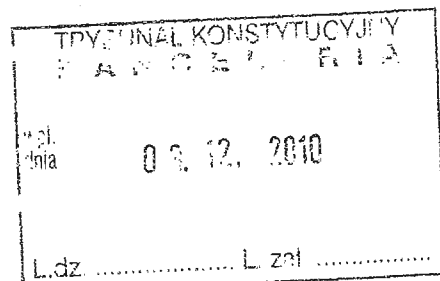




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 29/09

Warszawa, dnia 3 grudnia 2010 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej E B z dnia 20 grudnia 2006 r. (sygn. akt SK 29/09), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości lub w części wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 12 ust. 4 zdanie 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r., w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 43, poz. 296 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 32 ust. 2 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

1. Zgodnie z *petitum* skargi konstytucyjnej, jako przedmiot kontroli skarżący wskazuje:

- art. 12 ust. 4 zdanie 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.; dalej jako: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania albo u.s.p.p.), w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r., w części zawierającej zwrot „sąd może [...] przyznać [...] odpowiednią sumę pieniężną”;
- art. 394<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej jako: k.p.c.) w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p., „poprzez brak możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji wydane w wyniku rozpatrzenia skargi w trybie ustawy” [o skardze na przewlekłość postępowania – uwaga własna];
- art. 394<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p., „rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji wydane w wyniku rozpatrzenia skargi w trybie ustawy” [o skardze na przewlekłość postępowania – uwaga własna].

2. W dacie orzekania przez Sąd Okręgowy w Poznaniu w sprawie przewlekłości postępowania prowadzonego przez skarżącego, będącego komornikiem sądowym, (tj. październik 2006 r.) zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy art. 12 ust. 4 zdanie 1 i art. 8 ust. 2 u.s.p.p. oraz dodane ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) przepisy art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. obowiązywały w brzmieniu pierwotnym.

Przepis art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. stanowił: „Uwzględniając skargę, sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi

na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10 000 złotych”.

Według (nadal obowiązującego w tym brzmieniu) art. 8 ust. 2 u.s.p.p.: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy”.

Natomiast przepisy art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. przewidywały, że: „Zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” (§ 1), zaś: „W sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie przysługuje także na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398<sup>1</sup>, a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji” (§ 2).

3. W wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498; dalej jako: nowelizacja z 2009 r.), która zmieniła także tytuł nowelizowanej ustawy, art. 12 ust. 4 u.s.p.p. uzyskał brzmienie następujące: „Uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, sumę pieniężną w wysokości od 2 000 złotych do 20 000 złotych”. Brzmienie art. 8 ust. 2 u.s.p.p. pozostało bez zmian.

Z kolei przepis art. 394<sup>1</sup> § 1 k.p.c., po zmianach wynikających z ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 69, poz. 592), stanowi: „Zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji: 1) odrzucające skargę kasacyjną oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia; 2) co do kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji”. Przepis art. 394<sup>1</sup> § 2 k.p.c. obowiązuje w redakcyjnie niezmienionym brzmieniu, jednak z uwzględnieniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z: 9 lutego 2010 r. (sygn. akt SK 10/09) i 2 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 38/09).

4. Zważywszy na treść zarzutów sformułowanych pod adresem art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. trzeba uznać, że skarżący kwestionuje pierwotne (obowiązujące do 30 kwietnia 2009 r.) brzmienie tego przepisu (tak również Trybunał Konstytucyjny w wydanym w toku wstępnej kontroli skargi postanowieniu z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt Ts 292/06, wskazując jedynie inną datę – 20 lutego 2008 r.). Istota problemu poddanego rozważce Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie sprowadza się do oceny tego elementu analizowanej normy, który nadaje działaniu sądu charakter fakultatywny i – w opinii skarżącego – nadmiernie uznaniowy („sąd może [...] przyznać”). Proponowana przez Sejm zmiana sposobu ujęcia tego elementu w stosunku do literalnego brzmienia skargi konstytucyjnej (zob. pkt 1 *petitum* stanowiska) polega jedynie na posłużeniu się typową formułą zakresową, która pozwala – w razie wydania orzeczenia kasatoryjnego – na bardziej precyzyjne określenie zakresu derogacji. Odrębną kwestią jest to, jaki wpływ na dopuszczalność rozpoznania skargi może mieć zmiana art. 12 ust. 4 u.s.p.p., dokonana na podstawie nowelizacji z 2009 r. (zob. niżej, pkt II.6 stanowiska).

5. Pewnych zabiegów interpretacyjnych wymaga również ustalenie przedmiotu kontroli i istoty problemu sformułowanego w odrębnych punktach (2 i 3) *petitum* skargi konstytucyjnej. W istocie, niezależnie od tego „dualistycznego” sposobu ujęcia, mamy tutaj do czynienia z jednym (jednolitym) przedmiotem kontroli, który stanowią łącznie traktowane art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. (tak zresztą określono przedmiot kontroli na s. 3 skargi). Skarżący kwestionuje bowiem pominięcie ustawodawcze, jakie – jego zdaniem – występuje w przywołanych przepisach przy założeniu, że sąd rozpatrujący skargę na przewlekłość postępowania działa *de iure* jako sąd II instancji. Konsekwencją takiego założenia powinno być – według niego – objęcie hipotezą art. 394<sup>1</sup> § 1 lub 2 k.p.c., określających przypadki, w których dopuszczalne jest wniesienie zażalenia na postanowienie sądu II instancji do Sądu Najwyższego, także postanowień wydanych w trybie przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności pominięcia ustawodawczego jest niekwestionowana (tak już w orzeczeniu TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06);

dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej z tego punktu widzenia nie budzi więc wątpliwości.

## II. Analiza formalnoprawna

### 1. Uwagi ogólne

1. Podstawowe przesłanki dopuszczalności wniesienia (i rozpoznania) skargi konstytucyjnej określa art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Na ocenę dopuszczalności merytorycznej kontroli skargi konstytucyjnej (wniosku, pytania prawnego) wpływa także treść art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej jako: u. TK), wedle którego: „Trybunał umarza [...] postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej;
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

W myśl art. 39 ust. 3 u. TK: „Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

2. W niniejszej sprawie konieczne jest przeprowadzenie wielowątkowej analizy formalnoprawnej. Należy bowiem ocenić wpływ, jaki na dopuszczalność lub – ewentualnie – zakres kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania i kodeksu postępowania cywilnego wywierają: (a) szczególny status podmiotu inicjującego postępowanie, którym jest *in casu* komornik sądowy; (b) charakter wzorca kontroli przywołanego w kontekście art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p.; (c) częściowy brak tożsamości przedmiotu zaskarżenia i podstawy rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego; (d) wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07); (e) dokonane w 2009 r. zmiany art. 12 ust. 4 u.s.p.p. i art. 394<sup>1</sup> k.p.c.

Należy w tym kontekście podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny jest władny na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 5 grudnia 2001 r., sygn. akt K 31/00; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06 oraz 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 94/06). Ustawa nie ogranicza możliwości oceny przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej żadnym terminem. Stąd też skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo w postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, a tym samym może przeprowadzić dalszą kontrolę skargi i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne.

## **2. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej a status skarżącego**

1. Problemem podstawowym z formalnoprawnego punktu widzenia jest ocena dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej przez osobę fizyczną, pełniącą równocześnie funkcję komornika. Zarówno wykładnia językowa art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i rola tego szczególnego instrumentu ochrony prawnej ewidentnie wskazują bowiem, że możliwość inicjowania kontroli konstytucyjności prawa w tym trybie przysługuje wyłącznie jednostce, jako adresatowi norm przyznających prawa i wolności konstytucyjne, a nie organom władzy publicznej czy też podmiotom wykonującym władztwo publiczne (zob. postanowienia TK z: 6 lutego 2001 r. i 3 kwietnia 2001 r., sygn. akt Ts 148/00; 26 października 2001 r., sygn. akt Ts 72/01 oraz 23 lutego 2005 r., sygn. akt Ts 35/04). Pogląd ten jest akceptowany również w doktrynie (zob. J. Trzeciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 213-214), która dopuszcza niekiedy (wyjątkowo) możliwość złożenia skargi konstytucyjnej przez podmioty prawa publicznego w wypadku, gdy występują one na gruncie prawa

prywatnego jako adresat konstytucyjnych praw i wolności (zob. B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 178; P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 108-109; por. także wyroki TK z: 21 marca 2005 r., sygn. akt SK 24/04 i 3 lutego 2005 r., sygn. akt SK 7/03).

2. Przeniesienie powyższych ustaleń na grunt niniejszej sprawy komplikuje fakt, iż status prawny komornika jest złożony. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.; dalej jako: ustawa o komornikach lub u.k.s.e.): „Komornik sądowy [...] jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym”, który wykonuje – z reguły na zasadzie wyłączności – czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych oraz inne czynności powierzone przez przepisy szczególne (zob. art. 2 u.k.s.e.). Równocześnie, po myśli art. 3a u.k.s.e., powierzone mu czynności komornik wykonuje „na własny rachunek”, działając w tym zakresie jako profesjonalista (zob. wyrok SN z 20 czerwca 2006 r., sygn. akt III SK 10/06) i prowadząc kancelarię komorniczą na zasadach rachunku ekonomicznego.

W kwestii statusu prawnego komornika wypowiedział się wielokrotnie zarówno Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05; 27 lutego 2007 r., sygn. akt P 22/06; 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07), jak i Sąd Najwyższy. Do najbardziej obszernych i kompleksowych w tej mierze należą wypowiedzi Trybunału w sprawach o sygn. akt K 5/02 i SK 26/03 (powoływane później m.in. w wyrokach z 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08 i 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07). Do podstawowych determinantów statusu prawnego komornika Trybunał zaliczył wówczas m.in. to, że:

- komornik jest monokratycznym organem, wyposażonym przez państwo w określone kompetencje władcze, zarówno wobec osób (art. 761 i art. 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji publicznych (art. 761 i art. 765 k.p.c.);
- komornik został upoważniony do nakładania kar, co jest atrybutem władzy publicznej;

- zarówno art. 758 k.p.c., jak i art. 1 ustawy o komornikach podkreślają organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą, a więc z konstytucyjnie wyodrębnioną postacią władzy publicznej (komornicy działają przy sądach rejonowych);
- komornicy są strukturą wyodrębnioną, wyposażoną we władztwo, o własnych kompetencjach;
- komorników powołuje organ państwowy, tj. Minister Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach); symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest ponadto prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach);
- komornika i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) nie łączy stosunek o charakterze prywatnoprawnym, lecz stosunek publicznoprawny;
- od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu;
- komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach).

Samodzielność ustrojowo-organizacyjną, jako istotną cechę aktualnego statusu komornika, akcentował Trybunał Konstytucyjny również w wyroku z 14 maja 2009 r. (sygn. akt K 21/08), stwierdzając, że: „Tej samodzielności nie podważają regulacje, wedle których komornik działa przy sądzie rejonowym, jego czynności egzekucyjne podlegają nadzorowi judykacyjnemu sądu, a działalność nadzorowi administracyjnemu prezesa sądu rejonowego [...] Należy też zwrócić uwagę, że w ustawie o komornikach w jej pierwotnej wersji komornik miał status pracowniczy. Odejście od tego statusu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zbliżyło komornika do statusu przedstawicieli innych wolnych zawodów, z jednoczesnym zachowaniem statusu funkcjonariusza publicznego (zob. wyrok o sygn. K 28/02). Formuła «wykonywanie czynności, o których mowa w art. 2 ustawy, na własny rachunek», winna być rozumiana zgodnie z duchem reformy wprowadzonej przez ustawę nowelizującą z 2001 r. jako wyraz «prywatyzacji» zawodu komornika. «Prywatyzacja» ta dotyczy finansowania działalności komornika i, co za tym idzie, jego wynagradzania (zob. wyrok w sprawie o sygn. K 5/02 i SK 26/03)».



Równocześnie jednak w tym samym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że: „We współczesnym państwie przyjmuje się założenie, iż stosowanie środków przymusu jest monopolem państwa. Egzekucja wyroków sądowych odbywa się więc w ramach kompetencji przyznanych egzekutorowi przez ustawę, nie zaś na zlecenie wierzyciela. Komornik działa w interesie wierzyciela, jednakże dlatego tylko, że tej osobie sąd w egzekwowanym orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną. Komornik jest więc powołany do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach. Posiada – w ramach wykonywanych zadań i pełnionej funkcji – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. W celu wykonywania swych zadań komornik dysponuje zespołem środków osobowych i rzeczowych w postaci kancelarii komorniczej (zob. wyrok o sygn. SK 26/03)”.

Specyfikę zadań komornika i stosunku prawnego między nim a uczestnikami postępowania egzekucyjnego podkreśla również Sąd Najwyższy. W uchwale z 22 października 2002 r. (sygn. III CZP 65/02) Sąd Najwyższy stwierdził, że stosownie do art. 758 i n. k.p.c. oraz art. 2 ust. 1 i 3 u.k.s.e., komornik jest organem postępowania egzekucyjnego, do którego należą sprawy egzekucyjne, w ich ramach dokonuje czynności egzekucyjnych. Komornik jest funkcjonariuszem publicznym (art. 1 u.k.s.e.). Decydujące o statusie komornika jest to, że ustawa powierza mu – jako funkcjonariuszowi publicznemu – realizację określonych zadań państwa, m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Forma i sposób realizacji tych zadań uregulowane są normami o charakterze publicznoprawnym. Realizując na podstawie tych przepisów zadania powierzone mu przez ustawę, komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Funkcje i zadania komornika oraz jego pozycja jako organu egzekucyjnego nie uległy zmianie w wyniku nowelizacji ustawy. Na status prawny komornika jako funkcjonariusza publicznego realizującego określone zadania państwa nie wpływa to, że obecnie wykonuje on czynności na rachunek własny, nie będąc pracownikiem sądu (art. 3a ustawy o komornikach). Takie zdefiniowanie statusu komornika, w ocenie Sądu Najwyższego, ma istotne znaczenie dla określenia charakteru stosunku prawnego, który powstaje pomiędzy komornikiem, jako organem egzekucyjnym, a wierzycielem, jako uczestnikiem postępowania egzekucyjnego. Stosunek ten jest w całości regulowany normami o charakterze

publicznoprawnym. Obejmuje on relacje pomiędzy organem postępowania a jego stroną, które nie są relacjami podmiotów równorzędnych. Komornik, działając jako organ egzekucyjny realizujący konkretne funkcje państwa, nie wchodzi z uczestnikami tego postępowania w stosunki zobowiązaniowe (cywilnoprawne), ale publicznoprawne.

3. W rezultacie, nie powinien dziwić fakt, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w dalszym ciągu występują pewne rozbieżności co do oceny dopuszczalności inicjowania przez osoby fizyczne pełniące funkcję komornika konkretnej kontroli norm, czego przykładem mogą być rozstrzygnięcia wydane w toku wstępnej kontroli niniejszej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 11 września 2007 r. i 23 czerwca 2009 r., sygn. akt Ts 292/06). Co więcej, wydaje się, że rozbieżności te są nieodłącznym korelatem złożonego statusu prawnego komornika, a problem dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną przez osobę fizyczną pełniącą tę funkcję należy rozstrzygać *a casu ad casum*, w zależności od treści ocenianej regulacji prawnej, a ściślej rzecz biorąc – od tego, czy jest ona w większym stopniu związana z publicznoprawnymi elementami statusu prawnego komornika lub stosunku prawnego łączącego go z wierzycielem egzekwującym i dłużnikiem egzekwowanym, czy też z prywatnoprawnymi aspektami funkcjonowania kancelarii komorniczej – w tym także w aspekcie źródeł i zasad finansowania jej działalności (w podobnym tonie wypowiedział się TK w wyroku z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

4. W dotychczasowej praktyce Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie odmówił nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym wniesionym przez komorników, wskazując, że skoro obowiązek prowadzenia czynności egzekucyjnych nałożony został na komornika jako organ egzekucyjny (organ władzy publicznej), to w zakresie postępowania egzekucyjnego oraz oceny jego prawidłowości komornik nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jako przykłady można wskazać postanowienia TK z: 11 września 2007 r. (sygn. akt Ts 292/06); 23 stycznia 2008 r. (sygn. akt Ts 277/06); 1 lipca 2008 r. (sygn. akt Ts 93/08); 4 grudnia 2008 r. (sygn. akt Ts 317/08); 20 czerwca 2007 i 23 stycznia 2008 r. (sygn. akt Ts 277/06; sprawa ta dotyczyła art. 394 § 1 i 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 u.s.p.p.; zob. niżej, pkt II.2.5 stanowiska).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane jest również stanowisko odmienne, według którego osoba fizyczna będąca komornikiem może skutecznie wnieść skargę konstytucyjną, o ile przedmiotem kontroli są przepisy prawa kształtujące jego osobistą sytuację zawodową lub majątkową. Zagadnienie to pojawiało się dotychczas przede wszystkim w kontekście problematyki opłat egzekucyjnych – zob. m.in. wyrok TK z 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt SK 5/09), w którym stwierdzono: „[...] zainicjowane w 1997 r. zmiany (kontynuowane przez nowelizacje ustawy o komornikach w 2001 i 2004 r. oraz utrwalone przez kolejne rozstrzygnięcia Trybunału) w efekcie skutkowały zmianą sytuacji komorników, którzy w konsekwencji mogli nabywać prawa majątkowe związane z opłatą za piastowanie funkcji. Prawa te wypełniane były realną treścią w miarę przekształcenia opłaty egzekucyjnej z daniny publicznej w wynagrodzenie za efektywną pracę komornika. Opłaty te obecnie stanowią wyłączone źródło dochodów komornika i pozwalają na utrzymanie jego kancelarii (art. 35 ustawy o komornikach). Nawet jeśli powstanie owych praw stanowiło «efekt uboczny» wprowadzonych zmian, które to zmiany zmierzały do celów o charakterze publicznym (sprawność egzekucji), to [...] prawa majątkowe komorników uzyskały ochronę konstytucyjną. W rozpatrywanej sprawie skarżący zaskarżył konstytucyjność przepisu, w oparciu o który ubiegał się o uzyskanie opłaty egzekucyjnej, prawomocnie ustalonej przed odwołaniem go z funkcji zastępcy komornika. Komornik jest organem samofinansującym się oraz ponoszącym ryzyko, a w konsekwencji także osobistą odpowiedzialność za prowadzoną działalność. Normatywnie ustalony sposób rozdysponowania opłaty egzekucyjnej (noszącej w sobie element wynagrodzenia komornika) ma więc znaczenie dla konstytucyjnej ochrony jego praw majątkowych”. W tym też kierunku wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2009 r. (sygn. akt SK 34/07) oraz postanowieniach z: 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Ts 93/08) i 14 kwietnia 2010 r. (sygn. akt Ts 317/08) – przy czym obydwie sprawy dotyczyły art. 49 ust. 1 zdanie 2 oraz art. 49 ust. 2 u.k.s.e., a także w wydanym w sprawie skarżącego postanowieniu z 23 czerwca 2009 r. (sygn. akt Ts 292/06).

5. Specyfika niniejszej sprawy oraz istota problemu poddanego rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego zbliżają ją do wypadków zaliczonych do pierwszej grupy. Jest to widoczne zwłaszcza wówczas, gdy uwzględni się – akcentowany

w judykaturze i doktrynie (zob. niżej, pkt III.2.3.2 stanowiska) – kontrolny charakter postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania. Zbliża to postępowanie o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego do postępowania nadzorczego, prowadzonego przez prezesa sądu rejonowego, przy którym działa komornik, na podstawie art. 3 u.k.s.e. Wprawdzie rozstrzygnięcia o charakterze kontrolnym lub nadzorczym mają (mogą mieć) wpływ na status zawodowy, a niekiedy także na interesy majątkowe piastuna organu (tutaj: komornika), nie można jednak stawiać między tymi, pojęciowo odrębnymi płaszczyznami, znaku równości. Analogiczne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny zarówno w wydanym w toku wstępnej kontroli niniejszej skargi konstytucyjnej postanowieniu z 11 września 2007 r. (sygn. akt Ts 292/06), jak i zapadłym na tle analogicznej sprawy, dotyczącej art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 u.s.p.p., postanowieniu z 20 czerwca 2007 r. (sygn. akt Ts 277/06). W tym ostatnim orzeczeniu, odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „czynności komornika mają charakter publicznoprawny. Ocena tych czynności powinna być dokonywana przez sąd z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Ma to istotne znaczenie dla konstytucyjnoprawnej oceny postępowania sądowego mającego na celu ustalenie ewentualnej przewlekłości postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika. Prowadząc postępowanie egzekucyjne, komornik nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W zakresie postępowania egzekucyjnego i oceny jego prawidłowości komornik nie może być równocześnie organem wykonującym władztwo publiczne i osobą dochodzącą ochrony swych konstytucyjnych praw”. Z kolei w postanowieniu z 23 stycznia 2008 r., wydanym w tej samej sprawie na skutek zażalenia złożonego przez skarżącą, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w sposób jednoznaczny określa przedmiot postępowania sądowego oraz charakter wydawanych przez sąd orzeczeń. Przedmiotem tego postępowania jest ocena zgodności z prawem działania organu władzy publicznej. Również w przypadku komornika sąd stwierdza jedynie, czy – prowadząc postępowanie egzekucyjne – działał on zgodnie z prawem, czy też dopuścił się przewlekłości postępowania. Orzeczenie stwierdzające przewlekłość postępowania jest więc orzeczeniem zawierającym ocenę zgodności z prawem działania organu władzy publicznej niezależnie od tego, czy dotyczy działania organu

administracji, sądu czy komornika. Sądowa kontrola legalności działania organu władzy publicznej wyklucza równoczesne przyjęcie, że organowi temu przysługuje prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem tego orzeczenia nie są wolności lub prawa konstytucyjne przysługujące komornikowi jako osobie fizycznej.”.

6. W rezultacie, uzasadniony wydaje się wniosek o **umorzenie postępowania** w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### **3. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej a treść wzorców kontroli**

1. W nawiązaniu do treści art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skarga konstytucyjna stanowi szczególny środek służący eliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami ustawy zasadniczej wyrażającymi wolności lub prawa, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia (zob. przykładowo postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02 i 18 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/04). Zakres wzorców w tym postępowaniu ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się (zob. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, które konstytucyjnie chronione prawa, wolności lub obowiązki i w jaki sposób zostały naruszone zaskarżonymi przepisami (zob. wyrok TK z 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał ponadto, że normy niewyrażające wprost praw podmiotowych mogą być przywoływane jako przesłanka skargi konstytucyjnej o tyle, o ile da się je przełożyć na normę prawną, określającą wolności lub prawa obywatela (zob. wyrok TK z 20 maja 2003 r., sygn. akt SK 10/02).

2. Zgodnie ze stałą linią orzecniczą sądu konstytucyjnego, do postanowień o charakterze ogólnym, nie przyznających konkretnych praw lub wolności

konstytucyjnych należy – zasadniczo – art. 2 Konstytucji i wyprowadzane z niego zasady: prawidłowej legislacji, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ujmowane w oderwaniu od innych norm ustawy zasadniczej przyznających lub zabezpieczających takie prawa lub wolności (zob. przykładowo wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07 oraz postanowienia TK z: 27 kwietnia 1998 r., sygn. akt Ts 46/98; 24 sierpnia 2006 r., sygn. akt Ts 13/06; 24 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 275/09). Postanowienie art. 2 Konstytucji wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00; 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 listopada 1998 r. (sygn. akt SK 7/98): „zawierający klauzulę demokratycznego państwa prawnego art. 2 – zamieszczony w rozdziale I Konstytucji – należy do tych fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i szczególnie chronione cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Dla organów władzy publicznej stanowi on niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia i stosowania prawa w zgodzie ze standardami tego typu państwa. Dlatego też może on nadal stanowić podstawę do wywodzenia – nie wyrażonych wprost w konstytucji – zasad konstytucyjnych działania tych organów. Jednakże dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych postanowieniach konstytucji”.

3. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że także z przyczyn wskazanych powyżej wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w przedmiocie badania konstytucyjności art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p., z uwzględnieniem jedynie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji, jest w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną niedopuszczalne, a zatem – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – postępowanie w tym zakresie powinno ulec **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### **4. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej a walor ostateczności rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego i jego podstawa prawna**

1. Jak już wskazano, skarga konstytucyjna, aby mogła stać się podstawą kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, wymaga wykazania, że w sprawie doszło do naruszenia prawa konstytucyjnego (o tej kwestii niżej, pkt II.4.4 stanowiska) i że naruszenie to ma źródło w przepisie prawa, który stał się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, przy czym zarzut niekonstytucyjności ma dotyczyć tego właśnie przepisu (zob. przykładowo wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Oznacza to, że w sprawach zawisłych przed TK w wyniku wniesienia skarg konstytucyjnych Trybunał może orzekać co do *meritum* jedynie w odniesieniu do przepisów, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji o prawach lub wolnościach obywatelskich. Wymaganie to akcentuje charakter skargi konstytucyjnej jako środka o charakterze *ultima ratio*, którego uruchomienie jest uzależnione od uprzedniego wyczerpania innych, przysługujących skarżącemu środków procesowych. W niniejszej sprawie powstaje wątpliwość, czy wszystkie zaskarżone przepisy spełniają ten konstytucyjny warunek. Dotyczy to zwłaszcza art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p.

2. Jak już wskazano, istota zarzutu sformułowanego przez skarżącego w odniesieniu do art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. sprowadza się do zakwestionowania konstytucyjności pominięcia ustawodawczego, polegającego na niewymienieniu – w katalogu wypadków, w których jest możliwe złożenie do Sądu Najwyższego zażalenia na postanowienie sądu II instancji – postanowienia wydanego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. W opinii skarżącego, możliwość ta powinna być korelatem dokonywanej na podstawie art. 8 ust. 2 u.s.p.p. kwalifikacji postępowania ze skargi na przewlekłość jako postępowania drugoinstancyjnego. Równocześnie, skarżący trafnie wskazał, że wniosek ten nie wynika w sposób bezpośredni ani z przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, ani też – co oczywiste – z przepisów kodeksu postępowania cywilnego, ale jest wynikiem pewnego sposobu interpretacji, przede wszystkim art. 8 ust. 2 u.s.p.p. W konsekwencji, teza o niezaskarżalności postanowienia

w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, jakkolwiek dominująca, nie jest przyjmowana w sposób bezwzględny i powszechny. Sam skarżący powołał w tej mierze uchwałę Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2005 r. (sygn. akt SPZP 1/05), w której skład orzekający SN opowiedział się za stanowiskiem odmiennym (zob. skarga, s. 28). W tym kontekście zamieszczona w innym punkcie uzasadnienia teza, iż „obowiązująca regulacja prawna skutecznie wyeliminowała wszelkie środki mogące doprowadzić do kontroli merytorycznego rozpoznania sprawy” (skarga, s. 14, pkt 5) wydaje się co najmniej dyskusyjna i sprzeczna z wcześniejszym stanowiskiem podmiotu inicjującego postępowanie.

W przedstawionych okolicznościach tym bardziej może zastanawiać, że skarżący nie złożył zażalenia na postanowienie stwierdzające przewlekłość postępowania i nie próbował przekonać do swojej wizji właściwej interpretacji przepisów ustawy, zgodnej zresztą ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z 28 czerwca 2005 r. Ostatnim orzeczeniem wydanym w sprawie skarżącego, jakie znajduje się w aktach sprawy, jest postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z października 2006 r. (sygn. akt                   ). Co więcej, skarżący nie zgłosił także wniosku o uzasadnienie tego postanowienia, co wskazuje na brak zamiaru skorzystania z takiej – hipotetycznej – możliwości. Wątpliwości budzi więc w tym kontekście spełnienie przesłanki uprzedniego wyczerpania toku instancji, co powinno warunkować wystąpienie ze skargą konstytucyjną. W sytuacji, w której brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia nie wynika *explicite* z treści obowiązującej regulacji prawnej, ale z jej interpretacji dokonywanej w orzecznictwie sądowym, i to interpretacji – w dacie wniesienia skargi konstytucyjnej – niejednolitej, należałoby bowiem optować za koniecznością wykazania przez skarżącego rzeczywistego, a nie tylko potencjalnego (hipotetycznego) braku proceduralnych możliwości uruchomienia kontroli instancyjnej orzeczenia (*in casu* – uzyskania postanowienia o odrzuceniu zażalenia na postanowienie stwierdzające przewlekłość postępowania).

3. W rezultacie, także z przyczyn wskazanych wyżej uzasadniony wydaje się wniosek o **umorzenie postępowania** w niniejszej sprawie, w zakresie badania konstytucyjności art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.



## 5. Dopuszczalność i celowość rozpoznania skargi konstytucyjnej a wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2010 r.

1. Dopuszczalność, względnie celowość merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej wymaga odrębnej oceny w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07), w którym Trybunał orzekł, że: „Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 oraz z 2009 r. Nr 61, poz. 498) jest zgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji”.

Sposób określenia przedmiotu kontroli sprawie o sygn. akt K 17/07, zwłaszcza w kontekście wywodów niniejszej skargi, wymaga pewnego komentarza. Otóż istota zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę (Krajową Radę Komorniczą) wobec art. 12 ust. 4 u.s.p.p., sprowadzała się do zakwestionowania konstytucyjności rozwiązania pozbawiającego komornika prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji w sprawie przyznania od niego „odszkodowania” w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (zob. pkt I.1. uzasadnienia wyroku TK). Na tym też elemencie skoncentrowała się – zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą skargowości – uwaga składu orzekającego. Trybunał wyraził tę myśl *explicite* już w toku badania przesłanek formalnych rozpoznania wniosku, kiedy stwierdził: „Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy wnioskodawca, w ramach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, kwestionuje konkretne brzmienie przepisu, czy też normę z niego wynikającą. Analiza uzasadnienia wniosku pozwala sądzić, że wnioskodawca kwestionuje normę, która pozwala na nałożenie przez sąd na komornika kary pieniężnej bez możliwości zaskarżenia takiego orzeczenia. Kwestionowana norma prawna, wynikająca ze wskazanego we wniosku przepisu, zarówno przed jego modyfikacją, jak i po modyfikacji, dokonanej w maju 2009 r., nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu zasądzającego od komornika konkretną sumę pieniężną. Tym samym pomimo modyfikacji treści samego przepisu kwestionowany zakres normy prawnej pozostał bez zmian”.

2. Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07) dla postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną E B należy ocenić odrębnie dla każdego z wymienionych na wstępie przedmiotów kontroli, tj. art. 12 ust. 4 u.s.p.p. i art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. W tym pierwszym wypadku, niezależnie od tego, że w obydwu postępowaniach został wskazany – formalnie rzecz biorąc – ten sam przepis (jednostka redakcyjna tekstu), nie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania. Różna jest bowiem zarówno istota problemu poddanego kontroli Trybunału, jak i wzorce tej kontroli. Wydaje się natomiast, że ujemna przesłanka procesowa w postaci zasady *ne bis in idem* zachodzi – przynajmniej po części – w odniesieniu do art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. Niezależnie bowiem od tego, że w niniejszej sprawie jako przedmiot kontroli zostały wskazane inne przepisy prawa, idzie w istocie o ocenę konstytucyjności tej samej normy, wyłączającej możliwość kontroli instancyjnej postanowienia stwierdzającego przewlekłość postępowania egzekucyjnego i zasądzającego od prowadzącego to postępowanie komornika na rzecz skarżącego „odpowiednią sumę pieniężną”. W sytuacji, w której ta sama norma prawna może być (i w praktyce jest) interpretowana z kilku różnych przepisów prawa, to jej treść – a nie wskazanie formalnie odrębnej jednostki redakcyjnej tekstu – powinno decydować o „tożsamości konstytucyjnej” przedmiotu kontroli poddawanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

3. Z powyższych względów należy zgłosić wniosek o **umorzenie postępowania** w przedmiocie badania zgodności art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## **6. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej a zmiany treści zakwestionowanych przepisów**

1. Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 u. TK, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia [*scil.* wyroku], chyba że wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą Trybunału, wydanie orzeczenia co do *meritum*

jest konieczne ze względu na ochronę konstytucyjnych praw i wolności wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie trzy warunki:

- przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- nie istnieje inny, alternatywny instrument prawny (poza uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (zob. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00).

Dodatkowo, jeżeli uwzględnienie powyższych przesłanek nie da wyniku jednoznacznego, należy przyjąć swoiste domniemanie konieczności merytorycznego rozpoznania sprawy. (por. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01; postanowienia TK z: 3 lutego 2004, sygn. akt SK 12/02 i 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 4/03). Oczywiście, uznanie celowości objęcia kontrolą przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 nie przesądza jeszcze o kierunku rozstrzygnięcia (zob. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00).

2. W świetle przywołanych unormowań trzeba stwierdzić, że zmiany dokonane w odniesieniu do art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. (ujmowanych w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p.) nie uzasadniają *per se* – tj. w oderwaniu od zgłoszonych wyżej zastrzeżeń formalnych – wniosku o umorzenie postępowania. Zmiany te nie dezaktualizują ani nie zmieniają istoty problemu, jaki skarżący poddaje (stara się poddać) pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości – także w tym kontekście – dotyczą natomiast dopuszczalności orzekania o konstytucyjności art. 12 ust. 4 u.s.p.p. Z uwagi na sposób wskazania wzorca kontroli, nie sposób bowiem stwierdzić, czy wydanie wyroku byłoby *in casu* konieczne dla ochrony konkretnych praw i wolności skarżącego.

## **7. Wniosek**

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, w niniejszej sprawie można wskazać kilka niezależnych podstaw dla odmowy merytorycznego rozpoznania skargi

konstytucyjnej E B , zarówno o charakterze ogólnym (zob. wyżej, pkt II.2), jak i zakresowym (zob. wyżej, pkt II.3-II.6). Wniosek o umorzenie postępowania wydaje się niewątpliwy zwłaszcza w kontekście kontroli konstytucyjności art. 12 ust. 4 u.s.p.p. W rezultacie, zamieszczona poniżej analiza merytoryczna została przeprowadzona wyłącznie z ostrożności procesowej, na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wniosku Sejmu o konieczności umorzenia postępowania.

### **III. Analiza merytoryczna**

#### **1. Artykuł 12 ust. 4 zdanie 1 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania**

##### **1.1. Zarzuty skarżącego**

Skarżący podnosi, że art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. jest niepoprawny legislacyjnie i to w trojakim kontekście. Po pierwsze – zawiera niedookreślone sformułowanie „przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej”. Po drugie – pozostawia do arbitralnego uznania sądu wysokość tej sumy, nie podając kryteriów, jakimi ma się kierować organ orzekający. Po trzecie – stwarza podstawę zasądzenia wynagrodzenia szkody niemajątkowej mimo braku obiektywnego stwierdzenia wyrządzenia takiej szkody przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Skarżący wskazuje także, iż użyte w kwestionowanym przepisie sformułowanie „sąd może” stwarza pole do dyskryminacyjnego traktowania Skarbu Państwa lub komornika; nie rozwija jednak tej myśli ani też nie przytacza żadnych argumentów na wsparcie takiej tezy.

##### **1.2. Wzorzec konstytucyjny**

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Abstrahując od zgłoszonych już zastrzeżeń co do dopuszczalności przywoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach

inicjowanych skargą konstytucyjną (zob. wyżej, pkt II.3 stanowiska), a także prezentowanych w judykaturze Trybunału wątpliwości co do prawidłowości powoływania się na ten przepis w sytuacji, w której wywodzona z niego norma (prawo) ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej (zob. przykładowo wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02 oraz postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03) trzeba podkreślić, że interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie może być całkowicie dowolna. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dokonując jej należy uwzględniać całokształt treściowy Konstytucji, w którego kontekście tłumaczy się dopiero art. 2 Konstytucji. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej tak, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego – zapewnić bezpośrednio konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. przykładowo wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Zdaniem Trybunału, nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Za naruszające zasadę poprawnej legislacji należy, zdaniem Trybunału, uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne lub umożliwiały dowolną interpretację (por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany

poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego podstawowego warunku pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

W ścisłym związku z zasadą przyzwoitej legislacji pozostaje zasada określoności regulacji prawnych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Jak wskazuje Trybunał, „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów” (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił przy tym, że: „[...] niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne [...] mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednołitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (zob. także wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

### **1.3. Analiza zgodności**

1. Zarzuty skarżącego sformułowane pod adresem art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. – nawet gdyby podzielić opinię o dopuszczalności ich rozpoznania – nie

zasługują na uwzględnienie. Zakwestionowany przepis nie jest nieprecyzyjny czy też niepoprawny legislacyjnie w stopniu, który uniemożliwiłby jego poprawną i względnie jednolitą wykładnię – naturalnie, jeżeli w toku wykładni weźmie się pod uwagę *ratio* regulacji oraz względy teleologiczne i systemowe.

2. Analizując kontekst normatywny kwestionowanego przepisu, już na wstępie należy podkreślić proveniencję regulacji ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, która ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia wykładni jej przepisów, jak i oceny zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej. Jakkolwiek postulaty wprowadzenia do prawa polskiego środka służącego zwalczaniu przewlekłości postępowań sądowych były zgłaszane już od dawna (zob. P. Hofmański, S. Zabłocki, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie Jabłoński przeciwko Polsce, skarga nr 33492/96*, „Palestra” 2001, z. 3-4, s. 32; W. Hermeliński, *Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowań sądowych*, „Palestra” 2002, z. 3-4, s. 7-13), to bezpośrednio impulsem do jej uchwalenia stało się orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC albo Trybunał strasburski) z 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (zob. B. Gronowska, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kudła przeciwko Polsce – dotyczący czasu i warunków stosowania aresztu tymczasowego, sprawności procesu karnego oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 1). W orzeczeniu tym ETPC wskazał na obowiązek zapewnienia przez prawo krajowe środków służących zapobieżeniu lub właściwemu reagowaniu na naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (zob. M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, tom XIII, s. 391-410); podniósł także, że prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC albo konwencja), nie będzie efektywne, jeśli nie zostanie wprowadzona możliwość wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania w pierwszym rzędzie do władz krajowych. Trybunał strasburski powiązał przy tym prawo do skargi na przewlekłość z art. 13 konwencji, zapewniającym każdemu, czyje prawa i wolności wynikające z konwencji zostały naruszone, prawo do skutecznego środka odwoławczego do organu państwowego,

także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe (zob. M. Balcerzak, *Skuteczny środek odwoławczy w prawie krajowym a prawo do rozsądnego czasu postępowania, sprawa Kudła v. Polsce – wyrok z 28 października 2000 r.* [w:] *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 267).

Na marginesie, w kontekście okoliczności rozpatrywanej sprawy, warto podkreślić, iż w szeregu orzeczeń ETPC wskazywał, że z punktu widzenia art. 6 ust. 1 konwencji zakończenie postępowania co do *meritum* roszczenia nie zawsze oznacza koniec „rozstrzygnięcia o prawach cywilnych” w rozumieniu tego przepisu. Rozstrzygający jest moment, w którym dochodzone roszczenie stało się „rzeczywiście skuteczne” tj. kiedy zostało ostatecznie zaspokojone (zob. wyrok ETPC z 2 lipca 2002 r. w sprawie Hałka i inni przeciwko Polsce). Długość postępowania egzekucyjnego musi być zatem brana pod uwagę przy ustalaniu rozsądnego terminu w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji w sytuacji, gdy spór może być definitywnie załatwiony dopiero w ten sposób (zob. orzeczenie ETPC z 23 marca 1994 r. w sprawie Silva Pontes przeciwko Portugalii).

3. Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania, wzorowana na rozwiązaniach włoskich (ustawa z dnia 24 marca 2001 r. – *Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell' art. 375 del codice di procedura civile*; tzw. ustawa Pinto), zapewnia zatem, na poziomie ustawodawstwa wewnętrznego, *sui generis* operacjonalizację postulatu szybkości (rozsądnego czasu) postępowania, zadekretowanego zarówno w przywoływanym już art. 6 ust. 1 EKPC, jak i w art. 45 ust. 1 Konstytucji, w znaczeniu przyjmowanym przez polski Trybunał Konstytucyjny (zob. przykładowo postanowienie TK z 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06). Ma ona stanowić nie tylko remedium na zjawisko nadmiernej długotrwałości postępowań sądowych i zapewniać stosowne instrumentarium stronom, których ono dotyczy, ale także ograniczać wpływ spraw, których przedmiotem jest zarzut naruszenia przez Polskę art. 6 ust. 1 konwencji, do Trybunału strasburskiego. W tym kontekście całkowicie zrozumiałą jest postulat oparcia wykładni przepisów ustawy – dotyczących zarówno pojęcia przewlekłości postępowania, jak i sposobu określania jej skutków, w szczególności w sferze tzw. słusznego zadośćuczynienia – na kryteriach wypracowanych w orzecznictwie ETPC.



4. Z orzecnictwa ETPC wynika, że wprowadzony w krajowym porządku prawnym środek odwoławczy skierowany przeciwko przewlekłości postępowania jest skuteczny – zarówno pod względem praktycznym, jak i prawnym – jeżeli umożliwia skarżącemu ochronę praw chronionych konwencją i daje uzasadnione szanse powodzenia. Nie stawia się natomiast wymogu pewności, że przyniesie on zawsze korzystny rezultat (zob. cyt. wyżej wyrok ETPC w sprawie Kudła przeciwko Polsce oraz decyzje ETPC z: 16 października 2001 r. w sprawie Nowicka przeciwko Polsce; 28 maja 2002 r. w sprawie Urbańczyk przeciwko Polsce; 7 listopada 2002 r. w sprawie Olczak przeciwko Polsce). Odnośnie zarzutu przewlekłości postępowania, „środek skuteczny” to środek, którego użycie powoduje zapobieżenie powstania przewlekłości lub zapobiega dalszej przewlekłości postępowania, jak też prowadzi do zapewnienia stosownego zadośćuczynienia (R. Garlicki, *Implementacja orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ustawodawstwie krajowym (problemy przewlekłości postępowania)*, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2002, nr 2, *Wybór orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich*, t. 1, s. 7–8). Ten sposób rozumienia pojęcia „skuteczny środek odwoławczy” konsekwentnie reprezentuje Europejski Trybunał Praw Człowieka (zob. przykładowo decyzję ETPC z 11 czerwca 2002 r. w sprawie Bukowski przeciwko Polsce). Rozwiązanie art. 12 ust. 4 zd. 1 u.s.p.p. jest bezpośrednio determinowane tym, że Trybunał strasburski wiąże z przewlekłością postępowania silne, aczkolwiek obalane domniemanie wystąpienia krzywdy niematerialnej (tak m.in. ETPC w wyroku Wielkiej Izby z 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom), przerzucając *de facto* ciężar dowodu braku takich skutków na sąd stwierdzający przewlekłość. Na marginesie warto jednak przypomnieć, że Trybunał strasburski nie dokonuje oceny *in abstracto* (np. danego środka prawnego jako takiego), ale *in concreto* – tzn. bada czy sposób, w jaki były dane przepisy stosowane wobec skarżącego (powoda) bądź dotyczyły go, prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. przykładowo wyrok ETPC z 25 czerwca 1992 r. w sprawie Thorger Thorgeison przeciwko Islandii).

5. Kryteria przesądzające zarówno o stwierdzeniu przewlekłości konkretnego postępowania, jak również o zasadności i wysokości zasądzonej na wniosek skarżącego „odpowiedniej sumy pieniężnej” nie zostały wprowadzić wskazane wprost w art. 12 ust. 4 zd. 1 u.s.p.p., można je jednak wywieść z innych przepisów ustawy

o skardze na przewlekłość postępowania oraz stałego orzecznictwa Trybunału strasburskiego (zob. przykładowo orzecznictwo powoływane przez M. Romańską w: *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11-12, s. 53, przypis 36). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 2 ust. 2 u.s.p.p.: „Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania” (zob. także K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11-12, s. 15-17; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 81).

Nie jest całkowicie pozbawione podstaw twierdzenie, że kryteria, którymi posługuje się EKPC i – w konsekwencji – polski ustawodawca, nie są „ostre” znaczeniowo i jednoznacznie sprecyzowane (w piśmiennictwie określa się je niekiedy wręcz jako „niedefiniowalne”). Dotyczy to zarówno ogólnego kryterium „rozsądnego terminu” rozpatrzenia sprawy, jak i miarodajnego zwłaszcza w sferze określania wysokości „słusznego zadośćuczynienia” czy też „odpowiedniej sumy pieniężnej” kryterium „znaczenia sprawy dla skarżącego” – obejmującego sprawy, które mają pierwszorzędne znaczenie dla normalnej, codziennej egzystencji człowieka, np. sprawy rodzinne i opiekuńcze, dotyczące stanu cywilnego, spory pracownicze, sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych *etc.* Zważywszy na przedmiot, funkcje i uwarunkowania („pochodzenie”) badanej regulacji, nie sposób stawiać takiej technice legislacyjnej zarzutu naruszenia reguł poprawnej legislacji. Można wręcz postawić tezę, że posłużenie się w tym zakresie zwrotami niedookreślonymi jest konieczne dla zapewnienia wymaganej elastyczności regulacji oraz osiągnięcia – niewątpliwie dość specyficznych i złożonych – skutków, jakie postawił przed sobą ustawodawca. Nie oznacza to również, że konsekwencją takiej redakcji przepisów jest całkowita dowolność (arbitralność) działania sądu, nieprzewidywalność rozstrzygnięć czy też brak możliwości odniesienia się do

czynników obiektywnych. Jedynie na marginesie można wskazać, że podobnymi zwrotami niedookreślonymi, wymagającymi konkretyzacji w procesie stosowania prawa, ustawodawca posługuje się dość powszechnie na gruncie prawa cywilnego (zob. przykładowo: art. 5, art. 144, art. 199, art. 202, art. 361 § 1, art. 362, art. 440 k.c.).

6. Nie wydaje się wreszcie uzasadniony zarzut skarżącego, nawiązujący do braku określenia charakteru prawnego „sumy pieniężnej”, o której mowa w art. 12 ust. 4 zd. 1 u.s.p.p., oraz niekonsekwencji w zakresie rozkładu ciężaru dowodu poniesienia szkody w stosunku do ogólnie obowiązujących rozwiązań, w tym zwłaszcza dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynów niedozwolonych (*ex delicto*).

Pierwszy ze wskazanych aspektów wpisuje się w szerszą falę krytyki rozwiązana zawartego w art. 12 ust. 4 zd. 1 u.s.p.p., dość powszechnej zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania ustawy o skardze na przewlekłość postępowania (zob. przykładowo: A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 11, s. 537-538; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 82; tak też Krajowa Rada Komornicza w piśmie o sygn. KRK/II/451/03, s. 59). Trzeba jednak podkreślić, że nieokreślenie charakteru prawnego „odpowiedniej sumy pieniężnej”, zasądzanej przez sąd rozpoznający skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania bezpośrednio (wprost) w ustawie nie oznacza braku możliwości ustalenia go w ogóle. W wyniku dyskusji doktrynalnej pozycję dominującą uzyskało stanowisko, wedle którego świadczenie to nie jest odszkodowaniem za szkodę majątkową, ponieważ nie ma ono na celu zaspokojenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych (zob. M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2005, nr 1-6). Nie jest to również postać zadośćuczynienia za krzywdę niemajątkową, ale jest ono z pewnością bliższe zadośćuczynieniu, skoro jest przyznawane przede wszystkim za negatywne emocje związane z przewlekłością postępowania sądowego (zob. K. Gonera, *Przewlekłość postępowania...*, s. 13 i 36-37; P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 81; M. Romańska, *Skarga na przewlekłość...*, s. 70 i 72; D. Szumiło-Kulczycka, *Skarga*

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – znaczenie i zakres zastosowania w sprawach karnych [w:] *Zgubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005, s. 250). Wskazuje się też, że jest to roszczenie zbliżone charakterem i funkcją do roszczenia o zadośćuczynienie przewidzianego w art. 445 § 1 k.c. (zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 78). Zbliżone stanowisko jest prezentowane w orzecznictwie (zob. uchwały SN z 19 stycznia 2005 r., sygn. akt III SPP 113/04 i sygn. akt 115/04; postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2005 r., sygn. akt II S 13/05; odmiennie wypowiedział się SN w uzasadnieniu uchwały z 16 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04). Przyjęty przez ustawodawcę sposób regulacji nawiązuje bezpośrednio do orzecznictwa ETPC, który posługuje się pojęciem „odpowiednia suma pieniężna”, z reguły w znaczeniu zbliżonym do zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną przez przedłużające się postępowania, obok klasycznego i nie budzącego wątpliwości pojęcia „odszkodowanie” (zob. M. Romańska, *Skarga na przewlekłość...*, s. 70).

Jeżeli chodzi o drugi aspekt podniesionego problemu, wystarczające wydaje się odesłanie do przytaczanego wyżej orzecznictwa ETPC, według którego ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania wiąże się silne, aczkolwiek obalane domniemanie poniesienia przez stronę krzywdy niemajątkowej. Odmienności co do rozkładu dowodu są ponadto uzasadnione specyficznym charakterem świadczenia zasądanego przez sąd stwierdzający fakt przewlekłości postępowania – nie ma ono wszak na celu wyrównania (wszelkich) szkód, jakie ponosi strona dotknięta przewlekłością. Jedynie na marginesie, w kontekście innych zarzutów podnoszonych przez skarżącego, należy podkreślić, że kompensacji takich szkód strona dotknięta przewlekłością postępowania może dochodzić w ramach odrębnego postępowania z powództwa odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa lub komornikowi. Prawomocne stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie „głównej” będzie miało wprawdzie w postępowaniu odszkodowawczym charakter prejudycjalny, powoda będzie jednak obciążał – na zasadach ogólnych – ciężar dowodu co do poniesionej szkody, jej wysokości oraz związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem sprawczym.

7. Reasumując, w razie gdyby Trybunał nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania odnośnie do badania konstytucyjności art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p., w kontekście przytoczonych przez skarżącego zarzutów należy stwierdzić, że zakwestionowany przepis, w zakresie określonym w *petitum* stanowiska, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

## **2. Artykuł 394<sup>1</sup> § 1 i 2 kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania**

### **2.1. Zarzuty skarżącego**

Skarżący zarzuca przepisom art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p.:

- naruszenie prawa do sądu, wywodzonego przez niego z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji;
- naruszenie prawa do dwuinstancyjnego postępowania, wywodzonego przez niego z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji;
- naruszenie prawa do zaskarżania orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, wywodzonego również z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji;
- naruszenie prawa do jednakowego traktowania (równości) stron postępowania sądowego rekonstruowanego z art. 32 ust. 2 Konstytucji;
- „niemożność korzystania z konstytucyjnych praw wywodzące się z art. 31 ust. 3 Konstytucji”;
- naruszenie prawa do rzetelnego traktowania strony przez sąd oraz standardów wymaganych dla procedur decydujących o dostępie do sądu, wywodzących się z art. 45 ust. 1 Konstytucji (skarga, s. 4-5; na temat sposobu, w jaki skarżący rekonstruuje z przywołanych przepisów konstytucyjnie chronione prawa i wolności zob. niżej, pkt III.2.2.8 stanowiska).

Punktem wyjścia jest dla skarżącego krytyczna ocena obowiązującej regulacji prawnej – w tym zwłaszcza art. 8 ust. 2 u.s.p.p. – i polemika z dominującym stanowiskiem w kwestii jednoinstancyjności postępowania w sprawie stwierdzenia przewlekłości postępowania oraz niezaskarżalności postanowień wydanych przez sąd rozpoznający skargę o jej stwierdzenie, traktowany, z mocy przywołanego przepisu, jako sąd drugoinstancyjny (skarga, s. 6-7 i 10-13). Skarżący wskazuje, że

w wypadku przyjęcia takiej interpretacji, przepisy art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. naruszają przywołane wzorce konstytucyjne przez to, że nie zezwalają na kontrolę instancyjną przed Sądem Najwyższym postanowienia sądu drugiej instancji w wydanego w wyniku rozpatrzenia skargi na przewlekłość postępowania (§ 1) i nie przewidują możliwości złożenia zażalenia na takie postanowienie (§ 2; co do zasadności traktowania ww. przepisów jako jednego przedmiotu kontroli zob. wyżej, pkt I.5 stanowiska). Naruszenie prawa do sądu polega również – jego zdaniem – na ograniczeniu komornika w prawach strony przez konieczność wykazania inicjatywy w kwestii przystąpienia do postępowania (skarga, s. 7 i 16) oraz pozbawieniu tzw. prawa do wysłuchania (skarga, s. 6). Skutki naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu i prawa zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji są tym poważniejsze, że postanowienie stwierdzające przewlekłość postępowania wiąże sąd w ewentualnym procesie odszkodowawczym. W zakresie stwierdzenia przewlekłości tworzy ono stan sprawy osądzonej; stanowi więc niejako wyrok wstępny, przesądzający o odpowiedzialności odszkodowawczej komornika.

## **2.2. Wzorce konstytucyjne**

1. Jak już wskazano, skarżący stawia normie wywiedzionej z art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. zarzut naruszenia postanowień art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Relacja wymienionych wzorców kontroli zostanie omówiona niżej, w pkt III.2.2.8 stanowiska. Pewnej refleksji wymaga na tym tle także sposób, w jaki skarżący rekonstruuje z przywołanych przepisów konstytucyjnie chronione prawa i wolności.

2. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania

z konstytucyjnych wolności i praw i wymaga, aby badanie konstytucyjności przepisu dało odpowiedź na pytanie, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności) oraz regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

3. Według art. 32 ust. 2 Konstytucji: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. [...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 Konstytucji ma więc zawsze ustalenie „cechy istotnej”, która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003,

komentarz do art. 32, s. 7). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się przy tym, że kryteria różnicujące powinny mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

4. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Termin „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak na tym katalogu. Generalnie, chodzi o „rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu”. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw



podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 14/98).

Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Trybunał wyjaśniał także w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania, oraz negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). „Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

W kontekście zarzutów skarżącego relewantne są przede wszystkim dwa pierwsze komponenty prawa do sądu: prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia określonej procedury zmierzającej do wydania wiążącego rozstrzygnięcia, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami jawności i sprawiedliwości.

5. W myśl art. 77 ust. 2 Konstytucji: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw”. Treść tego przepisu była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

Zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się ścisły związek wskazanych postanowień Konstytucji. Uznaje się, że obydwie przywołane postanowienia ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, w związku z czym istnieje między nimi organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi dopełnienie ujęcia konstytucyjnego prawa do sądu w jej art. 45 ust. 1. Trybunał zwraca również uwagę, że przyjęty przez ustrojodawcę sposób regulacji podkreśla dwoisty charakter prawa do sądu: jako środka ochrony innych wolności i praw oraz jako odrębnego, samodzielnego prawa podmiotowego.

Pogłębionej interpretacji art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz jego relacji do art. 45 ust. 1 dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 21/99. Trybunał stwierdził m.in.: „O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu. [...] Z ustaleń powyższych nie wynika jeszcze tożsamość ujęcia przedmiotowego obu przepisów zawierających gwarancję prawa do sądu – od strony pozytywnej i negatywnej. [...] Jeśli więc art. 45 ust. 1 Konstytucji 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. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. 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, ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. [...] W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu”.

6. Stosownie do art. 78 Konstytucji: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

W doktrynie podkreśla się, że termin „zaskarżenie” nie został zdefiniowany w przywołanym postanowieniu Konstytucji. Pozwala to na jego szerokie rozumienie, a tym samym objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji (zob. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 393). Z kolei Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „[...] chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania” (wyrok TK z: 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2010 r. sygn. akt SK 2/09). Konstytucyjny standard w tym zakresie wyczerpuje się w możliwości poddania weryfikacji jedynie niekontrolowanego uprzednio rozstrzygnięcia w ramach rozpoczętej już sprawy.

Za utrwalony i dominujący w orzecznictwie konstytucyjnym można też uznać pogląd, zgodnie z którym: „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami” (np. wyroki TK z: 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03; 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Ponadto, wskazuje się, że instancyjność związana jest z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięciem kwestii incydentalnych (zob. postanowienie TK z 12 września 2007 r., sygn. akt Ts 168/06; a także T. Zembrzusi, *Zaskarżanie orzeczeń incydentalnych wydanych po raz pierwszy w toku instancji (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 23). Przeciwnie rozumowanie prowadziłoby do wniosku, że orzeczenie sądu odwoławczego, oparte na ustaleniach odmiennych od ustaleń sądu niższej instancji, byłoby traktowane jako orzeczenie pierwszoinstancyjne, od którego powinien przysługiwać środek odwoławczy. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym: „Jeśli sąd odwoławczy, kontrolując orzeczenie sądu niższej instancji i oceniając materiał dowodowy zebrany w postępowaniu, poprawia dostrzeżone błędy, to z istoty rzeczy zawsze wydaje orzeczenie jako sąd drugiej instancji. Przyjęcie założenia, iż

sąd apelacyjny staje się – choćby w ograniczonym zakresie – sądem pierwszej instancji, skutkowałoby swego rodzaju trójinstancyjnością postępowania, bowiem od jego orzeczenia przysługiwać by musiał jakiś środek zaskarżenia – swoista apelacja od wyroku apelacyjnego” (wyrok TK z 11 marca 2003 r., sygn. akt SK 8/02).

7. Według art. 176 ust. 1 Konstytucji: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”.

Wyrażona w tym przepisie zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego ma charakter bezwzględny. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy jednak tylko spraw przekazanych ustawami do wyłącznej właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez nie „od początku do końca” (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04). Z tego względu art. 176 ust. 1 Konstytucji jest – w pewnym sensie – dopełnieniem art. 78 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Także w doktrynie podkreśla się, że ust. 1 art. 176 Konstytucji ma dwojaki charakter. Z jednej strony, jest on przepisem ustrojowym, ponieważ określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, bo konkretyzuje i dopełnia ogólną zasadę zawartą w art. 78 Konstytucji, a ponadto posiada również „samoistne znaczenie prawne”. Z jego treści normatywnej wynika prawo „każdego” do drugiej instancji; przepis ten może więc być rozpatrywany w kategoriach przepisów regulujących prawa jednostki (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 176, s. 1-2; zob. także wyrok TK z 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08).

Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania nie jest natomiast – jak wskazuje się we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału – elementem prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; zob. także A. Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 81 i n. oraz M. Pilich, *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na Kodeks postępowania cywilnego* [w:] *Orzecznictwo*

..., s. 375-396). Zasada dwuinstancyjności wzmacnia jednak to prawo, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „celem reguły instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji” (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01), „konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99), a „ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; zob. także wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt 3/05).

8. Jak już sygnalizowano (zob. wyżej, pkt III.2.2.1 stanowiska), rozważenia i oceny wymaga przede wszystkim sposób, w jaki skarżący rekonstruuje z przywołanych zbiorczo postanowień Konstytucji relewantne w jego sprawie prawa i wolności oraz relacja, w jakiej należy sytuować wobec siebie przytoczone wzorce kontroli.

Po pierwsze – należy zaoponować przeciwko przyjętemu przez skarżącego „zbiorczemu” przywoływaniu postanowień art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 ustawy zasadniczej jako przepisów związkowych, współstosowanych w kontekście poszczególnych, przywoływanych przez niego praw konstytucyjnie chronionych. Jakkolwiek wszystkie przywołane przepisy dotyczą pewnych aspektów konstytucyjnych ram postępowania sądowego, każdy z nich ma własną, częściowo odrębną treść normatywną i w okolicznościach niniejszej sprawy powinien stanowić (co do zasady) odrębny wzorzec kontroli. Wyjątek można dopuścić co do art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie oceny zarzutu braku dostępu do sądu.

Po drugie – nie powinno ulegać wątpliwości, że charakter przepisu związkowego w stosunku do wymienionych wyżej postanowień ustawy zasadniczej – ponownie inaczej, niż literalnie ujmuje to skarżący (skarga, s. 5) – ma art. 31 ust. 3 Konstytucji. Także w tym zakresie sposób przywołania przepisów konstytucyjnych stanowiących wzorce kontroli powinien podlegać modyfikacji, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*.

Po trzecie – pewne wątpliwości nasuwa relacja, w jakiej powinny zostać ujęte na tle niniejszej sprawy wzorce kontroli z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 176 ust. 1 nierzadko występuje jako

przepis związkowy wobec art. 78 Konstytucji. Taką optykę Trybunał przyjmował m.in. w kontekście oceny konstytucyjności przepisów określających warunki formalne wniesienia skutecznego środka zaskarżenia (zob. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 1 lutego 2005 r., sygn. akt 62/03 i 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05). W szeregu orzeczeń Trybunał ujmował wszakże przywołane postanowienia ustawy zasadniczej jako odrębne (samodzielne) wzorce kontroli. W kontekście przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania taką właśnie relację istniejącą między art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji przyjął Trybunał w cytowanym już wyroku z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07). Pogląd sformułowany wówczas przez Trybunał determinuje sposób ujęcia tej kwestii i ocenę adekwatności wzorca kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji w niniejszej sprawie (zob. niżej, pkt III.2.3.13 stanowiska).

### **2.3. Analiza zgodności**

1. Stawiane przez skarżącego zarzuty niekonstytucyjności art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. nie zasługują na uwzględnienie. Wprawdzie pozycja procesowa stron – tj. osoby występującej ze skargą o stwierdzenie przewlekłości postępowania i komornika, jako organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne – jest w jego ramach zróżnicowana (przynajmniej do pewnego stopnia), a orzeczenia zapadające w przedmiocie skargi są niezaskarżalne, jednakże ograniczenia te są uzasadnione – także na poziomie konstytucyjnym – szczególnym charakterem i funkcją analizowanej instytucji.

2. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinna być ocena charakteru prawnego skargi na przewlekłość postępowania, stanowiącej niewątpliwie dość specyficzną instytucję procesową, zarówno z punktu widzenia jej „pochodzenia”, jak i relacji do toczącego się postępowania w sprawie głównej. Według dominującego poglądu orzecznictwa i doktryny, postępowanie ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania ma charakter wypadkowy (incydentalny) i *quasi*-kontrolny w stosunku do postępowania w sprawie głównej, któremu zarzut przewlekłości jest stawiany. Wskazuje na to zarówno sposób unormowania właściwości sądu kompetentnego do rozpoznania skargi, którym jest sąd „przełożony” nad sądem, w którym toczy się to postępowanie lub innym organem prowadzącym je (art. 4

u.s.p.p.), czy też ograniczenie możliwości wniesienia skargi do okresu, w którym toczy się postępowanie główne.

Powyższe stanowisko opiera się na założeniu, że celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest samo stwierdzenie faktu przewlekłości i ewentualne zasądzenie odpowiedniego odszkodowania, ale wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu (zob. przykładowo postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 16 marca 2006 r., sygn. akt III SPP 9/06; 17 listopada 2005 r., sygn. akt IV CSP 1/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 162/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06; 26 lipca 2006 r., sygn. akt III SPP 30/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt III SPP 42/06; 7 czerwca 2006 r., sygn. akt III CSP 1/06). Skarga na przewlekłość postępowania ma zapewnić szybką reakcję sądu na trwającą zwłokę (zob. uchwałę SN z 16 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04; postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06), przy czym zwłoka ta ma trwać także w dacie orzekania o przewlekłości przez sąd przełożony, gdyż „uwzględnienie skargi ma spełnić przypisaną jej funkcję wymuszenia nadania takiego biegu sprawie sądowej, który umożliwi sprawne ukończenie w niej postępowania” (zob. postanowienia SN z: 26 lipca 2006 r., sygn. akt III SPP 30/06; 16 marca 2006 r., sygn. akt III SPP 9/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt III SPP 42/06). W tym ujęciu skarga na przewlekłość pełni przede wszystkim funkcję dyscyplinującą sąd rozpoznający sprawę na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lutego 2005 r., III SPP 19/05; 16 marca 2006 r., sygn. akt III SPP 9/06; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 162/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06). Stanowisko doktryny odnośnie do celu postępowania ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania jest zasadniczo zbieżne z poglądami Sądu Najwyższego. Wskazuje się bowiem, że podstawowym celem tego postępowania jest wymuszenie sprawnego rozpoznania sprawy (zob. przykładowo: M. Krakowiak, *Charakter prawny skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania cywilnego*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 15, s. 838; M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, tom XIII, s. 408).

W konsekwencji, w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się, że po prawomocnym zakończeniu postępowania, którego dotyczy przewlekłość, kwestia

zlikwidowania opieszłości sądu oraz spowodowania nadania sprawie właściwego biegu staje się bezprzedmiotowa (zob. postanowienia SN z: 17 listopada 2005 r., sygn. akt IV CSP 1/05; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06). Bezprzedmiotowe jest również rozpoznanie żądania o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej, gdyż wydanie takiego orzeczenia – w sytuacji, gdy zapobieżenie przewlekłości stało się zbędne – nie jest celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania (zob. postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; zob. jednak uchwałę SN z 9 stycznia 2008 r., sygn. akt III SPZP 1/07). Przyjmuje się wreszcie, że zakończenie postępowania przez wydanie orzeczenia oznacza, że wniesienie skargi na przewlekłość postępowania odniosło skutek, a wskazany wyżej cel tej instytucji został osiągnięty (zob. postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 162/05; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06).

3. Już w świetle dotychczasowych rozważań oraz nakreślonych wyżej celów i specyfiki postępowania o stwierdzenie przewlekłości postępowania, nie sposób podzielić tezy skarżącego o niezgodności art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p., czy też jakichkolwiek innych przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania normujących prawa i obowiązki stron tego postępowania – tj. podmiotu wnoszącego skargę i organu prowadzącego postępowanie główne (sądu, prokuratora, komornika) – z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Pomijając w tym miejscu wątpliwości co do tego, czy wszystkie podniesione zarzuty rzeczywiście dotyczą bezpośrednio wskazanych wyżej przepisów (zob. przykładowo skarga, s. 16, pkt 3 lit. c-e), czy art. 32 Konstytucji może być samodzielną podstawą kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (zob. np. wiodące w tym zakresie postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01), oraz czy właściwym wzorcem kontroli powinien być w tym wypadku zakaz dyskryminacji, zasada równości wobec prawa czy też prawo do sądu w kontekście stanowiącej jego komponent tzw. zasady „równości broni”, należy stwierdzić, że wskazane grupy adresatów nie stanowią podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, co mogłoby uzasadniać stosowanie



w całej rozciągłości wymagań konstytucyjnych wynikających z zasad równości w prawie i równego traktowania. Nie sposób w tym kontekście ograniczyć się do stwierdzenia, że jedyną cechą istotną, jaką należałoby brać pod uwagę przy rekonstruowaniu porównywanych grup adresatów, jest przymiot strony postępowania ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania. Ze względu na charakter tego postępowania konieczne jest bowiem uwzględnienie zróżnicowania pozycji prawnej tych podmiotów – jako uczestnika i prowadzącego – w postępowaniu w sprawie głównej, w której opieszałość działania organów procesowych jest zarzucana.

4. Argumenty odwołujące się do specyfiki i charakteru prawnego postępowania wszczętego wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania wskazują również na bezzasadność zarzutów skarżącego, dotyczących rzekomej sprzeczności art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. z art. 77 ust. 2, wyrażającym zakaz zamykania drogi sądowej oraz art. 45 ust. 1, wyrażającym prawo do sądu, w zakresie odnoszącym się do prawa dostępu do sądu (zob. niżej, pkt III.2.3.5 stanowiska), a także właściwego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (zob. niżej, pkt III.2.3.6 stanowiska). Odrębnym zagadnieniem jest prawidłowość i precyzja (adekwatność) wskazanego w tym kontekście przedmiotu kontroli (zob. niżej, pkt III.2.3.7 stanowiska).

5. Zarzuty dotyczące ograniczenia dostępu do sądu wymagają oceny w dwojakiej perspektywie: po pierwsze – w kontekście sposobu wstąpienia do postępowania o stwierdzenie przewlekłości postępowania, na prawach strony, komornika prowadzącego postępowanie egzekucyjne, wobec którego zarzut przewlekłości został sformułowany; a po drugie – w związku z brakiem możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia w przedmiocie przewlekłości postępowania, stanowiącym konsekwencję jego prejudycjalnego charakteru, w ewentualnym postępowaniu o wynagrodzenie wyrządzonej w ten sposób szkody.

W pierwszym aspekcie zarzuty skarżącego należy uznać za całkowicie bezzasadne. Przepisy art. 10 u.s.p.p. gwarantują komornikowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne, względnie Skarbowi Państwa w wypadku skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, rozpoznawczego *etc.*, możliwość zgłoszenia udziału w sprawie i wstąpienia do tego postępowania na prawach strony. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 u.s.p.p.: „Sąd właściwy do rozpoznania skargi zawiadamia

o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prezesa tego sądu, którego działanie lub bezczynność według twierdzeń skarżącego spowodowało przewlekłość postępowania, doręczając mu odpis skargi”, a „Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania prowadzonego przez komornika sądowego, sąd zawiadamia komornika oraz Skarb Państwa – prezesa tego sądu rejonowego, przy którym działa komornik, doręczając im odpis skargi”. Z kolei według art. 10 ust. 3 u.s.p.p.: „Skarbowi Państwa oraz komornikowi, w razie zgłoszenia udziału w sprawie, przysługują prawa strony w zakresie rozpoznania skargi”. Co więcej, organ prowadzący postępowanie, wobec którego sformułowany został zarzut przewlekłości, jest dysponentem akt sprawy, które podlegają przekazaniu sądowi rozpoznającemu skargę, i już z tego tytułu uzyskuje wiedzę o toczącym się postępowaniu kontrolnym. Specyfika jego pozycji prawnej polega też na tym, że może podjąć działania zmierzające do zakończenia przewlekłego postępowania, co będzie skutkowało brakiem możliwości merytorycznego rozpoznania skargi (*arg. ex art. 5 ust. 1 in fine u.s.p.p.*).

Za nieprzekonujące trzeba uznać również zarzuty dotyczące drugiego z wymienionych aspektów. Niezależnie od tego, że skutek prejudycjalny postanowienia stwierdzającego przewlekłość postępowania nie wynika z art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p., ale z art. 15 ust. 2 u.s.p.p. (zob. w tej kwestii niżej, pkt III.2.3.7 stanowiska), a sam zarzut odwołuje się do zdarzenia (przebiegu zdarzeń) o charakterze przyszłym i niepewnym, trzeba wskazać, że żaden przepis prawa nie ogranicza możliwości udziału komornika prowadzącego postępowanie egzekucyjne ze zwłoką, jako pozwanego w postępowaniu wszczętym powództwem o wynagrodzenie wyrządzonej w ten sposób szkody. Istotnie, uprzednie prawomocne stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego upraszcza sytuację dowodową powoda w tym procesie, jednakże nie oznacza to swoistego automatyzmu w zakresie stwierdzenia odpowiedzialności komornika. Powód musi bowiem w dalszym ciągu, na zasadach ogólnych, udowodnić wystąpienie szkody i jej wysokość, a także istnienie adekwatnego związku przyczynowego między zdarzeniem sprawczym a szkodą. Wbrew stanowisku skarżącego, okolicznością nie pozbawioną znaczenia może okazać się również stwierdzenie lub brak winy po stronie komornika. Jeżeli bowiem przewlekłość postępowania ma charakter strukturalny, jest determinowana stopniem skomplikowania lub sposobem regulacji procedury egzekucyjnej *etc.* można rozważyć, czy komornik nie będzie dysponował

roszczeniem regresowym do Skarbu Państwa, który solidarnie odpowiada za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organu egzekucyjnego (art. 23 ust. 1 i 3 u.k.s.e.).

6. Za bezzasadne należy uznać również zarzuty skarżącego dotyczące sposobu ukształtowania procedury wszczynanej skargą na przewlekłość postępowania. Przemawia za tym kilka argumentów.

Po pierwsze – należy ponownie odwołać się do wspomnianego wyżej charakteru tego postępowania, jako procedury kontrolnej w stosunku do postępowania głównego, którego dotyczy zarzut przewlekłości. *In casu* przesądza to o szczególnej pozycji komornika, jako organu prowadzącego kontrolowane postępowanie egzekucyjne. W konsekwencji, nie może on korzystać z wszelkich uprawnień strony, charakterystycznych dla typowego postępowania rozpoznawczego – analogicznie, jak ma to miejsce np. w wypadku postępowania wszczynanego skargą na czynności komornika (por. art. 767 § 4 zd. 2 k.p.c.). Wprawdzie sąd rejonowy, rozpoznający skargę na czynności komornika działa jako sąd pierwszej instancji (zob. postanowienie SN z 21 maja 2010 r., sygn. akt III CZP 28/10), tym niemniej, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, „W postępowaniu przed sądem pierwszej instancji wszczętym na skutek skargi na postępowanie komornika, ustalające koszty egzekucji, komornik nie bierze udziału” (zob. uchwałę SN z 9 czerwca 1999 r., sygn. akt III CZP 16/99). Trzeba podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Prawo do sądu nie ma [...] bezwzględnie i absolutnie charakteru, stwarzającego uprawnionemu, w ramach każdej procedury i każdego typu postępowania, możliwość nieograniczonej ochrony swych praw na drodze sądowej (wyrok TK z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być w konsekwencji traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Nie istnieje więc jakiś jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych, te bowiem zawierają wskazania co do pewnych koniecznych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem. Gdyby przyjąć inne

założenie, można by zasadnie zakwestionować wszystkie odmienności i odrębności proceduralne, które występują w ramach postępowań cywilnych i karnych, a które przecież służą, najogólniej mówiąc, zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Na tym polega istota odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych, gdzie ceną większej efektywności i szybkości postępowania jest niejednokrotnie wprowadzenie silniejszych rygorów formalnych, bardziej dyscyplinujących zachowania stron, zawężających zakres dostępnych środków procesowych czy też zawężających zakres kontroli instancyjnej. Samo istnienie postępowań szczególnych i odrębnych nie może być więc traktowane *per se* jako podstawa do kwestionowania gwarancji konstytucyjnych. Należy bowiem dobitnie raz jeszcze podkreślić, że gwarancje konstytucyjne operują zestawem najbardziej podstawowych środków, od których zależy urzeczywistnienie sensu i znaczenia prawa do sądu, a w konsekwencji ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody ukształtowania procedur sądowych. Byłoby, bez wątpienia, nieuzasadnione przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, nakazu tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby – w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur – ten sam idealny, abstrakcyjny model postępowania (bo taki zresztą nie istnieje). Tak rozumiana spójność systemu prawnego nie miałaby swego oparcia konstytucyjnego” (wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04).

Po drugie – zasada jawności postępowania sądowego, odnoszona zresztą głównie do rozprawy sądowej (zob. wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02), nie ma charakter bezwzględny. Czynnością procesową, prowadzącą do rezultatu zbliżonego do „wysłuchania”, o którym wzmiankuje skarżący, może być również przedstawienie pisemnych wyjaśnień w sprawie (co zresztą w jego wypadku miało miejsce). Sytuacja taka na gruncie procedury cywilnej nie jest ewenementem: pisemność i pośredniość są wymieniane jako cechy typowe dla wielu postępowań nieprocesowych (np. postępowania rejestrowego). Pozycja procesowa komornika, jako podmiotu prowadzącego postępowanie egzekucyjne, jest w tym kontekście o tyle korzystna, że może on sporządzić takie wyjaśnienia niezwłocznie, dysponując jeszcze aktami postępowania egzekucyjnego, i przekazać je sądowi okręgowemu orzekającemu w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania. Także ze

względów czysto prakseologicznych teza o potrzebie rozbudowania instrumentarium prawnego przysługującego organowi prowadzącemu postępowanie główne w toku postępowania o stwierdzenie przewlekłości nie jest przekonująca. Przedmiotem tego ostatniego jest wyłącznie porównanie toku postępowania w konkretnej sprawie z wzorcem zachowań wyznaczonym przez bezwzględnie obowiązujące przepisy proceduralne. Ten aspekt postępowania w sprawie głównej może zaś zostać ustalony – przynajmniej co do zasady – na posiedzeniu niejawnym i bez udziału stron, wyłącznie w oparciu o dostępną sądowi dokumentację, tj. akta sprawy oraz pisemne wyjaśnienia złożone przez strony.

7. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że prawo do sądu – jakkolwiek ujmowane jako istotny element koncepcji demokratycznego państwa prawnego – nie jest postrzegane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sposób absolutny (zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). Trybunał podkreśla, że: „W wypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. [...] Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie [...] (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98).

Nawiązując do powyższych wypowiedzi Trybunału (i abstrahując od tego, czy zastrzeżenia skarżącego kierują się ku właściwemu przepisowi u.s.p.p.), należy podkreślić, że istnienie konstytucyjnie legitymowanego uzasadnienia dla wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu osoby pełniącej funkcję komornika w toku postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania wydaje się wręcz bezsporne. W analizowanym wypadku dochodzi bowiem do kolizji konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu uczestnika postępowania egzekucyjnego oraz komornika, jako organu prowadzącego to postępowanie. Sama procedura weryfikacji toku postępowania sądowego (w tym egzekucyjnego) jest ponadto ściśle związana z koniecznością ochrony porządku publicznego, dla którego sprawny

wymiar sprawiedliwości i system egzekucji sądowej jest jednym z podstawowych komponentów. Zważywszy na całokształt aksjologii konstytucyjnej, preferującej ochronę jednostki, sposób rozstrzygnięcia tej kolizji wydaje się przesądzony.

Na marginesie można wyrazić wątpliwość, czy preferowany przez skarżącego (i część doktryny) alternatywny model postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, jako postępowania odrębnego i autonomicznego w stosunku do postępowania, któremu zarzut przewlekłości jest stawiany (a w konsekwencji – postępowania podlegającego także konstytucyjnym gwarancjom dwuinstancyjności i zaskarżalności orzeczeń wydanych w I instancji, o czym będzie jeszcze mowa niżej, w pkt II.2.3.12 i II.2.3.13 stanowiska) stanowiłby skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC. Postępowanie o stwierdzenie przewlekłości wiązałoby się wówczas – w każdym wypadku – z przedłużeniem postępowania w sprawie głównej, a w razie uruchomienia kontroli instancyjnej bądź umożliwienia dochodzenia w jego ramach pełnej kompensaty szkody wyrządzonej przez zwłokę przedłużenie to mogłoby mieć charakter znaczący. Wystarczy wskazać, że w okresie, w którym toczy się sprawa ze skargi na przewlekłość, akta tego postępowania znajdują się w sądzie rozpoznającym skargę (art. 7 u.s.p.p.). Paremia *volenti non fit iniuria*, na którą powołuje się skarżący, nie rozwiązuje problemu – zwłaszcza w kontekście wymagań, jakie odnośnie do sprawności postępowania sądowego i skuteczności środka odwoławczego przeciwdziałającego jego opieszałości stawia orzecznictwo Trybunału strasburskiego. Teza, że wymienione wyżej korzyści równoważą czy też przeważają nad mankamentami rozwiązania alternatywnego, wydaje się czysto spekulatywna.

8. Niezależnie od poczynionych wyżej uwag co do *meritum*, zastrzeżenia budzi precyzja skarżącego co do wskazania przedmiotu kontroli w analizowanym zakresie. Treść art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. nie wydaje się adekwatna z punktu widzenia istoty problemu poddanego – w tym punkcie – rozwadze Trybunału Konstytucyjnego. O ile można zgodzić się z tezą, że przepisy te, zwłaszcza przy uwzględnieniu sposobu ich wykładni w orzecznictwie sądowym, normują kwestię zaskarżalności orzeczeń w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, o tyle przypisywanie im roli unormowań kompleksowo określających zasady wstąpienia na prawach strony oraz toku procedowania w tym postępowaniu jest pozbawione podstaw. Większość zarzutów podnoszonych w tej mierze przez

skarżącego powinna zostać skierowana w istocie ku art. 15 ust. 2, art. 10 u.s.p.p. bądź też art. 8 ust. 2 u.s.p.p. ujmowanych w związku z właściwymi przepisami kodeksu postępowania cywilnego, normującymi postępowanie zażaleniowe. Zastrzeżenia te potwierdzają po części zasadność wniosku o umorzenie postępowania we wskazanym wyżej zakresie.

9. Z przytoczonych wyżej względów trzeba stwierdzić, że przepisy art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. są zgodne z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

10. Trafnie wskazuje skarżący, że przepisy ustawy o skardze na przewlekłość postępowania nie przesadzają *explicite* problemu zaskarżalności postanowień w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania (zarówno stwierdzających istnienie takiej przewlekłości, jak i oddalające wniosek), a także zarządzeń przewodniczącego zapadłych w postępowaniu w przedmiocie tej skargi. W konsekwencji, zagadnienie to stało się przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć w orzecznictwie sądowym. Dominujący nurt judykatury, przede wszystkim w nawiązaniu do specyficznego celu i charakteru skargi na przewlekłość postępowania, opowiedział się za niezaskarżalnością wydawanych w tym przedmiocie postanowień, motywując to tym, że:

- postępowanie to nie ma samodzielnego przedmiotu, gdyż jest elementem postępowania co do istoty sprawy – zob. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 listopada 2004 r. (sygn. akt III SPP 42/04);
- przepisy ustawy o skardze na przewlekłość postępowania przewidują jednoinstancyjny tryb rozpoznawania takiej skargi, innymi słowy, przepisy tej ustawy, autonomicznie regulującej zasady i tryb jej rozpoznawania, nie przyznają stronie prawa do odwołania się (złożenia zażalenia) od decyzji sądu właściwego do jej rozpoznania na podstawie art. 4 tej ustawy – zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 1 kwietnia 2005 r. (sygn. akt SPK 19/05);
- skarga na przewlekłość jest *quasi*-zażaleniem, a postępowanie wywołane jej wniesieniem nie stanowi „nowej sprawy” – zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 24 sierpnia 2005 r. (sygn. akt V CNP 7/05);
- postępowanie ze skargi na przewlekłość ma charakter incydentalny, gdyż jego celem nie jest rozpoznanie „innej sprawy”, lecz przyspieszenie postępowania

w sprawie dotychczas rozpoznawanej, w związku z czym nie stosuje się do niego przepisów Konstytucji, przyznających prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz przewidujących dwuinstancyjność postępowania – zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2005 r. (sygn. akt III SO 19/05);

- postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, wydanym przez sąd skargę tę rozpoznający jako sąd pierwszej instancji. Postępowanie wszczęte na skutek skargi jest postępowaniem incydentalnym w toku postępowania cywilnego, którego skarga dotyczy, a tym samym postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość w postępowaniu cywilnym nie kończy postępowania w sprawie. Od postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania cywilnego nie przysługuje zażalenie niezależnie od tego, który sąd jest właściwy do jej rozpoznania stosownie do art. 4 u.s.p.p. – zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2005 r. (sygn. akt III SO 18/05);
- przepis art. 8 ust. 2 ustawy o skardze nie jest niezgodny z art. 176 Konstytucji, wymagającym dwuinstancyjności postępowania. Jest to bowiem wyjątek, który ustawa mogła wprowadzić (art. 78 Konstytucji), gdyż postępowanie, o które chodzi, nie rozstrzyga o odpowiedzialności karnej, a jedynie kontroluje, czy nie doszło do nieuzasadnionej zwłoki w badaniu odpowiedzialności (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 30 marca 2005 r. (sygn. akt II AKZ 92/05);
- czy też po prostu odwołując się do wcześniejszego, ustabilizowanego orzecznictwa – zob. postanowienia SN z: 4 lutego 2005 r. (sygn. akt III SO 1/05); 31 marca 2005 r. (sygn. akt IV KZ 9/05); 6 grudnia 2005 r. (sygn. akt III SO 24/05); 7 grudnia 2005 r. (sygn. akt III SPZP 2/05); 13 kwietnia 2006 r. (sygn. akt III SO 41/05) i 23 marca 2006 r. (sygn. akt III SO 5/06).

W judykaturze Sądu Najwyższego zostało zaprezentowane również odmienne stanowisko, według którego postępowanie ze skargi na przewlekłość ma charakter odrębny, a stronie przysługuje zażalenie (prawo zaskarżenia orzeczenia kończącego sprawę) do sądu wyższej instancji (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05). W sentencji uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że niedopuszczalna jest skarga o wznowienie postępowania od postanowienia kończącego postępowanie ze skargi na naruszenie prawa strony do



rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (w odpowiedzi na pytanie prawne sądu drugiej instancji, czy dopuszczalne jest wznowienie postępowania ze skargi zakończonego prawomocnym postanowieniem). Jednakże w uzasadnieniu – z powołaniem się na art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, a także art. 8 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji – wywiódł, że na postanowienie wydane w wyniku skargi na przewlekłość postępowania, będące w istocie postanowieniem sądu pierwszej instancji kończącym postępowanie w sprawie, przysługuje do sądu wyższej instancji zażalenie na podstawie art. 394 § 1 zdanie 1 k.p.c. W przywołanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że wprawdzie w sensie funkcjonalnym kwestia zarzutu przewlekłości postępowania ma zawsze charakter pochodny (wtórny) i zarazem incydentalny (wpadkowy) względem innego toczącego się postępowania w określonej sprawie (mającego charakter postępowania pierwotnego i podstawowego zarazem), tym niemniej, w sensie prawnoprosesowym, „postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania” ma jednak charakter postępowania odrębnego względem „postępowania w określonej sprawie”, którego ono dotyczy. Zdaniem Sądu Najwyższego, sformułowane w art. 8 ust. 2 ustawy o skardze odesłanie prawne w żadnym razie nie daje podstaw do utożsamiania skargi na przewlekłość postępowania z zażaleniem.

Zarysowaną rozbieżność w orzecznictwie przesądziła ostatecznie – na rzecz pierwszej z analizowanych opcji – uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 23 marca 2006 r. (sygn. akt III SPZP 3/05), w której stwierdzono, że: „Na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz. U. Nr 179, poz. 1843)” i której nadano moc zasady prawnej.

11. Korelatem oceny charakteru prawnego skargi na przewlekłość postępowania, determinującej m.in. niezaskarżalność postanowień w tym przedmiocie, są również rozstrzygnięcia dotyczące innych aspektów tego postępowania, m.in.:

- zakresu umocowania pełnomocnika ustanowionego w sprawie głównej – zob. postanowienie SN z 19 czerwca 2007 r. (sygn. akt IV CSP 1/07);

- niedopuszczalności wznowienia postępowania w sprawie o stwierdzenie przewlekłości postępowania – zob. uchwałę SN z 28 czerwca 2005 r. (sygn. akt III SPZP 1/05) i postanowienie SN z 19 stycznia 2006 r. (sygn. akt III SO 22/05);
- niedopuszczalności zaskarżenia postanowienia wydanego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – zob. postanowienie SN z 17 sierpnia 2005 r. (sygn. akt I CNP 3/05).

W tym kontekście należy ponownie podkreślić, że zarzuty skarżącego, jakkolwiek *prima facie* kierowane pod adresem konkretnych przepisów – tj. art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. – są w istocie przejawem szerszej zakrojonej krytyki, kontestującej określony, przyjęty przez ustawodawcę model postępowania ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania.

12. Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt II.5 stanowiska), ocena konstytucyjności przepisów normujących postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania została w istocie dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07). Trybunał stwierdził wówczas wprost: „Oceniając zgodność procedury skargi na przewlekłość postępowania z Konstytucją, należy mieć na uwadze, że w zdaniu pierwszym art. 78, ustanawia się zasadę zaskarżalności orzeczeń i decyzji, a w zdaniu drugim – przekazuje się określenie trybu zaskarżania, a także wyjątków od tej zasady, ustawie. Ustawa jest zatem właściwa do ukształtowania postępowania w sprawie zaskarżania rozstrzygnięć pierwszej instancji (zob. wyrok o sygn. SK 10/00). W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, zgodnie z którym ustanawianie wyjątków wobec prawa zaskarżenia musi przebiegać przy poszanowaniu kryteriów i wymagań ogólnie wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Musi więc znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być «konieczne w demokratycznym państwie», czyli szanować zasadę proporcjonalności (por. L. Garlicki, uwagi do art. 78 [w:] L. Garlicki, red. *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2007, t. V, s.10).

Wynika to wprost z brzmienia art. 78 Konstytucji. Norma ta nie ma znaczenia absolutnego, ponieważ zgodnie z jej treścią ustawa może przewidywać wyjątki od możliwości odwołania. Wyjątki te jednak muszą się mieścić w granicach swobody regulacyjnej, wyznaczonej m.in. zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)

i racjonalności ograniczenia (zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36).

Trybunał podziela pogląd wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie (szczególnie wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), iż konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

Ustawa z 17 czerwca 2004 r. ma na celu zagwarantowanie sprawności tego postępowania, a zatem urzeczywistnienie interesu publicznego, którego przesłanką są zarówno «bezpieczeństwo i porządek publiczny», jak i «prawa i wolności innych osób», wskazane w art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji. Uwzględniając skargę – co stanowi przesłankę zastosowania art. 12 ust. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 r. – sąd w myśl art. 12 ust. 2 tej ustawy «stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość». Rozstrzygnięcia tego dokonuje sąd przełożony w składzie trzech sędziów zawodowych. Dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia w sprawie przyznania sumy pieniężnej, o którym mowa w art. 12 ust. 4 tej ustawy, musiałoby prowadzić zarazem do zaskarżenia stwierdzenia przewlekłości, a tym samym pozbawiałoby ustawę jej dyscyplinującego znaczenia. Ustawa ta ma przecież służyć sprawności i szybkości postępowań sądowych, nie może zatem kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność.

Stworzone w przedmiotowej ustawie wyłączenie prawa do zaskarżenia znajduje zatem uzasadnienie w szczególnym charakterze postępowania, którego jest częścią.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w świetle art. 10 ust. 3 ustawy z 17 czerwca 2004 r. komornikowi przysługują prawa strony w zakresie rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania, a proces toczy się przed składem trzech sędziów zawodowych (art. 8 ust. 1 ustawy z 17 czerwca 2004 r.).

Z uwagi na powyższe, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, art. 12 ust. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 r. jest zgodny z art. 78 Konstytucji”.

Ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt K 17/07, jakkolwiek dotyczącym formalnie innego przepisu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, zachowują pełną aktualność w sprawie niniejszej.

13. Problem zaskarżalności orzeczeń wydawanych w kwestiach wpadkowych był już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 18 kwietnia 2005 r. (sygn. akt SK 6/05) Trybunał podkreślił, że zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania nie odnosi się do rozstrzygnięć incydentalnych. W innych orzeczeniach, wskazując na zakres zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał odróżnił czynności związane ze sprawowaniem przez sąd funkcji wymiaru sprawiedliwości oraz inne czynności. Zdaniem Trybunału, ocena konstytucyjności regulacji prawnych z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności dotyczy jedynie czynności związanych ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08). Związek pomiędzy art. 176 ust. 1 Konstytucji a działalnością judykacyjną sądów Trybunał potwierdził w innych orzeczeniach, wyrażając stanowisko, że wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności odnosi się wyłącznie do sytuacji, w których sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, nie zaś do wszystkich przypadków, kiedy wykonuje czynności z zakresu ochrony prawnej niebędące ostatecznym rozstrzygnięciem sporu (zob. wyroki TK z: 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; postanowienie z 9 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 207/05; inaczej wyrok TK z 3 lipca 2002 r., sygn. akt SK 31/01).

Podobne stanowisko w kwestii zakresu zastosowania wyrażane jest w doktrynie prawa, która wskazuje, że art. 176 ust. 1 Konstytucji odnosi się do całego postępowania, a nie tylko do indywidualnego orzeczenia wydanego w danym postępowaniu. Wskazana norma konstytucyjna odnosi się zatem tylko do orzeczeń dotyczących samej sprawy rozpoznawanej przed sądem, czyli przedmiotu postępowania cywilnego, dla którego zostało ono wszczęte. Jeśli więc chodzi o zaskarżalność innych postanowień sądu drugiej instancji, tj. postanowień rozstrzygających kwestie związane jedynie z tokiem postępowania w danej sprawie, bądź też mających charakter uboczny, to mogą być one objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 78 Konstytucji. Tym samym, art. 176 ust. 1 Konstytucji nie ma

w tym przypadku zastosowania (tak F. Zedler, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. Banaszczyk, Warszawa 2000, s. 383; podobnie T. Wiśniewski, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych* [w:] *Ars et usus. Księgą pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 326).

Rozstrzygające dla oceny postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jako postępowania jednoinstancyjnego są jednak ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07), w którym stwierdził on, że badana „ustawa reguluje instytucję skargi na przewlekłość postępowania służącą urzeczywistnieniu prawa do sądu, którego składnikiem jest rozpatrzenie sprawy – jak o tym stanowi art. 45 Konstytucji – «bez nieuzasadnionej zwłoki». Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki znajduje wyraz również w artykule 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [...]. Dla zagwarantowania realizacji tego prawa ustawodawca stworzył możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, której istota polega na sprawności i skuteczności tego środka, a także na tym, że jego zastosowanie nie może spowodować przedłużenia postępowania w sprawie objętej zarzutem przewlekłości. Z tych względów postępowanie w tym zakresie zostało ukształtowane w ustawie jako postępowanie jednoinstancyjne.

Za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość przemawia także jego akcesoryjny charakter. Jak trafnie zauważa w swoim piśmie Prokurator Generalny, postępowanie ze skargi skonstruowano jako «składnik toku sprawy głównej», ponieważ postępowanie to «winno mieć charakter kontrolny wobec sądu lub innego organu, któremu została zarzucona przewlekłość procedowania». Nie jest to postępowanie autonomiczne, ale – jak to zakładali twórcy ustawy z 17 czerwca 2004 r. – postępowanie incydentalne w ramach tego, które dotyczy istoty sprawy. Wskazuje na to również Sąd Najwyższy, stwierdzając, że «skarga na przewlekłość nie ma charakteru samodzielnego postępowania względem postępowania w określonej sprawie. Przed sądem rozpoznającym skargę na przewlekłość nie rozpoczyna się bowiem nowe samodzielne postępowanie. Jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do sprawy głównej. Sąd przełożony nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji,

do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu». Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Sądu Najwyższego, że przedmiot skargi na przewlekłość postępowania «nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania [...] przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym» (uchwała SN z 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05, OSNP nr 21-22/2006, poz. 341).

Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że w postępowaniu w sprawie skargi na przewlekłość, również w zakresie dotyczącym komornika, nie może mieć zastosowania zasada dwuinstancyjności”.

14. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 394<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. **są zgodne** z art. 78 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna