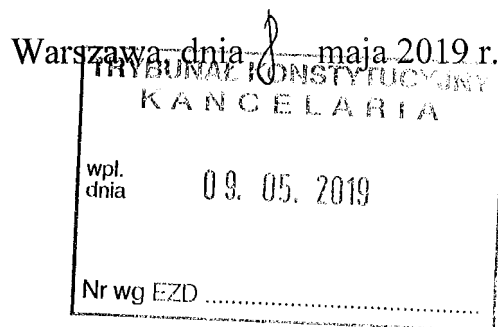




RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 18.2019

P 3/19



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Koninie, „czy brak uprawnienia sądu – w przepisach normujących tzw. postępowanie klauzulowe (artykuły od 776 do 795 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.; dalej jako «k.p.c.») – rozpoznającego wnioski wierzyciela o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu ustalającemu alimenty na rzecz małoletniego dziecka od jego rodzica, do badania rzeczywistego istnienia przesłanki faktycznej jaką jest «samotne wychowywanie dziecka» przez osobę wnioskującą o nadanie takiej klauzuli wykonalności, i która zarazem, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1851 ze zm.), stanowi dalszą, normatywną przesłankę do wypłaty świadczenia wychowawczego na dziecko – jest zgodny z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim brak takiego uprawnienia sądu może doprowadzać do kreowania fikcyjnych tytułów wykonawczych, opartych na fikcyjnych stanach faktycznych, a następnie do wypłaty świadczeń wychowawczych z naruszeniem zasad konstytucyjnych, tj. zasady ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa, zasady praworządności i sprawiedliwości społecznej, zasady rzetelności w działaniach instytucji publicznych, zasady pomocniczości oraz zasady szczególnej pomocy Państwa wobec rodzin niepełnych”, a także pytaniem ewentualnym, zadany na wypadek,

gdyby Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niekonstytucyjności we wskazanym wyżej zakresie, „[c]zy przepis art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c. jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z jej art. 2 i art. 71 ust. 1 i wynikającymi z tychże zasadami konstytucyjnymi (ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa, praworządności i sprawiedliwości społecznej, rzetelności w działaniach instytucji publicznych, pomocniczości i zasady szczególnej pomocy Państwa wobec rodzin niepełnych) w zakresie, w jakim zezwala na ustalenie w takim akcie notarialnym i tytule egzekucyjnym obowiązku alimentacyjnego względem małoletniego dziecka przez jego rodzica”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

**UZASADNIENIE**

Postanowieniem z dnia 2 listopada 2018 r. Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: Sąd pytający lub Sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone wyżej pytania prawne.

Sąd pytający rozpoznaje wniosek S S. (dalej też: wnioskodawczynie) o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu ustalającemu alimenty od ojca dziecka. W toku rozpatrywania tego wniosku Sąd „powziął wątpliwości co

do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzonymi z niej zasadami konstytucyjnymi polskiego systemu prawnego w zakresie wyrażonym w sentencji postanowienia” (pytanie prawne, s. 2).

Sąd pytający wskazuje, że z treści aktu notarialnego nie wynika w szczególności, czy matka dziecka jest osobą samotnie wychowującą dziecko oraz czy istnieją podstawy do ustalenia alimentów od drugiego rodzica w formie zobowiązania go do pokrywania w całości lub części kosztów utrzymania i wychowania dziecka w postaci pieniężnych świadczeń płatnych okresowo.

Sąd pytający stwierdza, że w drodze zwykłego procesu alimentacyjnego istnieje możliwość ustalania, na podstawie dopuszczalnych do wykorzystania w nim środków dowodowych, iż jedno z rodziców bardziej koncentruje się na osobistych staraniach w utrzymanie i wychowanie dziecka, oraz na ile określić w sposób kwotowy i pieniężny udział drugiego rodzica w alimentowaniu potrzeb dziecka. Takich możliwości dowodowych sąd jest całkowicie pozbawiony w sytuacji, gdy orzeka wyłącznie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu ustalającemu alimenty na małoletnie dziecko.

Sąd pytający zauważa, że w zwykłym trybie rozpoznawczym sąd ma kompetencje do przeciwdziałania tworzeniu fikcyjnych tytułów wykonawczych, podczas gdy rola tego samego organu władzy państwowej w postępowaniu klauzulowym jest mocno limitowana. Sąd „klauzulowy” nie może zwłaszcza dokonywać oceny istnienia i zasadności roszczenia wierzyciela ani obowiązku dłużnika stwierdzonych w tytule egzekucyjnym. „Takie zróżnicowanie roli sądów nie spełnia standardów zasady demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji i powinności zapewnienia w działaniu instytucji publicznych «rzetelności», co wynika z jej preambuły. Polski system prawny w analizowanym tu zakresie wydaje się być co najmniej niespójny” (pytanie prawne, s. 4).

Sąd pytający podnosi, że nieprzyznanie sądowi w postępowaniu klauzulowym legitymacji do badania rzeczywistych stosunków osobistych

i majątkowych między rodzicami dziecka może prowadzić do kreowania fikcyjnych tytułów wykonawczych z dalej idącymi konsekwencjami, także finansowymi. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2018 r., poz. 2134 ze zm., dalej: ustawa z 11 lutego 2016 r.), świadczenie wychowawcze na dane dziecko nie przysługuje, jeżeli osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało ustalone, na rzecz tego dziecka od jego rodzica, świadczenie alimentacyjne na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd.

Ustęp 2 art. 8 został dodany do przepisów ustawy z 11 lutego 2016 r. mocą art. 15 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U., poz. 1428; dalej: ustawa nowelizująca z 7 lipca 2017 r.). Intencją zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z 7 lipca 2017 r. było m.in. wyeliminowanie nieprawidłowości związanych ze składaniem niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka.

Wprowadzenie zmian do ustawy z 11 lutego 2016 r. bez jednoczesnego zapewnienia sądowi środków kontroli rzeczywistej podstawy tytułów egzekucyjnych w postaci aktów notarialnych, których treść strony mogą kształtować w sposób zupełnie dowolny – w ocenie Sądu pytającego – nie tylko nie usuwa problemu ewentualnych nadużyć i wymuszeń płatności świadczeń wychowawczych, ale prowadzi może do jeszcze większej „patologizacji” życia społecznego, ze szkodą dla stabilności i płynności finansowej Skarbu Państwa. „Zamierzone nie podejmowanie zatrudnienia lub podejmowanie zajęć zarobkowych <<na czarno>> przez tego rodzica, który poddał się egzekucji alimentów w akcie notarialnym na własne dziecko, a prowadzi wspólne z matką dziecka gospodarstwo rodzinne w formie typowego konkubinatu, powoduje także generowanie coraz większego długu publicznego w funduszu alimentacyjnym, liczącego już teraz miliardy złotych” (pytanie prawne, s. 5).

Obowiązujące uregulowania prawne – zdaniem Sądu pytającego – w sposób niekompletny realizują konstytucyjną zasadę pomocniczości i szczególnej ochrony rodzin niepełnych, która wynika z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Kategoria „rodziny niepełnej” w rozumieniu Konstytucji, która predestynuje do objęcia jej szczególną pomocą ze strony władz publicznych, nie może być rodziną „fikcyjnie niepełną”, w której konkubinat rodziców stanowi jej istotę, ukrywaną pod treścią pozornych dokumentów, niepodlegających państwowej kontroli, zwłaszcza wykonywanej przez sądy powszechne, które stać mają na straży praworządności w Polsce.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający wskazuje, że obowiązywanie regulacji o niepełnym charakterze daje podstawę do zakwestionowania jej zakresu, a jedną z ważnych funkcji demokratycznego państwa prawa jest skuteczne zwalczanie tych negatywnych zjawisk, które w skrajnym nasileniu mogą godzić w samo istnienie tego państwa.

Sąd pytający stwierdza, że bez wyposażenia sądów w stosowną kompetencję do badania rzeczywistej podstawy faktycznej tytułów egzekucyjnych w postaci aktów notarialnych ustalających alimenty na rzecz małoletnich dzieci, nie jest możliwe zapobieganie negatywnym zjawiskom społecznym i finansowym, szkodliwym dla demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Przytoczone powyżej argumenty mają uzasadniać wątpliwości Sądu pytającego co do zgodności zaskarżonego uregulowania z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający wyjaśnił, że przedstawione pytanie prawne wpływa w sposób bezpośredni na rozstrzygnięcie wniosku S S o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu. Sąd limitowany jest tu bowiem przede wszystkim wąskim zakresem działań jurysdykcyjnych, które wykluczają zarządzenie skrupulatnych czynności dowodowych o merytorycznym

charakterze. W rezultacie Sąd nie może przeciwdziałać próbom fikcyjnego tworzenia tytułu egzekucyjnego.

Uzasadnienie pytania prawnego ogranicza się do prezentacji tezy o niepełnym charakterze uregulowania zamieszczonego w artykułach od 776 do 795 k.p.c., które nie zawierają przepisu ustanawiającego kompetencję sądu do kontroli rzeczywistej podstawy tytułów egzekucyjnych w postaci aktów notarialnych ustalających alimenty na rzecz małoletniego dziecka.

W ewentualnej formie Sąd stawia pytanie co do zgodności z Konstytucją przepisu art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c. W ocenie Sądu pytającego, „[j]ego częściowe wyeliminowanie z polskiego porządku prawnego, w celu pozostawienia wyłącznie sądom do postępowania rozpoznawczego w zwykłym trybie procesowym spraw o alimenty na dziecko między jego rodzicami, pozwoli w sposób rzetelny analizować *in concreto* w każdym ze stanów faktycznych, czy i na ile urzeczywistniają się normatywne podstawy obowiązku alimentacyjnego na dziecko” (pytanie prawne, s. 7).

Uzasadnienie tego zarzutu zawarte jest w jednym – zacytowanym powyżej – zdaniu. Sąd pytający nie przedstawia odrębnej od odnoszącej się do zarzutu głównego argumentacji świadczącej o trafności tezy o konieczności częściowego wyeliminowania z porządku prawnego art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c. Nie wykazuje również, w jaki sposób przepis ten w zaskarżonym zakresie narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz zasady wywodzone z art. 2 ustawy zasadniczej.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. Tp 11/18, wezwał Sąd pytający do usunięcia braków pytania prawnego poprzez:

- 1) dokładne określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,

- 2) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie,
- 3) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

Wykonując powyższe zarządzenie, Sąd pytający – postanowieniem z dnia 30 stycznia 2019 r. – stwierdził, iż „kwestionuje zgodność z Konstytucją RP i zasadami konstytucyjnymi w pierwszej kolejności zespołu norm prawnych regulujących postępowanie klauzulowe, czyli przepisów od art. 776 do art. 795 k.p.c., zarzucając temu zespołowi norm, że pomijają prawo sądu rozpoznającego wnioski o nadanie klauzuli wykonalności na akt notarialny dotyczący alimentów na dziecko, do dochodzenia w tym postępowaniu rzeczywistego istnienia przesłanki faktycznej jaką jest «samotne wychowywanie dziecka» przez osobę wnioskującą o nadanie klauzuli wykonalności. Sąd w tej części kwestionuje zatem zaniechanie ustawodawcze i poddaje to pod szczególną formę kontroli konstytucyjnej Trybunału Konstytucyjnego.

W części ewentualnej Sąd kwestionuje zgodność z Konstytucją RP i zasadami konstytucyjnymi samego już przepisu art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c.”.

Uzupełniając brak pytania prawnego w zakresie sformułowania i uzasadnienia zarzutu, Sąd odwołał się do rozważań prawnych zawartych w uzasadnieniu swojego postanowienia z dnia 2 listopada 2018 r.

W odniesieniu do trzeciej kwestii wskazanej w zarządzeniu Pani Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający wyjaśnił, że jeżeli Trybunał na skutek przedstawionego pytania prawnego uznałby instytucję prawną z art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c. za niezgodną z Konstytucją, to wówczas Sąd pytający musiałby oddalić rozpatrywany wniosek S. S. o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu. W przeciwnym wypadku Sąd pytający orzekałby na

dotychczasowych zasadach, w ramach ograniczonej kognicji sądu w postępowaniu klauzulowym, i mógłby nadać taką klauzulę wykonalności.

Zakwestionowane w analizowanym pytaniu prawnym przepisy stanowią całą treść działu II, tytułu I, części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego zatytułowanego: „Tytuły egzekucyjne i klauzula wykonalności”.

Artykuł 777 § 1 pkt 4 k.p.c. ma natomiast następujące brzmienie:

„Tytułami egzekucyjnymi są: (...)

4) akt notarialny, w którym dłużnik poddał się egzekucji i który obejmuje obowiązek zapłaty sumy pieniężnej lub wydania rzeczy oznaczonych co do gatunku, ilościowo w akcie określonych, albo też wydania rzeczy indywidualnie oznaczonej, gdy w akcie wskazano termin wykonania obowiązku lub zdarzenie, od którego uzależnione jest wykonanie;”.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych przez Sąd pytający konieczne jest zbadanie dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Z normy tej wynika, że dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek:

- podmiotowej – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd,
- przedmiotowej – przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz



– funkcjonalnej – wskazującej związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd zadał pytanie prawne.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając w swoim orzecznictwie znaczenie tych przesłanek, szczególną uwagę zwracał na konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym przesłanki funkcjonalnej, sprawia ona bowiem niekiedy – w odróżnieniu od przesłanek podmiotowej i przedmiotowej – problemy interpretacyjne (zob. postanowienia: z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129, z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131 i z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. P 12/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 6). W związku z brzmieniem art. 193 ustawy zasadniczej kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym ma charakter kontroli konkretnej, ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącą się przed sądem pytającym. Dopuszczalne jest więc kwestionowanie w trybie pytań prawnych jedynie tych przepisów, których ocena przez Trybunał Konstytucyjny może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Przesłanka funkcjonalna determinuje zatem dopuszczalny przedmiot pytania prawnego, gdyż spełnienie tej przesłanki uzależnione jest od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny lub przepis prawa, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym – będzie zastosowany lub chociażby wywrze bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed tym sądem. Z tych względów przedmiotem pytania prawnego nie może być wątpliwość konstytucyjna dotycząca kwestii zauważonych niejako przy okazji, które nie mają żadnego związku z konkretną rozpatrywaną przez sąd sprawą (zob. postanowienie z dnia 11 października 2011 r., sygn. P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy jednak także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Zalicza się do nich m.in. niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie. Jednym z takich wymagań jest uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. (art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa o otpTK]). Wystąpienie choćby jednej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

W orzecznictwie konstytucyjnym (ukształtowanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.], ale zachowującym aktualność) wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać ów przepis za zgodny z tymi wzorcami kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerwania przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy

o TK z 1997 r. (zob. postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Trybunał Konstytucyjny jednolicie i konsekwentnie przyjmuje, że z nałożonego przez ustawodawcę na podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu wynika obowiązek przedstawienia właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów i to argumenty dostarczone przez ten podmiot mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. K 53/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 118).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego o wzorce kontroli niewskazane przez sąd pytający ani zdjąć z sądu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu, który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca

unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakresienia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy

założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych.

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym”) [*ibidem*; identycznie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534]. Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa

i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie w sprawie o sygn. SK 7/14, *op. cit.*).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. „Nie ulega wątpliwości, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 251).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada” (postanowienie z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70).

Analiza pytania prawnego w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że występuje w nim kumulacja ujemnych przesłanek procesowych sprzeciwiających się jego merytorycznemu rozpoznaniu.

Przede wszystkim Sąd pytający nie uzasadnił sformułowanych zarzutów i nie przedstawił argumentów ani dowodów na ich poparcie.

Na brak powyższy zwróciła już uwagę Pani Prezes Trybunału Konstytucyjnego, wzywając – zarządzeniem z dnia 5 grudnia 2018 r. – do usunięcia tego braku. Sąd pytający całkowicie zignorował to wezwanie, stwierdzając – w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2019 r. – że umotywowanie swojego stanowiska zawarł w uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 listopada 2018 r.

Pamiętać należy, że to obowiązkiem Sądu pytającego jest przywołanie przekonywających motywów pozwalających obalić domniemanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie pytania prawnego powinno zawierać rozważania na temat relacji niezgodności między kwestionowanym uregulowaniem i każdym powołanym wzorcem kontroli. Takich rozważań w analizowanym pytaniu prawnym brak. Sąd pytający ograniczył się – co należy podkreślić – jedynie do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego uregulowania z powołanymi wzorcami kontroli, ale nie zadał sobie trudu przedstawienia stosownej argumentacji świadczącej o zasadności prezentowanych twierdzeń.

Uzasadniając zarzut dotyczący artykułów od 776 do 795 k.p.c., Sąd pytający stwierdza, że brak możliwości badania – w toku rozpatrywania wniosku o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu ustalającemu alimenty na rzecz małoletniego dziecka od jego rodzica – rzeczywistego istnienia przesłanki faktycznej, jaką jest „samotne wychowywanie dziecka” przez osobę wnioskującą, może skutkować niezasadną wypłatą świadczenia wychowawczego na podstawie przepisów ustawy z 11 lutego 2016 r. Taka wypłata może z kolei powodować naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony interesów majątkowych Skarbu

Państwa, zasady praworządności i sprawiedliwości społecznej, zasady rzetelności w działaniach instytucji publicznych, zasady pomocniczości oraz zasady szczególnej pomocy Państwa wobec rodzin niepełnych.

Przedmiotem postępowania przed Sądem pytającym nie jest jednak kwestia wypłaty świadczenia wychowawczego na dziecko wnioskodawczyni. Materia dotycząca wypłaty takich świadczeń uregulowana jest w ustawie z 11 lutego 2016 r. W tym akcie prawnym określono przesłanki, których spełnienie warunkuje uzyskanie świadczenia. W ustawie tej zawarto również przepisy pozwalające zweryfikować spełnienie tych przesłanek. Przede wszystkim ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz jego wypłata następują na wniosek. Przedstawione w nim informacje składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Do wniosku dołącza się m.in. oświadczenia oraz dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (art. 13 ust. 1, 2a, 4). Jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia wychowawczego lub osoby pobierającej to świadczenie wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki nad dzieckiem, możliwe jest przeprowadzenie przez ośrodek pomocy społecznej rodzinnego wywiadu środowiskowego w celu weryfikacji tych wątpliwości, a także udzielenie przez taki ośrodek informacji o okolicznościach dotyczących sprawowania opieki nad dzieckiem (art. 15 ust. 1 i 2). Uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu oraz nieudzielenie wyjaśnień co do okoliczności nim objętych uzasadniają odmowę przyznania prawa do świadczenia wychowawczego (art. 23 ust. 1). Do rozpoznawania spraw związanych z nabyciem prawa do świadczenia wychowawczego, które nie zostały uregulowane w ustawie z 11 lutego 2016 r., stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

W przypadku zidentyfikowania przez ustawodawcę niepożądanych zjawisk, związanych z ubieganiem się i przyznawaniem świadczenia wychowawczego, możliwe będzie wprowadzenie dodatkowych mechanizmów



kontroli w drodze nowelizacji ustawy z 11 lutego 2016 r., podobnie jak to uczyniono ustawą nowelizującą z 7 lipca 2017 r.

Wskazana przez Sąd pytający możliwość występowania nieprawidłowości przy ubieganiu się o wypłatę świadczenia wychowawczego, podejmowania zajęć zarobkowych „na czarno” przez rodzica, który poddał się egzekucji alimentów w akcie notarialnym, lub generowania coraz większego długu publicznego w funduszu alimentacyjnym, nie ma bezpośredniego związku z konkretnym rozpatrywanym wnioskiem i dotyczy kwestii zauważonych niejako przy okazji.

Sąd pytający używa ogólnych stwierdzeń o wątpliwościach co do zgodności z Konstytucją „polskiego systemu prawnego w zakresie wyrażonym w sentencji postanowienia” oraz o realizowaniu przez obowiązujące uregulowania „w sposób niekompletny” zasady pomocniczości i szczególnej ochrony rodzin niepełnych. Sąd nie przedstawia natomiast żadnych argumentów świadczących o tym, że nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu ustalającemu alimenty na rzecz małoletniego dziecka, bez sprawdzenia, czy wnioskodawczyni jest osobą samotnie wychowującą dziecko, w sposób bezpośredni naruszy, wynikający z art. 71 ust. 1 Konstytucji, nakaz szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodzin niepełnych oraz wskazane w pytaniu prawnym zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Sąd pytający ograniczył się do wyrażenia własnego przekonania o niezgodności zaskarżonego uregulowania z Konstytucją. Uwagi swoje odniósł jednak do sytuacji prawnej, jaka potencjalnie powstanie w przypadku ubiegania się przez wnioskodawczynię o przyznanie świadczenia wychowawczego na podstawie przepisów ustawy z 11 lutego 2016 r. Pytanie prawne nie zawiera natomiast właściwego uzasadnienia zarzutu dotyczącego artykułów od 776 do 795 k.p.c. i argumentów prowadzących do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonego uregulowania.

W odniesieniu do zarzutu postawionego „w ewentualnej formie” Sąd pytający ogranicza się do postawienia tezy, że częściowe wyeliminowanie

z polskiego porządku prawnego art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c. „pozwoli w sposób rzetelny analizować *in concreto* w każdym ze stanów faktycznych, czy i na ile urzeczywistniają się normatywne podstawy obowiązku alimentacyjnego na dziecko”. Tezy tej jednak zupełnie nie uzasadnia i nie wykazuje niezgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi w pytaniu konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

Drugą przesłanką sprzeciwiającą się merytorycznemu rozpoznaniu głównego zarzutu jest kwestia określonego w nim przedmiotu kontroli. Sąd pytający uznaje kwestionowaną regulację od art. 776 do art. 795 k.p.c. za niepełną w świetle powołanych standardów konstytucyjnych. Można zatem wywodzić, że formułuje on zarzut pominięcia prawodawczego.

Na marginesie należy zauważyć, że wniosek taki budzi pewne wątpliwości. Sąd pytający stwierdza bowiem w punkcie 1 postanowienia z dnia 30 stycznia 2019 r., że w części dotyczącej przepisów od art. 776 do art. 795 k.p.c. „kwestionuje zatem zaniechanie ustawodawcze”. Zarzut wobec art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c. Sąd sformułował natomiast jako ewentualny, „gdyby Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności w zakresie zaniechania ustawodawczego”.

Wydaje się, że twierdzenie przez Sąd pytający o kwestionowaniu „zaniechania ustawodawczego” wynika z niezrozumienia przyjmowanego w orzecznictwie trybunalskim oraz doktrynie znaczenia tego pojęcia i używanie go przez Sąd jako synonimu pojęcia „pominięcie prawodawcze” (ustawodawcze). Uznanie, że Sąd pytający, mając świadomość, iż zaniechania prawodawcze nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego, z rozmysłem formułuje taki zarzut, powinno skutkować automatycznym jego odrzuceniem, bez szerszej analizy.

W niniejszym stanowisku przyjęto, że posłużenie się przez Sąd pytający terminem „zaniechanie ustawodawcze” jest wynikiem błędu, a rzeczywistą intencją było sformułowanie zarzutu pominięcia ustawodawczego. Nie przypisano także przesądzającego charakteru faktowi skierowania zarzutu wobec

regulacji stanowiącej cały dział Kodeksu postępowania cywilnego przy równoczesnym braku wskazania jednostki redakcyjnej tego aktu prawnego o zbyt wąskim zakresie unormowania.

Rozstrzygnięcie tego, czy faktycznie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym i dopuszczalna jest merytoryczna ocena sformułowanego w pytaniu zarzutu, może nastąpić – co należy przypomnieć – po ustaleniu:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym uregulowaniu i materii w niej uwzględnionej;
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez autora pytania prawnego;
- przypadkowości (nieintencjonalności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym uregulowaniu materii wskazanej przez pytającego.

Analizowane pytanie prawne zostało zadane na kanwie rozpatrywanego przez Sąd pytający wniosku o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu.

Postępowanie o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności, nazywane również postępowaniem klauzulowym, jest pierwszym etapem szeroko rozumianego postępowania egzekucyjnego. Nadawanie klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym albo innym aktom, którym taka klauzula może zostać nadana, zostało unormowane w art. 776 – 792 i art. 795 k.p.c. (przepisy art. 793 i art. 794 k.p.c. nie normują postępowania klauzulowego, uregulowane są w nich bowiem postępowania, po których przeprowadzeniu wyjątkowo dopuszczalne jest wydanie kolejnego egzemplarza tytułu wykonawczego, który powstał już wcześniej). Przedmiotem badania w postępowaniu klauzulowym jest przede wszystkim okoliczność, czy został wystawiony akt odpowiadający wymaganiom przewidzianym w przepisach dla tytułu egzekucyjnego albo inny akt, któremu przepisy ustawy nie nadają wprawdzie waloru tytułu egzekucyjnego, jednakże akt ten, po nadaniu mu klauzuli wykonalności, staje się tytułem wykonawczym. Ponadto sąd w tym postępowaniu powinien stwierdzić, czy dopuszczalne jest

wszczęcie egzekucji na rzecz określonej osoby (występującej w postępowaniu klauzulowym w charakterze wierzyciela) i przeciwko określonej osobie (będącej w postępowaniu klauzulowym dłużnikiem). Najczęściej są to osoby wymienione jako wierzyciel i dłużnik w tytule egzekucyjnym, w pewnych wypadkach możliwe jest jednak nadanie klauzuli wykonalności na rzecz osoby lub przeciwko osobie niewymienionej w tytule egzekucyjnym (art. 778<sup>1</sup> – 780, art. 787, art. 788, art. 789 k.p.c.). W postępowaniu o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności badaniu podlegają zatem przede wszystkim zagadnienia proceduralne, związane z istnieniem niewadliwego tytułu egzekucyjnego albo innego aktu, któremu może zostać nadana klauzula wykonalności. Ponadto sąd przed nadaniem klauzuli wykonalności powinien zbadać, czy przedstawiony mu akt nadaje się do wykonania w drodze egzekucji, a zatem czy zasądza (a w przypadku aktów pozasądowych – ustala) określone świadczenie. Rozpoznawanie natomiast zagadnień merytorycznych ma w postępowaniu klauzulowym charakter wyjątkowy i wiąże się zazwyczaj z koniecznością przedstawienia przez wierzyciela odpowiedniego dokumentu (art. 786, art. 787, art. 788, art. 789 k.p.c.). Regułą bowiem jest, iż zagadnienia materialnoprawne związane z przymusowym wykonaniem świadczenia zostają rozstrzygnięte z chwilą powstania tytułu egzekucyjnego. Dalsze badanie tych zagadnień jest w wielu sytuacjach możliwe, jednakże nie powinno być prowadzone przy nadawaniu klauzuli wykonalności. Postępowanie klauzulowe nie stanowi bowiem kontynuacji postępowania rozpoznawczego, a w przypadku pozasądowych tytułów egzekucyjnych nie może być uważane za jego namiastkę. Odmienne zostały ukształtowane przez ustawodawcę postępowania służące rozpoznaniu stosunków materialnoprawnych, odmiennie zaś te, które służą rozstrzygnięciu kwestii proceduralnych. W przypadku tych ostatnich postępowań, do których zaliczyć należy postępowanie klauzulowe, obowiązuje szybkość i formalizm, a wyznaczanie jawnych posiedzeń sądowych należy do wyjątków (art. 766). W konsekwencji rozpoznawanie we wskazanych postępowaniach złożonych

zagadnień materialnoprawnych jest – co do zasady – niedopuszczalne (zob. J. Jankowski, wprowadzenie do działu II Tytuły egzekucyjne i klauzula wykonalności, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2019 r., System Informacji Prawnej Legalis, tezy 1 – 3).

W świetle przedstawionej charakterystyki postępowania klauzulowego badanie w jego toku przesłanki faktycznej do ustalenia alimentów, jaką jest „samotne wychowywanie dziecka” przez osobę wnioskującą o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, stanowiłoby wyłom w przyjętym modelu tego postępowania. Jak wskazano wyżej, badaniu w nim podlegają przede wszystkim zagadnienia proceduralne i nie może być ono uważane za namiastkę postępowania rozpoznawczego. Występuje istotna jakościowa odmienność materii uregulowanej w artykułach od 776 do 795 k.p.c. od tej, której unormowania w procedurze rozpatrywania wniosku o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu oczekuje Sąd pytający.

Nie sposób także stwierdzić, że na poziomie Konstytucji istnieje nakaz uregulowania omawianej materii w sposób wskazany przez Sąd pytający. Sąd ten odwołuje się do zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji oraz do zasady szczególnej pomocy władz publicznych dla rodzin niepełnych. Ich naruszenie wiąże jednak z potencjalnymi nieprawidłowościami przy przyznawaniu i wypłacie świadczenia wychowawczego na podstawie przepisów ustawy z 11 lutego 2016 r. Takie konsekwencje mogą świadczyć o brakach procedury kontrolnej zawartej w tej ustawie, a nie o istnieniu konstytucyjnie uzasadnionej konieczności uzupełnienia przepisów regulujących postępowanie klauzulowe o normę wskazaną przez Sąd pytający. Innymi słowy, powołane w pytaniu prawnym jako wzorce kontroli normy konstytucyjne nie wymagają ukształtowania postępowania klauzulowego z uwzględnieniem zakresu uprawnień oczekiwanych przez Sąd pytający.

Rezygnacja z badania w toku rozpatrywania wniosku o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu istnienia przesłanek faktycznych do ustalenia alimentów wynika z celowego i świadomego działania ustawodawcy. Ograniczenie to służy sprawnemu przebiegowi postępowania klauzulowego, w którym, przy spełnieniu wymogu szybkości, rozstrzygane są głównie kwestie proceduralne. Brak jest zatem przesłanek do przyjęcia, że pominięcie w artykułach od 776 do 795 k.p.c. materii wskazanej przez Sąd pytający jest wynikiem przypadkowości decyzji ustawodawcy.

Zasadne jest tym samym uznanie, że określony w głównym zarzucie zakres zaskarżenia odnosi się do zaniechania ustawodawczego, pozostającego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Na zakończenie wypada przypomnieć, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. To rolą Sądu pytającego było wykazanie jakościowej tożsamości materii pominiętej w zaskarżonym uregulowaniu i materii w niej uwzględnionej, konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez Sąd oraz przypadkowości decyzji ustawodawcy w kwestionowanym zakresie. Wymogów tych Sąd pytający nie spełnił.

Dlatego postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o otpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Kobeci Hernand*  
Kastępca Prokuratora Generalnego