

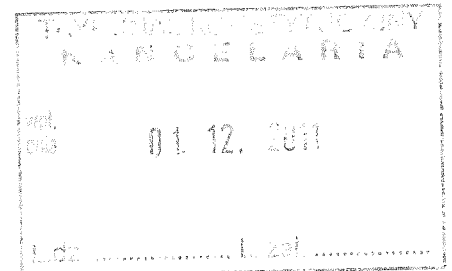


**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-680689-IV/11/BB**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 0 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 30. 11. 2011 r.



**Trybunał Konstytucyjny**  
**WARSZAWA**

sygn. akt SK 18/11

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 września 2011 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Pani M Z , kwestionującej zgodność art. 950 kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją RP, przedstawiam następujące stanowisko:

Wnoszę o stwierdzenie, że art. 950 zdanie pierwsze kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz w zw. z gwarantującym zasadę poprawnej legislacji art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**Uzasadnienie**

I. Skarga konstytucyjna Pani M Z kwestionuje zgodność art. 950 kodeksu postępowania cywilnego z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W ocenie Skarżącej, przepis ten wyłącza możliwość zaskarżenia czynności opisu i oszacowania w terminie tygodniowym od doręczenia dłużnikowi protokołu tej czynności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowany przez Skarżącą przepis narusza wskazane normy konstytucyjne – niemniej jednak Rzecznik precyzuje, iż chodzi tu o art. 950 zdanie pierwsze kpc (art. 950 zdanie drugie kpc odnosi się do zażalenia na postanowienie sądu, i nie był podstawą rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie). Rzecznik wskazuje także, iż art. 950 zdanie pierwsze kpc jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji, gwarantującym zasadę poprawnej legislacji. Istota zarzutu konstytucyjnego w niniejszej sprawie sprowadza się bowiem do tego, że nieprawidłowe sformułowanie normy prawnej, określającej początek biegu terminu do wniesienia skargi na opis i oszacowanie nieruchomości, stanowi poważną przeszkodę w dostępie strony do sądu. Przepis ten prowadzi bowiem do sytuacji, w których strona nie uzyskuje informacji o tym, że termin do wniesienia środka zaskarżenia rozpoczął bieg. Ta kwestia z pozoru wyłącznie techniczna – a mianowicie, określenie początku biegu terminu procesowego – wywiera ogromny wpływ na realizację gwarancji z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji na etapie postępowania egzekucyjnego.

II. Podstawą niniejszej skargi konstytucyjnej była sytuacja procesowa, w której strona postępowania egzekucyjnego wniosła skargę na opis i oszacowanie nieruchomości – w świetle art. 950 kpc, spóźnioną. Dłużniczka nie została poinformowana o ukończeniu opisu i oszacowania nieruchomości (aczkolwiek była informowana o rozpoczęciu tej czynności). Mimo że dłużniczka złożyła skargę w ciągu tygodnia od dnia doręczenia jej odpisu protokołu opisu i oszacowania nieruchomości, to postanowieniem Sądu Rejonowego w Ż z dnia października 2010 r., sygn. skarga została odrzucona jako wniesiona po terminie. Sąd oddalił także wniosek o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej, w którym dłużniczka wykazywała, że nie dokonała czynności procesowej bez swojej winy – nie została bowiem powiadomiona o ukończeniu opisu i oszacowania. Sąd podkreślił, iż przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie nakładają na komornika obowiązku zawiadomienia o ukończeniu opisu i oszacowania nieruchomości: w świetle art. 945 § 1 kpc, komornik ma obowiązek zawiadomienia stron o terminie samego opisu i oszacowania (a nie o jego ukończeniu). Postanowieniem z dnia stycznia 2011 r. (sygn. ) Sąd Okręgowy w P oddalił zażalenie dłużniczki na postanowienie sądu pierwszej instancji – sąd odwoławczy podzielił pogląd prawny Sądu Rejonowego w Ż co do obiektywnego charakteru (tj. niezależnego od wiedzy strony) terminu, przewidzianego przez art. 950 kpc (ściślej: początku jego biegu).

III. W niniejszej sprawie, na tle sformułowania zarzutu przez Rzecznika Praw Obywatelskich, pojawia się problem po pierwsze, możliwości powoływania się w skardze konstytucyjnej na art. 2 Konstytucji, po drugie, możliwości wskazania tego wzorca przez Rzecznika Praw Obywatelskich wówczas, gdy skarżący nie nawiązuje do art. 2 Konstytucji w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do tych kwestii należy wskazać, że w istocie, Trybunał Konstytucyjny obecnie stoi na stanowisku, iż art. 2 Konstytucji RP nie może stanowić samoistnego - odebranego od naruszenia praw lub wolności wyartykułowanych w Konstytucji – wzorca kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej (por. jednak wyrok z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, czy wyrok z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03). Powołanie art. 2 Konstytucji w postępowaniu ze skargi mogłoby nastąpić wyłącznie wówczas, gdyby skarżący wyprowadzał z tego przepisu nowe konstytucyjne prawa lub wolności odpowiadające rygorom, które muszą spełniać konstytucyjne prawa podmiotowe (zob. postanowienie pełnego składu TK z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, wyrok z dnia 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02, wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03). Niemniej jednak Trybunał dopuszcza, aby podmiot wnoszący skargę konstytucyjną powołał się na art. 2 Konstytucji, jeśli służy to doprecyzowaniu zarzutów skargi, dotyczących naruszenia praw i wolności obywatelskich. I tak np. w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. (sygn. SK 5/09) Trybunał wskazał, iż *„przywołane inne wzorce konstytucyjne, niestatuujące samodzielnie żadnych praw podmiotowych (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) należy potraktować jako przepisy związkowe pełniące funkcje pomocnicze przy rekonstrukcji zasadniczego wzorca kontroli. O dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej przesądza wskazanie naruszenia prawa podmiotowego skarżącego - art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z naruszeniem tego prawa skarżący wiąże naruszenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasad prawidłowej legislacji.”* Taką rekonstrukcję wzorca kontroli – przy użyciu zarówno przepisów z Rozdziału II Konstytucji, jak i jej art. 2 – Trybunał uznał za dopuszczalną.

Jeśli natomiast rozważać możliwość wskazania tego wzorca przez Rzecznika Praw Obywatelskich, to warto przywołać wyrok w sprawie sygn. SK 21/02 (wyrok z dnia 13 maja 2003 r.), w którym Trybunał dopuścił wskazanie przez Rzecznika dodatkowego wzorca kontroli w postaci zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Niezależnie jednak od tego poglądu, w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, iż dopuszczalne jest wskazanie przez Rzecznika takich wzorców konstytucyjnych, które nie są co

prawda przywołane w *petitum* skargi konstytucyjnej, jednak nawiązuje do nich argumentacja uzasadnienia: jest to „nadanie właściwej formy zarzutom podnoszonym w uzasadnieniu skargi” (wyrok z dnia 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, a zwłaszcza wyrok z dnia 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, taka sytuacja ma miejsce także w niniejszej sprawie: w istocie zarzut Skarżącej sprowadza się do naruszenia prawa do sądu poprzez wadliwe unormowanie początku biegu terminu do zaskarżenia opisu i oszacowania nieruchomości. Jak twierdzi Skarżąca, regulacja art. 950 zdanie pierwsze kpc powoduje, że „strona dowiaduje się o zakończeniu opisu i oszacowania z reguły po jego dokonaniu, co nie wpływa na bieg terminu do zaskarżenia czynności komornika. W efekcie, strona postępowania bądź nic nie wie o zakończeniu opisu i oszacowania, bądź dowiaduje się o nim po upływie terminu określonego w art. 950 kpc. Powyższe powoduje, że strona traci praktycznie możliwości poddania prawidłowości tej czynności kontroli sądowej” (str. 8 skargi).

Ujmując w sposób najpełniejszy zarzut stawiany w skardze konstytucyjnej należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie zaistniała sytuacja, w której przysługujące Skarżącej prawo dostępu do sądu zostało naruszone poprzez niezachowanie reguł rzetelnej legislacji do unormowania terminu do wniesienia skargi na opis i oszacowanie. W tym aspekcie sytuację prawną Skarżącej w sposób precyzyjny opisać można jako naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

IV. Opis i oszacowanie jest tym etapem postępowania, w którym następuje dokładne określenie przedmiotu egzekucji: obszaru nieruchomości, jej części składowych i przynależności, praw związanych i obciążających nieruchomość. W trakcie opisu i oszacowania dokonuje się także wyceny nieruchomości, która to wycena jest podstawą dla określenia ceny wywoławczej nieruchomości w trakcie licytacji.

Dokonanie tych czynności zajmuje określony czas: komornik oraz biegły przeprowadza oględziny nieruchomości, następnie sporządzana jest pisemna opinia zawierająca opis i wycenę. Ustawodawca uwzględnił tę fazowość postępowania przy określaniu terminów, skoro początek lub koniec ich biegu (wyznaczony w dniach) ustalił na „rozpoczęcie” bądź „dzień zakończenia” opisu i oszacowania (art. 945 § 3, art. 950 kpc).

O terminie opisu i oszacowania komornik zawiadamia znanych mu uczestników (art. 945 § 1 kpc) – w praktyce, komornik zawiadamia uczestników o terminie rozpoczęcia opisu i oszacowania, z oczywistych względów nie jest możliwe określenie w tym momencie dokładnego czasu jego trwania.

W tym miejscu należy podkreślić, że nawet strona prawidłowo zawiadomiona o rozpoczęciu opisu i oszacowania, aktywnie uczestnicząca w tych czynnościach, nie zawsze może brać udział w każdej ich fazie. O ile często jest obecna np. przy oględzinach nieruchomości, o tyle jej uczestnictwo przy sporządzaniu przez biegłego pisemnej opinii jest z założenia niemożliwe.

Uczestnicy postępowania nie są więc zawiadamiani o poszczególnych, czysto technicznych czynnościach wyceny i opisu (a ściślej, o ich terminie), co nie budzi wszakże zastrzeżeń. Należy bowiem zauważyć, że zawiadomienie stron o czynności komornika służy przecież temu, aby strony mogły w niej uczestniczyć, co – jak była o tym mowa wyżej – nie w każdej fazie opisu i oszacowania jest możliwe. Niemniej jednak, na analogicznych zasadach, stronom postępowania nie jest znany dokładny moment ukończenia opisu i oszacowania – czynności technicznej, która jednak ma duże znaczenie procesowe. Od momentu, w którym opis i oszacowanie zostały ukończone, należy obliczać termin do dokonania czynności procesowej: zgodnie bowiem z art. 950 kpc, termin do zaskarżenia opisu i oszacowania liczy się od dnia jego ukończenia.

Należy tymczasem pamiętać, że w świetle art. 767 kpc zawiadomienie stron o dokonaniu czynności przez komornika służy także temu, aby strony mogły czynność tę zaskarżyć, i w ten sposób kształtować przebieg postępowania. Tymczasem opis i oszacowanie, pomimo swojego rozciągnięcia w czasie, w sensie procesowym są jedną czynnością, i właśnie integralnie całej tej czynności dotyczy przecież ewentualna skarga. Co istotne, nawet stronie uczestniczącej w niektórych etapach opisu i oszacowania nie są znane podstawy wyceny, zastosowane podejście, metody czy techniki szacowania przyjęte przez biegłego (por. art. 149 – 159 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) – a wszystkie te elementy mają zasadniczy wpływ na ustaloną przez rzeczoznawcę wartość nieruchomości. Z uwagi na skomplikowany technicznie charakter czynności opisu i oszacowania, czynność tę można skutecznie zaskarżyć tylko pod warunkiem uprzedniego zapoznania się z podstawami sporządzanej wyceny.

Mimo tego, ustawodawca określił początek biegu terminu do zaskarżenia opisu i oszacowania na moment zakończenia opisu i oszacowania – a więc zależy on od faktu, o którym strony nie są zawiadamiane. Strony postępowania o dacie zakończenia opisu i oszacowania dowiadują się zwykle w sposób przypadkowy, bardzo często nie mogą więc w ustawowym terminie zaskarżyć czynności komornika.

Faktem jest, że niekiedy strona postępowania dowiadyuje się o zakończeniu opisu i oszacowania w sposób oficjalny, gdyż doręczany jest jej protokół opisu i oszacowania nieruchomości – taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, a także w innych podobnych sprawach, badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie jest do końca jasna podstawa doręczenia stronom takiego protokołu, najwyraźniej zakończenie opisu i oszacowania traktowane jest przez organ egzekucyjny jako odrębna czynność, o której zawiadomienie następuje w trybie art. 763 kpc. Jednak nawet ta korzystna dla stron postępowania interpretacja (zakładająca obowiązek zawiadomienia o zakończeniu opisu i oszacowania) nie pozwala im skutecznie zaskarżyć czynności. Z reguły informacja o czynności dociera do nich już po upływie terminu, którego początek biegu wyznaczony jest przez art. 950 kpc.

W literaturze przedmiotu istnieje także pogląd, że komornik powinien zawiadamiać strony o zakończeniu opisu i oszacowania nieruchomości z wyprzedzeniem, a podstawą do tego zawiadomienia jest art. 945 § 1 kpc (A. Cudak, *Termin do wniesienia skargi na czynności komornika*, „Przegląd Sądowy” z 1998 r., nr 3, s. 50) – co jednak nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce komorniczej. Dodatkowo, jest to pogląd o tyle wątpliwy, iż – jak była o tym mowa wyżej – opis i oszacowanie jest wielofazową, jednak integralną w sensie procesowym czynnością komornika. Natomiast zakończenie opisu i oszacowania nieruchomości sprowadza się do podpisania protokołu czynności (A. Cudak, *Termin... op. cit.* s. 49, O. Marcewicz, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Kraków 2005), trudno więc zawiadamiać stronę o tym z wyprzedzeniem. Trudno też konstruować skargę na „zakończenie opisu i oszacowania”, co najlepiej świadczy o tym, że nie jest to odrębna czynność postępowania.

Podsumowując: ani z art. 763, ani z art. 945 § 1 kpc nie da się wywieść nakazu zawiadomienia strony o zakończeniu opisu i oszacowania; strona jest zawiadamiana na podstawie art. 945 § 1 kpc jedynie o rozpoczęciu tej czynności (najczęściej jest to informacja o „przystąpieniu do opisu i oszacowania”).

W efekcie, strona postępowania bądź nic nie wie o zakończeniu opisu i oszacowania, bądź dowiadyuje się o nim po upływie terminu określonego w art. 950 kpc. Nie może zatem w ustawowym terminie zaskarżyć czynności komornika.

V. W skardze konstytucyjnej stawiany jest zarzut, iż art. 950 (zdanie pierwsze) kpc narusza prawo dostępu do sądu, które – obok prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury i prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a także prawa do odpo-

wiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy – składa się na treść prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji RP.

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

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, objęcie etapu wykonania wyroku sądowego gwarancją udzielaną przez art. 45 Konstytucji rodzi istotne konsekwencje: przede wszystkim, również na etapie postępowania egzekucyjnego strony postępowania powinny mieć zapewniony dostęp do sądu. To właśnie sąd powinien kontrolować wykonanie „własnego” (w sensie instytucjonalnym) wyroku, i sprawować pieczę nad tym, aby postępowanie egzekucyjne przebiegało zgodnie z prawem. Co więcej, istota egzekucji sądowej polega na stosowaniu przymusu przez organ państwowy: *„przymus polega na podporządkowaniu dłużnika normie prawa materialnego w granicach oznaczonych w tytule wykonawczym. Podporządkowanie zaś polega na użyciu siły, jak np. w wypadku odebrania rzeczy ruchomej, lub na podjęciu innej czynności w sposób władczy”* (Z. Szczurek, [w:] Z. Szczurek i in., *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*. Sopot 2005, teza 1 do art. 758 kpc). Sam fakt stosowania przymusu przez organ państwowy powoduje, że sądowa kontrola działań tego organu okazuje się konieczna.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie twierdzi, że postępowanie egzekucyjne może prowadzić wyłącznie organ o tożsamości konstytucyjnej sądu, bądź że gwarancje procesowe w tym postępowaniu powinny być analogiczne do tych, z których strony korzystają w trakcie przewodu sądowego prowadzącego do wydania wyroku. Rzecznik uważa jednak, że prawo do wykonania orzeczenia jest warunkiem funkcjonowania prawa do sądu w ogólności (w innym wypadku, prawo to byłoby bezprzedmiotowe); aby prawo to było skuteczne, powinno podlegać sądowej ochronie; w ten sposób państwo może podjąć odpowiedzialność za skuteczność orzeczenia wydanego w sprawie cywilnej.

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

Nie oznacza to jednak, że czynności podejmowane przez komornika zawsze mają mniejszy ciężar gatunkowy; komornik może legalnie podejmować działania, które wkraczają w sferę wolności osobistych (jak np. przeszukanie rzeczy, mieszkania, odzieży zarówno dłużnika, jak i osoby trzeciej – art. 814 kpc, doręczenie dłużnikowi nakazu aresztowania i osadzenie go w areszcie – art. 1056 i art. 1057 kpc, wykonanie eksmisji – art. 1046 kpc). Pewne jego czynności mogą mieć bardzo złożony charakter, a jednocześnie ogromne znaczenie dla stron postępowania (np. skomplikowane obliczenia rachunkowe). Do takich istotnych czynności należy także opis i oszacowanie nieruchomości (o czym szerzej w pkt VI uzasadnienia stanowiska). Ustawodawca zapewnił nadzór sądu nad tymi działaniami procesowymi – a także wszelkimi innymi czynnościami komornika. To właśnie skarga na czynności komornika pozostaje podstawowym środkiem nadzoru czynności egzekucyjnych przez sąd – dla strony postępowania jest to zasadniczo jedyna droga prawna, aby mogła przedstawić swoją sprawę sądowi.

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

I tak np. art. 758 kpc operuje pojęciem „sprawy egzekucyjnej”. *„Przepis art. 758 kpc nie określa jednak, co oznacza pojęcie ‘sprawy egzekucyjne’. Mając na uwadze art. 1 kpc, sprawami egzekucyjnymi w znaczeniu art. 758 kpc będą w zasadzie sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego, opiekuńczego, gospodarczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których stosuje się kodeks postępo-*



wania cywilnego, w których zostały wydane tytuły egzekucyjne (art. 777 kpc) w celu przymusowego ich wykonania” (Z. Szczurek, [w:] Z. Szczurek i in., *Kodeks postępowania cywilnego. op. cit.*, teza 3 do art. 758 kpc). „Sprawą egzekucyjną” w rozumieniu art. 758 kpc jest zatem sprawa cywilnoprawna – na etapie realizacji orzeczenia sądowego. Wydaje się zatem, że dopiero sprawę cywilną „jako całość” można odnosić do pojęcia użytego w art. 45 Konstytucji.

Z drugiej jednak strony, w orzeczeniu z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. III CNP 49/10 (publ. LEX nr 707689) Sąd Najwyższy stwierdził, iż sprawa ze skargi na czynności komornika sądowego niewątpliwie jest sprawą egzekucyjną (w rozumieniu art. 767<sup>4</sup> § 3 kpc, wyłączającego możliwość wniesienia skargi z art. 424<sup>1</sup> kpc „w sprawach egzekucyjnych”). Również w powołanym wyżej postanowieniu z dnia 20 lipca 2007 r., sygn. I CNP 24/07, Sąd Najwyższy podkreślił, że „sprawą” jest nie tylko przymusowe wykonanie tytułu egzekucyjnego jako takie, lecz materia cząstkowa, której rozstrzygnięcie w istotny sposób wpływa na cel postępowania egzekucyjnego i co może być źródłem szkody wyrządzonej przez wydanie orzeczenia (ponownie, uwaga ta poczyniona została w kontekście art. 424<sup>1</sup> kpc). Wprawdzie w orzeczeniach tych nie odnoszono się do pojęć używanych przez art. 45 Konstytucji RP, niemniej jednak zwrócono uwagę na ciężar gatunkowy niektórych „materii cząstkowych”, rozstrzyganych w ramach postępowania egzekucyjnego – mogą one skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Ta konstatacja ma znaczenie dla określenia gwarancji, jakie powinny przysługiwać stronom w zakresie dostępu do sądu na etapie postępowania egzekucyjnego – nawet jeśli przyjmiemy, że „sprawą” w rozumieniu art. 45 Konstytucji na etapie postępowania egzekucyjnego jest wyłącznie przymusowe wykonanie tytułu egzekucyjnego jako takie, a skarga na czynności komornika rozstrzyga wyłącznie kwestie tzw. incydentalne. Skarga na czynności komornika jest bowiem często jedynym środkiem prawnym, który pozwala stronie na skierowanie jego sprawy do sądu powszechnego.

Faktem jest, że czynności komornika dotyczą kwestii incydentalnych, o różnym ciężarze gatunkowym – jednak specyfiką postępowania egzekucyjnego jest to, że kwestie inne niż „incydentalne” w tym postępowaniu się nie pojawiają. W orzeczeniu z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. IV CNP 25/06 (publ. OSNC z 2007 r., nr 3, poz. 48) Sąd Najwyższy wskazał na różnice pomiędzy postępowaniem rozpoznawczym i egzekucyjnym: *„Postępowanie rozpoznawcze zmierza zawsze do wydania orzeczenia, które je zakończy przez rozstrzygnięcie co*

*do istoty lub w inny sposób definitywnie zamknie postępowanie. Celem postępowania egzekucyjnego jest natomiast zaspokojenie wierzyciela; osiągnięcie tego celu znajduje wyraz jedynie w uczynieniu stosownej wzmianki na tytule wykonawczym (art. 816 kpc). (...) Tak więc, gdy postępowanie egzekucyjne zostanie 'jako całość' zakończone przez wyegzekwowanie należności, nie znajdzie to wyrazu w orzeczeniu, które mogłoby odpowiadać orzeczeniu co do istoty w postępowaniu rozpoznawczym lub orzeczeniu kończącemu to postępowanie jako całość w inny sposób". Zatem postępowanie egzekucyjne jest pewną sekwencją czynności faktycznych i proceduralnych, których celem jest „techniczne” wykonanie wyroku, nie istnieje w jego ramach formalna hierarchia orzeczeń i czynności (incydentalne – nieincydentalne).*

Niemniej jednak przebieg tych czynności powinien podlegać kontroli sądu – strona powinna dysponować prawem do przedstawienia sądowi każdej kwestii pojawiającej się na tle postępowania egzekucyjnego. W ten sposób realizuje się prawo dostępu do sądu w sprawie egzekucyjnej – sąd kontroluje, czy wyrok jest wykonywany zgodnie z prawem. Takie założenie kierowało też ustawodawcą, który – co do zasady – zapewnił stronom dostęp do sądu w bardzo szerokim zakresie: skarga na czynności komornika jest środkiem prawnym umożliwiającym zaskarżenie do sądu każdej czynności organu egzekucyjnego (z nielicznymi wyjątkami, zob. np. art. 870 § 1 zd. 3 kpc).

VI. Niektóre z czynności komornika odnoszą bardzo istotne skutki w sferze praw majątkowych stron postępowania. Do takich czynności należy właśnie opis i oszacowanie nieruchomości, któremu poświęcony jest odrębny rozdział w księdze drugiej kodeksu, regulującym postępowanie egzekucyjne. Celem opisu i oszacowania „*jest dokładne określenie przedmiotu egzekucji, niezbędne dla jej dalszego prawidłowego biegu. W trakcie opisu i oszacowania z jednej strony ustala się dokładnie obszar nieruchomości, jej części składowe i przynależności oraz prawa związane z jej własnością, z drugiej zaś – prawa obciążające nieruchomość i powodujące zmniejszenie jej wartości jako przedmiotu własności dłużnika. Oszacowanie (...) pozwala na ustalenie jej wartości szacunkowej, która jest podstawą ceny wywołania* (art. 965 oraz 983 kpc)” (E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 1998 r., s. 524). Właśnie owa wycena nieruchomości jest kluczowa zarówno dla interesów majątkowych wierzyciela oraz dłużnika. Wartość nieruchomości, przyjęta w wycenie, jest „punktem wyjścia” dla ceny, za którą nieruchomość zostanie sprzedana w trakcie licytacji. A owa cena nabycia decyduje o tym, w jakim stopniu należność wierzyciela

zostanie zaspokojona (oraz czy w ogóle zostanie zaspokojona, uwzględniając pierwszeństwo wierzytelności przewidziane przez art. 1025 kpc). Z drugiej strony, cena nabycia decyduje także o tym, w jaki stopniu dłużnik zostanie uwolniony z długu, i czy po zakończonej egzekucji ma on szansę na zwrot jakiegokolwiek nadwyżki, pozostałej po zaspokojeniu wierzyciela. W szczególności dłużnikowi może zależeć na tym, aby zachować w pewnym zakresie swoje prawo majątkowe.

Istotną wagę opisu i oszacowania nieruchomości dostrzega też ustawodawca – jest to jedna z niewielu czynności komornika, która może być skontrolowana przez dwie instancje sądowe (zob. art. 950 zdanie drugie kpc).

Po prawomocnym zakończeniu opisu i oszacowania strony nie mogą kwestionować przyjętej przez komornika wyceny nieruchomości – tak więc fakt, iż późniejsze fazy postępowania (a zwłaszcza licytacja) są prowadzone przez sam sąd, nie zmienia ich sytuacji procesowej.

Innymi słowy: poprzez bezpośredni wpływ na cenę wywołania, opis i oszacowanie nieruchomości w dużym stopniu determinuje zakres zaspokojenia wierzytelności dochodzonej w postępowaniu egzekucyjnym. Jego znaczenie jest kluczowe dla realizacji praw majątkowych wierzyciela, i dla ochrony tych praw przysługujących dłużnikowi.

Ta konstatacja ma kluczowe znaczenie dla oceny kwestionowanej normy również w kontekście art. 77 ust. 2 Konstytucji. Otóż jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 10 maja 2000 r., sygn. 21/99, ograniczenia prawa do sądu należy odnieść do art. 77 ust. 2 Konstytucji, który (uzupełniając treść art. 45 ust. 1) zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Zakres art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 nie jest tożsamy: o ile bowiem pierwszy z nich dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw.

Podsumowując: art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może z pewnością uzasadniać ograniczenia, które wyłączałyby całkowicie ochronę sądową prawa lub wolności zawartych w

Konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu.

Nie ulega wątpliwości, że cywilnoprawna egzekucja z nieruchomości dotyczy praw majątkowych obu stron postępowania egzekucyjnego: prawa własności dłużnika oraz prawa majątkowego przysługującego wierzycielowi w postaci wierzytelności. Bezsprzeczne jest, że prawa te objęte są gwarancjami przewidzianymi przez art. 64 Konstytucji RP, poręczającym ochronę praw majątkowych jednostki. Reguła przyjęta przez ustawodawcę, aby w zasadzie każdą czynność komornika kontrolował sąd, jest zatem prostą konsekwencją sądowej ochrony udzielonej m. in. cywilnoprawnym prawom majątkowym – owa sądowa ochrona gwarantowana jest obecnie na poziomie konstytucyjnym, w art. 77 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

Nieliczne istniejące wyłączenia możliwości zaskarżenia czynności komornika uzasadnione są samą ochroną prawa majątkowego (por. przywołany wyżej art. 870 § 1 zd. 3 kpc: natychmiastowa sprzedaż rzeczy ulegających szybkiemu zepsuciu). Można także rozważać, czy poszczególne czynności komornika o nikłym znaczeniu procesowym, których charakter jest *stricte* techniczny, ustawodawca mógłby potencjalnie wyłączyć spod kognicji sądu. Jednak z całą pewnością niedopuszczalne jest pozbawienie stron postępowania sądowej kontroli opisu i oszacowania nieruchomości – czyli tej czynności komornika, która wywiera bezpośrednie skutki w sferze praw majątkowych stron postępowania. Należy zatem uznać, że prawidłowość wyceny nieruchomości w trakcie postępowania egzekucyjnego wchodzi w zakres tych kwestii, co do których art. 77 ust. 2 Konstytucji przewiduje bezwzględny zakaz zamykania drogi do sądu.

VII. Zamknięcie jednostce prawa dostępu do sądu może nastąpić wprost, poprzez wyraźne wyłączenie w ustawie możliwości skierowania danej sprawy do sądu, bądź wyłączenie dopuszczalności środka zaskarżenia, rozpoznawanego przez sąd (oczywiście, w technice legislacyjnej owo wyłączenie może przybrać postać regulacji, która nie tyle wyłącza, co nie przewiduje środka prawnego). Jednak naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP może także nastąpić w innej postaci: otóż ustawodawca może uregulować dostęp do sądu w taki sposób, iż w praktyce jednostka nie będzie mogła z tego prawa skorzystać, bądź też norma ustawowa będzie utrudniała korzystanie z prawa do sądu do tego stopnia, że naruszy to gwarancyjny charakter art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, w przypadku art. 950 kpc mamy do czynienia z drugą postacią naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca zamierzał za-

pewnić środek prawny, który służy sądowej kontroli opisu i oszacowania nieruchomości – jest to skarga na czynność komornika, przewidziana przez art. 767 § 1 kpc. Niemniej jednak, poprzez przyjęcie wadliwej konstrukcji prawnej w art. 950 kpc, ustawodawca zamierzenia tego nie spełnił, a wręcz uniemożliwił stronie zaskarżenie opisu i oszacowania. Stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 767 § 4 kpc, art. 950 zdanie pierwsze kpc nie zapewnia stronie, iż dowie się ona o początku biegu (krótkiego wszakże) terminu do wniesienia skargi. Moment ten ma charakter abstrakcyjny – niezależny od działań strony czy też posiadanych przez nią informacji. Jest to regulacja wyjątkowa nie tylko na tle art. 767 § 4 kpc, ale całego kodeksu postępowania cywilnego, który początek biegu terminu zaskarżenia uzależnia zawsze od możliwości uzyskania przez stronę informacji o treści i motywach orzeczenia bądź treści czynności (por. art. 767 § 4, art. 357 i art. 369 kpc).

W świetle zasad ogólnych, regulujących zaskarżenie czynności komornika, przewidzianych przez art. 767 § 4 kpc, skargę wnosi się do sądu w terminie tygodniowym od dnia czynności, gdy strona lub osoba, której prawo zostało przez czynność komornika naruszone bądź zagrożone, była przy czynności obecna lub była o jej terminie zawiadomiona, w innych wypadkach – od dnia zawiadomienia o dokonaniu czynności strony lub osoby, której prawo zostało przez czynności komornika naruszone bądź zagrożone, a w braku zawiadomienia – od dnia, w którym czynność powinna być dokonana. Wprowadzając regulację art. 950 zdanie pierwsze kpc ustawodawca uwzględnił okoliczność, że opis i oszacowanie nieruchomości jest czynnością rozciągniętą w czasie, i rzadko kiedy można mówić o jednym „dniu czynności”, jak to określa art. 767 § 4 kpc. Niemniej jednak ani art. 950, ani też żaden inny przepis kodeksu nie gwarantuje stronie, iż dowie się ona o dniu zakończenia opisu i oszacowania nieruchomości. W ten sposób ustawodawca nie realizuje założonego celu: nie gwarantuje stronie możliwości terminowego wniesienia środka zaskarżenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowana regulacja narusza zatem zasadę przyzwoitej legislacji, wywodzoną art. 2 Konstytucji RP, w aspekcie braku jej adekwatności do zakładanego celu.

W bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do zasady rzetelnej legislacji, wielokrotnie wskazywano na racjonalność normy prawnej (t.j. jej adekwatność do zakładanego przez ustawodawcę celu) jako warunku zgodności tej normy z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że w zasadzie przyzwoitej legislacji mieści się wymaganie, aby przepisy były formułowane w sposób „poprawny, precyzyjny i

*jasny*" (wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, wyrok z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01). Nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji *"jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa"*, a same zasady poprawnej legislacji *"obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu"* (wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02).

W wyroku z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że każdy przepis powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. W tym samym wyroku Trybunał rozważał znaczenie fikcji prawnej racjonalności ustawodawcy, która jest *„podstawą każdego systemu norm prawnych (...) Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie już stwierdzał, że ‘punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy’ (m.in. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, (...). Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za ‘przyzwoitą’, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)”*.

Ustawodawca, który konstruuje normę prawną o charakterze procesowym, powinien mieć na względzie zasadę rządzącą procesem cywilnym, w tym także zasadę, iż strony mogą aktywnie uczestniczyć w postępowaniu, oraz kształtować jego przebieg poprzez wnoszenie środków zaskarżenia. Zasada ta powinna być realizowana konsekwentnie: skoro w określonej sytuacji środek zaskarżenia przysługuje, to norma ustawowa powinna zapewniać stronom realną możliwość jego użycia. Jeśli ustawa z jednej strony przyznaje uprawnienie, z drugiej – nadmiernie utrudnia jego realizację, to jest nieadekwatna do zakładanego celu, a zatem: nieracjonalna.

Tak więc w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowana norma art. 950 zdanie pierwsze kpc narusza konstytucyjne prawo jednostki dostępu do sądu poprzez niewłaściwe uregulowanie tego prawa: niedochowanie reguł rzetelnej legislacji przez kwestionowaną normę powoduje, iż prawo dostępu do sądu staje się prawem pozornym, którego

wykorzystanie w praktyce staje się niemożliwe. W ten sposób zaskarżona norma jest sprzeczna z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji, tj. z wywodzoną z tego przepisu zasadą racjonalnej legislacji.

VIII. W niniejszej sprawie może pojawić się problem utraty mocy obowiązującej przez kwestionowaną normę: otóż ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 233, poz. 1381) w art. 1 pkt 111 wprowadza nową regulację art. 945 § 4 kpc, zgodnie z którą jeżeli opis i oszacowanie nie zostały ukończone w terminie podanym w zawiadomieniu, komornik o ukończeniu opisu i oszacowania zawiadomi znanych mu uczestników oraz dokona obwieszczenia stosownie do § 2. Z kolei nowe brzmienie art. 950 kpc (art. 1 pkt 113 ustawy nowelizacyjnej) po pierwsze, przedłuża termin do wniesienia skargi na opis i oszacowanie nieruchomości do dwóch tygodni, po drugie, zawiera normę, zgodnie z którą jeżeli opis i oszacowanie nie zostały ukończone w terminie podanym w zawiadomieniu, termin do zaskarżenia liczy się od dnia doręczenia uczestnikowi zawiadomienia, o którym mowa w art. 945 § 4, a dla uczestników, którym nie doręczono zawiadomienia, od dnia obwieszczenia o ukończeniu. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, *„rozwiązanie to ma na celu umożliwienie uczestnikom postępowania obronę ich praw w związku z dokonany opisem i oszacowaniem zajętej nieruchomości. Brak obowiązku powiadomienia utrudnia osobom zainteresowanym zapoznanie się z opisem i jego zaskarżenie. W związku z przyjętym przez projekt rozwiązaniem uregulowano sposób obliczania początku biegu terminu do zaskarżenia opisu i oszacowania w sposób dostosowany do nowych rozwiązań”* (druk sejmowy nr 4332, Sejm VI kadencji). Projektodawca przyznał więc, iż dotychczasowa regulacja prawna jest wadliwa – we wskazanym w niniejszej skardze aspekcie.

Nowe rozwiązania, przewidziane przez art. 945 § 4 oraz art. 950 kpc, wchodzą w życie w dniu 3 maja 2012 r., po upływie 6 miesięcy od ogłoszenia ustawy nowelizacyjnej (art. 11 tej ustawy). Jeśli Trybunał będzie orzekał po tej dacie, wówczas może pojawić się problem związany z treścią art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zmian.), zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Niemniej jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyrażano pogląd, że akt normatywny traci moc obowiązującą, jeżeli nie może być stosowany do ja-

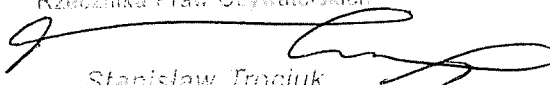
kiejkoľwiek sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości (zob. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 i przywołane tam orzecznictwo). W ocenie Trybunału o stosowaniu przepisu można zaś mówić, jeżeli na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiejkolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, postanowienie pełnego składu TK z 15 grudnia 2009 r. sygn. K 30/08; wyrok z 23 marca 2010 r., SK 47/08, wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08).

Tymczasem dotychczasowa regulacja art. 950 kpc będzie w dalszym ciągu stosowana – zgodnie bowiem z art. 9 ustawy nowelizacyjnej jest zasadą, że jej przepisy stosuje się wyłącznie do postępowań wszczętych po dniu jej wejścia w życie – a więc postępowania wszczęte wcześniej toczą się według zasad dotychczasowych. Zważywszy na długotrwałość postępowań egzekucyjnych, kwestionowana norma zapewne będzie obecna w porządku prawnym przez kilka następnych lat.

Z kolei w aspekcie sytuacji prawnej Skarżącej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może mieć istotne znaczenie dla wykazania bezprawnego działania władzy publicznej (w tym wypadku: ustawodawczej), co jest kluczową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 424<sup>1b</sup> w zw. z art. 767<sup>4</sup> § 3 kpc.

W związku z powyższym, wnoszę, jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich