



KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

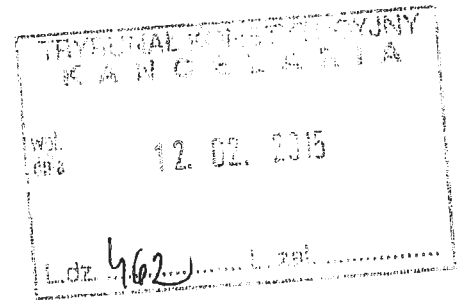
Przewodniczący
Andrzej Jakubiak

DPP/SSOA/023/11/4/2015/DN

Warszawa, dnia 11 lutego 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. Szucha 12a
00-918 Warszawa



Sygn. akt P 45/12

Odpowiedź na pytanie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące sprawy o sygnaturze akt P 45/12

w związku z pismem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2015 r. skierowanym w ramach postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Koninie w zakresie zbadania zgodności przepisów art. 96, art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe z przepisami art. 2, art. 9, art. 32, art. 45, art. 91, art. 175 oraz art. 177 Konstytucji RP oraz przepisem art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Komisja Nadzoru Finansowego kierowana treścią przepisów art. 19 oraz art. 21 ustawy z

dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w celu umożliwienia Trybunałowi Konstytucyjnemu zbadania wszystkich relewantnych okoliczności zawisłej sprawy, pragnie przedstawić poniższe stanowisko:

Przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego pozostaje kwestia, czy w toku wykonywania nadzoru bankowego przez Komisję Nadzoru Finansowego stwierdzone zostały przypadki zachodzenia nieprawidłowości w zakresie stosowania przez banki instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego, zwanego dalej „bte”. W tym też kontekście potwierdzić należałoby fakt iż Komisja Nadzoru Finansowego, zwana dalej „KNF” albo „organem nadzoru”, jest adresatem nielicznych skarg (od dnia 1 stycznia 2008 r. w liczbie 39), które pośrednio albo bezpośrednio dotyczyły wystawienia przez banki bte. Swym zakresem wzmiankowane skargi obejmowały obok problematyki bezpodstawnego wystawienia przez banki bte, także kwestii dalszego dochodzenia wierzytelności po wyegzekwowaniu całej kwoty na podstawie wystawionego bte, czy też dochodzenia na podstawie wystawionego bte wierzytelności od poręczycieli. Podkreślenia przy tym wymaga, iż analiza przedmiotowych skarg ze strony organu nadzoru ma charakter wielce ograniczony, zaś działania nadzorcze w tym zakresie nie odznaczają się szczególną intensywnością. Ma to swe bezpośrednie źródło w normie prawnej, która dekodowana jest z przepisu art. 138 ust. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, zwanej dalej „upb”, w świetle której środki podejmowane w ramach nadzoru bankowego nie mogą naruszać umów zawartych przez bank, z wyłączeniem umów: (1) o których mowa w art. 92a ust. 1 i 3 oraz w art. 92d upb; (2) zawartych przez bank krajowy z podmiotami działającymi w tym samym holdingu oraz umów zawartych przez bank krajowy z podmiotami, z którymi posiada bliskie powiązania, oraz umów, o których mowa w art. 6a ust. 1 i 7 upb.

Zgodnie z przepisem art.2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku, również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku. Cel nadzoru w zakresie nadzoru nad działalnością bankową konkretyzuje ponadto przepis art. 133 ust. 1 upb, zgodnie z którym celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, zgodności działalności banków z przepisami upb, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a także zgodności działalności prowadzonej przez banki w oparciu o art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi z przepisami tej ustawy. Tak szeroko zakreślone cele nadzorcze nie oznaczają, że KNF przydana została

omnipotencja i możliwość władczego wpływania na każdą sferę działalności bankowej. Jeśli normodawca pragnie wyposażyć organ nadzoru w określone kompetencje, to wówczas daje temu wyraz wprost. Nie można bowiem wyprowadzać uprawnień nadzorczych z samej li tylko normy opisującej cele bądź zadania organu władzy publicznej. Jednocześnie w każdym przypadku zamiaru ograniczenia zakresu działania KNF w sferze aktywności nadzorczej nad bankami ustawodawca ustanawia jednoznaczne w swym odbiorze wyłączenia, czego najlepszą egzemplifikację stanowi przywołany powyżej przepis art. 138 ust. 7 upb. Wzmiankowane unormowanie stanowi jedną z istotniejszych regulacji, która określana jest w literaturze przedmiotu jako „fundamentalna zasada” stosowania przez KNF środków podejmowanych w ramach wykonywania nadzoru bankowego (por. W. Góralczyk (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 1999, s. 505; K. Kohutek [w:] F. Zoll (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2005, t. II, s. 239) Regułą wyrażoną w przepisie art 138 ust. 7 upb należy rozumieć w ten sposób, że jakiegokolwiek zastosowane wobec banku środki nadzoru nie powinny w żaden sposób kształtować sytuacji prawnej wierzyciela lub dłużnika instytucji bankowej (por. M. Bączyk, Zarys prawa bankowego. Część I, Toruń 2000, s. 154). Przepis ten odczytuje w ten sam sposób B. Smykla, stwierdzając, że „Ustęp 7 określa granice ingerencji środków podejmowanych wobec banku w ramach nadzoru sprawowanego przez KNF. Środki te nie mogą naruszać umów zawartych przez bank krajowy, z wyłączeniem umów wymienionych w pkt 1 i 2” (B. Smykla, Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2005, s. 453). Należy zatem przyjąć, że w unormowaniach upb normodawca rozstrzygnął jednoznacznie kwestię wpływu środków nadzoru stosowanych przez KNF wobec banków na umowy cywilnoprawne. Chodzi tu o to, że KNF nie może nakładać na bank, w ramach stosowanych środków nadzoru, obowiązku zmiany treści zawartej przez bank umowy, jej rozwiązania względnie zawarcia nowej umowy, czy też wpływać na sposób wykonania tego rodzaju umów. Jakakolwiek próba nakładania tego rodzaju obowiązków, czy też inne przejawy władczej ingerencji nadzorczej przez KNF musiałaby zostać uznana za działanie naruszające prawo i pozbawione mocy prawnej. Byłoby to bowiem wyjście przez organ nadzoru poza granice przydanych kompetencji. Norma prawa wyprowadzana z treści przepisu art. 138 ust. 7 upb ma na celu przede wszystkim 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*. W tym wypadku zakres oddziaływania nadzorczego został w sposób ograniczony. Organ nadzoru nie tylko, że nie ma kompetencji do przymuszania banków do usuwania potencjalnych nieprawidłowości w opisywanym zakresie, ale nawet nie posiada instrumentów, przy pomocy których owe nieprawidłowości byłyby ustalane. Oczywistym jest bowiem fakt, iż organ nadzoru nie mógłby swych ustaleń ograniczyć wyłącznie do twierdzeń autora skargi wskazujących na nieprawidłowości w

wystawieniu bte, ale także musiałyby wniknąć w relacje prywatnoprawne i przesądzić o słuszności twierdzeń jednej ze stron stosunku prywatnoprawnego. Tymczasem takie działanie dalekie jest od zakresu działania organu administracji państwowej i ze swej istoty zarezerwowane jest jurysdykcji sądów cywilnych, Kierowany tymi okolicznościami organ nadzoru nie czyni także zagadnienia wystawiania bte przedmiotem kontroli bezpośredniej w bankach.

Z tego też względu KNF jako organ administracji państwowej, w którego właściwości nie mieści się ocena oraz prawo ingerencji w relacje prywatnoprawne banku oraz jego klientów, których immanentnym elementem pozostaje bankowy tytuł egzekucyjny, nie dysponuje wiedzą i informacjami, które są przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Kwestia stosowania przez banki instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego pozostaje domeną stosunków prywatnoprawnych, które na mocy przepisu art. 138 ust. 7 upb zostały wyłączone spod ingerencji nadzorczej KNF. Niemniej jednak KNF, jako organ administracji państwowej, który ma bieżącą styczność z praktyką działalności bankowej, pragnie podkreślić, iż instytucję prawną bte należy ujmować jako ważny środek, przy pomocy którego dochodzi do istotnego uproszczenia oraz przyspieszenia postępowania egzekucyjnego. Nic generuje on przy tym dodatkowych kosztów. Liczba przypadków, w których bte został prawnie skutecznie wzruszony po nadaniu mu klauzuli wykonalności, jest znikoma. Ważąc różne wartości, w tym także patrząc na bte z punktu widzenia aksjologii Konstytucji RP, należałoby mieć na względzie, iż brak w systemie prawnym bte 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. Co więcej, brak bte prowadziłby do obniżenia poziomu ochrony środków pieniężnych powierzonych bankowi w zaufaniu przez deponentów, stanowiących następnie materialną bazę do prowadzenia działalności kredytowej przez bank. Z tych też względów bte nie można traktować wyłącznie w kategoriach nieuzasadnionego uprzywilejowania jednej stron stosunku prawnego, ale winien być także postrzegany jako ważny element bezpieczeństwa obrotu bankowego.

PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO
Andrzej Jakubiak