



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

3/04/2020

IV.512.12.2020.BB

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

sygn. akt P 23/19

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma z dnia 20 stycznia 2020 r., modyfikuję przedstawione w nim stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu dotyczącym pytania prawnego Sądu Rejonowego w Obornikach, dotyczącego zgodności art. 804 § 2 kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją RP:

Wnoszę o stwierdzenie, że art. 804 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460, z późn. zm.) – w zakresie, w jakim przyznaje komornikowi sądowemu kompetencję do rozstrzygnięcia o przedawnieniu roszczenia – jest niezgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

I. Postanowieniem z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. \_\_\_\_\_, Sąd Rejonowy w Obornikach na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz art. 33 ust. 3 i art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t. jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytania prawne:

a) Czy art. 804 § 2 i art. 804 § 2 w zw. z art. 797 § 1<sup>1</sup> w zw. z art. 758 w zw. z art. 759 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przyznają komornikowi sądowemu kompetencję do rozstrzygnięcia, czy upłynął, nie będąc przerwany, termin przedawnienia dochodzonego przez wierzyciela roszczenia i, w razie pozytywnego rozstrzygnięcia tego zagadnienia, kompetencję do odmowy wszczęcia egzekucji, jest zgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP,

b) czy art. 804 § 2 kpc, w zakresie, w jakim przyznaje organowi egzekucyjnemu kompetencję do orzekania w przedmiocie przedawnienia roszczenia, o którego przedawnieniu orzeczono już prawomocnym orzeczeniem sądowym, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP,

c) czy art. 804 § 2 i 804 § 2 w zw. z art. 797 § 1<sup>1</sup> kpc w zakresie, w jakim uniemożliwia wszczęcie egzekucji wierzytelności, które nie uległy przedawnieniu na skutek innych okoliczności niż przerwanie biegu przedawnienia oraz w zakresie, w jakim uniemożliwia wszczęcie egzekucji wierzytelności, które nie uległy przedawnieniu na skutek nieudokumentowanego przerwania biegu przedawnienia, jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Pismem z dnia 20 stycznia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, ze zm.) zgłosił udział w postępowaniu i wnosił o stwierdzenie, że art. 804 § 2 kpc jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 175 ust. 1 Konstytucji. Niniejszym pismem Rzecznik ograniczył zarzut twierdząc, iż kwestionowana norma ustawowa jest niezgodna z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Tłem pytania prawnego była następująca sytuacja procesowa: postanowieniem z dnia 24 września 2019 r. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w O \_\_\_\_\_ odmówiła wszczęcia egzekucji w sprawie o sygn. \_\_\_\_\_ z wniosku wierzyciela M \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_

przeciwko dłużnikowi Ł H w części dotyczącej odsetek za okres od dnia .12.2008 r. do dnia .09.2016 r. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Komornik wskazała, iż roszczenie o odsetki za ten okres jest przedawnione, a wierzyciel nie przedłożył dokumentu, o którym mowa w art. 797 § 1<sup>1</sup> kpc, czyli dokumentu potwierdzającego przerwanie biegu przedawnienia. Swoje rozstrzygnięcie Komornik oparła na treści art. 804 § 2 kpc. Sąd zadający pytanie prawne zauważa także, że komornik zakwestionował tym samym tytuł wykonawczy, który zasądzał m. in. odsetki od dnia 12.2008 r. do dnia zapłaty.

### *III. Stanowisko pytającego Sądu.*

Opisując w skrócie argumentację zawartą w pytaniu prawnym, Rzecznik ograniczy się do przytoczenia stanowiska Sądu wyłącznie w tej części, w jakiej kwestionowana jest zgodność art. 804 § 2 kpc z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP – z uwagi na zakres uczestnictwa Rzecznika w niniejszym postępowaniu.

Pytający Sąd wskazał, iż art. 175 ust. 1 powierza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym. Na gruncie tego przepisu, w doktrynie i orzecznictwie rozróżnia się sytuacje, w których sąd „sprawuje wymiar sprawiedliwości” i sytuacje, w których sąd wykonuje czynności z zakresu ochrony prawnej niestanowiące „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Przyjmuje się przy tym, że kompetencja sądów w „sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości” ma charakter wyłączny. W konsekwencji, sprawować wymiar sprawiedliwości mogą jedynie organy wskazane w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast sprawy niemieszczące się w zakresie znaczeniowym „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” mogą być rozpatrywane przez organy pozasądowe, których rozstrzygnięcia muszą jednak podlegać kontroli sądowej (ze względu na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika prawo każdej jednostki do sądowego rozpatrzenia jej sprawy).

Natomiast jeśli chodzi o znaczenie pojęcia „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”, to zgodnie z powszechnie przyjętą definicją polega ono na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny. „Sprawując wymiar sprawiedliwości”, sąd orzeka więc merytorycznie o zakresie spornych praw, wolności lub obowiązków jednostki (wyrok TK z dnia 11.06.2019 r., sygn. akt P 20/17, wyrok TK z dnia 13.03.2012 r., sygn. akt P 39/10). W świetle art. 175 ust. 2 Konstytucji nawet w przypadku wojny, ustrojodawca nie odstępował od reguły sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a jedynie przewiduje możliwość ustanowienia sądów wyjątkowych lub

rozpatrywania spraw przez „zwyczajne” sądy w trybie doraźnym. Tym bardziej za niedopuszczalne należy uznać powierzanie organom pozasądowym sprawowania wymiaru sprawiedliwości w okresie pokoju. Sąd wskazał także, iż zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sąd jest jednym z aspektów zasady trójpodziału władzy, przewidzianej przez art. 10 Konstytucji: „wobec władzy sądowniczej ‘rozdzielenie’ oznacza zarazem ‘separację’, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć” (orzeczenie TK z dnia 21.11.1994 r., sygn. akt K 6/94, wyrok TK z dnia 07.11.2013 r., sygn. akt K 31/12).

Tymczasem w świetle zakwestionowanych przepisów komornik sądowy jest uprawniony do oceny, czy roszczenie wierzyciela uległo przedawnieniu, w tym – czy czynność podjęta przez wierzyciela przerwała bieg przedawnienia. Rozstrzygając w przedmiocie przedawnienia komornik sądowy rozstrzyga konflikt interesów pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem – tym samym, komornik sądowy rozstrzyga spór o prawo. A zatem przepis ustawy wyposażył komornika w kompetencję do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, konstytucyjnie zastrzeżoną dla sądów. Jednak komornik nie jest organem niezawisłym i niezależnym, ustawa nie gwarantuje także jego kwalifikacji merytorycznych do rozstrzygania sporów na tle prawa materialnego. A zatem przepis wyposażający ten organ egzekucyjny w kompetencję do rozstrzygania sporów jest niezgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

#### *IV. Przedmiot kontroli.*

Przedmiotem pytania prawnego Sądu Rejonowego w Obornikach jest art. 804 § 2 kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym jeżeli z treści tytułu wykonawczego wynika, że termin przedawnienia dochodzonego roszczenia upłynął, a wierzyciel nie przedłożył dokumentu, o którym mowa w art. 797 § 1<sup>1</sup> kpc (t.j. dokumentu świadczącego o przerwaniu biegu przedawnienia), organ egzekucyjny odmawia wszczęcia egzekucji. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.

Kwestionowana norma została wprowadzona ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469 ze zmian., dalej: ustawa z dnia 4 lipca 2019 r.). Przed nowelizacją art. 804 kpc (wówczas nie podzielony na dalsze jednostki redakcyjne) deklarował zasadę, że organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Dłużnik, który (w stanie prawnym przed nowelizacją) chciał podnieść w

postępowaniu egzekucyjnym zarzut przedawnienia, korzystał wyłącznie z powództwa przeciwegzekucyjnego opartego na art. 840 § 1 kpc.

#### *V. Charakter sporu o przedawnienie.*

Przedawnienie jest jedną z instytucji dawności przewidzianej przez prawo cywilne. W świetle art. 117 kodeksu cywilnego, przedawnieniu ulegają tylko roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. Zgodnie z powszechnie przyjętą definicją, roszczenie to możliwość żądania od konkretnej osoby konkretnego zachowania się (por. M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, „Studia Prawa Prywatnego”, 2006, nr 1, s. 59). Roszczenia majątkowe to te, które uwarunkowane są celem i interesem majątkowym danej osoby i zmierzają do zaspokojenia tego interesu (S. Rudnicki, R. Trzaskowski, w: J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część pierwsza*, Warszawa 2014, teza 3 kom. do art. 117 kc).

Podstawowym skutkiem przedawnienia roszczenia majątkowego jest możliwość uchylenia się dłużnika od zaspokojenia tego roszczenia, czyli tzw. zarzut peremptoryjny. Wykonanie tego uprawnienia powoduje, że roszczenie już nie może być skutecznie dochodzone.

Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie o roszczeniu majątkowym oraz o jego ewentualnym przedawnieniu stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Pojęcie sprawy oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (zob. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, wyrok z 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03 i wiele innych). Spór o przedawnienie roszczenia jest klasycznym sporem cywilnoprawnym, w którym nawet organ władzy publicznej (przykładowo, od którego dochodzone jest roszczenie odszkodowawcze za bezprawne działanie) jest traktowany równorzędnie z drugą stroną sporu, a jednocześnie natura tego stosunku prawnego wyklucza władcze rozstrzygnięcie sporu na jego tle przez którąkolwiek ze stron. W świetle art. 2 kodeksu postępowania cywilnego do rozpoznania sporu o cywilne roszczenie majątkowe (i rozstrzygnięcia o jego ewentualnym przedawnieniu) powołany jest sąd powszechny. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. rozstrzygnięcie tego sporu dokonywane było wyłącznie przez sąd w postępowaniu rozpoznawczym (w trybie procesowym bądź nieprocesowym, np. w ramach postępowania o zniesienie współwłasności i rozliczenie związanych z nią roszczeń).

Warto w tym miejscu nadmienić, że w aksjologicznym uzasadnieniu przedawnienia przeważają racje o charakterze publicznym - napiętnowanie opieszałości wierzyciela nie jest samo w sobie celem tej instytucji. Skoro konstrukcja prawa podmiotowego wierzyciela opiera się na możliwości, a nie obowiązku korzystania z uprawnień, a istotą tego prawa jest udzielana przez państwo ochrona, instytucja przedawnienia stanowi niewątpliwie wyjątek w systemie ochrony praw podmiotowych. Ten wyjątek legitymizują właśnie określone funkcje publiczne (B. Kordasiewicz w: Z. Radwański (red.): *System Prawa Prywatnego – Prawo cywilne. Część ogólna*, t. 2, s. 539 – 543). W przypadku przedawnienia roszczeń stwierdzonych prawomocnym wyrokiem sądowym (art. 125 kc) uzasadnieniem przedawnienia nie są zwykle problemy natury dowodowej w wykazaniu zasadności roszczenia po znacznym upływie czasu (roszczenie już zostało wykazane w procesie i zasądzone). Tutaj uwydatnia się inna funkcja instytucji przedawnienia, a mianowicie stabilizacja obrotu prawnego, polegająca na uzgodnieniu sytuacji prawnej z długotrwałymi stanami faktycznymi. Ochrona prawna tych stanów leży w interesie porządku publicznego. Przedawnienie zwiększa pewność i bezpieczeństwo obrotu poprzez eliminację narastającego wraz z upływem czasu stanu niepewności i napięcia w stosunkach cywilnoprawnych (T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, str. 81-85). Tak określone cele przedawnienia pozwalają zatem na uznanie, że instytucja ta – w ogólności – służy realizacji wartości w postaci porządku publicznego.

Warto także podkreślić, że jedynym skutkiem przedawnienia roszczenia jest niemożność jego przymusowej realizacji. Natomiast roszczenie to może wciąż zachować określoną doniosłość prawną, np. w zakresie możliwości potrącenia przedawnionej wierzytelności (art. 502 kc) czy też niemożności żądania zwrotu przedawnionego, a jednak spełnionego świadczenia (art. 411 pkt 3 kc).

A zatem pomimo tego, iż zarzut przedawnienia bywa ujmowany w kategoriach prawa podmiotowego (np. w kontekście jego nadużycia, por. art. 5 kc), trudno wskazać powody, dla których ustawodawca zdecydował się na szczególny przywilej, związany z przedawnieniem „rozstrzyganym” w postępowaniu egzekucyjnym: z wyjątkiem roszczeń skierowanych przeciwko konsumentowi, przedawnienie uwzględniane jest przez sąd wyłącznie na zarzut (art. 117 § 2 i § 2<sup>1</sup> kc). Tymczasem komornik ma obowiązek uwzględnić przedawnienie z urzędu. Zarzut przedawnienia jest także „mocniejszy” niż zarzut spełnienia świadczenia: ten drugi, wykazany „niebudzącym wątpliwości dowodem na piśmie”, powoduje jedynie wstrzymanie czynności egzekucyjnych w oczekiwaniu na stanowisko wierzyciela (art. 822 kpc). Nie sposób

wskazać racji publicznoprawnych stojących za takim rozwiązaniem, nie wyjaśnia ich także sam autor projektu ustawy, o czym mowa w pkt VIII stanowiska.

#### *VI. Procesowy charakter sporu o przedawnienie*

O tym, że kwestia przedawnienia roszczenia dotyka samej istoty sporu pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem – także na etapie postępowania egzekucyjnego – świadczy chociażby to, że zawsze do rozstrzygnięcia wątpliwości na tym tle niezbędne jest wytoczenie powództwa przeciwegzekucyjnego. Upływ przedawnienia jest bowiem typową sytuacją, w której „po powstaniu tytułu egzekucyjnego nastąpiło zdarzenie, wskutek którego zobowiązanie (...) nie może być egzekwowane” (art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c.). Pozew dłużnika inicjuje nową ‘zwykłą’ sprawę cywilną, w której sąd – co oczywiste – sprawuje wymiar sprawiedliwości *sensu stricto*, rozstrzygając typowy spór pomiędzy jednostkami. Charakteru (natury) tego sporu jako ‘sprawy’ nie zmienia ‘techniczna’ okoliczność, czy wierzyciel może przedstawić „dokument, z którego wynika, że doszło do przerwania biegu przedawnienia”, o jakim mowa w art. 797 § 1<sup>1</sup> oraz art. 804 § 2 k.p.c.

Jedynie na marginesie warto wspomnieć, że kwestia, czy *in casu* rzeczywiście doszło do przerwania biegu przedawnienia bynajmniej nie jest oczywista, nawet jeśli zdaje się wynikać z owego dokumentu. Przeciwnie, może wymagać wnikliwego badania, zwłaszcza gdy dłużnik kwestionuje wiarygodność czy skuteczność takiego dokumentu, powołując się np. na podrobienie oświadczenia o uznaniu długu (uznanie roszczenia przerywa bieg przedawnienia zgodnie z art. 123 § 1 pkt 2 k.c.). Także samo ustalenie, czy konkretne oświadczenie dłużnika rzeczywiście jest równoznaczne z uznaniem długu, bywa przedmiotem sporu, nierzadko trudnego, o wykładnię oświadczenia woli. Wreszcie, katalog „czynności (...) podjętych bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia”, o jakim mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., bywa sporny, stanowiąc niekiedy zagadnienie prawne stanowiące przedmiot rozważań nawet na poziomie Sądu Najwyższego. Rozpatrywanie wszystkich tego typu spraw, tj. sporów pomiędzy jednostkami na podstawie przepisów prawa materialnego, jest zarezerwowane konstytucyjnie dla sądów, jako bez wątpienia sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Powierzenie ich rozpoznawania komornikom, w uproszczonym postępowaniu z zakresu ochrony prawnej, jest w świetle art. 175 Konstytucji niedopuszczalne.

Nie przesadzając też w tym miejscu, czy – w sytuacji odmowy wszczęcia egzekucji na podstawie art. 804 § 2 k.p.c. – wierzyciel mógłby wszcząć odrębny proces o ustalenie, czy jego

wierzytelność rzeczywiście uległa przedawnieniu, taki spór również bez wątplenia stanowiłby ‘sprawę’ rozpoznawaną od początku w postępowaniu sądowym, z zachowaniem wszelkich gwarancji zastrzeżonych dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Kształt postępowania ze skargi na czynność komornika (por. punkt IX stanowiska) wymogów takich w sposób oczywisty nie spełnia.

Po raz kolejny warto też przypomnieć, że nawet spełnienie świadczenia przez dłużnika (względnie prolongata długu przez wierzyciela), i to udokumentowana w sposób analogiczny jak wymaga tego art. 797 § 1<sup>k.p.c.</sup> (art. 804 § 2 k.p.c.), tj. „niebudzącym wątpliwości dowodem na piśmie”, uzasadnia zaledwie wstrzymanie się przez komornika z dokonaniem czynności (art. 822 k.p.c.); na żądanie wierzyciela komornik obowiązany jest jednak podjąć ją na nowo. Sporu o wiarygodność czy skuteczność owego ‘dowodu na piśmie’ nie rozstrzyga bowiem komornik, ale tylko i wyłącznie sąd, właśnie w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*. Abstrahując w tym miejscu od racjonalności i sprawiedliwości rozwiązania, które – wbrew pozostałym założeniom systemowym – gorzej traktuje dłużnika dobrowolnie spełniającego świadczenie od tego, który nie wykonując prawomocnego wyroku sądu narusza prawa wierzyciela, nie sposób twierdzić, że w art. 822 k.p.c. mowa jest o sprawach z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, natomiast w art. 804 § 2 k.p.c. – zaledwie o sprawach z zakresu ochrony prawnej. Z punktu widzenia art. 175 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji nie zachodzi tu żadna okoliczność uzasadniająca tak odmienne potraktowanie tych dwóch kategorii spraw w postępowaniu egzekucyjnym.

#### *VII. Wymiar sprawiedliwości jako kompetencja sądów.*

Artykuł 175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Tymczasem do istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości należy właśnie rozpoznawanie spraw: „przedmiotowy zakres wymiaru sprawiedliwości jest materialnie zdeterminowany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie ‘sprawy’ jest paralelne z pojęciem ‘sporu o prawo’, które stanowi jądro wymiaru sprawiedliwości. Należy zatem zauważyć, że wymiar sprawiedliwości obejmuje wszystkie sprawy (spory) dotyczące jednostki (podmiotów podobnych)” (wyrok TK z dnia 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10). Zatem nieuniknioną konsekwencją uznania, że spór o przedawnienie stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest konieczność jednoczesnego przyjęcia, że powinna być ona rozstrzygana przez organ o konstytucyjnej tożsamości sądu: jak wskazał Trybunał



Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, „z zastosowania językowych, systematycznych i funkcjonalnych reguł wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji, w nawiązaniu do pojęcia ‘drogi sądowej’ z art. 77 ust. 2 Konstytucji, wynika, że każdorazowo gdy mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu pierwszego z tych przepisów, aktualizuje się prawo do jej rozpoznania przez sąd” (pkt 1.8 uzasadnienia orzeczenia).

W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że organ sprawujący wymiar sprawiedliwości musi być wyposażony w cechy, o których mowa w rozdziale VIII Konstytucji: „założone przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 Konstytucji cechy sądu i postępowania przed sądem winny być interpretowane przez pryzmat odpowiednich uregulowań zawartych w art. 173 i nast. Konstytucji. Jeżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, to pojęcia określające wymagane cechy należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów rozdziału VIII Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji mówiąc o niezawisłym sądzie, ściśle nawiązuje do takiej niezawisłości, o jakiej mowa w art. 178 i następnych Konstytucji” (wyrok w sprawie SK 7/06, pkt 3.3 uzasadnienia orzeczenia).

A więc jednostka ma prawo do rozpoznania jej sprawy przez sąd niezawisły, o jakim mowa w art. 178 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. „Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m.in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wpływających z tego korzyściach. Prowadzi to do pojawienia się zjawiska ‘sędziego dyspozycyjnego’, a to wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości” (wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, por. także wyrok z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99).

Przepisy Konstytucji nie tylko deklarują zasadę niezależności sądów, ale także stwarzają jej materialnoprawne gwarancje: są nimi zakaz przynależności sędziego do partii politycznych i związków zawodowych (art. 178 ust. 3 Konstytucji), szczególny tryb powołania (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 Konstytucji), immunitet (art. 181 Konstytucji),

wreszcie – odpowiedni status materialny sędziego (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Co istotne, gwarancje te są właśnie gwarancjami przewidzianymi dla strony postępowania: może ona oczekiwać, że jej sprawa będzie rozpoznana przez sąd niezawisły: „niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego” (wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, zob. także wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

Niezależnie od materialnoprawnych gwarancji niezależności i niezawisłości sądu, istotne jest także społeczne postrzeganie instytucji wymiaru sprawiedliwości (i osób sprawujących te funkcje) jako wyposażonej w takie cechy (niezawisłości i niezależności): w wyroku z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 Trybunał podkreślił, iż „sędzia pełni specyficzną funkcję społeczną jako arbiter w konfliktach społecznych. Funkcji tej nie można utożsamić wyłącznie z prawidłowością i faktyczną bezstronnością orzecznictwa. Pełnienie roli arbitra wymaga kredytu zaufania publicznego. Sędzia pozbawiony tego zaufania nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego. Orzeczenia takiego sędziego, nawet pomimo ich obiektywnej prawidłowości, nie będą akceptowane przez strony konfliktu czy opinię publiczną”. Analogiczny pogląd wyraził Trybunał również w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, odwołując się przy tym do dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 6 Konwencji: ważne jest bezstronne i niezawisłe wymierzanie sprawiedliwości, ale ważne jest również, żeby było widać, iż jest ona wymierzana bezstronnie i w sposób niezawisły (wyrok ETPCz z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, sygn. 7819/77, 7878/77, § 81, analogicznie w wyroku z 17 stycznia 1970 r. w sprawie *Delcourt przeciwko Belgii*, skarga nr 2689/65, § 31, a także w wyrokach z dnia 23 kwietnia 2015 r., *Morice przeciwko Francji*, skarga nr 29369/10, § 78, oraz z dnia 25 sierpnia 2018 r., *Denisov przeciwko Ukrainie* skarga nr 76639/11, § 63: w orzeczeniach tych Trybunał odwołał się do zasady sformułowanej po raz pierwszy w brytyjskiej sprawie *R. v Sussex Justices, ex parte McCarthy* [1924]: „justice must not only be done; it must also be seen to be done”).

### *VIII. Status prawny komornika.*

Jest oczywiste, że organ egzekucyjny, którym jest komornik sądowy, w żaden sposób nie może być uznany za sąd w rozumieniu art. 45 Konstytucji – inna jest jego ustrojowa funkcja, zasadniczo inne ustawowe kompetencje, inny rodzaj wymagań stawianych osobom

ubiegającym się o stanowisko. Zupełnie różny jest także stopień niezależności władzy sądowniczej oraz niezależności organu władzy publicznej, jakim jest komornik. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w sprawie sygn. SK 7/06, z Konstytucji wynika zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów, a niezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów; wyjątkiem jest tu udział obywateli w składach sądujących. Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od tej zasady: „Odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze, wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Po drugie, muszą być spełnione wszystkie istotne ‘materialnie’ warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Inaczej mówiąc, niezależnie od nazwy stanowiska służbowego status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego” (pkt 3.4 uzasadnienia wyroku).

Należy zatem sprawdzić, na ile rozstrzygnięcie przez komornika o przedawnieniu roszczenia mogłoby się mieścić w ramach dopuszczalnych konstytucyjnie wyjątków, o których była mowa w powołanym wyżej wyroku sygn. SK 7/06. Jeśli chodzi o warunek pierwszy – konstytucyjnie legitymowany cel – trudno cokolwiek powiedzieć o intencjach ustawodawcy, gdyż w obszernym uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. (druk sejmowy nr 3137, Sejm VIII kadencji) nie wskazano na powody zmiany art. 804 kpc. Nie są także wskazane motywy wprowadzenia innych regulacji, uniemożliwiających egzekucję roszczeń uznanych przez organ egzekucyjny lub sąd za przedawnione (art. 782<sup>1</sup> § 1 pkt 2, art. 825 pkt 1<sup>1</sup> kpc – aczkolwiek w tym ostatnim wypadku konieczny jest wniosek dłużnika). Można się jedynie domyślać, że do ustawodawcy dotarły informacje o częstych sytuacjach egzekucji roszczeń przedawnionych, i o tych przypadkach, gdy dłużnicy nie potrafili skutecznie się bronić za pomocą istniejących środków prawnych, takich jak powództwo przeciwegzekucyjne. Podstawą do takich domniemań jest okoliczność, że tego rodzaju skargi docierały również do Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednak ponownie warto przywołać argumenty wskazane w pkt V stanowiska, dotyczące ostrożności w ujmowaniu przedawnienia w kategoriach prawa

podmiotowego, które powinno być w sposób szczególny chronione przez ustawodawcę, oraz możliwości obrony dłużnika w ramach procesu (powództwo przeciwegzekucyjne).

Co do drugiej okoliczności, wskazanej w wyroku sygn. SK 7/06: 'materialne' warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność organu, nie są spełnione w przypadku organu egzekucyjnego, którym jest komornik.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie analizował status prawny komornika, aczkolwiek tłem przeważającej części orzeczeń były kwestie majątkowe, tj. ukształtowanie wynagrodzenia komornika i wysokości opłat egzekucyjnych. Niemniej jednak w każdym z tych orzeczeń (np. wyroki z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, z dnia 3 grudnia 2003 r., K 5/02, z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09) podkreślano, iż wprawdzie działalność komornika ma charakter dochodowy (w czym zbliżona jest do prowadzenia działalności gospodarczej), to jednak nie ulega wątpliwości, że komornik pełni także funkcje publicznoprawne. W wyroku z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, Trybunał wskazał, iż komornicy powołani są przede wszystkim do pełnienia funkcji publicznej. Zgodnie z regulacjami obowiązującej wówczas ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji komornik sądowy był funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym. Wyłącznie jemu, z zastrzeżeniem wyjątków, ustawodawca powierzył wykonywanie czynności egzekucyjnych w sprawach cywilnych, a także innych czynności określonych w przepisach szczególnych. „Do podstawowych zadań komornika należy zapewnienie wykonania orzeczeń sądowych za pomocą ustawowo określonych metod i środków. By zapewnić skuteczność czynności egzekucyjnych, ustawodawca upoważnił komorników do stosowania środków przymusu w imieniu państwa oraz wyposażył ich w niezbędne kompetencje władcze i ochronę należną swoim funkcjonariuszom. Ponieważ wierzyciele nie mają prawa do samodzielnego egzekwowania zasądzonych należności, odpowiedzialność za zapewnienie wykonania orzeczeń sądowych spoczywa niemal w całości na komornikach. Waga i charakter funkcji komorniczej wymagają nie tylko jej ścisłego uregulowania ustawowego, lecz także reglamentacji” (pkt 2.1 uzasadnienia orzeczenia).

Uwagi te pozostają aktualne także pod rządami obecnie obowiązującej ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t. jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 121 ze zmian.: dalej: u.k.s.): komornik jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym (art. 2

ust. 1 u.k.s.), ustawa wprost określa go jako organ władzy publicznej w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym (art. 3 ust. 1 u.k.s.). Atrybuty komornika jako organu władzy publicznej to przede wszystkim władcze kompetencje wobec podmiotów prywatnych i instytucji publicznych, funkcjonalne powiązanie z sądem rejonowym, prawnokarna odpowiedzialność i ochrona komornika jako funkcjonariusza publicznego. Przymiot funkcjonariusza podkreślany jest również przez korzystanie z urzędowej pieczęci (art. 6 u.k.s.).

Jednak ustrojowy i ustawowy status komornika fundamentalnie różni się od statusu sędziego. Dotyczy to w szczególności zależności od innych organów, w tym sądów, stabilności pełnienia funkcji (kwestia nieusuwalności) oraz immunitetu.

Komornik powoływany jest na stanowisko przez Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu o zainteresowanym opinii rady właściwej rady komorniczej (art. 12 u.k.s.). Kandydat powinien spełniać wymogi określone w art. 11 u.k.s., czyli między innymi powinien być obywatelem polskim, mieć ukończone studia prawnicze oraz aplikację komorniczą i zdany pozytywnie egzamin zawodowy. Wymagane jest także, aby kandydat pracował w charakterze asesora komorniczego przez okres co najmniej 2 lat (aczkolwiek art. 11 ust. 2 – 5 u.k.s. przewiduje sytuacje zwolnienia kandydata z wymogu aplikacji, egzaminu zawodowego i asesury). Kandydat powinien być osobą niekaraną oraz o nieskazitelnym charakterze.

Nie rozwijając szerzej wątku – akcentowanego przez pytający Sąd – komorników bez wyższego wykształcenia prawniczego, do których odnosi się art. 303 u.k.s., należy jednak podkreślić, że poziom merytorycznych kwalifikacji, wymaganych od sędziów, jest bardzo wysoki: powołanie sędziego na stanowisko to złożona procedura, w ramach której drobiazgowo analizowany jest dotychczasowy dorobek zawodowy kandydata (art. 57 a h – art. 57 h ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; t.jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 365 ze zmian., dalej: u.s.p.), a także predyspozycje osobowościowe do sprawowania urzędu (art. 57 i u.s.p.). W postępowaniu nominacyjnym uczestniczy Krajowa Rada Sądownictwa, a proces ten wieńczy powołanie na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP (art. 179 Konstytucji, art. 34-37 a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa: t.jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 84 ze zmian.). O tym, że brak jest symetrii w wymogach kwalifikacji na sędziego i komornika najlepiej świadczy okoliczność, że zajmowanie stanowiska sędziego pozwala o ubieganie się o stanowisko komornika bez konieczności uzupełniania wykształcenia (art. 11 ust. 2 pkt 3 u.k.s.), natomiast komornik może ubiegać się o stanowisko sędziego na zasadach

ogólnych, odbywając aplikację i asesurę bądź praktykując wskazany w ustawie zawód (przy czym nie jest to zawód komornika) – zob. art. 61-64 u.s.p.

Inna jest też stabilność obu tych zawodów: art. 180 ust. 1 Konstytucji deklaruje, że sędziowie nieusuwalni, z kolei ust. 2 określa, że złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych ustawie. Problematykę tę reguluje szczegółowo ustawa o ustroju sądów powszechnych (a zwłaszcza Dział II rozdział III u.s.p., odnoszący się do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów). Tymczasem, chociaż wydalenie ze służby komorniczej jest jedną z możliwych kar orzekanych wobec komornika w ramach postępowania dyscyplinarnego (art. 224 u.k.s.), jednak niezależnie od tego również Minister Sprawiedliwości może odwołać komornika w sytuacjach określonych przez art. 19 u.k.s. Podstawą takiego odwołania może być np. niewykonanie zaleceń powizytacyjnych sędziego wizytatora; kolejną podstawą może być uporczywe lub rażące naruszenie prawa (co w dużym stopniu jest kwestią ocenną). Warto podkreślić, że w orzeczeniu z wydanym w sprawie sygn. SK 7/06 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „najważniejszym jednak argumentem przemawiającym za niezgodnością z Konstytucją powierzenia asesorowi wykonywania czynności sędziowskich jest dopuszczalność jego odwołania i to również w okresie tzw. wotum. Nawet jeżeli przyjąć konstytucyjną dopuszczalność instytucji tymczasowego powierzenia mu pełnienia tych czynności w określonych przez ustawę granicach rzeczowych i czasowych, to elementarny wymiar zasady niezawisłości, od której nie można również w tym wypadku odstąpić, wymaga, aby wówczas, asesor mógł być odwołany ze stanowiska wyłącznie w takich wypadkach jak sędziowie albo nawet tylko w niektórych z nich” (pkt 5.7 uzasadnienia orzeczenia).

Trudno także uznać komornika za organ niezależny w swoich działaniach – podlega on aż trzem rodzajom nadzoru, określonym w art. 165 u.k.s. W ramach nadzoru judykacyjnego komornik przy wykonywaniu czynności podlega orzeczeniom sądu, w tym wydanym w trybie art. 759 § 2 kpc. Zgodnie z tym przepisem, sąd wydaje z urzędu komornikowi zarządzenia zmierzające do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usuwa spostrzeżone uchybienia. Ocena prawna wyrażona przez sąd w ramach wydanych zarządzeń jest wiążąca dla komornika. Sąd może także zobowiązać komornika do składania sprawozdań z czynności podjętych w wyniku takich zarządzeń. W ramach sprawowania nadzoru judykacyjnego sąd

może także udzielić komornikowi tzw. wytyku w przypadku stwierdzenia rażącej obrazy przepisów (art. 166 ust. 4 u.k.s.).

Z kolei organami nadzoru administracyjnego są: Minister Sprawiedliwości, prezesi właściwych sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych (art. 167 ust. 1 u.k.s.). Nadzór administracyjny dzieli się z kolei na nadzór zwierzchni oraz nadzór odpowiedzialny. Nadzór zwierzchni nad działalnością komorników sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 171). Nadzór ten sprawuje we własnym zakresie oraz za pośrednictwem prezesów właściwych sądów. W ramach sprawowanego nadzoru Minister Sprawiedliwości może, w drodze zarządzenia, uchylić lub zmienić zarządzenia nadzorcze prezesa właściwego sądu (art. 168 ust. 3). Uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nad działalnością komorników obejmują także (art. 172 u.k.s.) m. in.: zawieszenie komornika w czynnościach oraz wszczynanie postępowań dyscyplinarnych; jak była o tym mowa wyżej, do kompetencji Ministra Sprawiedliwości należy także odwołanie komornika z zajmowanego stanowiska. Natomiast w ramach nadzoru odpowiedzialnego, sprawowanego przez prezesa właściwego sądu, podlega ocenie m.in. szybkość, sprawność i rzetelność postępowania, prawidłowość prowadzenia biurowości i rachunkowości kancelarii, a także kultura pracy. Nadzór ten obejmuje również okresowe kontrole kancelarii (art. 175 – 176 u.k.s.).

Niezależnie od nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów właściwych sądów, nadzór nad komornikami sprawuje Krajowa Rada Komornicza. Jest to tzw. nadzór wewnętrzny samorządu komorniczego (art. 165 ust. 1, art. 188 u.k.s.). W swym charakterze podobny jest on do nadzoru administracyjnego, sprawowanego przez prezesów właściwych sądów (por. art. 188 u.k.w.), podobnie jak w przypadku nadzoru administracyjnego, czynności te mogą się zakończyć poleceniami pokontrolnymi lub powizytacyjnymi, a także wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego, zawieszenie lub odwołanie komornika (art. 189 w zw. z art. 170 ust. 2 u.k.s.).

Oceniając powyższe w aspekcie niezależności trudno uznać, iż komornik dysponuje tą cechą w stopniu tylko zbliżonym do niezależności sądów. Nadzór judykacyjny, sprawowany nad sądami przez sądy wyższych instancji, ma ściśle wyznaczone ramy postępowania odwoławczego. Na tym polega samodzielność sądu względem innych sądów, o której była mowa wyżej. Tymczasem każda czynność komornika może być w dowolnym czasie (dopóki trwa postępowanie egzekucyjne) zakwestionowana w trybie art. 759 kpc, a komornik jest związany wskazaniem sądu. Z kolei nadzór administracyjny (prowadzony także w zakresie

merytorycznym, co do zgodności działań komornika z prawem – por. art. 19 ust. 2 u.k.s.) oraz nadzór samorządowy mogą skutkować odwołaniem komornika bądź przynajmniej wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Można wręcz stwierdzić, że rzadko który organ władzy publicznej podlega tak ściślemu (jak w przypadku komornika) nadzorowi i kontroli. Komornik nie korzysta również z immunitetu, przynależnego sędziom. Ustawa o komornikach sądowych w jednej tylko regulacji nawiązuje do pewnego aspektu niezależności i niezawisłości: mianowicie art. 34 ust. 2 u.k.s. stwierdza, że dodatkowe zajęcia komornika nie mogą m. in. osłabiać zaufania do jego bezstronności. Regulację tę trudno uznać za wystarczającą gwarancję „bezstronnego rozpoznania sprawy”.

Co także istotne, w odbiorze społecznym komornik pozostaje organem egzekucyjnym, który wykonuje orzeczenia sądowe, a nie je podważa. Komornik nie jest postrzegany jako organ wymierzający sprawiedliwość, wyposażony w cechy przynależne sędziemu. W społeczeństwie istnieje świadomość różnicy pomiędzy komornikiem a sądem, oczekiwania wobec tych organów władzy są odmienne. W przypadku decyzji podejmowanych przez komornika trudno o zapewnienie, „żeby było widać, iż sprawiedliwość jest wymierzana bezstronnie i w sposób niezawisły”(por. wyrok w sprawie SK 7/06).

Podsumowując uwagi na temat statusu prawnego komornika: nie jest on organem powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czyli rozpoznawania spraw w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Nie korzysta bowiem z gwarancji niezależności i niezawisłości, zapewnianym przez rozdział VIII konstytucji wyłącznie sędziom.

#### *IX. Charakter prawny rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi na czynności komornika.*

Nie budzi zatem wątpliwości, że czynności – także orzecznicze – komornika nie stanowią wymiaru sprawiedliwości. „Determinowana przedmiotowo przez art. 45 ust. 1 Konstytucji podmiotowa konstrukcja art. 175 ust. 1 Konstytucji oznacza, że rozstrzygnięcie sporu o prawo, którego dokonał organ inny niż sąd nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Konstytucyjna koncepcja wymiaru sprawiedliwości uwzględnia zarówno przedmiotowy aspekt ‘sprawy’, jak i podmiotowy wymóg, by była ona rozpoznana przez organ władzy publicznej charakteryzujący się szczególnymi cechami (por. art. 178 i art. 180 Konstytucji), jakim jest sąd” (wyrok TK w sprawie sygn. P 38/08).

Powstaje jednak pytanie, czy orzekanie przez sąd w przedmiocie skargi na czynności komornika nie jest wystarczające dla uznania, że o zarzucie przedawnienia rozstrzygnął sąd kontrolujący czynność komornika, podjętą na podstawie art. 804 § 2 kpc. Jak bowiem



kilkakrotnie w swym orzecznictwie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie oznacza również, że wszystkie spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97). W przypadku niektórych sporów wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które - dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (zob. wyrok w sprawie sygn. P 38/08 i orzecznictwo powołane w pkt 1.9 uzasadnienia wyroku). Sytuacja taka ma miejsce w przypadku decyzji administracyjnych zaskarżonych do sądu administracyjnego, a także tych, które kwestionowane są w sądzie powszechnym, np. w przypadku sporu o rozgraniczenie, który najpierw rozstrzygany jest przez organ administracji, a dopiero w sytuacji, gdy strona nie zgadza się z decyzją organu bądź gdy nie ma podstaw do wydania decyzji (a strony nie zawarą ugody) sprawa jest przekazywana do sądu powszechnego (art. 33 i 34 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne: t.jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 276 ze zmian.). Podobny skutek (przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi powszechnemu) wywołuje sprzeciw wniesiony od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste (art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami: t. jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zmian. – rozwiązanie to zostało uznane za konstytucyjnie dopuszczalne w wyroku TK z dnia 6 maja 2008 r. sygn. SK 49/04). Warto jedynie uzupełnić, że w tych przypadkach kwestionowania decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowym sprawa jest rozpatrywana przez sąd w całości, od nowa, w postępowaniu dwuinstancyjnym; nadto wszystkie sprawy o rozgraniczenie mają charakter kasacyjny.

Kluczowy w tym wypadku okazuje się podział na dwa różne obszary działalności sądów powszechnych, który wprowadza art. 2 u.s.p.: otóż sądy sprawują wymiar sprawiedliwości (§1) oraz wykonują „inne zadania z zakresu ochrony prawnej” (§3). Oznacza to, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest elementem ochrony prawnej *sensu largo*, jednak istnieją także czynności podejmowane przez sądy, które służą ochronie prawnej, ale nie stanowią wymiaru sprawiedliwości. „Chodzi tu zatem o zadania niestanowiące wymiaru sprawiedliwości, a należące z mocy ustaw do sądów powszechnych i tradycyjnie w Polsce przekazywane sądom.

Są to przede wszystkim zadania z zakresu rejestrów sądowych, ksiąg wieczystych oraz postępowania egzekucyjnego i wykonawczego, które nie wymagają rozstrzygnięcia konfliktów co do prawa” (T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, w: J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, teza 11 kom. do art. 1 u.s.p.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rozpoznanie przez sąd skargi na czynności komornika stanowi „inne zadanie z zakresu ochrony prawnej”, a nie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, w przypadku skargi na czynności komornika kwestią rozstrzyganą przez sąd nie jest spór pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem, ale zgodność z prawem działań komornika. Faktem jest, że jedna ze stron postępowania może mieć interes w konkretnym rozstrzygnięciu nadzorującego sądu (tak zapewne będzie w przypadku skargi wnoszonej na czynność określoną w art. 804 § 2 kpc), jednak jest to kwestia wtórna. Mogą zaistnieć przecież sytuacje, w których w grę będzie wchodził interes jeszcze innego podmiotu (np. nabywcy sprzedawanej przez komornika rzeczy) bądź kwestia bez wpływu na sytuację prawną drugiej strony postępowania (np. kwestia ukarania jednej ze stron grzywną). Czynność kontroli legalności działań komornika można porównać do kontroli działań notariusza, które Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12 uznał za czynność z zakresu ochrony prawnej: „notariusz pełni funkcję organu pomocniczego względem organów wymiaru sprawiedliwości. Trybunał zaznacza przy tym, że realizacja kompetencji sądu okręgowego do orzekania o zasadności odmowy dokonania czynności notarialnej stanowi zadanie z zakresu ochrony prawnej. Sąd został bowiem w tym przypadku powołany do kontrolowania aktów stosowania prawa dokonywanych przez podmiot wykonujący zadania publiczne na żądanie jednostki, mającej interes w przeprowadzeniu tej kontroli, gdyż akt stosowania prawa, którego skontrolowania żąda, dotyczy jej sytuacji prawnej (...). Sąd okręgowy, rozpatrując zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej i wydając rozstrzygnięcie, realizuje dwa zadania: sprawuje nadzór judykacyjny nad działalnością notariusza oraz wykonuje zadanie z zakresu ochrony prawnej podmiotu, któremu odmówiono dokonania czynności notarialnej” (pkt 4.3 uzasadnienia orzeczenia).

Po drugie, istnieje ścisły związek pomiędzy skargą na czynności komornika a nadzorem prawidłowości przebiegu egzekucji, przewidzianym przez art. 759 § 2 kpc, podejmowanym

przez sąd z urzędu. Sąd sprawuje ów nadzór także w sytuacji, gdy skarga na czynności komornika jest z przyczyn formalnych niedopuszczalna (art. 767<sup>3</sup> § 2 kpc).

Po trzecie, należy zauważyć, że rozpoznawanie skarg na czynności komornika powierzono także referendarzom sądowym. Jak stanowi art. 2 § 2 u.s.p. zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości, wykonują w sądach referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi. Referendarz sądowy jest więc organem sądowym, spełniającym funkcje o charakterze orzeczniczym, nie zaliczającym się do władzy sądowniczej i nie sprawującym wymiaru sprawiedliwości (wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, uchwała SN z dnia 19 września 2002 r., sygn. III CZP 56/02, LEX nr 54926, postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. V CSK 523/17, LEX nr 2605551). Tymczasem zgodnie z art. 759 § 1<sup>1</sup> kpc – wprowadzonym ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2015 r., poz. 1311 ze zmian.) – czynności zastrzeżone dla sądu w postępowaniu egzekucyjnym mogą być wykonywane przez referendarza sądowego, z wyłączeniem stosowania środków przymusu oraz pięciu innych taksatywnie wymienionych czynności zastrzeżonych dla sądu. Jak podkreślono w uzasadnieniu nowelizacji, art. 759 § 1<sup>1</sup> kpc „stanowi kolejny etap rozszerzania kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu egzekucyjnym. (...) Czynności podejmowane w postępowaniu egzekucyjnym zazwyczaj nie należą do wymiaru sprawiedliwości, a zatem brak przeszkód do dalszego rozszerzenia kompetencji referendarzy sądowych. Temu celowi służy wprowadzenie ogólnego przepisu upoważniającego referendarzy sądowych do dokonywania w postępowaniu egzekucyjnym tych czynności, które są zastrzeżone dla sądu. Niektóre czynności będą bowiem zastrzeżone wyłącznie dla sądu (np. stosowanie grzywny lub aresztu, orzekanie o ściągnięciu kwoty w trybie art. 873 kpc, stwierdzenie wygaśnięcia skutków przybicia i utraty rękojmi, spraw o egzekucję świadczeń niepieniężnych z wyjątkiem wydania rzeczy ruchomej, spraw o egzekucję przez zarząd przymusowy, spraw o egzekucję przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego)” (druk sejmowy nr 2678, Sejm VII kadencji).

Warto zauważyć, że większość tych spraw rozpoznawanych przez referendarzy – rozpoznających skargę na czynności komornika – nie trafi nigdy przed oblicze sądu: w świetle z art. 398<sup>22</sup> kpc, skarga do sądu na orzeczenie referendarza sądowego służy tylko w przypadkach, w których na postanowienie sądu służyłoby zażalenie. W innych przypadkach „sprawa” kończy się na orzeczeniu referendarza. Tymczasem w postępowaniu egzekucyjnym możliwość

wniesienia zażalenia jest bardzo ograniczona (art. 767<sup>4</sup> kpc), a zasadą pozostaje niezaskarżalność orzeczeń sądu (odpowiednio: referendarza). Nawet jednak te sprawy, które sąd zbada – a do takich należy odmowa wszczęcia egzekucji w przypadku wskazanym w art. 804 § 2 kpc, jako czynność zaskarżalna – będą rozpoznawane w postępowaniu o mocno ograniczonych gwarancjach proceduralnych: jest regułą, że rozstrzygnięcia wydawane na posiedzeniu niejawnym (art. 766 kpc), a uzasadnienie nie jest sporządzane (art. 357 § 1 i §2<sup>1</sup> kpc, por. także wyrok TK z dnia 22 października 2013 r. w sprawie sygn. SK 14/11). Trudno przyjąć, aby ustawodawca właśnie w ten sposób ukształtował dostęp do sądu (jak wyjątek) oraz gwarancje proceduralne przysługujące stronom – uznając jednocześnie, że rozstrzygnięcie w przedmiocie czynności komornika stanowi wymiar sprawiedliwości.

Z tych właśnie względów trudno zgodzić się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. SK 14/11, w którym oceniano gwarancje procesowe w postępowaniu w przedmiocie skargi na czynności komornika. Trybunał uznał, iż „sąd rejonowy sprawuje w postępowaniu egzekucyjnym wymiar sprawiedliwości, rozstrzygając spory powstałe na tle prowadzonej egzekucji oraz kontrolując legalność działań i zaniechań komornika. Sąd sprawujący nadzór czuwa, aby dokonywane przez komornika czynności pozostawały w zgodzie z treścią tytułu wykonawczego oraz innymi normami określającymi zasady prowadzenia egzekucji”.

Tymczasem uznanie, że sąd rozpoznający skargę na czynności komornika sprawuje wymiar sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, wymagałoby przyjęcia zupełnie odmiennego modelu od obecnie (i od lat) istniejącego i znacznego rozszerzenia gwarancji procesowych – przede wszystkim, zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji, konieczne byłoby zapewnienie dwuinstancyjności postępowania sądowego. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, „zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie ‘sprawy’ oraz sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Umieszczenie art. 176 ust. 1 w rozdziale VIII Konstytucji ‘Sądy i Trybunały’ nakazuje przyjąć, że użyte w nim pojęcie ‘postępowanie sądowe’ trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji)”. Tak się dzieje np. w przypadku przywołanej wyżej sprawy o rozgraniczenie: rozpoczęta poza sądem, jest jednak ostatecznie rozpatrywana jako „sprawa” w rozumieniu art.

45 Konstytucji RP, na jawnej rozprawie, potencjalnie zawsze w dwóch instancjach sądowych. Sytuacja taka nie ma miejsca w ramach rozpatrywania skargi na czynności komornika.

Podsumowując: ani komornik, ani sąd rozpoznający skargę na jego czynności nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, aby w tym trybie rozstrzygana była kwestia przedawnienia roszczenia. Dlatego też przepis art. 804 § 2 kpc – w zakresie, w jakim przyznaje komornikowi sądowemu kompetencję do rozstrzygnięcia o przedawnieniu roszczenia – jest zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niezgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji

Z uwagi na powyższe wnoszę, jak na wstępie.

Załączniki:

7 odpisów pisma

Adam Bodnar