



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-678392-IV/11/BB

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 16. 09. 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	19. 09. 2011
L.dz.	L.zal.

Sygn. akt SK 14/11

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 1 września 2011 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Pani A N , kwestionującej zgodność art. 357 § 2 zd. 2 kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją RP, przedstawiam następujące stanowisko:

Art. 357 § 2 zd. 2 w zw. z art. 13 § 2 kodeksu postępowania cywilnego – w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I. Skarga konstytucyjna Pani A N stawia zarzut, że art. 357 § 2 zd. 2 kodeksu postępowania cywilnego – w zakresie, w jakim wyklucza on sporządzenie uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, na które nie przysługuje środek zaskarżenia, tj. postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynności komornika – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji RP. Skarżąca zajmuje stanowisko, iż regulacja ta uniemożliwia stronie zapoznanie się z motywami, jakimi kierował się sąd wydając orzeczenie; w konsekwencji, naruszone zostaje prawo strony do właściwie ukształtowanej procedury, a także zasada zaufania obywatela do państwa i prawa – których elementem jest zasada czytelności i przejrzystości działania organów władzy, w tym sądów.

Również w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wyłączenie obowiązku uzasadniania niezaskarżalnych orzeczeń sądu, które zapadają na skutek rozpoznania skargi na czynności komornika, narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa. Jednak Rzecznik wskazuje, iż właściwie ujęty przedmiot postępowania powinien przybrać postać pytania o zgodność art. 357 § 2 zd. 2 kpc w zw. z art. 13 § 2 kpc – w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności – z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji RP. Zaskarżona w takiej postaci norma jest precyzyjnie sformułowana – poprzez wskazanie, iż art. 357 § 2 kpc jest skarżony w zakresie, w jakim stosowany jest do postępowania egzekucyjnego na mocy art. 13 § 2 kpc. Dodatkowo, granice przedmiotowe skargi wyznaczone są przez sprawę sądową, w ramach której rozstrzygano o prawach i wolnościach obywatelskich, w tym wypadku: sprawę, w której zapadło orzeczenie oddalające skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności. Rzecznik kwestionuje zatem normę art. 357 § 2 kpc w zakresie, w jakim reguluje uzasadnianie orzeczenia oddalającego skargę na zajęcie wierzytelności (co harmonizuje z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 38/05).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, takie doprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia jest dopuszczalne: jest bowiem zasadą, że Trybunał kontroluje wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna (orzeczenia TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, z dnia 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01). Treść normy, na podstawie której orzekał Sąd Okręgowy w sprawie skarżącego, najtrafniej ujęta jest

w uzasadnieniu orzeczenia: „postanowienie w przedmiocie oddalenia skargi na czynność komornika, polegającą na zajęciu wierzytelności, jest niezaskarżalne, a zatem nie podlega uzasadnieniu”.

Na tle niniejszej sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega generalny problem uzasadniania niezaskarżalnych orzeczeń sądu, wydanych na skutek rozpoznania skargi na czynności komornika – dlatego uwagi Rzecznika, przedstawione w dalszej części stanowiska, często odnoszą się do tej bardziej ogólnej kwestii. Niemniej jednak granice przedmiotowe skargi konstytucyjnej wyznaczane są przez okoliczności sprawy, która toczyła się przed Sądem Okręgowym w O – co zadecydowało o doprecyzowaniu przedmiotu skargi konstytucyjnej przez uczestnika postępowania.

II. Kwestia zgodności z Konstytucją analogicznie sformułowanej normy prawnej (jednak w szerszym ujęciu) została już wcześniej przedstawiona Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi (sprawa sygn. P 70/08). W sprawie tej postanowieniem z dnia 20 stycznia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z uwagi na niedopuszczalność orzekania, brak było bowiem tzw. przesłanki funkcjonalnej dopuszczalności przedstawienia przez sąd pytania prawnego: nie zostało wykazane, że od odpowiedzi Trybunału na pytanie prawne zależy treść rozstrzygnięcia sądu (trudno bowiem twierdzić, że treść orzeczenia w przedmiocie skargi na czynności komornika zależy od tego, czy orzeczenie to będzie pisemnie uzasadnione, czy też nie). W sprawie inicjowanej niniejszą skargą konstytucyjną ten problem nie występuje, gdyż art. 357 § 2 w zw. z art. 13 § 2 kpc był niewątpliwie podstawą rozstrzygnięcia sądu o wolnościach i prawach skarżącego (postanowienie Sądu Okręgowego w O z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. – o czym niżej) – a to jest „przesłanką funkcjonalną” skargi konstytucyjnej.

III. Podstawą niniejszej skargi konstytucyjnej stała się sytuacja procesowa, w której Sąd Rejonowy w O postanowieniem z dnia maja 2010 r. (sygn.) odmówił sporządzenia uzasadnienia postanowienia z dnia marca 2010 r.; tym ostatnim postanowieniem Sąd Rejonowy w O oddalił skargę dłużnika na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności.

Skarżąca wyczerpała drogę odwoławczą poprzez wniesienie zażalenia na postanowienie Sądu Rejonowego w O z dnia maja 2010 r., na podstawie art. 394 § 1 pkt 7 w zw. z art. 13 § 2 kpc; Sąd Okręgowy w O postanowieniem z dnia grudnia 2010 r. (sygn.) oddalił zażalenie. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż postanowienie sądu

pierwszej instancji, oddalające skargę na czynność komornika, nie podlegało uzasadnieniu: w świetle art. 357 § 2 kpc postanowienie (w tym wypadku: wydane na posiedzeniu niejawnym) sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlega ono zaskarżeniu. Tymczasem postanowienie oddalające skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności nie podlega zaskarżeniu.

W zażaleniu skarżąca stawiała także zarzuty natury konstytucyjnej, tj. wskazywała na sprzeczność art. 357 § 2 kpc z art. 45 Konstytucji RP; wносиła także o to, aby Sąd wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem przewidzianym przez art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (art. 193 Konstytucji RP). Sąd Okręgowy nie podzielił wątpliwości skarżącej co do zgodności art. 357 § 2 kpc z normami konstytucyjnymi. Sąd wskazał, iż obowiązek uzasadnienia niezaskarżalnego postanowienia wydanego w kwestiach m. in. incydentalnych, bądź wręcz korzystnych dla zainteresowanej strony, nie byłby regulacją celową. Znaczna ilość tych postanowień, w połączeniu z wymogiem ich uzasadniania, spowodowałyby istotne przedłużenie postępowania sądowego. Oddalenie skargi na zajęcie wierzytelności przy uprzednim złożeniu wyjaśnień przez komornika pozwala przypuszczać, że sąd egzekucyjny zaakceptował tę czynność z przyczyn wskazanych przez komornika.

IV. Na tle regulacji kodeksu postępowania cywilnego, uzasadnienie postanowienia sądu pierwszej instancji jest ściśle uzależnione od możliwości zaskarżenia tego postanowienia. Kwestię tę reguluje art. 357 § 2 kpc (stosowany w postępowaniu egzekucyjnym na mocy art. 13 § 2 kpc), zgodnie z którym postanowienia – zarówno te ogłoszone na posiedzeniu jawnym, jak i podjęte na posiedzeniu niejawnym – sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlegają one zaskarżeniu.

Tymczasem zaskarżalność postanowień w trakcie postępowania egzekucyjnego jest bardzo ograniczona – zgodnie z art. 767¹ § 1 kpc, zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie (która – poza kwestią kosztów postępowania – najczęściej przewiduje je na tle egzekucji z nieruchomości – zob. np. art. 950, 961, art. 969 § 1, art. 997, art. 998 § 2, art. 1037 § 1 kpc). Pewne rozszerzenie możliwości wniesienia zażalenia zapewnione jest przez odpowiednie stosowanie art. 394 § 1 kpc w postępowaniu egzekucyjnym. Zaskarżeniu podlega więc również postanowienie kończące postępowanie egzekucyjne jako całość (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1995 r., sygn. III CZP 110/95, publ. OSNC z 1995 r., nr 12, poz. 177, orzeczenie z dnia 21 grudnia 2007 r., sygn. II CNP 206/07, nie publ.), bądź nawet takie zamykające samodzielnie, zasadniczą część postępowania egzekucyjnego, np. postanowienie w przedmiocie podziału sumy uzyskanej z egzekucji

(postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2007 r., sygn. I CNP 24/07, publ. Biul. SN z 2008 r., nr 1, s. 15)¹. Nie zmienia to jednak faktu, że przeważająca część rozstrzygnięć sądu rejonowego podejmowanych w ramach postępowania egzekucyjnego, a zwłaszcza te zapadające w wyniku rozpoznania skargi na czynności komornika, nie podlega dalszemu zaskarżeniu.² Co za tym idzie, rozstrzygnięcia te nie są przez sąd uzasadniane. Zasadę tę potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 listopada 2008 r. (III CZP 107/08, publ. Biul. SN z 2008 r., nr 11, s. 10).

Rozpoznanie skargi na czynności komornika – w tych sprawach, w których nie przysługuje zażalenie – wygląda zatem w następujący sposób: w myśl art. 767 § 4 kpc, stanowisko w przedmiocie zarzutów skargi w pierwszym rzędzie zajmuje komornik, który na piśmie sporządza uzasadnienie dokonania zaskarżonej czynności lub przyczyn jej zaniechania oraz przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu (o ile sam nie uwzględni skargi). Z ustawy nie wynika obowiązek doręczenia stronom stanowiska komornika, tak więc skarżący może je poznać jedynie przy okazji przeglądania akt sprawy.

Zgodnie z art. 766 kpc, sąd rozpoznaje sprawy egzekucyjne na posiedzeniu niejawnym, chyba że zachodzi potrzeba wyznaczenia rozprawy albo wysłuchania na posiedzeniu stron lub innych osób. Tak więc co do zasady kontrola sądowa czynności komornika odbywa się na posiedzeniu niejawnym, bez udziału stron postępowania³, które nie są także informowane o motywach rozstrzygnięcia. Taka sytuacja procesowa legła u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej.

V. Skarżąca wskazuje, że kwestionowana norma narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej, która – obok prawa dostępu do sądu i prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a także prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę – składa się na treść prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji RP. W orzeczeniu z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, Trybunał Konstytucyjny, szeroko omawiając tę zasadę, wskazał m. in., że prawo do

¹ Orzeczenie to dotyczyło podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości, zatwierdzonej przez sąd, jednak poglądy wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia są aktualne także w przypadku innych sposobów egzekucji.

² Intencja istotnego ograniczenia zaskarżalności postanowień sądu wydanych w postępowaniu egzekucyjnym wynika wprost z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, nr druku 965, s. 104.

³ Z wyjątkiem skargi na ukaranie grzywną, rozpoznawanej na rozprawie: art. 768 kpc.

prawidłowo ukształtowanej procedury (sprawiedliwości proceduralnej) w odróżnieniu od prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy nie podlega ograniczeniom: *”ureczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza w jego warstwie podmiotowej, jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie, a uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobistą, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym”* (pkt 4.2 uzasadnienia orzeczenia).

Trybunał wskazał także na to, że rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego należy uwzględnić jego bezpośredni związek z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa (zob. także wyrok z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02). Zasada zaufania, wywodzona z art. 2 Konstytucji, oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia (ustawodawca, sąd), czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka. Można zatem twierdzić, że zasada sprawiedliwości proceduralnej najlepiej opisana jest poprzez związek między art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji⁴. W ten sposób art. 2 Konstytucji (a ściślej: wywodzona z niego zasada zaufania) może stać się wzorcem kontroli konstytucyjnej – nawet w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, o ile służy on uwydatnieniu zasady sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego, gwarantowanej przez art. 45 Konstytucji (pkt 4.1 uzasadnienia orzeczenia w sprawie sygn. SK 30/05).

Rekonstruując zatem pojęcie sprawiedliwości proceduralnej w oparciu o powołane normy konstytucyjne, Trybunał wskazał na następujące elementy, które składają się na jej istotę:

- możliwość bycia wysłuchanym,

⁴ tak jak pełna rekonstrukcja prawa dostępu do sądu (w odniesieniu do praw i wolności konstytucyjnych) następuje na podstawie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

- ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu,
- zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany.

W sprawie tej Trybunał rozważał, czy art. 535 § 2 kodeksu postępowania karnego zapewnia przestrzeganie zasad sprawiedliwości proceduralnej; w ówczesnym brzmieniu przepis ten stanowił, że oddalenie kasacji jako oczywiście bezzasadnej – na posiedzeniu bez udziału stron – nie wymagało pisemnego uzasadnienia.

Trybunał wskazał, że nawet najstaranniejsze badanie przez sąd takich kasacji, z uwagi na brak przejrzystości (wynikający z braku udziału stron w postępowaniu i nieweryfikowalności orzeczeń z powodu braku uzasadnienia), pozostaje przed stronami ukryte – czego nie byłoby, gdyby stronom zapewniono przynajmniej jawność (choćby zewnętrzna), przez zawiadomienie o posiedzeniu w sprawie rozpoznania kasacji, albo gdyby przewidziano powinność doręczenia uzasadnienia, wskazującego choćby okoliczność, którą *in concreto* sąd przyjął za decydującą o oczywistej bezzasadności kasacji. Trybunał wskazał – zastrzegając, iż nie przesądza, jakimi metodami powinna zostać zapewniona informacyjna przejrzystość – że w przypadku art. 535 § 2 kpk wyłączono w tym zakresie wszystkie możliwe instrumenty sprawiedliwości proceduralnej, nie pozostawiając żadnego.

Nie wpłynęła na tę ocenę okoliczność, iż w świetle art. 530 § 5 kpk strona ma okazję zapoznania się ze stanowiskiem prokuratora, który przesyła jej odpowiedź na kasację – pogląd prawny sądu nie musi być tożsamy z poglądem prokuratora, nawet jeśli ostatecznie sąd przychyliła się do jego wniosku. Także to, że wbrew dyspozycji art. 535 § 2 kpk uzasadnienia postanowień oddalających oczywiście bezzasadne kasacje są niekiedy sporządzane, nie jest wystarczającą gwarancją procesową: jest to bowiem *questio facti*, nie zaś wymóg normatywny (pkt 3.5 oraz 3.6 uzasadnienia orzeczenia).

Podsumowując: wprowadzić prawo do prawidłowo ukształtowanej procedury nie podlega ograniczeniom, jednak możliwa jest realizacja tego prawa poprzez różne instrumenty. I tak np. dopuszczalne jest ograniczenie jawności rozstrzygnięcia sprawy, jeśli zostanie ono zrekompensovane przez czytelne uzasadnienie rozstrzygnięcia – będzie ono wystarczającą gwarancją transparentności i czytelności mechanizmów, które zadecydowały o wyniku sprawy.

Natomiast nie jest akceptowalną sytuacją, w której ustawodawca wyłącza wszystkie zasadnicze elementy sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu sądowym.

VI. W kilku orzeczeniach – w tym także w powołanym wyroku w sprawie sygn. SK 30/05 – Trybunał szczegółowo rozważał ten element sprawiedliwości proceduralnej, który wymaga właściwego umotywowania rozstrzygnięcia sądowego. Istotne uwagi w tym zakresie zawiera uzasadnienie wyroku Trybunału z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02: otóż schematyczność uzasadnienia orzeczenia Sądu Najwyższego w przedmiocie tzw. przedsądu (wstępnej merytorycznej kontroli skargi kasacyjnej w sprawie cywilnej), w połączeniu z niejawnością posiedzenia, na którym rozpoznawana jest kasacja, utrudnia legitymizację rozstrzygnięć. Rodzi to obawy o ewentualną dowolność podejmowania decyzji, wywołane brakiem możliwości jej oceny. Sytuacja procesowa strony jest bardzo niejasna – tak dla niej samej, jak i dla postronnego obserwatora. Prawo do sądu przekształca się – z punktu widzenia strony – w pozór tego prawa (pkt 4.7 uzasadnienia orzeczenia).

Szczególnie ważne jest, aby strona poznała motywy rozstrzygnięcia wówczas, gdy podlega ono zaskarżeniu – brak uzasadnienia, czy to w całości, czy w części, powoduje, że strona postępowania, która chce skorzystać z prawa do jej zaskarżenia, pozbawiona zostaje rzeczywistej możliwości obrony swoich praw. Jeśli strona nie może podjąć polemiki z ustaleniami faktycznymi i motywacją rozstrzygnięcia, prawo do jego zaskarżenia staje się prawem iluzorycznym (zob. wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., P 37/09 – w kontekście braku uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej).

Jednak umożliwienie polemiki z orzeczeniem nie jest jedyną funkcją uzasadnienia: w cytowanej wyżej sprawie sygn. SK 30/05 (por. także postanowienie z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. SK 48/04) Trybunał Konstytucyjny wskazał także na inne:

- uzasadnienie orzeczenia wymusza samokontrolę sądu, który musi wykazać, że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości;
- dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem;
- jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji;
- służy indywidualnej akceptacji orzeczenia;
- umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości;
- wzmacnia bezpieczeństwo prawne.

Co także istotne, w przypadku orzeczeń wydawanych przez najwyższe instancje sądowe uzasadnienia wyroków mają znaczący wpływ na kształtowanie się praktyki i rzeczywistych standardów prawnych. Uzasadnienia orzeczeń Sądu Najwyższego są analizowane przez inne sądy, pełnomocników stron, naukę prawa oraz opinię publiczną, szczególnie dochodzącą do głosu w państwach dbających o demokratyzm i legitymizację wymiaru sprawiedliwości. Uzasadnienia orzeczeń Sądu Najwyższego mogą także służyć jako podstawa specyficznej kontroli zewnętrznej, realizowanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komitet Praw Człowieka lub Trybunał Konstytucyjny.

Również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo do uzasadnienia orzeczenia traktowane jest jako ważny element rzetelnego postępowania sądowego: art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności co do zasady zobowiązuje sądy do uzasadniania swoich wyroków (aczkolwiek nie można wymagać, aby szczegółowo odpowiadały na każdy zarzut strony). Jedynie właściwie uzasadnione orzeczenie pozwala na społeczną kontrolę wymiaru sprawiedliwości i dowodzi, że strony zostały wysłuchane przed podjęciem decyzji (wyrok w sprawie *Tatishvili* przeciwko Rosji z dnia 22 lutego 2007 r., skarga nr 1509/02, § 58). Sądy powinny z sposób wystarczająco przejrzysty przedstawiać podstawy swojego rozstrzygnięcia, co jest niezbędne m. in. do jego zaskarżenia (wyrok z dnia 16 grudnia 1992 r., sprawa *Hadjianastassiou przeciwko Grecji*, skarga nr 12945/87, § 33). Zakres obowiązku uzasadnienia różni się w zależności od charakteru orzeczenia i okoliczności konkretnej sprawy, jednak uzasadnione powinno być każde orzeczenie, nawet incydentalne, jeśli rozstrzyga o ważnych kwestiach związanych z procesem (np. odmowa ustanowienia pełnomocnika z urzędu: zob. wyrok w sprawie *Tabor przeciwko Polsce*, wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., § 45, a nawet w pewnych sytuacjach – oddalenie wniosku dowodowego: zob. wyrok z dnia 27 lipca 2000 r. w sprawie *Pisano przeciwko Włochom*, § 24).

Także Trybunał Konstytucyjny obowiązek uzasadniania orzeczeń traktuje jako zasadę, od której jednakże możliwe są odstępstwa „w okolicznościach konkretnej sprawy”: w wyroku z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, wskazano, iż prawo do sądu w pełnym, nieuszczerplonym kształcie wymaga uzyskania czytelnego, weryfikowalnego uzasadnienia każdego rozstrzygnięcia sądu. Rezygnacja z obowiązku uzasadniania niektórych orzeczeń może być usprawiedliwiona potrzebą ochrony innych wartości, w tym – sprawnością (efektywnością) postępowania. Zakres obowiązku uzasadniania decyzji procesowych może być różny w

zależności od natury podejmowanej decyzji, która zawsze zależy od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy.

Należy zatem rozważyć, czy norma kwestionowana przez skarżącą, rezygnująca z uzasadnienia orzeczenia sądu wydanego w przedmiocie skargi na czynności komornika, pozostaje w granicach dopuszczalnego ograniczenia prawa do sądu.

VII. Jest kwestią oczywistą, że prawo do sądu, gwarantowane przez art. 45 Konstytucji RP, obejmuje także prawo do wykonania wyroku sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, i orzecznictwo powołane w pkt. 8.2); również Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie stwierdzał, że ochrona zapewniana przez art. 6 Konwencji nie ustaje z chwilą wydania wyroku, gdyż jeśli wyrok nie może zostać wykonany, to prawo do sądu traci swój cel. Wykonanie orzeczenia powinno być zatem postrzegane jako integralny element "postępowania" w rozumieniu artykułu 6 Konwencji (zob. wyrok z dnia 8 kwietnia 2004 r., *Assanidze przeciwko Gruzji*, skarga nr 71503/01, § 181 - 182).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, objęcie etapu wykonania wyroku sądowego gwarancją udzielaną przez art. 45 Konstytucji rodzi następujące konsekwencje:

- po pierwsze, również na etapie postępowania egzekucyjnego strony postępowania powinny mieć zapewniony dostęp do sądu. To właśnie sąd powinien kontrolować wykonanie „własnego” (w sensie instytucjonalnym) wyroku, i sprawować pieczę nad tym, aby postępowanie egzekucyjne przebiegało zgodnie z prawem. Co więcej, istota egzekucji sądowej polega na stosowaniu przymusu przez organ państwowy: *„przymus polega na podporządkowaniu dłużnika normie prawa materialnego w granicach oznaczonych w tytule wykonawczym. Podporządkowanie zaś polega na użyciu siły, jak np. w wypadku odebrania rzeczy ruchomej, lub na podjęciu innej czynności w sposób władczy”* (Z. Szczurek, [w:] Z. Szczurek i in., *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*. Sopot 2005, teza 1 do art. 758 kpc). Sam fakt stosowania przymusu przez organ państwowy powoduje, że sądowa kontrola tego środka okazuje się konieczna,
- po drugie, również to postępowanie sądowe, które ma miejsce w trakcie egzekucji, powinno odpowiadać wymogom sprawiedliwości proceduralnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie twierdzi, że postępowanie egzekucyjne może prowadzić wyłącznie organ o tożsamości konstytucyjnej sądu, bądź że gwarancje procesowe w tym postępowaniu powinny być analogiczne do tych, z których strony korzystają w trakcie

przewodu sądowego prowadzącego do wydania wyroku. Rzecznik uważa jednak, że prawo do wykonania orzeczenia jest warunkiem funkcjonowania prawa do sądu w ogólności (w innym wypadku, prawo to byłoby bezprzedmiotowe); aby prawo to było skuteczne, powinno podlegać sądowej ochronie; z kolei postępowanie przed sądem musi spełniać minimalne chociaż wymogi sprawiedliwości proceduralnej. W ten sposób państwo może podjąć odpowiedzialność za skuteczność orzeczenia wydanego w sprawie cywilnej.

Zasadę tę uznaje również polski ustawodawca, który w art. 758 kodeksu postępowania cywilnego sprawy egzekucyjne powierza sądom i – kontrolowanym przez sądy – komornikom. W pewnych sytuacjach sam sąd działa jako organ egzekucyjny (np. w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych – art. 1049 – 1051 kpc, czy nałożenia obowiązku wyjawienia majątku – art. 914 – 920), bądź prowadzi niektóre etapy postępowania (np. w przypadku egzekucji z nieruchomości, większość czynności od momentu licytacji wykonuje sąd: art. 931, 935 – 941, 969, 972 kpc). *„Przeгляд wyżej wymienionych czynności wskazuje na to, że chodzi tu o czynności ważniejsze i bardziej skomplikowane pod względem prawnym. Powierzenie ich sądowi jako organowi egzekucyjnemu uzasadnione jest względami (...) ochrony praw dłużników (np. przy czynnościach poddających przymusowi osobistemu) i na posiadanie kwalifikacji prawniczych przez sędziów”* (E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 1998 r., s. 77 – 78).

Nie oznacza to jednak, że czynności podejmowane przez komornika zawsze mają mniejszy ciężar gatunkowy; komornik może legalnie podejmować działania, które wkraczają w sferę wolności osobistych (jak np. przeszukanie rzeczy, mieszkania, odzieży zarówno dłużnika, jak i osoby trzeciej – art. 814 kpc, doręczenie dłużnikowi nakazu aresztowania i osadzenie go w areszcie – art. 1056 i art. 1057 kpc, wykonanie eksmisji – art. 1046 kpc). Pewne jego czynności mogą mieć bardzo złożony charakter, a jednocześnie ogromne znaczenie dla stron postępowania (np. skomplikowane obliczenia rachunkowe). Ustawodawca zapewnił nadzór sądu nad tymi działaniami procesowymi – a także wszelkimi innymi czynnościami komornika; jak była o tym mowa wyżej, sam fakt stosowania przymusu państwowego czyni niezbędną jego sądową kontrolę.

Tymczasem w zdecydowanej większości sposobów egzekucji świadczeń pieniężnych (np. z nieruchomości, z wynagrodzenia za pracę, z rachunku bankowego, czy też – jak w niniejszej sprawie – z innych wierzytelności) postępowanie egzekucyjne prowadzone jest wyłącznie przez komornika. W zasadzie żadne czynności postępowania nie są zastrzeżone dla sądu. Wówczas to

właśnie skarga na czynności komornika pozostaje podstawowym środkiem nadzoru czynności egzekucyjnych przez sąd – dla strony postępowania jest to zasadniczo jedyna droga prawna, aby mogła przedstawić swoją sprawę sądowi. Wprawdzie zgodnie z art. 759 § 2 kpc sąd może z urzędu wydawać zarządzenia naprawcze, zmierzające do prawidłowego wykonania egzekucji, oraz usuwać spostrzeżone uchybienia (zwłaszcza w sytuacji, gdy skarga nie może zostać rozpoznana z przyczyn formalnych – zob. art. 767³ kpc). Jednak w praktyce, dopóki czynności egzekucyjne nie są skarżone, akta sprawy do sądu nie trafiają, tak więc możliwość działania sądu z urzędu jest ograniczona.

Powstaje jednak pytanie, czy każda skarga na czynności komornika inicjuje „sprawę” w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a zatem, czy każda skarga powinna podlegać pełnym gwarancjom proceduralnym, zapewnianym przez tę regulację.

I tak np. art. 758 kpc operuje pojęciem „sprawy egzekucyjnej”. *„Przepis art. 758 kpc nie określa jednak, co oznacza pojęcie ‘sprawy egzekucyjnej’. Mając na uwadze art. 1 kpc, sprawami egzekucyjnymi w znaczeniu art. 758 kpc będą w zasadzie sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego, opiekuńczego, gospodarczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których stosuje się kodeks postępowania cywilnego, w których zostały wydane tytuły egzekucyjne (art. 777 kpc) w celu przymusowego ich wykonania”* (Z. Szczurek, [w:] Z. Szczurek i in., *Kodeks postępowania cywilnego. op. cit.*, teza 3 do art. 758 kpc). „Sprawą egzekucyjną” w rozumieniu art. 758 kpc jest zatem sprawa cywilnoprawna – na etapie realizacji orzeczenia sądowego. Wydaje się zatem, że dopiero sprawę cywilną „jako całość” można odnosić do pojęcia użytego w art. 45 Konstytucji.

Z drugiej jednak strony, w orzeczeniu z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. III CNP 49/10 (publ. LEX nr 707689) Sąd Najwyższy stwierdził, iż sprawa ze skargi na czynności komornika sądowego niewątpliwie jest sprawą egzekucyjną (w rozumieniu art. 767⁴ § 3 kpc, wyłączającego możliwość wniesienia skargi z art. 424¹ kpc „w sprawach egzekucyjnych”). Również w powołanym wyżej postanowieniu z dnia 20 lipca 2007 r., sygn. I CNP 24/07, Sąd Najwyższy podkreślił, że „sprawą” jest nie tylko przymusowe wykonanie tytułu egzekucyjnego jako takie, lecz materia cząstkowa, której rozstrzygnięcie w istotny sposób wpływa na cel postępowania egzekucyjnego i co może być źródłem szkody wyrządzonej przez wydanie orzeczenia (ponownie, uwaga ta poczyniona została w kontekście art. 424¹ kpc). Wprawdzie w orzeczeniach tych nie odnoszono się do pojęć używanych przez art. 45 Konstytucji RP, niemniej jednak zwrócono uwagę na ciężar gatunkowy niektórych „materii cząstkowych”,

rozstrzyganych w ramach postępowania egzekucyjnego – mogą one skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Ta konstatacja ma znaczenie dla określenia standardów proceduralnych, jakie powinny obowiązywać sąd przy rozpoznaniu skargi na czynności komornika – nawet jeśli przyjmiemy, że „sprawą” w rozumieniu art. 45 Konstytucji na etapie postępowania egzekucyjnego jest wyłącznie przymusowe wykonanie tytułu egzekucyjnego jako takie, a skarga na czynności komornika rozstrzyga wyłącznie kwestie tzw. incydentalne. Skarga na czynności komornika jest bowiem jedynym środkiem prawnym, który pozwala stronie na skierowanie jego sprawy – w tym dotyczącej egzekucji z wierzytelności – do sądu powszechnego. Tylko w ten sposób uruchamiana jest kontrola sądowa większości spraw egzekucyjnych. Faktem jest, że czynności komornika dotyczą kwestii incydentalnych, o różnym ciężarze gatunkowym – jednak specyfiką postępowania egzekucyjnego jest to, że kwestie inne niż „incydentalne” w tym postępowaniu się nie pojawiają. W orzeczeniu z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. IV CNP 25/06 (publ. OSNC z 2007 r., nr 3, poz. 48) Sąd Najwyższy wskazał na różnice pomiędzy postępowaniem rozpoznawczym i egzekucyjnym: *„Postępowanie rozpoznawcze zmierza zawsze do wydania orzeczenia, które je zakończy przez rozstrzygnięcie co do istoty lub w inny sposób definitywnie zamknie postępowanie. Celem postępowania egzekucyjnego jest natomiast zaspokojenie wierzyciela; osiągnięcie tego celu znajduje wyraz jedynie w uczynieniu stosownej wzmianki na tytule wykonawczym (art. 816 kpc). (...) Tak więc, gdy postępowanie egzekucyjne zostanie ‘jako całość’ zakończone przez wyegzekwowanie należności, nie znajdzie to wyrazu w orzeczeniu, które mogłoby odpowiadać orzeczeniu co do istoty w postępowaniu rozpoznawczym lub orzeczeniu kończącemu to postępowanie jako całość w inny sposób”*. Zatem postępowanie egzekucyjne jest pewną sekwencją czynności faktycznych i proceduralnych, których celem jest „techniczne” wykonanie wyroku, nie istnieje w jego ramach formalna hierarchia ważności orzeczeń i czynności (incydentalne – nieincydentalne). Artykuł 357 § 2 kpc w obecnym brzmieniu nie uwzględnia specyfiki postępowania egzekucyjnego, i w realiach tego postępowania istotnie obniża poziom gwarancji proceduralnych, gwarantowanych przez art. 45 Konstytucji RP.

VIII. Faktem jest, że strony postępowania egzekucyjnego mają zapewnione prawo dostępu do sądu w bardzo szerokim zakresie: skarga na czynności komornika jest środkiem prawnym umożliwiającym zaskarżenie do sądu każdej czynności organu egzekucyjnego (z nielicznymi wyjątkami, zob. np. art. 870 kpc).

Jednak zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi sposób rozpoznania skargi, gdy już trafia ona do sądu – stosowanie art. 357 § 2 kpc w postępowaniu egzekucyjnym sprawia, że prawo do właściwie ukształtowanej procedury nie jest właściwie chronione.

Dopuszczalne odstępstwa od prawa gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji podlegają ocenie przez pryzmat jej art. 31 ust. 3. Stwierdzenie zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok TK w sprawie SK 68/06 i powołane tam orzecznictwo).

Niewątpliwie uproszczenia proceduralne (w tym wypadku: ograniczenia tzw. jawności wewnętrznej, wobec stron postępowania) prowadzą do zamierzonych przez ustawodawcę skutków, tj. do usprawnienia i przyspieszenia postępowania sądowego – aczkolwiek można rozważyć, czy odstąpienie od obowiązku uzasadnienia orzeczeń sądu w istocie znacząco przyspiesza bieg egzekucji. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 listopada 2008 r. (III CZP 107/08, publ. Biul. SN z 2008 r., nr 11, s. 10), poszukując *ratio legis* przyjętego rozwiązania, odwołał się do potrzeb ekonomiki postępowania; cytując uzasadnienie uchwały: „*do takiego wniosku prowadzą również, podnoszone już w piśmiennictwie, argumenty utylitarne. Należy zważyć, że zasadniczym celem egzekucji, wynikającym z jej istoty, jest skuteczność osiągnięta w sprawnym i szybkim działaniu organu egzekucyjnego. Zastosowanie art. 357 kpc w sprawach zainicjowanych skargą na czynności komornika przyspiesza osiągnięcie tego celu, pozwala bowiem uniknąć tych czynności sądu, które nie są konieczne i dezorganizują egzekucję. Jest oczywiste, że sporządzenie i doręczenie uzasadnienia, na które nie przysługuje zażalenie, przedłuża postępowanie, a wielokrotnie – łącząc się z przekazaniem akt komorniczych sądowi – prowadzi także do czasowego ustania egzekucji, a nawet, co pokazuje praktyka, do jej zawieszania.*”

Tymczasem przekazanie akt komorniczych sądowi jest obligatoryjne w każdym wypadku rozpoznawania skargi przez sąd (art. 767 § 4 kpc), a możliwość takiego rozstrzygnięcia bez akt sprawy należy uznać za raczej wyjątkową – tak więc czynność ta, jako nieunikniona, nie może być traktowana jako dodatkowe obciążenie sądu. W tym kontekście należy także uznać, iż ograniczenie prawa do uzasadniania orzeczeń nie jest niezbędne

(naruszenie II warunku zachowania zasady proporcjonalności): czynnikiem, który wpływa na przedłużenie postępowania, jest zapewne sama szeroka dostępność środka prawnego w postaci skargi na czynności komornika. Jeśli jednak i tak sprawa badana jest przez sąd, konieczność uzasadnienia orzeczenia nie wpływa znacząco na termin rozpoznania skargi. Nie sposób bowiem przyjąć, iż sąd może analizować sprawę zainicjowaną skargą sprawniej i szybciej, jeśli nie sporządza uzasadnienia orzeczenia.

Jednak przede wszystkim, ograniczenie prawa do uzasadniania orzeczeń jest – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – nałożeniem zbyt dużego ciężaru na obywatela (naruszenie proporcjonalności *sensu stricto*). Na etapie postępowania sądowego (nadzorującego egzekucję) następuje drastyczna redukcja gwarancji proceduralnych, z których powinna korzystać strona postępowania. Rzecznik dostrzega, że postępowanie sądowe, które toczy się w przedmiocie skargi na czynności komornika, ma charakter nadzorczy (sąd kontroluje prawidłowość działania innych organów) – sprawa ta nie jest rozpoznawana przez sąd od początku do końca. Co za tym idzie, procedura rozpoznawania skargi może zostać ukształtowana w odmienny sposób niż sądowe postępowanie rozpoznawcze, np. nie jest konieczna w tym wypadku dwuinstancyjność postępowania (zob. TK wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r. w sprawie K 41/97). Jednak ograniczenia te nie mogą doprowadzić do wyłączenia wszelkich mechanizmów sprawiedliwości proceduralnej.

Analogicznie jak w sprawie sygn. SK 68/06, powodem niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu jest kumulacja w postępowaniu egzekucyjnym kilku nieproporcjonalnych ograniczeń, które wyłączają obowiązek informacyjny sądu. *„Z perspektywy konstytucyjnej niemożliwy do zaakceptowania jest stan przyjęty na gruncie kpc, wyłączający wszelkie możliwe tu instrumenty zapewniające przejrzystość orzekania, tj. zarówno obowiązek uzasadniania postanowień o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, jak i orzekanie w tej sprawie na posiedzeniu jawnym”* (pkt 5 uzasadnienia orzeczenia).

„ (...)Ta nieobligatoryjna z perspektywy konstytucyjnej, trzecioinstancyjna procedura może być przedmiotem oceny konstytucyjnej dokonanej przez pryzmat art. 2 Konstytucji: uczciwej procedury (rzetelności, sprawiedliwości proceduralnej)” (pkt 4 uzasadnienia orzeczenia). Uwagi te są tym bardziej aktualne, gdy oceniana jest procedura obligatoryjna z perspektywy konstytucyjnej (zapewnienie prawa do sądu w postępowaniu egzekucyjnym).

W sytuacji, gdy skarga na czynności komornika rozpoznawana jest na posiedzeniu niejawnym, a uzasadnienie orzeczenia nie jest sporządzane, eliminowane są: samokontrola sądu

oraz czynnik indywidualnej akceptacji orzeczenia przez stronę. Nie istnieje żadna forma dialogu pomiędzy sądem i stroną postępowania. Dialog ten może nie zaistnieć przez cały czas trwania egzekucji z wierzytelności: strona postępowania może zaskarżać kolejne czynności komornika, i otrzymywać z sądu wyłącznie orzeczenia oddalające skargę – co nie służy ani akceptacji orzeczenia, ani umocnieniu poczucia zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości.

Wprawdzie w przypadku orzeczeń sądów rejonowych trudno mówić o istotnym ich wkładzie w kształtowanie powszechnie przyjętej wykładni prawa – jest to czynnik ważniejszy w przypadku rozstrzygnięć i uzasadnień sporządzanych przez wyższe instancje sądowe. Niemniej jednak sądy rejonowe pozostają podstawowym organem kontroli postępowania egzekucyjnego – w tym wypadku trudno przecenić znaczenie obowiązku informacyjnego sądu zarówno wobec stron postępowania, jak i samego komornika.

Na skutek braku uzasadnienia orzeczenia, nie powstaje także dokumentacja argumentów przemawiających za indywidualnym rozstrzygnięciem. Tymczasem sporządzenie uzasadnienia orzeczenia w przedmiocie skargi z art. 767 kpc może okazać się bardzo przydatne dla rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono roszczenie odszkodowawcze w stosunku do komornika bądź Skarbu Państwa (art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, art. 424^{lb} kpc). Wstępna kontrola bezprawności działań komornika dokonywana jest bowiem właśnie w ramach rozstrzygnięcia na podstawie art. 767 kpc.

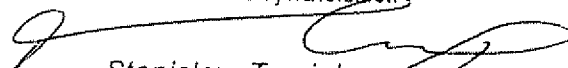
Faktem jest, że komornik sporządza każdorazowo odpowiedź na skargę, a strona postępowania może zapoznać się z tym stanowiskiem. W praktyce swojej działalności Rzecznik obserwuje też sytuacje, w których uzasadnienia orzeczeń w przedmiocie skargi są jednak sporządzane – pomimo braku ustawowego obowiązku, sąd pragnie jednak wskazać na motywy swego rozstrzygnięcia. Sąd może także wyznaczyć rozprawę w celu rozpoznania skargi i wezwać na nią strony. Jednak, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. SK 30/05, uzasadnienie sądowe jest czymś innym niż stanowisko procesowe (prokuratora, komornika), a możliwość zachowania przejrzystości rozstrzygnięcia (jawna dla stron rozprawa, sporządzenie uzasadnienia) nie jest równoznaczna z gwarancją procesową takiego przebiegu sprawy. Świadectwem tego jest chociażby sytuacja procesowa, która legła u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej.

Z tych względów, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowana w skardze konstytucyjnej norma, która zwalnia sąd z obowiązku uzasadnienia orzeczenia oddalającego

skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności, stanowi nadmierne ograniczenie prawa do sądu, a ściślej: prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury, która powinna opierać się na zaufaniu obywatela do państwa i prawa. Norma ta jest niezgodna z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Wobec powyższego wnoszę, jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich