

BANKOWY TYTUŁ EGZEKUCYJNY W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO.

W art. 96-98 ustawy Prawo bankowe unormowano najdonioślejszy, a zarazem wywołujący największe kontrowersje przywilej bankowy, daje on możliwość wystawiania przez banki własnych tytułów egzekucyjnych przeciwko dłużnikom. Bankowy tytuł egzekucyjny przyczynia się do skuteczniejszego niż w postępowaniu cywilnym egzekwowania przez banki swych wierzytelności. Przyznanie bankom takiego uprawnienia niewątpliwie przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa udzielanych przez nie kredytów, co w obecnej sytuacji gospodarczej ma ogromne znaczenie. Z drugiej jednak strony nie można pominąć poglądów niektórych autorów negujących konieczność istnienia specjalnego uprzywilejowania banków. Uważają oni, iż argumenty zwolenników przywilejów bankowych trudno uznać za wystarczające. Podnoszą oni, że specjalne uprawnienie banków komercyjnych jakim jest możliwość wystawienia własnego tytułu egzekucyjnego prowadzi do ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw klientów np. prawa do sądu, prawa do równego traktowania oraz, że nie są dyktowane względami interesu publicznego. Sprawa ta do tej pory dwukrotnie zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dla bliższego zrozumienia problemu warto przyjrzeć się problemowi od samego początku.

Pierwotnie obecnie istniejącego bankowego tytułu egzekucyjnego można znaleźć w prawie bankowym II Rzeczypospolitej. Ten szczególny przywilej posiadał utworzony w 1924 r. Bank Polski. Został on wyposażony przez państwo w możliwość emisji biletów bankowych, które były prawnym środkiem płatniczym na całym terytorium ówczesnego Państwa Polskiego. Na mocy art. 87 statutu¹ Bank Polski posiadał następujące uprawnienie: „Księgi Banku i odpisy z nich we właściwy sposób wystawione mają moc dowodową dokumentów publicznych, a dowody zobowiązania z wyciągami z ksiąg banku, mają moc tytułów egzekucyjnych i hipotecznych”. Przywilej ten wiązał się jednak wyłącznie z funkcjami emisyjnymi przyznanymi Bankowi Polskiemu - § 82 statutu Banku Polskiego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż inne istniejące w tym okresie banki państwowe pozbawione były tego uprawnienia, zakres ich uprzywilejowania był bardzo zróżnicowany.

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego (Dz. U. Nr 8, poz. 75).

Wynikało to stąd, iż ówczesne istniejące banki nie podlegały jednolitej, wspólnej regulacji prawnej. Zadani, prawa i obowiązki każdego z nich były kształtowane w odrębnych aktach prawnych, stanowiących źródło ich powstania oraz określenia ich statusu prawnego.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej system bankowy w Polsce uległ znacznemu przeobrażeniu. Państwo przejęło całkowitą kontrolę nad bankami, czyniąc z systemu bankowego narzędzie władzy mające na celu realizację jednolitej polityki gospodarczej. Konsekwencją takiego stanu rzeczy był rozwój różnego rodzaju przywilejów bankowych.

Już dekret z dnia 15 stycznia 1945 r. o Narodowym Banku Polskim² przyznał temu bankowi przywilej wydawania własnych tytułów egzekucyjnych. Dokumenty bankowe stwierdzające w swej treści zobowiązania, połączone z oświadczeniem banku, że oparte na nich roszczenia są wymagalne, uzyskały moc prawną tytułów egzekucyjnych. Jednakże przed wszczęciem egzekucji należało opatrzyć taki tytuł klauzulą wykonalności. Klauzulę wykonalności nadawał sąd grodzki w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Artykuł 13 dekretu z dnia 25. 10. 1948 o reformie bankowej³ rozszerzył moc dowodową dokumentów publicznych i tytułów egzekucyjnych na księgi i inne zapiski wchodzące w skład księgowości wszystkich banków.

Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim⁴ dawała możliwość wystawiania bankowych tytułów wykonawczych. Przywilej ten miał jednak tylko Narodowy Bank Polski. Wyciągi z ksiąg bankowych, dokumenty stwierdzające istnienie zobowiązania na rzecz banku i zaopatrzone w oświadczenie banku, że stwierdzone w ich treści roszczenia są wymagalne, miały moc prawną tytułów wykonawczych. Co ważne takie tytuły wykonawcze nie musiały uzyskiwać klauzuli wykonalności nadawanej przez sąd. Były jednak pewne ograniczenia w stosowaniu takich tytułów wykonawczych, z uprawnienia tego bank nie mógł korzystać dla dochodzenia roszczeń przeciwko jednostkom, których spory z bankiem powinny być rozstrzygane przez państwowy arbitraż gospodarczy. Bankowy tytuł wykonawczy mógł być, w tym stanie rzeczy wykorzystywany tylko przeciwko tzw. jednostkom gospodarki nieuspołecznionej. Egzekucja należności stwierdzona bankowym tytułem wykonawczym odbyć się mogła w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego, bądź w trybie egzekucji administracyjnej. Wybór trybu egzekucji zależał od woli banku wystawiającego bankowy tytuł wykonawczy. Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 roku o

² Dz.U. z 1945 r. Nr 4, poz. 14.

³ Dz.U. Nr 52, poz. 412.

⁴ Dz.U. Nr 72, poz. 356

prawie bankowym⁵ rozciągnęła przywilej wydawania własnych tytułów wykonawczych na inne banki państwowe.

Zarówno ustawa prawo bankowe z 1975 roku⁶ jak i ustawa prawo bankowe z 1982 roku⁷ utrzymały w całej rozciągłości przywilej wydawania przez banki własnych tytułów wykonawczych.

Prawo bankowe z dnia 31 stycznia 1989 roku⁸, należące do pakietu ustaw zapoczątkowujących przemiany ustrojowe, a co za tym idzie także przemiany gospodarcze w Polsce znacznie rozszerzyło możliwość wydawania przez banki własnych tytułów wykonawczych. Do nowej ustawy inkorporowano niemal wszystkie przepisy starego Prawa bankowego dotyczące wydawania bankowych tytułów wykonawczych. Wyjątkiem był art. 94 ust.3, w myśl którego bank nie mógł korzystać z przywileju wystawiania tytułów wykonawczych przeciwko jednostkom, których spory z bankiem należały do właściwości państwowego arbitrażu gospodarczego. Było to naturalną konsekwencją likwidacji Państwowego Arbitrażu Gospodarczego i przekazania wszystkich sporów cywilnych z obrotu gospodarczego do właściwości sądów powszechnych, rzecz jasna także z obrotu bankowego. Skutkiem tego było jednak znaczne rozszerzenie podmiotowe uprawnienia do stosowania bankowego tytułu wykonawczego. Od tego momentu banki mogły korzystać z przywileju wydawania własnych tytułów wykonawczych już nie tylko wobec osób fizycznych będących dłużnikami banku oraz tzw. jednostek gospodarki nieuspołecznionej, ale również przeciwko dominującym w tamtym czasie przedsiębiorstwom państwowym, organizacją spółdzielczym oraz innym podmiotom zaliczanym wcześniej do jednostek gospodarki uspołecznionej.

Nie bez znaczenia dla stosowania bankowego tytułu wykonawczego był wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1992 r. (III CZP 20/92). Sąd Najwyższy w swojej uchwale uznał, iż wyciąg z ksiąg bankowych oraz inne dokumenty związane z dokonywaniem czynności bankowych, stwierdzające istnienie zobowiązania na rzecz banku i zaopatrzone w oświadczenie, że oparte na nich roszczenia są wymagalne, mają moc tytułów wykonawczych także wtedy, gdy dotyczą wierzytelności nabytych przez bank w drodze cesji. Oznaczało to nieograniczone rozszerzenie przedmiotowe stosowania bankowego tytułu wykonawczego. W wyniku tego orzeczenia znaczna ilość banków zaczęła na szeroką skalę wykorzystywać przywilej egzekucyjny. Niektóre z nich wręcz wyspecjalizowały się w usługach polegających na tym że, bank nabywał w drodze przelewu powierniczego nie bankową wierzytelność w

⁵ Dz.U. Nr 20, poz. 121.

⁶ Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 20, poz. 108).

⁷ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 7, poz. 56).

⁸ Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz.359.

celu wyegzekwowania jej przy użyciu bankowego tytułu wykonawczego. Zdarzały się również przypadki, że bank przyjmował taką wierzytelność w komis, uzależniając rozliczenie transakcji od wyników egzekucji.⁹ Sytuacja taka spotkała się z interwencją Rzecznika Praw Obywatelskich, który skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o uznanie za niezgodne z Konstytucją art. 52 i 53 Prawa bankowego. Rzecznik podnosił, iż przepisy te uprzywilejowując banki w stosunku do ich dłużników naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wskazywał także na naruszenie zasady prawa obywateli do sądu, a tym samym na naruszenie zasady stanowiącej, iż „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Argumenty przytoczone przez Rzecznika Praw Obywatelskich zostały tylko częściowo uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny¹⁰, który stwierdził, że tylko art. 53 ust. 2 prawa bankowego „w zakresie, w jakim nadaje moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania sądowych klauzul wykonalności dokumentom w tym przepisie wymienionym, w odniesieniu do roszczeń banku wynikających z wierzytelności nabytych przezeń na podstawie czynności prawnych z dotychczasowym wierzycielem nie będącym bankiem z pominięciem zgody dłużnika na egzekwowanie należności w trybie przewidzianym w powyższym przepisie – naruszając zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przez nadmierną ingerencję w zasadę stabilności stosunków umownych – jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego ustanowioną przez art. 1 cytowanych przepisów konstytucyjnych”. W pozostałym zakresie Trybunał nie dopatrył się niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Trybunał uzasadniając swoje stanowisko stwierdził, że przywileje bankowe są usprawiedliwione ze względu na szczególne znaczenie społeczne i gospodarcze banków jako podmiotów zaufania publicznego. Sędziowie Trybunału wskazywali także na fakt, iż banki występując w obronie swoich interesów jako samodzielne osoby prawne, działają zarazem na korzyść swoich klientów, którzy powierzyli im swoje pieniądze. Stanowisko wyrażone w tym wyroku przez Trybunał Konstytucyjny jest w większości zbieżne z poglądami doktryny.¹¹ W literaturze można jednak spotkać się i z takimże stanowiskiem, iż żaden argument przytoczony przez Trybunał nie może być w pełni uznany za przekonywujący. Część doktryny w ogóle neguje możliwość zaliczenia banków do

⁹ Por. M. Urbaniak, Bankowy tytuł wykonawczy, *Przegląd Podatkowy* 1994, nr. 2.

¹⁰ Orzeczenie TK z dnia 16 maja 1995 r., sygn. K. 12/93, OTK 1995, cz. 1, poz. 14.

¹¹ Por. M.M. Opoka, Zabezpieczenie interesów banków czy nieuzasadniony przywilej – art. 53 ust. 2 prawa bankowego, *Glosa* 1995, nr. 1. oraz J. Oniszczyk, Egzekucja bankowa, *Glosa* 1995, nr. 9; E. Fojcik-Mastalska, Konstytucyjność art. 52 i 53 Prawa bankowego, *Glosa* 1995, nr. 3.

podmiotów zaufania publicznego¹², twierdząc, że trudno jest podzielić pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż szczególne uprawnienie banków do wydawania bankowych tytułów wykonawczych jest niejako naturalną konsekwencją uznania banków za instytucję zaufania publicznego. Zazwyczaj, nie tylko potocznie, ale i na gruncie różnych gałęzi prawa, kategoria zaufania publicznego łączy się z wyższymi wymaganiami co do profesjonalizmu działań podejmowanych przez takie instytucje oraz surowszą odpowiedzialnością podmiotu zaufania publicznego.

Kolejne zmiany w przepisach regulujących bankowy tytuł wykonawczy przyniosła ze sobą ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów¹³, na mocy której bankowy tytuł wykonawczy został zastąpiony bankowym tytułem egzekucyjnym. Nowa ustawa wprowadziła możliwość prowadzenia egzekucji w oparciu o bankowy tytuł egzekucyjny tylko według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Wcześniej jednak bankowy tytuł egzekucyjny musiał zostać opatrzony przez sąd klauzulą wykonalności. Taki tytuł egzekucyjny mógł być skuteczny tylko przeciwko osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonała czynności bankowej i złożyła pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji. Roszczenie objęte tytułem musiało wynikać bezpośrednio z umowy rachunku, umowy pożyczki, umowy kredytu, umowy poręczenia, akredytywy, gwarancji bankowej bądź operacji wekslowej i czekowej. Zmiany wprowadzone tą ustawą oznaczały, że egzekucja należności stwierdzonych bankowymi tytułami egzekucyjnymi może odbywać się jedynie według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym, po nadaniu takiemu tytułowi klauzuli wykonalności przez sąd. Banki utraciły zatem możliwość wyboru trybu egzekucji.

Prawo Bankowe z 1997 roku¹⁴ nieco inaczej określiło przesłanki bankowego tytułu egzekucyjnego. Ustawodawca pominął enumeratywne wyliczenie czynności prawnych, na podstawie których bank mógł wystawić bankowy tytuł egzekucyjny, jednocześnie w myśl art. 96 ust. 2 stworzono wymóg dokładnego określenia w bankowym tytule egzekucyjnym czynności bankowej będącej podstawą dochodzonych roszczeń.

Podobnie jak na gruncie poprzednich regulacji dotyczących przyznania bankom uprawnienia do wystawiania, na początku własnych tytułów wykonawczych, później zamienionych na tytuły egzekucyjne, taki i po wejściu w życie obecnie obowiązujących przepisów dotyczących tej kwestii w doktrynie prawa bankowego toczy się spór co do konstytucyjności omawianych uregulowań.

¹² Por. A. Janiak, Bank jako instytucja zaufania publicznego, Glosa 2003, nr. 2.

¹³ Dz.U. Nr 149, poz. 703.

¹⁴ Dz.U. z 1997 Nr 140, poz. 939.

Doktryna¹⁵ wskazuje na okoliczność, iż w demokratycznych państwach prawa wydawanie tytułów wykonawczych lub egzekucyjnych w sprawach cywilnych leży w gestii bezstronnych i niezawisłych sądów. Brak jest jednocześnie na gruncie prawa konstytucyjnego jakichkolwiek podstaw, aby tego rodzaju uprawnienia władcze państwa mogły przysługiwać bankom prywatnym, które pozbawione są kompetencji do wykonywania zadań publicznych. Obecna konstytucja jednoznacznie wskazuje, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz wojskowe - art. 175 ust. 1. Podnoszone są zarzuty co do naruszenia przez obowiązujące przepisy dotyczące bankowego tytułu egzekucyjnego wielu zasad nowej Konstytucji. Chodzi między innymi o prawo każdego obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd – art. 45, o naruszenie zasady równości wszystkich wobec prawa - art. 32, zasadę ochrony konsumentów - art. 76, prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych - art. 64 ust. 2. Przepisy Prawa bankowego przyznające bankom ten szczególny przywilej jakim jest możliwość wystawiania własnych tytułów egzekucyjnych z jednej strony bez uzasadnionej przyczyny faworyzują banki na tle innych podmiotów prawa prywatnego, z drugiej zaś strony poważnie dyskryminują klientów indywidualnych korzystających z usług bankowych.

M. Krzysztofek¹⁶ odwołuje się nawet do prawa bankowego w krajach Unii Europejskiej, regulacje prawne nie dają tam podstaw do uprzywilejowania banków w ich relacjach z klientami. W szczególności, co chyba najważniejsze nie przewidują one jakichkolwiek ułatwień dla banków przy dochodzeniu ich roszczeń, gdyż jest to sprzeczne z zasadą ochrony konsumentów. W tych systemach bankowych bezpieczeństwo osiąga się przez odpowiednie wyposażenie banku w kapitał własny, angażowanie na stanowiskach kierowniczych w bankach osób o wysokich kwalifikacjach zarówno zawodowych jak i etycznych, przestrzeganie w działalności bankowej tzw. norm ostrożnościowych, właściwy dobór kredytobiorców, a co z tym związane ustanowienie adekwatnego systemu zabezpieczeń udzielanych kredytów, restrykcyjny system nadzoru bankowego, obowiązkowy system gwarantowania wkładów itp., a nie przez stwarzanie bankom ułatwień w ściąganiu przysługujących im wierzytelności.

O zgodności powyższych przepisów z Konstytucją orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 stycznia 2005 roku¹⁷. Trybunał rozstrzygał o konstytucyjności regulacji

¹⁵ A. Janiak Przywileje..., op. cit.

¹⁶ Zob. Bankowy tytuł egzekucyjny, Bank 2000, nr 5.

¹⁷ Por. Wyrok z dnia 26 stycznia 2005 r., P 10/04

przyznającej bankom uprawnienie do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych w kontekście prawa do sądu w związku z zasadą państwa prawa i ochroną praw konsumentów, a więc czy art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. w zakresie prawa banku do wystawiania tytułów egzekucyjnych dotyczących roszczeń wynikających z czynności bankowych dokonywanych przez banki z konsumentami jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 76 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł w swym wyroku z dnia 26 stycznia 2005 r. o zgodności przepisów odnoszących się do bankowego tytułu egzekucyjnego z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nie ulega wątpliwości, że kwestionowana regulacja prawa bankowego dopuszczająca możliwość wystawiania przez banki własnych tytułów egzekucyjnych nie zamyka drogi do sądu, a więc do domagania się przez dłużnika merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Powództwo przeciwegzekucyjne – art. 840 Kodeksu postępowania cywilnego oraz powództwo o ustalenie istnienia bądź nieistnienia prawa lub stosunku prawnego są wystarczającymi instrumentami prawnymi chroniącymi dłużnika. Wyżej przywołane instrumenty stwarzają dłużnikowi możliwość nie tylko zablokowania egzekucji prowadzonej na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego ale także dopuszczają możliwość żądania rozstrzygnięcia sporu merytorycznie. Jeżeli natomiast okaże się, że egzekucja została przeprowadzona na podstawie bezprawnie wystawionego tytułu egzekucyjnego, dłużnik dysponuje możliwością wystąpienia przeciwko bankowi z roszczeniem odszkodowawczym. Trybunał stwierdził również, że odejście w określonych normatywnie sytuacjach od typowego, klasycznego modelu ochrony sądowej nie może być traktowane jako przejaw naruszenia konstytucyjnych gwarancji do sądu.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również kwestii naruszenia praw konsumentów przez banki, korzystające z możliwości wystawiania własnych tytułów egzekucyjnych. Zwrócił uwagę na obowiązek informowania klienta o skutkach oświadczenia o poddaniu się egzekucji. Bank, który zamierza w przyszłości korzystać ze swojego przywileju, którym jest bankowy tytuł egzekucyjny, nie może poprzestać na informacji, że jeżeli dłużnik nie wywiąże się z ciążącego na nim zobowiązania wobec banku uruchomi egzekucję, ale ma obowiązek wyjaśnienia istoty oświadczenia dłużnika, które prowadzi do wystawienia tytułu egzekucyjnego bez potrzeby prowadzenia uprzedniego postępowania sądowego. Dłużnik banku nie powinien też być zaskoczony wszczęciem egzekucji w tym trybie, powinna mu być dostarczona informacja o wystawieniu bankowego tytułu egzekucyjnego. Jeśli zatem standard ochrony konsumenta – klienta banku, związany z istnieniem obowiązków informacyjnych w odniesieniu do podstaw i skutków prawnych bankowego tytułu egzekucyjnego, jest

dostatecznie rozwinięty, nie ma podstaw twierdzenie, że mamy w analizowanej sytuacji do czynienia z odstępstwem od zasady zawartej w art. 76 Konstytucji.