



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.510.5.2017.EG

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa P-33

W związku z wzrastającą liczbą skarg obywateli kierowanych do mojego Biura, pragnę uprzejmie zwrócić uwagę Pana Ministra na istotną kwestię dotyczącą uprzywilejowywania wiarygodności bankowych w postępowaniu nakazowym, która w mojej ocenie wymaga podjęcia pilnych działań.

Zgodnie z art. 485 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm. – dalej: „kpc”) sąd może wydać nakaz zapłaty, jeżeli bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych podpisanego przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzonego pieczęcią banku oraz dowodu doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty.

Z analizy skarg obywatelskich wynika, że po stwierdzeniu niekonstytucyjności instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego (dalej: „bte”) i ostatecznym wyeliminowaniu jej z porządku prawnego, banki zaczęły masowo korzystać z możliwości dochodzenia swoich roszczeń w postępowaniu nakazowym. W praktyce obrotu banki coraz częściej wytaczają powództwa w oparciu o wyciągi z ksiąg bankowych. Następnie w krótkim czasie wydawane są nakazy zapłaty, które stanowią tytuł zabezpieczenia, wykonalny bez nadawania klauzuli wykonalności. W trybie nakazowym banki dochodzą swych roszczeń przede wszystkim wobec osób, które zaciągnęły kredyt w walucie obcej, w szczególności we franku szwajcarskim, ale także wobec kredytobiorców w walucie polskiej. Możliwość uzyskania nakazu zapłaty na podstawie art. 485 § 3 kpc postrzegana jest przez obywateli jako wyraz nadmiernego uprzywilejowania banków stanowiący w istocie zmodyfikowany substytut bte.

W tym kontekście pragnę wskazać, że art. 485 § 3 kpc w niezmiennym kształcie obowiązuje od dnia 1 lipca 2000 r¹. Został on wprowadzony do porządku prawnego wobec uznania wyciągów z ksiąg bankowych za mające moc dokumentów urzędowych. Co istotne, księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi utraciły status dokumentów urzędowych w postępowaniu cywilnym z dniem 20 lipca 2013 r².

Zmiany legislacyjne w tym zakresie były konsekwencją wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r. (sygn. akt P 7/09)³. W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że uprzywilejowanie ksiąg bankowych i wyciągów z tych ksiąg w postępowaniu cywilnym prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości stron w procesie, zasady sprawiedliwości społecznej, jak i zasady ochrony praw konsumentów. Trybunał podkreślił, że czynności wykonywane przez banki nie mieszczą się w sferze wykonywania władzy publicznej, a przymiot instytucji zaufania publicznego, jaki przysługuje bankom, ma wymiar pozanormatywny. Zdaniem Trybunału, przywilej nadany bankom powoduje, że pozycja prawna konsumenta w postępowaniu cywilnym ulega dodatkowemu osłabieniu w sporze z podmiotem profesjonalnym. Nadanie wyciągom z ksiąg rachunkowych banków mocy dokumentów urzędowych służy bowiem ochronie interesów samego banku w stosunku do jego klientów.

Do czasu likwidacji bte postępowanie nakazowe dla wierzytelności bankowych uruchamiane było w bardzo rzadkich przypadkach, w szczególności wówczas gdy bank nie mógł skorzystać z możliwości dochodzenia swoich roszczeń na podstawie bte. W doktrynie wskazywano, że podstawa prawna do wydania nakazu zapłaty z art. 485 § 3 kpc nie znajdowała szerszego zastosowania⁴. Skoro banki mogły korzystać z dalej idących przywilejów, jakimi była regulacja o bte, nie było wówczas potrzeby kierowania spraw do postępowania nakazowego.

W praktyce obrotu sytuacja uległa zmianie po dniu 27 listopada 2015 r. Z tą datą doszło do uchylecia przez ustawodawcę podstaw prawnych do wystawiania

¹ Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2000 r. Nr 48 poz. 554).

² Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 777).

³ W sprawie o sygn. P 7/09 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72 poz. 665, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131 poz. 1075) w związku z art. 244 § 1 i art. 252 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296, z późn. zm.) w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji RP.

⁴ Guzińska A., Komentarz do art. 485 § 3 kpc w: Marszałkowska-Krześ E. (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Wydanie XVII, 2016.

przez banki bte, tj. art. 96 i nast. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1988, z późn. zm.)⁵. Miało to bezpośredni związek z przełomowym wyrokiem

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. (sygn. akt P 45/12), w którym zakwestionowano konstytucyjność przepisów stanowiących podstawę wystawiania bte⁶.

Przypomnieć należy, że w wyroku tym Trybunał wyraźnie podkreślił, iż bank i jego klient są stronami prywatnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, opartego ze swej natury na prawnej równości stron i autonomii woli stron. Powinni mieć zatem równe możliwości obrony swych praw i interesów wynikających z umowy. Trybunał uznał za niedopuszczalną z punktu widzenia zasady równości regulację pozwalającą bankom na bycie sędzią we własnej sprawie (*iudex in causa sua*) i jednocześnie przerzucenie na klienta całego ciężaru obrony procesowej. W związku z tym przywilej, jaki przysługiwał bankom (podmiotom o silniejszej pozycji na rynku) w postaci możliwości wystawienia bte, zastępującego w istocie orzeczenie sądu, został uznany za zbyt daleko idący i naruszający zasadę równości.

Reasumując, w obecnie obowiązującym stanie prawnym, art. 485 § 3 kpc nabrał nowego i bardzo praktycznego znaczenia. Stał się instrumentem umożliwiającym bankom szybkie wytaczanie powództw na podstawie wyciągów z ksiąg bankowych, które mogą być rozpoznane przez sąd w postępowaniu odrębnym, jakim jest tryb nakazowy.

Podkreślić należy, że postępowanie nakazowe stanowi istotne odstępstwo od ogólnych zasad dochodzenia wierzytelności w postępowaniu cywilnym. Służy uproszczeniu i przyspieszeniu postępowania, w którym żądanie pozwu musi być udowodnione dokumentami o dużym stopniu wiarygodności⁷. W postępowaniu nakazowym kognicja sądu w pierwszej fazie postępowania nakazowego jest ograniczona i sprowadza się do stwierdzenia istnienia podstaw do wydania nakazu zapłaty⁸. Rozpoznanie sprawy następuje na posiedzeniu niejawnym (art. 484(1) § 3 kpc), a zatem do czasu wydania nakazu zapłaty toczy się bez udziału pozwanego. Po doręczeniu nakazu zapłaty pozwany może w terminie dwóch tygodni zaspokoić roszczenie w całości wraz z kosztami albo wnieść w tym terminie zarzuty (art. 491 § 1 kpc). Ponadto, w postępowaniu nakazowym nie jest możliwe wytoczenie powództwa wzajemnego, istnieją również ograniczenia w zakresie możliwości potrącenia wierzytelności (art. 493 § 3 i § 4 kpc). Co istotne, nakaz zapłaty

⁵ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1854).

⁶ W sprawie o sygn. akt P 45/12 Trybunał Konstytucyjny uznał, że 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 RP. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej ww. przepisów do dnia 1 sierpnia 2016 r.

⁷ Dolecki H. (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II, Lex 2013.

⁸ Zieliński A. (red.) Flaga-Gieruszyńska K. (red.) Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, 2017.

z chwilą wydania stanowi tytuł zabezpieczenia, wykonalny bez nadawania mu klauzuli wykonalności (art. 492 § 1 kpc). Natomiast nakaz zapłaty, od którego nie wniesiono skutecznie zarzutów, wywołuje te same skutki, co prawomocny wyrok (art. 494 § 2 kpc).

Wobec powyższego, z punktu widzenia organu stojącego na straży praw i wolności obywatelskich powstaje zasadnicze pytanie o konstytucyjność regulacji z art. 485 § 3 kpc, w szczególności w świetle tez wynikających z przywołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P 7/09 oraz P 45/12). W mojej ocenie, różnicowanie sytuacji procesowej podmiotu profesjonalnego, jakim jest bank, względem pozwanego konsumenta poprzez przyznanie możliwości dochodzenia wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym wzbudza istotne wątpliwości.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do utrzymywania szczególnych uprawnień względem banków w postępowaniu cywilnym. Czynności wykonywane przez banki nie mieszczą się w sferze wykonywania władzy publicznej. Banki są podmiotami prawa prywatnego, które powinny być traktowane w taki sam sposób, jak inni uczestnicy obrotu cywilnoprawnego. Sam fakt, że mamy do czynienia z prywatnoprawnym stosunkiem zobowiązaniowym opartym na równości i autonomii woli stron skutkuje tym, że w ewentualnym sporze sądowym instytucji bankowej z konsumentem pozycja obu stron postępowania musi być właściwie zrównoważona.

Tymczasem uprzywilejowanie wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym niewątpliwie prowadzi do zachwiania równowagi procesowej na niekorzyść słabszej strony, tj. pozwanego konsumenta. Podkreślić należy, że bank wnosi pozew w oparciu o wyciąg z ksiąg bankowych, który jest sporządzany w celu realizacji interesu banku. Obecnie wyciąg z ksiąg bankowych nie ma mocy dokumentu urzędowego, lecz ma charakter dokumentu prywatnego. Oznacza to, że jego moc dowodowa nie korzysta z domniemania o zgodności ze stanem rzeczywistym. Pomimo tego, wyciąg z ksiąg bankowych zaliczany jest do kategorii szczególnych dokumentów mogących stanowić podstawę do wydania nakazu zapłaty na podstawie art. 485 § 3 kpc.

Co istotne, w sytuacji wydania przez sąd nakazu zapłaty, to strona pozwana musi podejmować odpowiednie kroki w celu kwestionowania istniejącego już w obrocie orzeczenia, które z chwilą wydania stanowi tytuł zabezpieczenia, wykonalny bez nadawania mu klauzuli wykonalności. Ze względu na niską świadomość prawną obywateli, w praktyce w związku z masowym składaniem pozwów w trybie nakazowym w wielu sprawach nakazy zapłaty mogą ulec uprawomocnieniu, co w konsekwencji może skutkować bardzo szybką realizacją roszczeń banków.

Dodatkowo pragnę podkreślić, że w doktrynie pojawiają się głosy wyraźnie postulujące uchylenie art. 485 § 3 kpc⁹. Regulacja ta postrzegana jest jako relikw przeszłości, którego utrzymywanie jest bezpodstawne i nie znajduje uzasadnienia w pozanormatywnym przymiocie instytucji zaufania publicznego.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do treści art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych przeze mnie wątpliwości, w szczególności pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych, polegających na uchyleniu art. 485 § 3 kpc z obowiązującego porządku prawnego. Ponadto uprzejmie proszę o przekazanie informacji na temat sposobu rozpoznania petycji obywatelskiej kierowanej do Ministra Sprawiedliwości o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w przedmiocie usunięcia § 3 z art. 485 kpc.

⁹ Góra-Błaszczkowska A. (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz, Warszawa 2015.