



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 6 grudnia 2010 r.

PG VIII TK 43/10

SK 29/09

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	07.12.2010
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną E B o stwierdzenie, że:

1) art. 12 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) jest niezgodny z art. 2 i art. 45 Konstytucji;

2) art. 394¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1 Konstytucji

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 12 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 kwietnia 2009 r., w zakresie, w jakim, uwzględniając skargę o stwierdzenie, że w prowadzonym przez komornika postępowaniu egzekucyjnym, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od komornika odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10 000 zł, jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 394¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu nadzorowanym lub prowadzonym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez zbędnej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) są zgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz nie są niezgodne z art. 176 ust. 1 Konstytucji;

3) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

Pełnomocnik Skarżącego wniósł o stwierdzenie niezgodności wskazanych w *petitum* skargi przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu sierpnia 2006 r. wierzyciel J B złożył do Sądu Okręgowego w P skargę, domagając się stwierdzenia przewlekłości postępowania egzekucyjnego, prowadzonego w sprawie o sygn. przez komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w P – E B . W wyniku rozpatrzenia skargi, sąd ten, postanowieniem z października 2006 r., sygnatura , stwierdził, że we wskazanym postępowaniu egzekucyjnym wystąpiła przewlekłość, a ponadto zasądził od komornika, na rzecz wnoszącego o stwierdzenie przewlekłości, kwotę zł.

Skarżący E B nie złożył zażalenia na rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w P . Zgodnie bowiem z dotychczasową linią orzecniczą Sądu Najwyższego, wniesienie zażalenia przez komornika na postanowienie stwierdzające przewlekłość prowadzonego przez niego postępowania egzekucyjnego jest niedopuszczalne. Skarga konstytucyjna jest w takiej sytuacji jedynym dopuszczalnym środkiem ochrony naruszonych praw konstytucyjnych komornika.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepis art. 12 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: ustawa o skardze na przewlekłość lub ustawa) art. 2 i art. 45 Konstytucji, Skarżący wskazał, że:

- jest on niepoprawny legislacyjny, gdyż zawiera sformułowanie niedookreślone;

- jest niezgodny z wymogami poprawnej legislacji, bowiem pozostawia do arbitralnego uznania sądu wysokość „odpowiedniej sumy pieniężnej”, przez co narusza zasadę pewności i bezpieczeństwa prawnego;

- pozostawia do arbitralnego uznania sądu kryteria, jakimi sąd ten ma kierować się ustalając „odpowiednią sumę pieniężną”, co narusza i podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa;

- zawiera niekonstytucyjną normę kompetencyjną dla sądu, która stwarza podstawę do zasądzenia wynagrodzenia szkody niemajątkowej, pomimo braku obiektywnego stwierdzenia jej wyrządzenia przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej;

- poprzez użycie sformułowania „sąd może” stwarza pole do dyskryminacyjnego traktowania Skarbu Państwa lub komornika, tym bardziej że strona inicjująca postępowanie o stwierdzenie przewlekłości nie jest zobowiązana do wykazania powstania, po jej stronie, szkody wyrządzonej przez działanie organu władzy publicznej;

- narusza prawo do rzetelności traktowania strony przez sąd oraz standardy wymagane dla procedur decydujących o dostępie do sądu wywodzące się z art. 45 Konstytucji, co jest istotne z tego względu, że orzeczenie stwierdzające przewlekłość pełni rolę prejudykatu w ewentualnym przyszłym postępowaniu o odszkodowanie za przewlekłość.

W odniesieniu do przepisu art. 394¹ § 1 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy, Skarżący wskazał, że nie zezwala on na kontrolę instancyjną przed Sądem Najwyższym postanowienia sądu drugiej instancji, wydanego w wyniku rozpatrzenia skargi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, prowadzonego przed sądem rejonowym lub komornikiem, zaś art. 394¹ § 2 k.p.c., rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji, wydane w wyniku rozpatrzenia skargi na naruszenie prawa do

rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, prowadzonego przez sądem rejonowym lub przed komornikiem, zamyka komornikowi oraz innym podmiotom, wobec których orzeczona została przewlekłość ich postępowania, drogę do zaskarżenia postanowienia sądu, wydanego w trybie ustawy o skardze na przewlekłość. Prowadzi to – zdaniem Skarżącego – do naruszenia prawa do sądu, które powinno być realizowane w ramach postępowania co najmniej dwuinstancyjnego. W skardze zwrócono ponadto uwagę, że naruszenie przysługującego Skarżącemu prawa do sądu przejawia się także w pozbawieniu go prawa do wysłuchania, wyrażonego w zasadzie *audiatur et altera pars*. Wynika to z m.in. z tego, że rozpoznanie skargi na przewlekłość odbywa się na posiedzeniu niejawnym.

Skarżący podkreślił również, iż błędne jest przekonanie o incydentalnym charakterze postępowania, określonego w ustawie o skardze na przewlekłość, „do którego nie stosuje się przepisów Konstytucji, przyznających stronie prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji”, bowiem postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w ewentualnym przyszłym postępowaniu cywilnym, w którym skarżący może dochodzić odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu stwierdzonej przewlekłości postępowania. Postanowienie tworzy zatem stan „sprawy osądzonej” w zakresie istnienia przewlekłości.

Skarżący stwierdził, że błędna jest wykładnia przepisów ustawy o skardze na przewlekłość, oparta na założeniu, że z brzmienia jej art. 8 ust. 2 wynika, iż postępowanie wszczęte w wyniku wniesienia skargi na przewlekłość ma znamiona prawne postępowania zażaleniowego i, w konsekwencji, jest postępowaniem jednoinstancyjnym.

Podsumowując, Skarżący uznał, że ograniczenia wprowadzone przez art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy, w skutek których nie jest możliwe złożenie zażalenia lub innego środka odwoławczego na postanowienie sądu drugiej instancji, nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym

dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Skarżący podkreślił również, iż okolicznością budzącą wątpliwości, z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, właśnie w kontekście zarzutów przedstawionych art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy, jest niejasność co do charakteru prawnego stosunków pomiędzy skarżącym a komornikiem wyznaczonym do wykonywania określonych czynności w ramach postępowania egzekucyjnego. Stan ten umożliwia – twierdzi Skarżący – „manipulowanie statusem”, co oznacza możliwość rozmaitej kwalifikacji prawnej tych stosunków i przypisanie im diametralnie odmiennych reżimów prawnych

Skarżący stoi na stanowisku, że postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem odrębnym w stosunku do postępowania, którego przewlekłości dotyczy ta skarga, bowiem jego przedmiotem jest „nowa sprawa” i dotyczy ono „innych stron”. Ponadto postępowanie w sprawie ustalenia przewlekłości postępowania wpływa na określenie sytuacji prawnej osoby lub organu prowadzącego postępowanie, w którym stwierdzono przewlekłość.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Zaskarżony przepis art. 12 ustawy reguluje problematykę dotyczącą merytorycznych rozstrzygnięć sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania. Z jego ust. 4, w brzmieniu wskazanym przez Skarżącego, obowiązującym do dnia 30 kwietnia 2009 r., wynika, że, uwzględniając skargę,

„sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, odpowiednią sumę pieniężną, w wysokości nieprzekraczającej 10 000 złotych”. Z abstrakcyjno – konkretnego charakteru skargi konstytucyjnej, jako środka prawnego inicjującego kontrolę konstytucyjności normy prawnej, wynikają ograniczenia w zakresie przedmiotu takiej kontroli. Zgodnie z ukształtowaną w tej mierze linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem kontroli konstytucyjności może być w takiej sytuacji tylko ta norma, która wiąże się ze stanem faktycznym skargi, w przeciwnym razie nadawałoby to postępowaniu prowadzonemu na skutek skargi konstytucyjnej charakter *actio popularis* (por. postanowienie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 38/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 59, wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133 oraz wyrok z dnia 24 lutego 1999, sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). Zatem mimo wskazania w *petitum* skargi, jako przedmiotu kontroli, całego przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość, ocenie pod względem zgodności z Konstytucją w tej sprawie może być poddana jedynie, wynikająca z tego przepisu, norma, zgodnie z którą, „uwzględniając skargę o stwierdzenie, że w prowadzonym przez komornika postępowaniu egzekucyjnym, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od komornika odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10 000 zł”.

Jak wskazano wyżej, Skarżący zakwestionował normę prawną, dekodowaną z art. 12 ust. 4 ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 kwietnia 2009 r. Ustawa o skardze na przewlekłość została, z dniem 1 maja 2009 r., zmodyfikowana w wyniku nowelizacji ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498).

Poza szeregiem istotnych zmian wprowadzonych do ustawy, w tym, między innymi, poszerzeniem zakresu przedmiotowego postępowań, wobec których przyznano ich stronie możliwość wniesienia „skargi na przewlekłość”, czego konsekwencją jest zmiana tytułu ustawy (obecnie – „ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”), ważne zmiany dotyczą również zaskarżonego przepisu art. 12 ust. 4 ustawy. Jego obecnie obowiązujące brzmienie różni się od pierwotnie wskazanego przez Skarżącego tym, że przyznanie skarżącemu od komornika sumy pieniężnej jest obligatoryjne. Ponadto zmieniono maksymalną wysokość tej sumy (z kwoty 10 000 zł do kwoty 20 000 zł) oraz określono minimalną jej wielkość (2 000 zł). Rozstrzygnięcia wymaga w takiej sytuacji, czy zmiana normatywna przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, w szczególności w tym zakresie jego stosowania, w jakim odnosi się do sumy pieniężnej przyznanej od komornika, jest istotna z punktu widzenia zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej.

Skarżący sformułował tezę, iż kwestionowany przepis art. 12 ust. 4 ustawy jest niezgodny z, wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą poprawnej legislacji, zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podstawą do sformułowania tej tezy jest, wyrażona przez Skarżącego, jednoznacznie negatywna ocena użycia przez ustawodawcę sformułowania niedookreślonego („przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej”) oraz przyznania sądowi normy kompetencyjnej, wyrażającej się w określeniu „sąd może”, co – łącznie – umożliwia sądowi nie tylko arbitralną ocenę co do zasadności przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej, nawet w oderwaniu od „obiektywnego stwierdzenia wyrządzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, ale także dowolne określenie jej wysokości (z ograniczeniem jedynie jej górnej granicy). Zarzut

naruszenia, przez przepis art. 12 ust. 4 ustawy, prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji, ma – w tym kontekście – charakter pochodny w tym znaczeniu, że właśnie niedostatki legislacyjne są źródłem naruszenia „prawa do rzetelności traktowania strony przez sąd oraz standardów wymaganych dla procedur decydujących o dostępie do sądu wywodzących się z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Analiza skargi konstytucyjnej pozwala uznać, że w odniesieniu do kwestii niedookreśloności pojęcia „odpowiednia suma pieniężna”, zmiana brzmienia przepisu art. 12 ust. 4 ustawy jest irrelevantna, gdyż nowelizacja nie wprowadziła w tym zakresie żadnych korekt. Odmienne określenie wysokości sumy pieniężnej, mimo że jest zmianą – z punktu widzenia Skarżącego – na niekorzyść, bowiem konsekwencje stwierdzenia przewlekłości postępowania prowadzonego i, związanego z tym, przyznania na rzecz wnoszącego o to sumy pieniężnej mogą być *in concreto* bardziej dotkliwe dla komornika, również pozostaje bez znaczenia w perspektywie kontroli konstytucyjności zainicjowanej przedmiotową skargą konstytucyjną, gdyż Skarżący kwestionuje w niej mechanizm ustalania wysokości sumy pieniężnej, o jakiej mowa w art. 12 ust. 4 ustawy, a nie jej konkretną wysokość. Odmiennej oceny wymaga natomiast zmiana jakościowa, będąca wynikiem nowelizacji tego przepisu, polegająca na wprowadzeniu obligatoryjności przyznania sumy pieniężnej od komornika, w przypadku uwzględnienia „skargi na przewlekłość”, o ile strona wnosząca skargę przedstawi takie żądanie. W świetle obowiązującego brzmienia przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, sąd zatem musi, a nie – jak w brzmieniu poprzednim – może, przyznać, na żądanie skarżącego, sumę pieniężną w wysokości od 2 000 zł do 20 000 zł., jeśli uwzględni skargę na przewlekłość.

Odnosząc powyższą konstatację do argumentacji przedstawionej w skardze konstytucyjnej, można przyjąć, że – nie przesądzając w tym miejscu o jej zasadności na tle dotychczasowego brzmienia przepisu art. 12 ust. 4 ustawy – wobec części twierdzeń Skarżącego, dotyczących braku powiązania pomiędzy

obiektywnie stwierdzoną szkodą a przyznaniem odpowiedniej sumy pieniężnej, należy zastosować inną optykę. Ze stwierdzenia „sąd może” przyznać odpowiednią sumę pieniężną Skarżący wyprowadza wniosek, że swoboda sądu nie jest, w tym przedmiocie, ograniczona koniecznością ustalenia, a – w konsekwencji – również dowiedzenia, przez składającego skargę na przewlekłość, iż poniósł on szkodę wskutek przewlekłości postępowania. W świetle obecnie obowiązującego przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, teza Skarżącego zdaje się znajdować potwierdzenie w samym brzmieniu kwestionowanego przepisu. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wprowadzenie obligatoryjnego zasądzenia przez sąd sumy pieniężnej na rzecz skarżącego, o ile wystąpi z takim żądaniem, a skarga okaże się zasadna, miało na celu zwiększenie efektywności skargi na przewlekłość postępowania. Z praktyki bowiem – jak podkreślono w tym dokumencie – wynika, że „pomimo stwierdzanej przewlekłości postępowania w zdecydowanej większości sądy oddalają żądania finansowe zgłaszane przez strony bądź zasądzają kwoty symboliczne, np. 100 zł czy 200 zł” (*uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, druk nr 1281 Sejmu VI kadencji, s. 5). W cytowanym uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej przywołano, jako uzasadniający przyjęte rozwiązanie, pogląd Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyrażony w orzeczeniu z dnia 6 marca 2007 r., w sprawie Scordino przeciwko Włochom (LEX nr 248306), zgodnie z którym istnieje silne, lecz możliwe do obalenia, domniemanie, że nadmierna przewlekłość postępowania powoduje szkodę moralną. W niektórych przypadkach opieszałość w prowadzonym postępowaniu może skutkować jedynie minimalną szkodą moralną lub jej całkowitym brakiem, zaś sądy krajowe winny szczegółowo uzasadniać swoje rozstrzygnięcie w tym zakresie

(*vide – projekt..., op. cit., s. 6*). Upraszczając, można zatem uznać, iż ustawodawca polski – przyjmując obecnie obowiązujące rozwiązanie normatywne, przewidujące, w art. 12 ust. 4 ustawy, obligatoryjne przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania – stanął na stanowisku, że już sama długotrwałość postępowania *de facto* wiąże się z powstaniem szkody o charakterze niemajątkowym (krzywdy), co odnosi się zwłaszcza do postępowań karnych (por. Tadeusz Zembrzuski, *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki [druk sejmowy nr 1281]*, s. 7, tekst dostępny na stronie www.sejm.gov.pl).

Wobec powyższych ustaleń należy stwierdzić, że kwestionowana przez Skarżącego norma prawna, dekodowana z, obowiązującego do dnia 30 kwietnia 2009 r., brzmienia przepisu art. 12 ust. 4 ustawy nie jest w pełni tożsama z obecnie obowiązującym brzmieniem przepisu, gdyż, wskutek modyfikacji treści samego przepisu, zakres wynikającej z niego normy prawnej uległ zmianie.

W związku ze zmianą treści zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu konieczne jest zaś rozważenie, czy przepis ten utracił swą moc obowiązującą, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 powołanej ustawy). Podstawową przesłanką zastosowania tego przepisu, a więc podjęcia kontroli konstytucyjności przepisu już nieobowiązującego, jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności. Niezbędne

jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy zaskarżoną, i nieobowiązującą już, regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności, wyrażający się w spełnieniu trzech przesłanek:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych,

- po drugie, nie istnieje żaden inny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą,

- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

W sprawie skarżącego zostały spełnione przesłanki wskazujące na konieczność objęcia kontrolą konstytucyjności przepisu nieobowiązującego już w chwili orzekania, gdyż ewentualna eliminacja zaskarżonego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej, przy czym nie istnieje żaden inny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą (por. – na ten temat – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120). Zatem mimo formalnej utraty mocy obowiązującej przez przepis art. 12 ust. 4 ustawy, w brzmieniu obowiązujący do dnia 30 kwietnia 2009 r., kontrola jego konstytucyjności w przedmiotowej sprawie jest dopuszczalna, co nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia.

Przed podjęciem oceny konstytucyjności przepisów art. 12 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o skardze na przewlekłość oraz art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy, należy również zauważyć, że przepis art. 12 ust. 4 ustawy był już przedmiotem kontroli konstytucyjności. Wyrokiem z dnia 14 października 2010 r., w sprawie o sygn. K 17/07, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis „art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 oraz z 2009 r. Nr 61, poz. 498) jest zgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji” (w dniu sporządzenia niniejszego stanowiska jeszcze nieopublikowany w Zbiorze Urzędowym, tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>).

Rozważenia wymaga wobec tego, czy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania, ze względu na poprzedni wyrok Trybunału Konstytucyjnego. W świetle orzecznictwa Trybunału, potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikającą z zasady *ne bis in idem*, aktualizuje się w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *ne bis in idem* jest bowiem pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (por. wyrok z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca

konstytucyjnego oraz zarzutów (por. postanowienie z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8 i z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172).

Oceniając kwestię tożsamości przedmiotu zaskarżenia oraz powołanych wzorców kontroli należy zwrócić uwagę na kilka kwestii, które – jak się wydaje – wykluczają uznanie, że w przedmiotowej sprawie zaistniała potrzeba umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania, wynikającą z zasady *ne bis in idem*, zarówno w zakresie przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, jak i przepisów art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia w niniejszej skardze konstytucyjnej jest przepis art. 12 ust. 4 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 lutego 2009 r., zaś w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie K 17/07, przedmiotem oceny konstytucyjności stał się przepis ten w brzmieniu obecnie obowiązującym, uwzględniającym zmiany wprowadzone powołaną ustawą z dnia 20 lutego 2009 r.

Po drugie, w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2010 r. przepis art. 12 ust. 4 ustawy uznano za zgodny z art. 78 Konstytucji, zaś w zakresie art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej stwierdzono nieadekwatność tego wzorca kontroli, co oznacza brak tożsamości w zakresie wzorców kontroli, którymi w przedmiotowej skardze uczyniono art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie, w sprawie K 17/07 istotą problemu konstytucyjnego, jaki przedstawiono do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu, była kwestia

braku zaskarżalności orzeczenia sądowego, stwierdzającego przewlekłość postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika, zaś w skardze konstytucyjnej rozpoznawanej w niniejszej sprawie – w zakresie zaskarżenia art. 12 ust. 4 ustawy – podstawą zarzutów, sformułowanych wobec tego przepisu, jest jego niepoprawność legislacyjna, dopuszczająca arbitralność rozstrzygnięcia sądowego, co skutkuje naruszeniem prawa do rzetelnej procedury sądowej. Wprawdzie sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2010 r. nie ma charakteru zakresowego, jednak nie ulega wątpliwości, że orzeczenie to rozstrzyga o konstytucyjności zaskarżonego art. 12 ust. 4 ustawy tylko w jednym zakresie jego stosowania, odnoszącym się do określenia orzeczenia sądowego, stwierdzającego przewlekłość, jako niezaskarżalnego. Zatem również zakres stosowania przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, jaki został zaskarżony w przedmiotowej skardze konstytucyjnej, nie jest tożsamy z zakresem jego stosowania, podlegającym ocenie konstytucyjności w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 17/07.

Po czwarte, wywiedziona z art. 12 ust. 4 ustawy, norma prawna, zgodnie z którą rozstrzygnięcie sądu, stwierdzające przewlekłość postępowania, nie podlega zaskarżeniu, w przedmiotowej skardze konstytucyjnej została wywiedziona z art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy. Również w tym przypadku nie może być zatem mowy o zaktualizowaniu się przesłanki umorzenia postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko do samej sentencji, lecz także może odnosić się do ustaleń, jakie poczynił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku. Pomimo że uzasadnienie nie posiada mocy powszechnie obowiązującej, niektóre jego fragmenty, stanowiąc *ratio decidendi*, mogą być nierozzerwalnie powiązane z kształtem oraz treścią sentencji i w tym sensie stanowić jej uzupełnienie. Z uwagi na doniosłość znaczenia zasady *ne bis in idem* dla ochrony stabilności porządku prawnego celowe jest zastosowanie jej do tego

rodzaju fragmentów uzasadnień wyroków. Trybunał Konstytucyjny nie może przecież prowadzić działań, które godziłyby – choćby formalnie – w powszechnie obowiązującą moc i ostateczność jego orzeczeń (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 4/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143, z dnia z 11 lutego 2009 r., sygn. P 39/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 12 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2 /09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Należy jednak pamiętać, że, oceniając celowość prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie można abstrahować od samego celu tego postępowania, którym jest – przede wszystkim – usunięcie z obowiązującego systemu prawa przepisów niekonstytucyjnych. Zatem wyeliminowanie na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przepisu prawnego sprzecznego z Konstytucją nie wywiera żadnego bezpośredniego skutku w stosunku do analogicznej regulacji, niebędącej wprost przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – wyrok z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153). Z kolei, w wyroku z dnia 11 grudnia 2001 r., w sprawie SK 16/00, Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeżeli przedmiotem oceny konstytucyjności jest przepis, który wyraża normę tożsamą, lecz wyrażoną w innych przepisie, który był już oceniony pod względem konstytucyjności, nie zachodzi ani przypadek niedopuszczalności, ani zbędności merytorycznego rozpoznania sprawy (*vide* – OTK ZU nr 8/2001, poz. 257).

Wobec powyższego również w zakresie zarzutu sformułowanego przeciwko przepisom art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy, treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2010 r. nie rodzi konieczności umorzenia postępowania ze względu na przesłankę *ne bis in idem*.

Należy jednak zauważyć, że także przepis art. 394¹ § 2 k.p.c. był kilkakrotnie przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29, z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10 oraz z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46), jednak również w tym przypadku nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Dotychczasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie dotyczyły bowiem postanowień wydawanych w trybie ustawy o skardze na przewlekłość, lecz kosztów postępowania i kwestii wniosku o wyłączenie sędziego złożonego przed sądem drugiej instancji. Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie dotyczy zatem innego zakresu stosowania art. 394¹ § 2 k.p.c. i opiera się na odmiennych zarzutach.

Przed rozpatrzeniem zarzutów zawartych w przedmiotowej skardze konstytucyjnej, należy również ocenić jej dopuszczalność w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 11 września 2007 r., sygn. Ts 292/06, odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej E B , wskazując, że, prowadząc postępowanie egzekucyjne, komornik nie może być równocześnie organem wykonującym władztwo publiczne i osobą dochodzącą ochrony swych konstytucyjnych praw, a w rezultacie – nie przysługuje mu legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Na postanowienie to zażalenie złożył Skarżący.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. Ts 292/06, zażalenie to uwzględnił z uwagi na treść wyroku z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

„wziąwszy (...) pod uwagę, że komornik jest organem samofinansującym się oraz ponoszącym ryzyko, a w konsekwencji także osobistą odpowiedzialność za prowadzoną działalność, sposób ukształtowania mechanizmu odszkodowawczego tego rodzaju funkcjonariusza publicznego ma znaczenie dla konstytucyjnej ochrony jego praw majątkowych” (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Rozstrzygnięcie z dnia 24 lutego 2009 r. potraktowano, również w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Ts 93/08, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 279), jako istotną modyfikację dotychczasowej linii orzeczniczej w przedmiocie odmówienia zdolności skargowej komornikowi z uwagi na to, że, wykonując swe ustawowe obowiązki, działa on w interesie państwa.

Należy jednocześnie zauważyć, że w myśl utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, na każdym etapie postępowania jest On władny badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na brak terminu, ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest związany wynikami wstępnej kontroli, ujętymi w zarządzeniu Sędziego Trybunału Konstytucyjnego o nadaniu skardze biegu albo postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Potrzeba powrotu do zagadnienia dopuszczalności wniesienia przez komornika, jako organu piastującego władztwo publiczne, skargi konstytucyjnej, która jest środkiem ochrony praw i wolności, wynika z treści powołanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2010 r., sygn. K 17/07. Co prawda, orzeczenie to zapadło w sprawie zainicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej, czyli środkiem wywołującym kontrolę abstrakcyjną, jednak zawarto w nim szereg ustaleń

dotyczących statusu komornika oraz modelu skargi na przewlekłość postępowania i jego zastosowania do komornika, jako organu egzekucyjnego. Wreszcie – co niezmiernie istotne – przedmiot kontroli, którego dotyczyło orzeczenie (jest to, jak wskazano wyżej, kwestia braku zaskarżalności orzeczenia stwierdzającego przewlekłość), poddano badaniu pod kątem wzorca kontroli m.in. z art. 78 Konstytucji – przepisu znajdującego się w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku podkreślił publiczny status komornika, jako organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne, co było jednym z zasadniczych ustaleń, leżących u podstaw zapadłego rozstrzygnięcia merytorycznego, i to mimo dostrzeżenia faktu, że komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek. Ta wielowymiarowa sytuacja prawna komornika nie może być – jak zauważył w powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny – redukowana wyłącznie do statusu obywatela prowadzącego działalność gospodarczą. Tym niemniej powołany w postępowaniu K 17/07 wzorzec kontroli z art. 78 Konstytucji nie został uznany za nieadekwatny. Można więc uznać, że, w świetle wyroku z dnia 14 października 2010 r., konstatacja o modyfikacji linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego – w zakresie zdolności skargowej komornika, występującego jako organ władzy publicznej – jest aktualna, brak jest zatem formalnych przeszkód w rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie.

Przechodząc do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, należy na wstępie podkreślić, że istotą zarzutów, sformułowanych w skardze konstytucyjnej wobec tej regulacji, jest negatywna ocena jej legislacyjnego kształtu, w szczególności użycie w niej wyrażen i zwrotów niedookreślonych, które powodują – zdaniem Skarżącego – arbitralność i dowolność rozstrzygnięć sądowych. Warto zauważyć, że w *petitum* skargi konstytucyjnej, jako wzorzec kontroli, przedstawiono jedynie art. 2 Konstytucji,

co formalnie wykluczałoby możliwość badania skargi konstytucyjnej w tym zakresie. W świetle, utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, stanowiska nie jest możliwe oparcie zarzutów skargi konstytucyjnej wyłącznie na zarzucie naruszenia szczegółowych zasad, wywodzonych z art. 2 Konstytucji, który nie może stanowić, w postępowaniach w sprawach skarg konstytucyjnych, samodzielnego wzorca kontroli (*vide* – wyrok z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5), chyba że skarżący wskaże wynikające z art. 2 Konstytucji prawo podmiotowe niemające źródła w innych normach konstytucyjnych (por. postanowienie z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. Ts 267/07, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 12).

Przyjęcie do kontroli przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 20 lutego 2009 r., w aspekcie zgodności z art. 2 i art. 45 Konstytucji wynika z rekonstrukcji rzeczywistego zakresu zaskarżenia, jakiej dokonał Trybunał Konstytucyjny w toku wstępnej kontroli przedmiotowej skargi. Wskazanie, jako wzorca kontroli, przepisu art. 45 Konstytucji było uzasadnione na podstawie treści całej skargi konstytucyjnej, choć podkreślić trzeba przy tym, że w kontekście zasadniczych zarzutów, sformułowanych wobec zaskarżonej regulacji, zarzut naruszenia prawa do sądu (prawa do rzetelnej procedury) jawi się jako pochodny i znajdujący swe źródło w naruszeniu zasady poprawnej legislacji.

W doktrynie i w orzecznictwie nie ma pełnej zgodności co do charakteru sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy. Jej zasadniczym celem nie jest wyrównanie szkody powstałej w wyniku przewlekłości, o czym świadczy zakreslenie jej górnej granicy, lecz raczej zapewnienie stronie, dotkniętej przewlekłością, materialnej satysfakcji, a ponadto stanowi ona środek oddziaływania na sąd, prokuratora lub komornika (*vide* – Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak, Paweł Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business,

Kraków 2007, s. 79). W literaturze przyjmuje się, że kwotę tę należy traktować tak jak specyficzną postać zadośćuczynienia, przyznawanego wyłącznie w orzeczeniu kończącym postępowanie wywołane skargą na przewlekłość. U źródeł tego poglądu leży przekonanie o zbliżonym charakterze i funkcji żądania przyznania określonej kwoty pieniężnej do roszczenia o zadośćuczynienie przewidziane w art. 445 § 1 k.c. Zwraca się przy tym uwagę, że w powołanym przepisie art. 445 § 1 k.c. ustawodawca zastosował zbliżoną, do użytej w zakwestionowanym art. 12 ust. 4 ustawy, technikę legislacyjną, w tym między innymi niedookreślone pojęcie „odpowiednia suma” oraz zwrot „sąd może przyznać”. W piśmiennictwie spotkać można również tezę, że „odpowiednia suma pieniężna” to w istocie nowe pojęcie, zupełnie nieprzystające do, znanych polskiemu kodeksowi cywilnemu, pojęć „odszkodowanie” i „zadośćuczynienie”, i stanowiące „odrębną” instytucję, znaną wyłącznie ustawie o skardze na przewlekłość (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. I SA/Łd 768/09 [Lex nr 570740]). Wariantem tego poglądu jest stanowisko, iż odpowiednia suma pieniężna, nie pełniąc funkcji odszkodowawczej, stanowi korzystne następstwo wynikłe z powstałej przewlekłości, które w późniejszym procesie odszkodowawczym musi zostać uwzględnione przez odpowiednie pomniejszenie zasądzonej kwoty odszkodowania. Wskazuje się wreszcie, iż jest to surogat zadośćuczynienia przewidzianego w art. 445 § 1 k.c. (por. Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak, Paweł Wiliński, *Skarga...*, s. 80 – 81).

Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie utrwalony jest pogląd, że wysokość przyznanej sumy pieniężnej odpowiadać musi okolicznościom faktycznym i prawnym sprawy. Suma ta musi uwzględniać czas trwania przewlekłości, przyczyny przewlekłości oraz wpływ strony na jej powstanie, charakter postępowania, w którym stwierdzono przewlekłość (np. w postanowieniu z dnia 26 marca 2008 r., sygn. I OPP 11/08, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w sprawach, dotyczących przyznania osobie

znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej świadczenia z pomocy społecznej, przedmiot sprawy przesądza o tym, iż winna być ona rozpoznana w możliwie najszybszym terminie [Lex nr 478271]), a w sprawach karnych – także dolegliwość stosowanych wobec strony środków procesowych, zwłaszcza środków zapobiegawczych (por. Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak, Paweł Wiliński, *Skarga...*, s. 81 – 82). W postanowieniu z dnia 4 września 2008 r., sygn. II FPP 4/08, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „oceniając wysokość kwoty należnej skarżącemu, wskutek naruszenia prawa strony do rozpoznania jej sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, należy brać pod uwagę wartość przedmiotu sporu” (Lex nr 493769). Z kolei Sąd Najwyższy, postanowieniem z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. SPP 121/05, stwierdził, że „niewielką wartość przedmiotu sporu należy uwzględnić jako okoliczność wpływającą na obniżenie sumy pieniężnej przyznawanej skarżącemu na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy” (OSNP nr 5 – 6/2006, poz. 103).

Nie można zatem podzielić twierdzeń Skarżącego, że użycie, w przepisie art. 12 ust. 4 ustawy, niedookreślonego pojęcia „odpowiednia suma pieniężna” prowadzi do dowolności w określaniu jej wysokości w konkretnej sprawie i stanowi uchybienie legislacyjne w stopniu uzasadniającym zarzut naruszenia, wypływającej z art. 2 Konstytucji, zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji. Niezależnie od ustaleń poczynionych w orzecznictwie, które pozwalają zobiektywizować kryteria, na podstawie których sądy winny przyznawać sumę pieniężną i określać jej wysokość, już samo użycie wyrazu „odpowiednia” stanowi dyrektywę, na podstawie której określenie sumy pieniężnej powinno pozostawać w pewnej relacji do faktu przewlekłości i towarzyszących mu okoliczności.

Na zasadę poprawnej legislacji składają się jej szczegółowe elementy, do których należą m.in. zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw

nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, zasada proporcjonalności, nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej oraz zasada określoności przepisów prawa, a także inne – właściwe niektórym, szczególnym gałęziom prawa (np. prawa karnego, prawa podatkowego itp.) – zasady szczegółowe.

W skardze konstytucyjnej mamy do czynienia z zarzutem, iż zakwestionowane przez Skarżącego unormowania nie spełniają, skierowanej do ustawodawcy, dyrektywy formułowania aktów normatywnych w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a przez to – że są sprzeczne z zasadą określoności przepisów prawa.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uznanie określonego przepisu prawa za niezgodny z ustawą zasadniczą – a przez to pozbawienie go mocy obowiązującej – z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (por. wyrok z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. K 5/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 159). Zatem dopiero przepis powszechnie uważany za niejasny, wywołujący spory w doktrynie prawa oraz rodzący problemy w jego stosowaniu, narusza zasadę określoności przepisów prawa i powinien zostać uznany za niekonstytucyjny.

Omawiając poglądy doktryny i orzecznictwa wskazano, że niedookreślone pojęcie „odpowiednia suma pieniężna” zostało, w praktyce stosowania zaskarżonej regulacji, wypełnione, niekwestionowaną i niebudzącą wątpliwości, treścią. Należy również zauważyć, że posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeśli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe, podjęte w ramach

prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione, zapewniają istnienie tych gwarancji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53).

Na tle, występującego w art. 12 ust. 4 ustawy, pojęcia „odpowiednia suma pieniężna” można również przywołać, wciąż aktualny, pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym, zaś na straży właściwego zastosowania normy, zawierającej pojęcie niedookreślone, stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej za pomocą tego rodzaju nieostrego pojęcia (*vide* – uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, OTK w latach 1986 – 1995, t. III, s. 121). Jak to ujął Trybunał Konstytucyjny w innym orzeczeniu: „miarą dostatecznej określoności przepisów jest wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały one wystarczający stopień precyzji dla ustalenia ich znaczenia oraz skutków prawnych (...). Ten praktyczny test określoności przepisu i jego wystarczającej precyzji jest tym bardziej istotny, że pojęć i zwrotów niedookreślonych nie da się zupełnie wyeliminować” (wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51).

W wyroku z dnia 8 maja 2006 r., w sprawie o sygn. P 18/05, Trybunał Konstytucyjny podkreślił z kolei, że status ustrojowy podmiotu stosującego klauzule generalne lub zwroty niedookreślone ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisu, zawierającego tego typu elementy i upoważniającego ten podmiot do ingerencji w prawa obywatelskie. To przede wszystkim właśnie niezależne sądy powinny być powoływane do ustalania *in casu* desygnatów klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych, co stanowi swoistą rękojmię sprawiedliwości proceduralnej i rządów prawa, do których nawiązuje art. 2 Konstytucji (*vide* – OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53).

Odnosnie określenia „sąd może”, czyli drugiego z kwestionowanych, jako naruszające zasadę poprawnej legislacji, elementów przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, należy zwrócić uwagę, że jego istotą nie jest, jak twierdzi Skarżący, przyznanie sądowi uprawnienia do dowolnego, arbitralnego orzekania o przyznaniu odpowiedniej sumy pieniężnej, bez względu na to czy strona, wskutek przewlekłości, poniosła szkodę (a ściślej rzecz biorąc – doznała krzywdy). Stanowi ono raczej wyraz władzy dyskrecjonalnej sądu i oznacza uprawnienie do przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej stronie, która – wraz ze skargą na przewlekłość – złożyła w tym przedmiocie stosowne żądanie. W literaturze, na tle przepisu art. 12 ust. 4 ustawy – w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 20 lutego 2009 r. – wyrażono pogląd, że „zasądzając «odpowiednią sumę pieniężną» sąd musi, mimo braku przepisu w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, brać pod uwagę, czy strona wskutek przewlekłości postępowania poniosła jakąkolwiek krzywdę, a w razie odpowiedzi pozytywnej, skarżący musi udowodnić jej wysokość. Dopiero wówczas możliwe jest zasądzenie «odpowiedniej sumy pieniężnej». Możliwe przecież będą sytuacje, w których przewlekłość postępowania miała miejsce, lecz strona nie poniosła, bo obiektywnie nie mogła ponieść, żadnej szkody. W takiej sytuacji sąd, uznając skargę za uzasadnioną, może jednocześnie oddalić żądanie zasądzenia «odpowiedniej sumy pieniężnej»” (Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak, Paweł Wiliński, *Skarga...*, s. 80).

Na marginesie wskazać można, że modyfikacja brzmienia przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, polegająca na wprowadzeniu obligatoryjności zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej, jest – jak już wcześniej wskazano – reakcją na doświadczenia praktyki, z których wynika, że sądy, pomimo stwierdzanej przewlekłości, oddalały żądania finansowe zgłaszane przez strony. Na tle brzmienia przepisu art. 12 ust. 4 ustawy sprzed nowelizacji z 20 lutego 2009 r., problemem było zatem nie nadużywanie instytucji przyznania odpowiedniej

sumy pieniężnej, w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania, lecz nieuzasadnione odmawianie przyznania takiej sumy. Nawet jednak wprowadzenie obligatoryjności zasądzania odpowiedniej sumy pieniężnej, w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania, choć opiera się na założeniu, że sam fakt zaistnienia przewlekłości uzasadnia przyznanie stronie takiej sumy, nie wyłącza konieczności takiego jej określenia – *in concreto* – by odpowiadała okolicznościom faktycznym i prawnym sprawy oraz by uwzględniała krzywdę wyrządzoną przewlekłym prowadzeniem postępowania (*vide* – zapadłe już na tle obecnie obowiązującego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 sierpnia 2009 r., w sprawie WSP 4/09, OSNKW nr 1/2010, poz. 3). Wypada również zauważyć, iż mimo wprowadzenia obligatoryjności przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej w razie stwierdzenia przewlekłości, można wskazać także orzeczenia, w których sąd, stwierdzając przewlekłość, nie zasądził tej sumy pieniężnej, gdy skarżący nie wykazał, że poniósł krzywdę wskutek przewlekłości (*vide* – niepublikowane orzeczenia sądów apelacyjnych wskazane w: Piotr Kładoczny, Artur Pietryka, Maciej Bernatt, Barbara Grabowska, *Skarga na przewlekłość postępowania. Komentarz do ustawy o skardze na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Sopot 2010, s. 133 – 134).

Reasumując, uznać należy, iż przepis art. 12 ust. 4 ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 kwietnia 2009 r., nie jest dotknięty niepoprawnością legislacyjną, i to w stopniu naruszającym standardy konstytucyjne. W konsekwencji – wobec określonej konstrukcji zarzutów – należy stwierdzić, że zaskarżone unormowanie nie narusza zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, jak również prawa do rzetelnej procedury sądowej. Przepis art. 12

ust. 4 ustawy, w brzmieniu poddanym kontroli w przedmiotowej sprawie, jest zatem zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano również, iż postanowienie w przedmiocie stwierdzenia przewlekłości wydawane jest na posiedzeniu niejawnym, bez możliwości jakiegokolwiek kontroli merytorycznej tego rozstrzygnięcia. W sprawach skarg o przewlekłość sądy – dodaje Skarżący – nie korzystają z, określonej w art. 148 § 2 k.p.c., możliwości skierowania sprawy na posiedzenie jawne.

Rekonstruując przedmiot zaskarżenia i powołane wzorce kontroli, Trybunał Konstytucyjny, w postanowieniach wydanych w toku wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, uznał, że zarzut ten skierowany został do zaskarżonego przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, przypisując temu właśnie unormowaniu wzorzec kontroli z art. 45 Konstytucji (czyli obejmujący również ust. 2 tego przepisu)

W odniesieniu do twierdzeń Skarżącego należy jednak zauważyć, iż zasada, że skarga na przewlekłość rozpoznawana jest na posiedzeniu niejawnym, wynika z art. 397 § 1 k.p.c., którego zastosowanie w postępowaniu regulowanym ustawą jest konsekwencją odesłania zawartego w art. 8 ust. 2 tejże ustawy. Charakter tego odsyłającego przepisu ustawy o skardze na przewlekłość opisał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, podkreślając, że „przepis ten – jako odsyłający – w ściśle określonym zakresie – do regulacji zawartej w Kodeksie postępowania cywilnego, sam nie przyznaje ani nie odbiera żadnych praw; sam, w oderwaniu od procedur z nim związanych (...) w ogóle nie może być kwalifikowany jako źródło jakichkolwiek praw czy obowiązków. (...) nie ulega wątpliwości, że z samego art. 8 ust. 2 ustawy skargowej nie wynikają żadne prawa podmiotowe, tak więc nie może on podlegać ocenie konstytucyjnej w tym zakresie, w oderwaniu od innych przepisów o charakterze merytorycznym” (OTK ZU nr

8/A/2006, poz. 117). Skarżący poprawnie ocenił te uwarunkowania, wskazując w *petitum* skargi konstytucyjnej – jako przedmiot kontroli – art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy, kwestionując tym samym brak zaskarżalności postanowienia w przedmiocie stwierdzenia przewlekłości postępowania. Należy zatem przyjąć, iż – jeśli chciał procedurze badania konstytucyjności poddać również normę, wedle której sąd skargę na przewlekłość rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym – to w *petitum* skargi konstytucyjnej wskazałby tę normę, rekonstruując ją z art. 397 § 1 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy. Trzeba zatem uznać, że twierdzenia co do omawianej okoliczności, wyrażone w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, nie konstytuują odrębnego przedmiotu kontroli konstytucyjności. Postępowanie w tym zakresie powinno zatem podlegać umorzeniu.

Niezależnie od tego przypomnieć należy pogląd wyrażony w omawianej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. Ts 105/05 (niepubl.), w którym – odmawiając nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej, opartej na podobnych zarzutach – Trybunał stwierdził, że „realizacji prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy upatrywać trzeba we wszystkich elementach toczącego się postępowania (np. w powiadomieniu o skierowanej skardze, w zapewnieniu stronie możliwości przedstawienia swojego stanowiska w sprawie, czy też zagwarantowaniu zapoznania się z motywami podjętego przez sąd orzeczenia)”. Ponadto podkreślił, iż „sam wymóg jawności rozprawy przed sądem nie ma charakteru bezwzględny i absolutny, skoro ustrojodawca w art. 45 ust. 2 Konstytucji wyraźnie dopuścił odstępstwo od niego (...). [W] orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, że jawność postępowania sądowego nigdy nie była, nawet przy najbardziej rygorystycznym określeniu standardów rzetelności postępowania, uznawana za wymaganie bezwzględne, niedopuszczające wyjątków w imię sprawności i szybkości postępowania (zob.

wyrok TK z 15 października 2002 r., SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65). (...). [Nadto] możliwość uczestnictwa w posiedzeniu niejawnym osób wezwanych przez sąd (art. 152 k.p.c.), dopuszczalność rozpatrzenia wniesionej skargi na rozprawie (art. 148 § 2 k.p.c.), jak i wprowadzenie od lipca 2000 r. – znajdującego zastosowanie w sprawie skarżącego – obowiązku uzasadnienia z urzędu rozstrzygnięcia kończącego postępowanie (art. 397 § 1¹ k.p.c.) nie wskazują na istnienie zagrożenia dla rzetelnego ukształtowania procedury, w jakiej rozpatrywane jest skarga na przewlekłość postępowania” (*ibidem*).

Przechodząc do oceny konstytucyjności zaskarżonych regulacji art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy należy zauważyć, że istotą problemu konstytucyjnego, jest – w tym kontekście – ukształtowanie procedury stwierdzenia przewlekłości jako postępowania jednoinstancyjnego oraz wyłączenie zaskarżalności orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość. Istnienie konstytucyjnego prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania sprawiedliwości proceduralnej, której Trybunał Konstytucyjny upatruje w art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji, przyjmując, że jest ona odzwierciedleniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu (por. wyrok z dnia 12 czerwca 2002, sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Dlatego też kwestię zasadności zarzutów naruszenia prawa do sądu i braku zaskarżalności postanowienia w przedmiocie stwierdzenia przewlekłości należy rozpatrzyć łącznie.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej,

zgodnie z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawo do wyroku sądowego, tj. uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę, z czym wiąże się status arbitra, któremu należy zapewnić odpowiedni standard niezależności i niezawisłości (por. wyroki: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Należy w tym miejscu również zauważyć, że w państwie prawnym prawo do sądu nie powinno być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. W wyroku z dnia 2 października 2006 r., w sprawie o sygnaturze SK 34/06, Trybunał Konstytucyjny, charakteryzując treść prawa do sądu, podkreślił, że standardy z art. 45 ust. 1 Konstytucji odnoszą się także do postępowania odwoławczego (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118).

Do istoty prawa do sądu należy również sprawiedliwość proceduralna, albowiem prawo do sądu bez zachowania rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że wspólnym jądrem różnych koncepcji sprawiedliwości proceduralnej są: możliwość bycia wysłuchanym, ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a więc unikanie dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, zapewnienie przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (*vide* – wyrok z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie akcentuje się, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna

zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102). Konstytucyjne prawo do sądu nie jest bowiem absolutne, lecz, podobnie jak inne prawa konstytucyjne, podlega ograniczeniom, a te podlegają ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza granice swobody regulacyjnej państwa, jakkolwiek ustawodawca, ograniczając sądową ochronę konstytucyjnych praw i wolności, musi uwzględnić fundamentalne znaczenie prawa do sądu i jego centralne usytuowanie w systemie gwarancji formalnych demokratycznego państwa prawa. Konieczność ochrony w demokratycznym państwie prawa nawet wysoko cenionych wartości, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, nie może wszak uzasadniać zamknięcia drogi sądowej ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jedynie uzasadnić pewne jej ograniczenia, wyznaczone zakresem swobody regulacyjnej ustawodawcy (*vide* – wyrok z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

Dla wyznaczenia normatywnego zakresu prawa do sądu istotne znaczenie ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. Pojęcie to nie jest definiowane w przepisach konstytucyjnych. Nie jest też jednoznacznie pojmowane w doktrynie, jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że „zakres prawa do sądu musi być wyznaczany poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest, stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzygnięcie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). W powołanym

orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, iż «[a]nalizując pojęcie "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku» (*ibidem*).

Zasadnicze znaczenie dla oceny zaskarżonych regulacji, w perspektywie przedstawionego wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ma zatem kwestia charakteru postępowania uregulowanego w przepisach ustawy o skardze na przewlekłość, w szczególności zagadnienie, czy odpowiada ono definicji „sprawy” w przedstawionym wyżej rozumieniu. Chodzi tu przede wszystkim o rozstrzygnięcie, czy postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość ma za przedmiot odrębną sprawę, a w konsekwencji – czy orzeczenie, wydane w wyniku rozpatrzenia skargi, jest orzeczeniem kończącym postępowanie w tej odrębnej sprawie, czy też postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, którego skarga dotyczy.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2005 r., w sprawie o sygn. P 11/04, wyraził pogląd, że prawo do sądu nie może być, w sposób automatyczny, odnoszone do ogółu podmiotów prawnych, a zwłaszcza traktowane jako środek ochrony podmiotów władzy publicznej w sprawach związanych z wykonywaniem tej władzy (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 32). Odpowiedzialność Skarbu Państwa za naruszenie prawa strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie bez wątplenia dotyczy działania państwa w sferze związanej z wykonywaniem władzy publicznej (*imperium*). Dotyczy to również egzekucji sądowej, która jest aktem władzy publicznej, ściśle powiązany z prawem do realizacji wyroku sądowego. Komornikowi

przysługują, w zakresie czynności egzekucyjnych, uprawnienia do kształtowania, w sposób władczy, sytuacji innych podmiotów, a on sam – zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.) jest funkcjonariuszem publicznym. W postanowieniu z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. Ts 277/06, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do tego zagadnienia – na tle ustawy o skardze na przewlekłość – stwierdził, że „[r]ównież w przypadku komornika sąd stwierdza jedynie, czy – prowadząc postępowanie egzekucyjne – działał on zgodnie z prawem, czy też dopuścił się przewlekłości postępowania. Orzeczenie stwierdzające przewlekłość postępowania jest więc orzeczeniem zawierającym ocenę zgodności z prawem działania organu władzy publicznej niezależnie od tego, czy dotyczy działania organu administracji, sądu czy komornika. Sądowa kontrola legalności działania organu władzy publicznej wyklucza równoczesne przyjęcie, że organowi temu przysługuje prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 34).

W powołanym już wyroku z dnia 14 października 2010 r., w sprawie K 17/07, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny statusu prawnego komornika, nawiązując do własnych ustaleń, wyrażonych we wcześniejszym orzecznictwie, jak również do dorobku judykatury. Wychodząc od, przytoczonej już, ustawowej charakterystyki komornika jako funkcjonariusza publicznego działającego przy sądzie rejonowym, Trybunał wskazał, że komornik jest monokratycznym organem, wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób, jak i wobec innych instytucji publicznych, został upoważniony do nakładania kar, co jest atrybutem władzy publicznej, jest organizacyjnie i funkcjonalnie powiązany z władzą sądowniczą, a więc z konstytucyjnie wyodrębnioną postacią władzy publicznej, jest powoływany przez organ państwowy (Ministra Sprawiedliwości) oraz że komornika i strony postępowania egzekucyjnego nie łączy stosunek o charakterze prywatnoprawnym, lecz stosunek publicznoprawny. Realizując zadania

powierzone mu przez ustawę, komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Jednocześnie, od pozycji prawnej komornika, jako organu państwa, należy oddzielić kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby (tzw. piastuna organu). W tym aspekcie należy przede wszystkim uwagę, że komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek, choć jednocześnie nie można jej utożsamić z działalnością gospodarczą. W tym miejscu należy przypomnieć, że, otrzymane w prowadzonych przez siebie postępowaniach, opłaty egzekucyjne komornik przeznaczać ma na pokrycie ogólnych kosztów działalności egzekucyjnej, jednak opłata egzekucyjna ustalona jest normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania. Inaczej mówiąc, ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi dochód, ani nawet, że każde postępowanie egzekucyjne będzie się bilansować, czyli że komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu. Nie jest więc wykluczone obciążenie komornika pewnymi kosztami. Skoro, zgodnie z konstrukcją opłaty jako zryczałtowanego zwrotu kosztów i wynagrodzenia, jest dopuszczalne, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, to możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów (*vide* – Zenon Knypl, Zbigniew Marchel, *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2010, s. 26 – 27).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 14 października 2010 r., podkreślił, że we współczesnym państwie przyjmuje się założenie, iż stosowanie środków przymusu jest monopolem państwa, zaś egzekucja wyroków sądowych odbywa się w ramach kompetencji przyznanych komornikowi przez ustawę, a nie na zlecenie wierzyciela, na rzecz którego działa, jednakże tylko dlatego, że tej osobie sąd, w egzekwowanym orzeczeniu, zapewnił ochronę

publicznoprawną (por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3). W świetle powyższego, „redukcja wielowymiarowej sytuacji prawnej komornika wyłącznie do statusu obywatela prowadzącego działalność gospodarczą byłaby nieuprawnionym uproszczeniem” (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2010 r., *op. cit.*).

Przedstawione okoliczności, choć – jak wskazano na wstępie – nie wyłączają legitymacji komornika do wniesienia skargi konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie, to jednak nie mogą pozostawać bez wpływu na ocenę zaskarżonej regulacji, pod kątem przedstawionego wzorca kontroli z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, iż postępowanie w trybie ustawy o skardze na przewlekłość cechuje się swoistością i odrębnością na tyle poważną, że – w sensie prawnoprocesowym – postępowanie to ma charakter odrębny względem postępowania w określonej sprawie, której dotyczy, wyrażono w uchwale z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP1/05 (OSNP nr 19/2005, poz. 312). Zdaniem Sądu Najwyższego, kwestia zarzutu przewlekłości postępowania ma jedynie w sensie funkcjonalnym zawsze charakter pochodny (wtórny) i zarazem incydentalny (wpadkowy) względem toczącego się postępowania w określonej sprawie. O jej odrębności decyduje jednak zespół swoistych cech, do jakich Sąd Najwyższy zaliczył: odrębność przedmiotu i celu tego postępowania (art. 2 i 6 ustawy), inne strony i inny sąd właściwy do rozpoznania skargi (art. 3 i 10 ustawy), nakaz odpowiedniego stosowania, w postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, przepisów o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujących w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8 ust. 2 ustawy), związanie sądu, w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, postanowieniem uwzględniającym skargę, co do stwierdzenia

przewlekłości postępowania (art. 15 ust. 2 ustawy – skutek prejudycjalny) oraz określenie, że w „sprawach” skargi na przewlekłość właściwe są wyłącznie sądy, a nie jakiegokolwiek inne organy. Teza, iż postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość ma charakter odrębny i stanowi sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinna wyznaczać również interpretację art. 8 ust. 2 ustawy. Zawartego w nim odesłania nie można bowiem traktować jako podstawy do utożsamienia skargi na przewlekłość postępowania z zażaleniem, lecz – przeciwnie – odesłanie to powinno prowadzić do uznania, że z nakazu odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujących w postępowaniu, którego skarga dotyczy, wynika – przysługujące stronom postępowania w sprawie skargi na przewlekłość – prawo zażalenia do sądu drugiej instancji na rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi (kończące postępowanie – por. art. 394 § 1 k.p.c.). Wyjątek w tym względzie stanowiłyby jedynie postanowienia kończące sprawę w postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przed Sądem Najwyższym, jako sądem właściwym pierwszej instancji.

Odmienne stanowisko Sąd Najwyższy zaprezentował w uchwale z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05 (OSNP nr 21 – 22/2006, poz. 341), wydanej w składzie siedmiu sędziów, której nadano moc zasady prawnej. Konstatując, że rozpatrzenie sprawy przez sąd w rozsądnym terminie i bez nieuzasadnionej zwłoki jest jednym z elementów rzetelnego procesu sądowego, gwarantującego jednostce realizację przyznanego jej prawa do sądu, Sąd Najwyższy uznał, że skarga na przewlekłość jest jedynie doraźnym, wypadkowym środkiem mającym na celu natychmiastowe usprawnienie procesu, zgłaszanym wyłącznie w toku postępowania w sprawie i w sposób bezpośredni służącym realizacji prawa do sądu w sprawie, w której doszło do naruszenia prawa do rozpoznania jej w rozsądnym terminie. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym różnicę pomiędzy instrumentem prawnym w postaci skargi na przewlekłość a zwyczajnym

mechanizmem, mającym oparcie w regulacjach materialnoprawnych, dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i zadośćuczynienia za krzywdę, co stanowi emanację konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Rozróżnienie to jest o tyle istotne – podkreśla Sąd Najwyższy – że „podczas gdy sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest dochodzenie pieniężnej rekompensaty za przewlekłość postępowania, to sprawą nie jest kwestia związana z uruchomieniem incydentalnych, procesowych mechanizmów wymuszających sprawność postępowania we właściwej sprawie, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym sensie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Prawo do sądu służy nie w sprawie w przedmiocie przewlekłości postępowania, ale w sprawie, w której doszło do przewlekłości (...). To, że postępowanie ze skargi dotyczy czyichś interesów nie oznacza jeszcze, że jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W konsekwencji Sąd Najwyższy przyjął, że na postanowienie w przedmiocie stwierdzenia przewlekłości nie służy zażalenie, bowiem sąd rozstrzygający skargę na przewlekłość działa jako sąd drugiej instancji.

Stanowisko zaprezentowane w powołanej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r. podzielił w pełni Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., w sprawie o sygn. SK 77/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39). Akcentując, że skarga na przewlekłość postępowania ma szczególny charakter, jako gwarancja prawa do sądu, będąc, z jednej strony, subsydiarnym środkiem dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej zaś – instrumentem skutecznego egzekwowania konstytucyjnego prawa do sądu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednocześnie, że Konstytucja nie nakazuje, aby ustawodawca stworzył skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania.

Również judykatura jednoznacznie opowiedziała się za koncepcją incydentalności postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość, konsekwentnie odmawiając prawa do zaskarżania postanowień stwierdzających lub odmawiających stwierdzenia przewlekłości (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 3 października 2005 r., III SO 19/05 [OSNP nr 24/2005, poz. 403], z dnia 1 kwietnia 2005 r., SPK 19/05 [OSNKW nr 7 – 8/2005, poz. 67], z dnia 24 sierpnia 2005 r., V CNP [LEX nr 369421], z dnia 15 grudnia 2005 r., I KZP 44/05 [OSNKW nr 1/2005, poz. 6], z dnia 26 stycznia 2006 r., II CNP 6/06 [LEX nr 191243], z dnia 27 stycznia 2006 r., II CNP 9/06 [LEX nr 191245], z dnia 21 lipca 2006 r., IIICZ 42/06 [OSNC – ZD nr 1/2008, poz. 2], z dnia 12 października 2007 r., I CNP 57/07 [LEX nr 457737] i z dnia 2 września 2009 r., KSP 13/09 [OSNKW nr 9/2009, poz. 82] oraz Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 5 stycznia 2005 r., I ACz 1182/04 [OSA nr 9/2005, poz. 360] i Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 marca 2005 r., II AKz 92/05 [Prokuratura i Prawo – wkładka, nr 12/2005, poz. 29]). W tym kontekście pogląd, wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., uznać należy za odosobniony.

Także w doktrynie przeważa stanowisko, wedle którego postępowanie wywołane skargą na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez zbędnej zwłoki, jest jednoinstancyjne (*vide* – Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak, Paweł Wiliński, *Skarga...*, s. 83, por. także Wojciech Jasiński, *Zaskarżalność rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania karnego*, Państwo i Prawo nr 6/2010, s. 67 – 79, gdzie Autor stawia tezę, iż za przyjęciem niezaskarżalności rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość przemawia nie tyle incydentalny charakter postępowania, lecz fakt, iż postępowanie toczy się przed sądem II instancji, a sama skarga jest *quasi* – zażaleniem).

Konstytucyjny standard instancyjności i zaskarżalności orzeczeń został określony w art. 176 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Pierwszy z wymienionych przepisów gwarantuje, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, zaś drugi – że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od zasady zaskarżalności oraz tryb zaskarżania określa ustawa. W prawie procesowym pojęcie instancyjności najczęściej wiązane jest z istnieniem kilku etapów rozpoznania sprawy od jej wszczęcia do prawomocnego rozstrzygnięcia. Zakłada się przy tym, że ponowne rozpoznanie sprawy bądź kontrola orzeczenia dokonywana jest przez sąd wyższej instancji. Instancyjność w tym znaczeniu wiąże się z zaskarżalnością orzeczeń wydawanych w postępowaniu sądowym. Zagadnienia zaskarżalności i instancyjności postępowania, mimo ich oczywistego związku, powinny być zatem rozróżniane. W szczególności, prawo do zaskarżenia orzeczenia, wynikające z art. 78 Konstytucji, co do zasady nie musi być identyfikowane z rozpoznaniem środka zaskarżenia przez sąd wyższego stopnia, a więc z instancyjnością postępowania sądowego

Rozróżnienie między instancyjnością i zaskarżalnością, a także ocena, czy w danym wypadku procedura powinna być ukształtowana w sposób umożliwiający kontrolę instancyjną (czyli weryfikację rozstrzygnięcia sądowego przez sąd wyższej instancji), czy jako procedura umożliwiająca weryfikację orzeczenia przez inny podmiot (np. inny skład tego samego sądu – tzw. „instancja równoległa”), niż ten, który decydował po raz pierwszy, zależy m.in. od tego, czy weryfikacja dotyczy rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, czy też rozstrzygnięcia „w sprawie”. Wyższego poziomu gwarancji (a więc instancyjności połączonej z dewolutywnością) wymaga orzekanie „w sprawie” i w tym zakresie Konstytucja wymaga dwuinstancyjnego postępowania. Także postanowienia kończące postępowanie podlegają zażaleniu instancyjnemu. Natomiast kwestie wypadkowe, incydentalne, tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji

w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia „w sprawie”, czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wpadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza. W sytuacji, gdy kwestia wpadkowa pojawia się po raz pierwszy przed sądem drugiej instancji, wówczas powstaje problem weryfikacji takiej decyzji, zwłaszcza gdy ewentualną wyższą instancją byłby Sąd Najwyższy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., *op. cit.*).

W odniesieniu do orzeczeń w kwestiach wpadkowych Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż co do zasady nie muszą one podlegać zaskarżeniu, opierając to na założeniu, że postanowienia wpadkowe ulegają weryfikacji instancyjnej wraz z orzeczeniem kończącym postępowanie. Konieczność stosowania zasady dwuinstancyjności zachodzi natomiast w odniesieniu do tych orzeczeń incydentalnych, które definitywnie rozstrzygają o prawach lub interesach strony. Pojęcie „strony”, na tle art. 78 Konstytucji, należy pojmować autonomicznie i rozumieć przez to wszystkie podmioty, których praw i obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie, nie tylko strony postępowania w ścisłym znaczeniu. Co do pojęcia kwestii wpadkowej (incydentalnej) to objąć nim należy wszelkie wyłaniające się w toku postępowania zagadnienia inne niż merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Postępowanie incydentalne spełnia służebną funkcję w stosunku do postępowania głównego i – co podkreśla się w nauce procesu cywilnego – nie powinno hamować biegu postępowania zasadniczego (*vide* – Andrzej Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Tadeusz Ereciński, Karol Weitz, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego, Serock k.*

Warszawy 24 – 26 września 2009 r., Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 96).

W wielu wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego obecna jest również kwestia, co należy rozumieć przez orzeczenie wydane w pierwszej instancji, przy czym chodzi tu o sytuacje, że pewne zagadnienia wypadkowe pojawiają się niekiedy po raz pierwszy w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, co rodzi pytanie, czy również one powinny podlegać zaskarżeniu. Na tym tle pojawiło się pojęcie materialnie pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji, ale odnosiło się ono do sytuacji, gdy rozstrzygnięcie to dotyczy konkretnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sprawą taką może być np. rozstrzygnięcie o kosztach sądowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). Jednak zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie procesu cywilnego przyjmuje się, że sądem pierwszej instancji jest ten sąd, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami. Zatem orzeczenia wydane przez sąd drugiej instancji, nawet jeśli sąd po raz pierwszy rozstrzyga w nich o jakiejś kwestii, zasadniczo nie podpadają pod, wynikający z art. 78 Konstytucji, standard zaskarżalności. Uzupełniając powyższe stwierdzenie trzeba też zauważyć, że w literaturze podnosi się, że pogląd, iż przyjęcie założenia, że sąd drugiej instancji, rozpoznając po raz pierwszy zagadnienie incydentalne, działa jako sąd pierwszej instancji, należy odrzucić jako pozbawiony jakiejkolwiek podstawy prawnej. Oparcie tego założenia wyłącznie na przepisie art. 78 Konstytucji budzi zasadnicze wątpliwości. Wszelkie bowiem kwestie, które wyłaniają się w postępowaniu przed sądem drugiej instancji – choćby w tym postępowaniu zostały po raz pierwszy podniesione lub rozstrzygnięte – pozostają w bezpośrednim związku i wynikają z zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Są to zatem kwestie rozstrzygane w postępowaniu

drugoinstancyjnym, a orzeczenia zapadające w kwestiach wпадkowych zaistniałych w postępowaniu drugoinstancyjnym są rozstrzygnięciami wydanymi w drugiej instancji, chociażby nawet rozstrzygał o nich sąd po raz pierwszy (por. – Andrzej Jakubecki, *Kilka uwag...*, s. 101).

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy wreszcie odwołać się do ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w powołanej już sprawie o sygn. K 17/07. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił akcesoryjny charakter postępowania w sprawie skargi na przewlekłość, jako postępowania będącego składnikiem toku sprawy głównej i o kontrolnym znaczeniu wobec sądu lub innego organu, któremu została zarzucona przewlekłość procedowania. Przed sądem, rozpoznającym skargę na przewlekłość, nie rozpoczyna się bowiem nowe samodzielne postępowanie, a sąd nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu zatem jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu (wyrok z dnia 14 października 2010, *op.cit.*).

Wedle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w powołanym wyroku z dnia 14 października 2010 r., wyłączenie zaskarżalności w zakresie orzeczenia wydanego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest konstytucyjnie uzasadnione i stanowi dopuszczalny, w świetle zdania drugiego art. 78 Konstytucji, wyjątek od zasady zaskarżalności. Ustanowienie tego wyjątku przebiega przy poszanowaniu kryteriów i wymagań wyznaczonych ogólnie przez art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Taka ocena uwzględnia również, wyrażony już w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pogląd, iż konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi brać pod uwagę całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania, w szczególności zaś konieczne

jest zarówno odniesienie się do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, zwłaszcza konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[u]stawa z 17 czerwca 2004 r. ma na celu zagwarantowanie sprawności tego postępowania, a zatem urzeczywistnienie interesu publicznego, którego przesłanką są zarówno „bezpieczeństwo i porządek publiczny”, jak i „prawa i wolności innych osób”, wskazane w art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji. Uwzględniając skargę – co stanowi przesłankę zastosowania art. 12 ust. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 r. – sąd w myśl art. 12 ust. 2 tej ustawy „stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość”. Rozstrzygnięcia tego dokonuje sąd przełożony w składzie trzech sędziów zawodowych. Dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia w sprawie przyznania sumy pieniężnej, o którym mowa w art. 12 ust. 4 tej ustawy, musiałoby prowadzić zarazem do zaskarżenia stwierdzenia przewlekłości, a tym samym pozbawiałoby ustawę jej dyscyplinującego znaczenia. Ustawa ta ma przecież służyć sprawności i szybkości postępowań sądowych, nie może zatem kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność” (*ibidem*).

Już na etapie tworzenia ustawy jej cele wyraźnie wyartykułowano w uzasadnieniu, a w tym kontekście warto przytoczyć fragment opinii Krajowej Rady Sądownictwa do projektu ustawy o skardze na przewlekłość, w którym, aprobując proponowane rozwiązania legislacyjne, zaakcentowano, że „nie można dopuścić do długotrwałego, dwuinstancyjnego rozpoznawania skargi, bowiem zamiast ograniczenia przewlekłości postępowania mogłoby to prowadzić do efektu całkiem odmiennego niż zamierzony” (druk sejmowy IV kadencji, nr 2256).

W literaturze wskazywano także na doświadczenia innych państw, w których dwuinstancyjny model postępowania prowadził do dalszego

przedłużania postępowania co do istoty sprawy (por. Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak, Paweł Wiliński, *Skarga...*, s. 83). Wreszcie z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „Kudła przeciwko Polsce” wynika, że jego istotą było zapewnienie stronie skutecznego środka odwoławczego, umożliwienie wniesienia skutecznego zażalenia na długość postępowania, nie zaś inicjowanie zupełnie nowego, odrębnego postępowania sądowego (Kudła przeciwko Polsce, wyrok z dnia 26 października 2000 r., sprawa nar 30210/96).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż przepisy art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy są zgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez powołane przepisy k.p.c. i ustawy art. 176 ustawy zasadniczej należy podzielić pogląd o nieadekwatności tego wzorca kontroli, wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2010 r., w którym stwierdzono, że istnieje „konieczność odróżniania wykonywania przez sąd «czynności związanych ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości» od wykonywania czynności «z zakresu ochrony prawnej» niebędących ostatecznym rozstrzygnięciem sporu prawnego, w odniesieniu do których nie stosuje się art. 176 ust. 1 Konstytucji (...). Przyznanie przez sąd sumy pieniężnej na rzecz skarżącego należy zaliczyć do czynności z zakresu ochrony prawnej, nie zaś do czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości” (*ibidem*).

Wskazać należy ponadto, że ustanowiona w art. 176 Konstytucji zasada dwuinstancyjności odnosi się do całego postępowania, a nie do indywidualnego orzeczenia wydanego w postępowaniu (*vide* – Andrzej Jakubecki, *Kilka uwag...*, s. 91 – 92).

Tym samym art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi niewłaściwy wzorzec kontroli konstytucyjności powołanych wyżej przepisów k.p.c. i ustawy.

Powyższe ustalenia determinują również ocenę zaskarżonych regulacji na płaszczyźnie art. 32 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającego zasadę równości.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż podstawową treścią zasady równości jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną (istotną). Zasada równości wobec prawa nakazuje zatem identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich osób. Dopuszczalne jest natomiast odmienne traktowanie osób, które takiej wspólnej, relewantnej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w rzeczywistości naruszona, wymaga zatem określenia kręgu adresatów, do których ma zastosowanie kwestionowana reguła prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są w tym przypadku prawnie relewantne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją „współistnienia” dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych (por. postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyrok z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32).

Odnotowując fakt, iż – jak wywiedziono wyżej – zaskarżone przepisy są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i z art. 78 w związku z art. 31

ust. 3 Konstytucji, które wyrażają konstytucyjne prawa i wolności, nie można zarazem uznać, iż pozostają one w kolizji z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Niezależnie od powyższego, wypada stwierdzić, iż zarzutu Skarżącego, w tym zakresie, nie można uznać za uzasadniony ani na płaszczyźnie porównania sytuacji osób wnoszących skargę na przewlekłość postępowania egzekucyjnego z sytuacją organu postępowanie to prowadzącego (są to bowiem podmioty nieporównywalne), ani porównania sytuacji komornika i Skarbu Państwa, gdyż ustawa w żaden sposób nie różnicuje sytuacji tych podmiotów.

Należy zatem uznać, że zaskarżone przepisy art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego