie klauzuli b.t.e. w terminie 3 lat od zakończenia umowy kredytu”. Nie wiadomo, czy chodzi o rozwiązanie umowy, czy też upływ terminu, na jaki została zawarta,

– występowaniu problemu z terminem dla „dalszego b.t.e.”. Istniejące przepisy budzą wątpliwości co do tego, czy można nadać klauzulę na dalszy tytuł egzekucyjny wówczas, gdy klauzula na pierwszy b.t.e. została nadana w terminie wskazanym w oświadczeniu o poddaniu się egzekucji, natomiast klauzula na drugi b.t.e. ma być nadana po upływie tego terminu.

Te przykładowo wskazane nieprawidłowości wynikają ze sposobu, w jaki instytucja b.t.e. została ukształtowana w prawie bankowym. Nadmierne uprzywilejowanie banków osiągnęło taki stopień, który nie może być zaakceptowany z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości.

II

Trybunał Konstytucyjny odracza termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu najczęściej w sytuacji, w której jego natychmiastowa derogacja skutkowałaby wtórną niekonstytucyjnością. Kontrola konstytucyjności prawa nie może prowadzić do takiego stanu. Trybunał nie ma instrumentów prawnych, które pozwalałyby zapobiec wtórnej niekonstytucyjności w razie natychmiastowej derogacji. Takimi instrumentami dysponuje prawodawca, któremu, w razie odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, Trybunał daje czas na dokonanie odpowiednich zmian w systemie prawa.

Odraczanie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu przez Trybunał Konstytucyjny jest wynikiem ważenia przezeń zasad konstytucyjnych. Trybunał, przyjmując za punkt wyjścia zasadę, w myśl której niekonstytucyjny przepis powinien zostać natychmiast usunięty z systemu prawa, ustala, czy np. wzgląd na ochronę wolności lub praw konstytucyjnych osób, których sytuacja prawna jest ukształtowana przez niekonstytucyjny przepis, nie wymaga zastosowania klauzuli odraczającej. Niekiedy Trybunał ma na względzie również zasady konstytucyjne o wyłącznie przedmiotowym charakterze. Co do zasady sąd ma obowiązek stosować niekonstytucyjny przepis w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej.

Podzielam pogląd Trybunału Konstytucyjnego o konieczności odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych w tej sprawie za niekonstytucyjne. Uważam jednak, że uzasadnienie wyroku nie przedstawia w pełni konstytucyjnych racji uzasadniających zastosowanie klauzuli odraczającej z art. 190 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny powinien brać pod uwagę szczególną sytuację, gdy klauzula odraczająca dotyczy przepisów, które następnie mają być stosowane przez sądy. Szczególny charakter takiej sytuacji polega na tym, że sąd jest z jednej strony gwarantem konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej wymaga się od niego zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Sądy często w takich sytuacjach odmawiają zastosowania przepisu ze względu na jego niekonstytucyjność. Może to niweczyć racje, którymi

kierował się Trybunał Konstytucyjny. Sytuacja, w której niekonstytucyjny przepis nadal obowiązuje ze względu na zastosowanie klauzuli z art. 190 ust. 3 Konstytucji, ale nie jest w ogóle stosowany, jest nie do pogodzenia z *ratio legis* art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115; 27 maja 2014 r., sygn. P 51/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 57). Należy podkreślić, że argumentem za odmową stosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej nie może być stwierdzenie, w myśl którego przepis taki jest niekonstytucyjny od chwili jego wejścia w życie. Po pierwsze, twierdzenie, że przepis jest niekonstytucyjny *ex tunc* jest nie do pogodzenia z *ratio legis* art. 190 ust. 4 Konstytucji (zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 218). Po drugie, uznanie, że stwierdzenie niekonstytucyjności następuje *ex tunc* i stanowi tym samym podstawę odmowy stosowania przepisu w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej, oznaczałoby, że art. 190 ust. 3 Konstytucji pozbawiony byłby w ogóle treści normatywnej.

Co do zasady nie można oczywiście wykluczyć sytuacji, w których dopuszczalna będzie odmowa zastosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia. Sytuacje takie mogą powstawać, gdy sąd ma do czynienia z innym kontekstem normatywnym skontrolowanych przez Trybunał przepisów. Sytuacje takie mogą też wynikać z odmiennego stanu faktycznego nieuwzględnionego przez Trybunał Konstytucyjny, gdy dokonywał on ważenia kolidujących zasad konstytucyjnych (zob. uchwała SN z 27 marca 2014 r., sygn. akt I KZP 30/13, podjęta w związku z wyrokiem TK z 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 79). W niniejszej sprawie przykładem takiej sytuacji, w której należałoby rozważyć zasadność związania sądu klauzulą odraczającą utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów jest sytuacja, w której bankowy tytuł egzekucyjny został wystawiony przez bank dopiero po śmierci dłużnika przeciwko jego spadkobiercom.

Sąd stosujący przepis w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej nie może zakładać, że samo stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu automatycznie uzasadnia odmowę jego zastosowania. Odmowa zastosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej może prowadzić do dalej idących naruszeń praw konstytucyjnych niż dalsze jego stosowanie.

Szczególnie złożony charakter normatywny uzasadniający rozważenie wskazanych wyżej racji powstaje wtedy, gdy niekonstytucyjny przepis oraz wzorce kontroli należy rozpatrywać na płaszczyźnie horyzontalnej. Konstytucyjne publiczne prawa podmiotowe określają przede wszystkim relacje między osobą a władzą publiczną. Wertykalny aspekt praw konstytucyjnych, jest więc dominujący. Zdarza się jednak, że kontrolowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis reguluje relację horyzontalną między stronami stosunku prawnego niesprawującymi władzy publicznej. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny powinien ustalić, w jakim zakresie Konstytucja chroni prawa jednej i drugiej strony stosunku prawnego. Z reguły zmniejszenie lub zwiększenie konstytucyjnej ochrony jednej strony wpływa bezpośrednio na sytuację prawną drugiej strony. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Zarówno Trybunał Konstytucyjny jak i sądy powinny brać pod uwagę, że stosowanie zaskarżonych przepisów kształtuje sytuację prawną dłużników, przeciwko którym został wystawiony b.t.e., banków oraz innych klientów banków. W odniesieniu do tych ostatnich chodzi zarówno o osoby, które powierzyły bankom depozyty pieniężne, jak i osoby będące kredytobiorcami.

Rozstrzygając sprawę o sygn. P 45/12, Trybunał Konstytucyjny pozostawił czasowo w systemie prawa art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, ponieważ

natychmiastowe ich wyeliminowanie mogłoby spowodować stan wtórnej niekonstytucyjności, większej niż wywoływana przez te przepisy. Trybunał przyjął bowiem, że banki spełniają faktycznie pewne funkcje instytucji zaufania publicznego, a system bankowy jest koniecznym elementem społecznej gospodarki rynkowej. Banki dysponują depozytami klientów, np. wniesionymi przez nich lokatami pieniężnymi, i na zagwarantowanie bezpieczeństwa tych depozytów pozytywnie wpływa sprawny system egzekucji wierzytelności banku wynikających z czynności dokonywanych z klientami, w szczególności udzielanych im pożyczek i kredytów. Taka gwarancja bezpieczeństwa może być traktowana jako przejaw ochrony praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Powyższe uwarunkowania powinien wziąć pod uwagę ustawodawca, określając relacje między bankiem a jego klientem będącym dłużnikiem. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 kwietnia 2015 r. uznał za konieczne pozostawienie w systemie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego. Odmowa stosowania tych przepisów w okresie odroczenia, dopóki ustawodawca na nowo nie określi relacji między bankiem i klientem będącym dłużnikiem, mogłaby prowadzić do naruszenia praw konstytucyjnych samych banków, jak i tych pozostałych klientów banku, którzy powierzyli mu depozyty. Dotychczasowe stosunki prawne były bowiem kształtowane przez banki i ich klientów przy założeniu, że istnieje instrument sprawnej egzekucji zaciągniętych przez klientów zobowiązań, w postaci szybkiej egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Natychmiastowa derogacja niekonstytucyjnych przepisów, które zbyt daleko ingerują w konstytucyjnie chronione prawa dłużników, nie może stwarzać sytuacji prawnej, w której naruszone byłyby z kolei konstytucyjnie chronione prawa innych stron czynności bankowych, niebędących dłużnikami banku (np. zagrożone byłoby odzyskanie wniesionych przez nich depozytów).

Już po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o sygn. P 45/12 zapadły orzeczenia sądów, które w ogóle nie biorą pod uwagę wskazanych wyżej racji. Odmowa zastosowania art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego opiera się wyłącznie na stwierdzeniu, że są to przepisy niezgodne z Konstytucją (zob. postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi – Północ w Warszawie z 27 kwietnia 2015 r., sygn. akt II Co 1780/14 oraz postanowienie Sądu Rejonowego w Cieszynie z 4 maja 2015 r., sygn. akt I Co 998/14). Tym bardziej konieczne jest uzasadnienie powodów, dla których Trybunał Konstytucyjny zastosował w niniejszej sprawie klauzulę odraczającą.