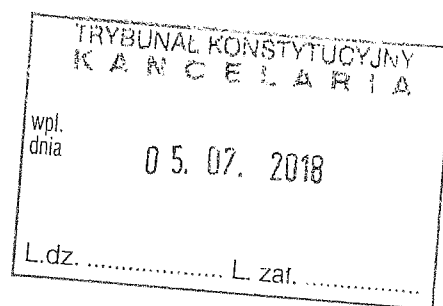




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 21/17
BAS-WPTK-2642/17

Warszawa, 5 lipca 2018 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego Warszawy Pragi-Południe w Warszawie, I Wydział Cywilny z 3 października 2017 r. (sygn. akt P 21/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 767^{3a} zdanie 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje skargi na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na czynności komornika sądowego, **jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

Ponadto, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty pytającego sądu

1. Przedmiotem kontroli jest art. 767^{3a} zdanie 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.) w brzmieniu następującym: „Skarga na postanowienie referendarza sądowego przysługuje w przypadkach, w których na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Wniesienie skargi nie powoduje utraty mocy przez zaskarżone postanowienie referendarza sądowego. Sąd rozpoznaje skargę w składzie jednego sędziego, jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu. Rozpoznając skargę, sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza sądowego utrzymuje w mocy albo je zmienia”.

2. Pytanie prawne leżące u podstaw analizowanej sprawy zostało sformułowane w związku z postępowaniem toczącym się przed Sądem Rejonowym dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie, I Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający) w sprawie o sygn. akt . Postępowanie to dotyczy postanowienia Referendarza Sądowego przy Sądzie Rejonowym dla Warszawy Praga Południe, który rozstrzygając skargę dłużnika W M na czynności Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w P podjęte w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na wniosek wierzycieli T P, J P oraz M S uchylił zaskarżone czynności. Skargę na to postanowienie wnieśli wierzyciele. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym sąd pytający, działając na podstawie art. 398²² § 5 w zw. z art. 767^{3a} zdanie 1, art. 767⁴ § 1 oraz art. 13 § 2 k.p.c., powinien odrzucić skargę wierzycieli jako niedopuszczalną. Sąd pytający powziął jednak wątpliwości co do zgodności art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza sądowego nie przysługuje skarga” z art. 45 ust. 1 oraz 78 Konstytucji i wobec tego skierował na podstawie art. 193 Konstytucji pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, które rozpoczęło postępowanie w niniejszej sprawie.

3. Zdaniem sądu pytającego, regulacja ustawowa, zgodnie z którą referendarz sądowy wydaje ostateczną decyzję w sprawie inicjowanej skargą na czynności komornika, jest nie do pogodzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sąd pytający stoi na uznanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisku, że referendarz sądowy ani nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ani nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Powierzenie referendarzowi rozstrzygania określonej sprawy nie realizuje w związku z tym podmiotowego prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo to może być zrealizowane dopiero przez umożliwienie poddania orzeczenia referendarza kontroli ze strony sądu. Brak możliwości takiej kontroli ze swej istoty narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza sądowego nie przysługuje skarga” stoi także w sprzeczności z art. 78 Konstytucji, który gwarantuje każdej ze stron możliwość zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. W tym kontekście sąd pytający wskazuje, że istotą pytania prawnego nie jest zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania, ale ocena dopuszczalności sprawowania przez referendarzy sądowych nadzoru nad organami egzekucyjnymi bez możliwości kontroli rozstrzygnięć referendarzy przez sąd, co narusza istotę prawa podmiotowego wskazanego w art. 78 Konstytucji. Prawa wynikające z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego i mogą one doznawać ograniczeń. Dostatecznym uzasadnieniem dla takich ograniczeń nie mogą być jednak, zdaniem sądu pytającego, korzyści, jakie płyną z przyspieszenia postępowania dotyczącego nadzoru nad organami egzekucyjnymi.

II. Analiza formalnoprawna

1. Przedstawione pytanie spełnia jedynie częściowo wynikające z art. 193 Konstytucji przesłanki formalne dopuszczalności związane ze specyfiką instytucji pytania prawnego jako jednego ze sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z art. 193 Konstytucji wynika, że:

- pytanie prawne może być zadane wyłącznie przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt

P 12/08,), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03) - tzw. przesłanka podmiotowa;

- przedmiotem pytania prawnego może być zgodność każdego aktu normatywnego (a więc aktu zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym; por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99) z przepisami, które mają wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli (w zależności od sytuacji, mogą to być przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy; por. np. postanowienie TK z 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08) – tzw. przesłanka przedmiotowa;

- od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (por. np. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 oraz z 15 kwietnia 2007 r., sygn. akt P 26/07); w orzecznictwie TK wskazywano przy tym, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie przepis (proceduralny, materialnoprawny lub kompetencyjny), który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepis który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. ww. postanowienie TK w sprawie o sygn. akt P 12/08 i postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06 oraz 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10) - tzw. przesłanka funkcjonalna.

Istota związku między postępowaniem prowadzonym przez sąd pytający a postępowaniem zainicjowanym pytaniem prawnym powinna polegać zatem na tym, że sąd pytający nie mógłby rozstrzygnąć sprawy bez uzyskania odpowiedzi dotyczącej konstytucyjności przepisu będącego przedmiotem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 14 grudnia 2004 r., sygn. akt P 32/02, 26 maja 2008 r., sygn. akt P 14/05, 5 kwietnia 2017 r. sygn. akt P 17/16, 25 maja 2017 r. sygn. akt P 43/13). Znaczenie przesłanki funkcjonalnej jest podkreślone w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), zgodnie z którym pytanie prawne powinno wyjaśniać, „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą [...] zostało przedstawione”,

2. Spełnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej w niniejszej sprawie jest bezsporne. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej budzi natomiast istotne wątpliwości ze względu na zakres, w jakim sąd pytający wnosi o zbadanie konstytucyjności art. 767^{3a} zd. 1 k.p.c. Sąd pytający wniósł o zbadanie, czy przepis ten jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 Konstytucji „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza sądowego nie przysługuje skarga”. Tak sformułowane pytanie prawne implikuje konieczność zbadania zgodności z powołanymi przez sąd pytający wzorcami konstytucyjnymi wszystkich przypadków, w których w postępowaniu egzekucyjnym na orzeczenie referendarza sądowego nie przysługuje skarga. Jest to ponad dwadzieścia przypadków, o różnym charakterze prawnym, różnej materii rozstrzygnięcia oraz różnym schemacie proceduralnym. W niektórych z nich rozstrzygnięcie referendarza dotyczy praw i obowiązków dłużnika, wierzyciela lub innych osób (np. wyznaczenie kuratora dla dłużnika nieznanego z miejsca pobytu – art. 802 k.p.c., zgody na wydzierżawienie zajętej nieruchomości – art. 936 k.p.c., utrzymania w mocy służebności gruntowej na sprzedawanej nieruchomości – art. 1001 k.p.c.). W innych orzeczenia referendarza mają niewątpliwie charakter wypadkowy i akcesoryjny w stosunku do głównego toku postępowania, odnosząc się do czysto proceduralnych i technicznych aspektów egzekucji (np. określenie trybu wyszukania nabywcy z wolnej ręki nieruchomości – art. 1013³ § 1 *in fine* k.p.c., skierowanie egzekucji z nieruchomości do trybu zwykłego w razie stwierdzenia braku przesłanek dla egzekucji uproszczonej – art. 1013⁵ § 4 k.p.c.). Zbadanie zgodności art. 767^{3a} zd. 1 k.p.c. w takim zakresie, w jakim wniósł o to sąd pytający, wymagałoby odrębnej analizy każdego z przypadków orzeczenia wydawanego przez referendarza, od którego na podstawie badanego przepisu nie przysługuje skarga do sądu. Każdy z tych przypadków jest bowiem inny zarówno, jeżeli chodzi o materię rozstrzygnięcia, jak również jego proceduralne usytuowania w toku postępowania egzekucyjnego. Badanie takie musiałoby ustalić m.in. czy dane rozstrzygnięcie referendarza dotyczy „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, czy orzeczenie to ma charakter pierwszoinstancyjny w rozumieniu art. 78 Konstytucji, czy materia rozstrzygnięcia może być poddana kontroli sądu w ramach innego postępowania niż skarga na postanowienie referendarza, czy poddanie danego rozstrzygnięcia kontroli sądu jest niezbędną przesłanką sprawiedliwości proceduralnej postępowania egzekucyjnego jako całości itd. Nie da się bowiem *a limine* wykluczyć, że wyłączenie możliwości

sądowej weryfikacji orzeczeń referendarza jest sprzeczne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi jedynie w niektórych przypadkach, w pozostałych zaś np. ze względu na charakter sprawy, której dotyczy rozstrzygnięcie jest z nimi zgodne. Co jednak kluczowe w perspektywie oceny dopuszczalności pytania prawnego, tak wskazany zakres kontroli zbliżałby niniejsze postępowanie do kontroli abstrakcyjnej, oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku i kontekstu, w jakim sąd stosuje (będzie stosował) zakwestionowany przepis.

Tak szerokie badanie konstytucyjności art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. nie jest konieczne z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Sprawa tocząca się przed sądem pytającym dotyczy wyłącznie problemu dopuszczalności wniesienia skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie rozstrzygnięcia skargi na czynności komornika (art. 767 k.p.c.). Tylko w tym zakresie realizacja przesłanki funkcjonalnej z art. 193 Konstytucji została wystarczająco wykazana przez sąd pytający. Rozstrzygnięcie o dopuszczalności wniesienia skargi na postanowienie referendarza rozstrzygające skargę na czynności komornika wymaga zastosowania art. 767^{3a} k.p.c., jako przepisu, który pośrednio określa zakres dopuszczalności wniesienia skargi inicjującej postępowanie przed sądem pytającym. Dopuszczalność zastosowania środka zaskarżenia w postępowaniu cywilnym zależy od istnienia przepisu, który stanowi, że od danego rodzaju orzeczenia przysługuje środek zaskarżenia (zob. np. K. Markiewicz w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, t. II Warszawa 2016, art. 398²², Nb 4). W zakresie, w jakim art. 767^{3a} k.p.c. nie dopuszcza wniesienia skargi na orzeczenie referendarza w postępowaniu egzekucyjnym, sąd jest zobowiązany taką skargę odrzucić (art. 398²² § 5 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Ewentualne uznanie, że art. 767^{3a} k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 lub art. 78 Konstytucji „w zakresie, w jakim nie przewiduje skargi na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na czynności komornika sądowego” wpłynęłoby na rozstrzygnięcie sądu w ten sposób, że skarga złożona przez wierzycieli nie zostałaby odrzucona, ale rozpoznana merytorycznie (art. 767^{3a} zdanie 3 k.p.c.). Tylko w takim zakresie istnieje zależność między wynikiem kontroli konstytucyjności art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c., a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy . W zakresie, w jakim pytanie sformułowane w niniejszej sprawie dotyczy zastosowania art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. do wszystkich innych sytuacji, w których referendarz sądowy jest upoważniony do wydania postanowienia lub zarządzenia,

na które nie przysługuje skarga, odpowiedź na pytanie prawne nie jest konieczna do wydania rozstrzygnięcia w rozpoznawanej przez sąd pytający sprawie. Przesądza to o niespełnieniu w tym zakresie przesłanki funkcjonalnej wynikającej z art. 193 Konstytucji.

Wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny jest zatem dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim zastosowanie art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. dotyczy braku możliwości wniesienia skargi na postanowienie referendarza dotyczące skargi na czynności komornika. W pozostałym zakresie merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego jest niedopuszczalne, co implikuje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

3. Dopuszczalność wydania orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym zależy także od spełnienia przez postanowienie sądu pytającego wymogów wskazanych w art. 52 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Zdaniem Sejmu, sąd pytający nie spełnił wymogu uzasadnienia zarzutu sprzeczności art. 767^{3a} k.p.c. – w zakresie wskazanym powyżej – z art. 78 Konstytucji i nie powołał argumentów lub dowodów na poparcie sformułowanego zarzutu.

Wymóg uzasadnienia przez inicjatora postępowania zarzutu niekonstytucyjności wynika *de lege lata* z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Treść tego wymogu, jak i jego znaczenie proceduralne zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie TK. W tym zakresie aktualność zachowują m.in. poglądy Trybunału zawarte w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.); art. 63 ust. 2 pkt 3 ustawy z 22 lipca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157 ze zm.). Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że „pytanie prawne powinno spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych, do których należy m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wynika to z obowiązującej zasady domniemania konstytucyjności aktu prawnego. W związku z obowiązywaniem tego domniemania 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, należy je uznawać za zgodne z wzorcem 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 TK. Wskazanie wzorca kontroli bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub zdawkowa redakcja zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznana za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie». Odnosząc się do charakteru uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym sądu Trybunał zauważył, że uzasadnienie zarzutu nie może mieć charakteru deskryptywnego i ocennego, ale analityczny i argumentacyjny. Uzasadnienie zarzutu powinno polegać na skonfrontowaniu treści zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej (tj. przedmiotu kontroli) z normą hierarchicznie wyższą (tj. wzorcem kontroli). Wymogu uzasadnienia zarzutu nie spełnia istnienie wyrażanych w doktrynie czy judykaturze wątpliwości konstytucyjnych pod adresem określonych rozwiązań legislacyjnych. To na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem ciąży obowiązek wykazania niezgodności norm hierarchicznie niższych z normami hierarchicznie wyższymi” (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia, a także postanowienia TK z: 24 marca 2015 r., sygn. akt P 72/14; 13 maja 2015 r., sygn. akt P 58/15; 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt P 37/13, 9 września 2013 r., sygn. akt P 21/13; 16 stycznia 2001 r., sygn. akt P 5/00). Niedopełnienie przez sąd pytający obowiązku uzasadnienia zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnione zostały ustawowe warunki dopuszczalności pytania prawnego. Jest to przesłanka umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z 18 kwietnia 2018 sygn. akt P 15/16, z 13 grudnia 2017 sygn. akt P 5/17, z 23 września 2015 sygn. akt P 80/15, z 21 września 2015 sygn. akt P 109/15).

4. Sąd pytający ograniczył się wyłącznie do sformułowania ogólnego zarzutu niezgodności art. 767^{3a} k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza sądowego nie przysługuje skarga” z art. 78 Konstytucji. W uzasadnieniu postanowienia z 3 października 2017 sąd pytający zauważył wyłącznie w sposób

ogólny, że art. 767^{3a} k.p.c. pozostaje sprzeczny z art. 78 Konstytucji ze względu na to, że ostateczna weryfikacja decyzji referendarza zgodnie z tym przepisem oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji powinna należeć do sądu. Sąd pytający wskazał jeszcze, że istotą zarzutu niezgodności art. 767^{3a} k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza sądowego nie przysługuje skarga” z art. 78 Konstytucji nie jest uchybienie zasadzie dwuinstancyjności postępowania, ale pozostawienie rozstrzygnięcia referendarza bez kontroli sądowej i pozostawienie strony bez środka zaskarżenia wobec tego rozstrzygnięcia.

Tak sformułowane uzasadnienie zarzutu nie spełnia wskazanych wyżej wymogów stawianych uzasadnieniu zarzutów sprzeczności kwestionowanego przepisu z art. 78 Konstytucji. Przepisy art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji stanowią dwa odrębne wzorce konstytucyjne. Każdy z tych przepisów konstytuuje odmienne normy, przyznające obywatelom prawa podmiotowe o różnej treści. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji przyznaje prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd, z art. 78 Konstytucji wynika natomiast prawo do poddania rozstrzygnięcia dotyczącego obywatela weryfikacji przez kompetentny organ. Postanowienie art. 78 Konstytucji dotyczy zarówno postępowań o charakterze ściśle sądowym oraz postępowań o charakterze mieszanym, w których rozstrzygnięcie organu niesądowego weryfikuje sąd, ale także postępowań o charakterze niesądowym, w których rozstrzygnięcie organu niesądowego jest weryfikowane przez inny organ nie mający statusu sądu (zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 878). Można w związku z tym wskazać klarowne różnice w konstrukcji praw podmiotowych wynikających z przepisów Konstytucji powołanych przez sąd pytający. Prawo wynikające z art. 45 Konstytucji odnosi się do sądu jako podmiotu kompetentnego do rozpatrzenia „sprawy”, prawo wynikające z art. 78 Konstytucji odnosi się natomiast do aspektów proceduralnych gwarantując możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia w „sprawie”, nie przesądzając natomiast, czy taka weryfikacja ma zostać dokonana przez sąd czy przez organ niesądowy. Różny jest także zakres przedmiotowy norm wynikających z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 Konstytucji. Pojęcie „sprawy” wyznaczające zakres prawa do sądu jest inne od pojęć „orzeczenia” i „decyzji” wskazanych w art. 78 Konstytucji. Sąd pytający nie odniósł się do tych różnic. Nie wyjaśnił także, w jaki sposób rozumie treść normy wynikającej z art. 78 Konstytucji. Sąd pytający nie odniósł się także do zróżnicowanej struktury postępowań, w których

zapadają orzeczenia referendarzy sądowych. Tylko w niektórych przypadkach zapadają one jako pierwsze rozstrzygnięcia dotyczące określonych elementów postępowania egzekucyjnego (np. rozstrzygnięcie wniosku o obniżenie opłat na podstawie – art. 49 ust. 10 ustawy z 29 sierpnia 1997 o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1277 ze zm.) lub umorzenie utraconej książeczki oszczędnościowej – art. 893² § 1 k.p.c.). W innych mają one charakter rozstrzygnięć nadzorczych, których istotą jest weryfikacja poprawności decyzji innego organu egzekucyjnego (komornika) co do sposobu prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w tym także praw i obowiązków jego uczestników (np. rozstrzygnięcie skargi na czynność komornika na podstawie art. 767 k.p.c.). Z kontekstu, w jakim sąd pytający odwołał do art. 78 Konstytucji, wynika, że wszystkie rozstrzygnięcia referendarza traktuje jako rozstrzygnięcia wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Sąd pytający nie uzasadnił jednak w jakikolwiek sposób takiej kwalifikacji. Sąd pytający nie odniósł się także w jakikolwiek sposób do dopuszczalnego zakresu ustanawiania ustawie wyjątków ograniczających zakres prawa podmiotowego wynikającego z art. 78 Konstytucji.

Wobec powyższego, nie można przyjąć, że sąd pytający spełnił wymóg uzasadnienia zarzutu sprzeczności art. 767^{3a} k.p.c. z art. 78 Konstytucji wraz z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie sformułowanego zarzutu. Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13). Wobec niespełnienia wymogów pytania prawnego z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, wydanie wyroku w zakresie badania zgodności art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza sądowego nie przysługuje skarga” z art. 78 Konstytucji jest niedopuszczalne, a postępowanie w tym zakresie **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

5. W konsekwencji, zdaniem Sejmu art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jedynie w zakresie, w jakim nie przewiduje skargi na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na czynności

komornika sądowego i wyłącznie w aspekcie jego zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

III. Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji

1. Stan prawny

1. Zgodnie z art. 2 § 2 zdanie 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 23, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) referendarze sądowi wykonują w sądach zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości. Zgodnie z art. 2 § 2a p.u.s.p. czynności, których wykonywanie powierzono referendarzom sądowym, mogą wykonywać także asesory sądowi, a także sędziowie, jeżeli wykonywanie tych zadań przez referendarzy sądowych lub asesorów sądowych nie jest możliwe. Wynika stąd, że sprawy tego samego rodzaju mogą być rozpatrywane przez referendarza sądowego, asesora sądowego lub sędziego, w zależności od możliwości kadrowych i organizacyjnych w danym sądzie (A. Górski w: *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. A. Górski, Lex/El. 2013, komentarz do art. 2, teza 3).

2. Art. 759 § 1¹ k.p.c. upoważnia referendarzy do wykonywania w postępowaniu egzekucyjnym wszystkich czynności zastrzeżonych dla sądu, z wyłączeniem 6 wyjątków wskazanych w tym przepisie. Na jego podstawie referendarze są kompetentni m.in. do rozpoznawania skarg na czynności komornika sądowego. Skarga na czynności komornika jest szczególnym środkiem zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym (zob. np. A. Cudak, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, t. III, Warszawa 2015, art. 767, Nb. 2; Z. Świeboda, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część druga. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2004, komentarz do art. 767 teza 1; O. Marcewicz, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, red. A. Jakubecki, t. II, Art. 730-1217, Lex/El. 2013, komentarz do art. 767, teza 2). Skargę na czynności komornika można wnieść na wszelkie czynności egzekucyjne tego organu, a także na zaniechanie dokonania czynności (art. 767 § 1 zdanie 1 i 2 k.p.c.). Podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi jest strona postępowania egzekucyjnego lub inna osoba, której prawa zostały przez

czynności lub zaniechanie komornika naruszone bądź zagrożone (art. 767 § 2 k.p.c.). Skarga może zatem służyć zarówno wierzycielowi dążącemu do wykonania orzeczenia sądu wydanego w postępowaniu rozpoznawczym, dłużnikowi przeciwdziałającemu nadmiernej ingerencji organów egzekucyjnych, jak i osobom trzecim nieuczestniczącym wcześniej w postępowaniu rozpoznawczym w razie naruszenia ich praw w przez komornika sądowego. Celem skargi na czynności komornika jest wyeliminowanie czynności lub zaniechań komornika, które naruszają przepisy proceduralne. Ani dopuszczalność wniesienia skargi ani sposób jej rozpoznania nie zależy od wykazania, że proceduralne wadliwości działania lub zaniechania komornika mają lub mogą mieć wpływ na rezultat postępowania egzekucyjnego. Podstawą skargi na czynności komornika nie są naruszenia prawa materialnego. Zakres zastosowania skargi na czynności komornika nie pokrywa się w związku z tym z innymi środkami ochrony praw w postępowaniu egzekucyjnym, takimi jak np. powództwa przeciwegzekucyjne (art. 840-842 k.p.c.), których podstawą jest naruszenie prawa materialnego (zob. A. Cudak w: *Kodeks...*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, t. III, komentarz do art. 767, Nb. 2 oraz wyrok SN z 5 października 2016 r., sygn. akt III CZP 41/16).

3. Środkiem zaskarżenia wobec orzeczeń referendarza sądowego jest skarga rozpoznawana przez sąd, w którym wydano orzeczenie (art. 398²² § 1 k.p.c.). W razie wniesienia skargi na orzeczenie referendarza w postępowaniu egzekucyjnym sąd rozpoznaje sprawę jako sąd drugiej instancji, na podstawie przepisów o zażaleniu (art. 767^{3a} zdanie 3 k.p.c.). W postępowaniu egzekucyjnym skarga na orzeczenie referendarza ma charakter niesuspensywny; jej wniesienie nie powoduje utraty mocy przez zaskarżone orzeczenie (art. 767^{3a} zdanie 2 k.p.c.). Możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia referendarza w postępowaniu egzekucyjnym została jednak ograniczona. Zgodnie z art. 767^{3a} zdanie 1. k.p.c., skarga przysługuje jedynie w przypadkach, w których na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Zgodnie z art. 767⁴ k.p.c., w postępowaniu egzekucyjnym zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie, przy czym w odniesieniu do postanowienia w przedmiocie skargi na czynności komornika zażalenie takie nie zostało przewidziane. W konsekwencji, postanowienie referendarza, który rozpoznał skargę na czynności komornika, nie może być zaskarżone w trybie art. 398²² k.p.c.

4. Błędy proceduralne komornika sądowego wskazane w rozpoznanej przez referendarza skardze na czynności komornika, a także proceduralne i merytoryczne błędy popełnione przez referendarza przy rozpoznawaniu tej skargi mogą być jednak w pewnym zakresie przedmiotem kontroli sądowej na podstawie art. 380 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem sąd drugiej instancji, na wniosek strony, rozpoznaje również te postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Jest to przepis dotyczący wprost rozpoznawania apelacji, jednak znajduje on także zastosowanie w postępowaniu zażaleniowym na podstawie art. 397 § 2 k.p.c. (zob. postanowienie SN z 17 maja 2002 r., sygn. akt I CZ 31/02; M. Michalska-Marciniak, w: *Kodeks...*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, t. II, komentarz do art. 397, Nb. 2; A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym. Komentarz do art. 367-424(12) k.p.c.*, Warszawa 2014, s. 208-209, pkt 7; M. Manowska, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, t. I, Warszawa 2015, komentarz do art. 397, teza 7). Na podstawie art. 362¹ k.p.c. dyspozycja art. 380 k.p.c. znajduje zastosowanie także do postanowień referendarza sądowego. Przepisy art. 362¹, art. 380 oraz art. 397 § 2 k.p.c. znajdują zaś zastosowanie do postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. Postanowienie referendarza w przedmiocie rozpoznania skargi na czynności komornika może być zweryfikowane przez sąd rozpoznający zażalenia na postanowienie w tym zakresie, w jakim rozstrzygnięcie skargi na czynności komornika miało wpływ na wydanie postanowienia będącego przedmiotem zażalenia. Dotyczy to zarówno postanowień wydawanych przez sąd i postanowień wydawanych przez referendarza sądowego weryfikowanych merytorycznie zgodnie z art. 767^{3a} zdanie 3 k.p.c. na skutek wniesienia skarg na postanowienie referendarza. Tak więc m.in. wadliwe uchylenie przez referendarza zajęcia ruchomości mogłoby być przedmiotem kontroli w ramach zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.

W orzecznictwie sądów powszechnych kontrowersyjne pozostają niektóre proceduralne aspekty zastosowania art. 380 k.p.c. Chodzi tu przede wszystkim o kwestię dopuszczalności orzekania w sentencji postanowienia wydanego przez sąd rozpatrujący zażalenie w granicach wynikających z art. 380 k.p.c. o uchyleniu wadliwego niezaskarżalnego postanowienia. Najdalej idące stanowisko SN zajął w postanowieniu z 17 maja 2002 r. (sygn. akt I CZ 31/02), w którym przyjął, że sąd,

który na podstawie art. 380 k.p.c. stwierdzi wadliwość niezaskarżalnego postanowienia wpadkowego, uchyła w sentencji orzeczenia to postanowienie. W innych orzeczeniach (zob. np. postanowienia SN z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt I CZ 165/01; 12 marca 2003 r., sygn. akt III CZ 16/03; 28 kwietnia 2004 r., sygn. akt III CZ 22/04; 16 listopada 2004 r., sygn. akt III CZP 62/04) SN przyjął, że orzeczenie o uchyleniu niezaskarżalnego postanowienia jest w takim przypadku niedopuszczalne. Na gruncie tego drugiego stanowiska SN uznał jednak, że uchylenie postanowienia, którego wadliwość wynika z wadliwości wydanego wcześniej niezaskarżalnego postanowienia wpadkowego badanego w trybie art. 380 k.p.c. powoduje jednocześnie upadek tego postanowienia wpadkowego bez konieczności odrębnego orzekania o tej okoliczności (postanowienie SN z 12 marca 2003 r., sygn. akt III CZ 16/03). Bez względu na sposób rozstrzygnięcia wskazanej wyżej kontrowersji nie budzi zatem wątpliwości, że zastosowanie art. 380 k.p.c. rodzi dwojakie konsekwencje proceduralne. Po pierwsze, przepis ten pozwala na usunięcie sułków, jakie wadliwość wydanych wcześniej niezaskarżalnych postanowień wywołuje w stosunku do późniejszych, zaskarżalnych orzeczeń. Po drugie, jego zastosowanie prowadzi do upadku mocy wiążącej niezaskarżalnego postanowienia. W konsekwencji można zatem przyjąć, że art. 380 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 362¹ i art. 397 § 2 k.p.c. pozwalają na kontrolę sądową niezaskarżalnych postanowień referendarza wydanych w postępowaniu egzekucyjnym w zakresie, w jakim wadliwość tych postanowienia wpłynęła na treść późniejszych, zaskarżalnych orzeczeń.

2. Wzorzec kontroli

1. 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”.

Powołany przepis Konstytucji formułuje przysługujące każdemu prawo podmiotowe do rozpatrzenia jego „sprawy” przez sąd. Elementami tego prawa jest prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed sądem (tzw. sprawiedliwość proceduralna), prawo uzyskania wyroku sądowego oraz zapewnienie możliwości wykonania prawomocnego orzeczenia, jeżeli charakter tego rozstrzygnięcia powoduje, że nadaje się ono do wykonania (zob. wyroki

TK z: 4 lutego 2002 r., sygn. akt K 28/02; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06, a także P. Sarnecki, w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 238; J.P. Tarno, w: *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, Warszawa 2016, s. 218; P. Grzegorzcyk, K. Weitz, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, Nb. 26). W ujęciu orzecznictwa TK prawo do sądu to autonomiczne prawo podmiotowe, mające samoistny byt i podlegające ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych (zob. m.in. postanowienie TK z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01). Zakres tego prawa wyznaczają w pierwszej kolejności pojęcie „sprawy” będącej przedmiotem rozpatrzenia oraz pojęcie „sądu”.

2. TK wskazał w szeregu orzeczeń, że pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest pojęciem autonomicznym, a z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (zob. orzeczenia TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 8 listopada 2001 r., P 6/01; 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09; 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09). Pojęcie sprawy obejmuje nie tylko rozstrzygnię sporów ze stosunków prawnych, ale także przyznawanie szczególnej ochrony sądu w sytuacjach, w których nie toczy się spór między stronami stosunku prawnego (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; P. Sarnecki w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, s. 235). Prawem do sądu objęte są sytuacje, w których rozstrzyga się o prawach podmiotu w relacji do podmiotów równorzędnych lub do władzy publicznej, przy czym ze względu na charakter danych stosunków wykluczone jest arbitralne rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). Przez pojęcie „sprawy” rozumiane są także wszystkie przypadki rozstrzygnięcia o prawach konkretnej osoby (zob. m.in. wyroki TK z: 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 5 lipca 2005 r., sygn. akt SK 26/04; 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08; 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10; 22 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 18/11). W wyroku z 31 marca 2009 r. (sygn. akt SK 19/08) Trybunał wskazał jednak, że charakteru „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie

mają rozstrzygnięcia, które nie dotyczą bezpośrednio uprawnień o charakterze materialnoprawnym, chociażby rzutowały na możliwość korzystania z jednej z konstytucyjnych gwarancji tych praw, a mianowicie prawa do sądu. Trybunał wskazał także, że jeżeli określone rozstrzygnięcie ma charakter „służebny” wobec postępowania merytorycznego mając na celu umożliwienie jego prowadzenia i uzyskania rozstrzygnięcia sprawy głównej, to rozstrzygnięcie takie nie jest samo w sobie sprawą, do której stosuje się gwarancje z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 Konstytucji, ale jest jedynie jedną z czynności podejmowanych w ramach rozpoznawania takiej sprawy. Stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku 31 marca 2009 r. (sygn. akt SK 19/08) jest elementem całej linii orzeczniczej, konsekwentnie odmawiającej przymiotu sprawy rozstrzygnięciom o charakterze wyłącznie służebnym lub akcesoryjnym wobec głównego przedmiotu postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 11 kwietnia 2011, sygn. akt Ts 21/09; 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 109/05; 24 marca 2017 r., sygn. akt Ts 186/16 oraz wyrok TK z 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14). Jednocześnie Trybunał dostrzegł, że odmowa zakwalifikowania określonego incydentalnego rozstrzygnięcia jako „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji „nie wyklucza zupełnie uznania, że istnieje jednak konieczność przyznania w takich przypadkach ochrony sądowej. Obowiązek taki może wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08).

3. Sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji są jedynie sądy i trybunały wskazane w rozdziale VIII Konstytucji (P. Sarnecki, w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, t. II, s. 238, W. Santera, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 9, s. 9; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 45, Nb. 7; P. Grzegorzczak, K. Weitz w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, komentarz do art. 45, Nb. 66). Sądem w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest natomiast referendarz sądowy (zob. np. wyroki TK z: 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07 oraz 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). W sprawach rozstrzyganych przez referendarzy sądowych prawo do sądu realizowane jest przez objęcie rozstrzygnięć referendarzy nadzorem judykacyjnym właściwego sądu. Niezbędne jest zatem ustanowienie regulacji, które zagwarantują prawo do sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych

w sprawach przez referendarzy jako niesądowe organy administracji publicznej (wyroki TK z: 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05 i 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08, a także B. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do art. 45, Nb. 9). Kontrola taka może zostać zapewniona w ten sposób, że jednostce, której prawa zostały naruszone przez rozstrzygnięcie organu niesądowego zostanie przyznane prawo zaskarżenia tego rozstrzygnięcia w odrębnym postępowaniu sądowym, którego przedmiotem jest wyłącznie kwestionowane rozstrzygnięcie. Art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wymaga jednak zastosowania tego właśnie trybu sądowej kontroli rozstrzygnięć referendarza. Dopuszczalne jest także zapewnienie prawa do sądu w ten sposób, że rozstrzygnięcie organu niesądowego nie jest przedmiotem odrębnego postępowania, ale weryfikowane jest w ramach weryfikacji innego rozstrzygnięcia (np. na analogicznych zasadach jak art. 380 k.p.c. pozwala na kontrole postanowień, od których nie przysługuje zażalenie).

4. Podmiotowe prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd nie ma charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest jego ograniczenie tego prawa pod warunkiem realizacji przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia prawa do sądu, ustanawiane w drodze ustawy, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu wyrażony w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. W literaturze wskazuje się, że kryteriów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może spełniać wyłączenie możliwości korzystania z prawa do sądu w określonym sektorze sporów (P. Sarnecki w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, t. II, s. 236).

3. Ocena zgodności

1. Zdaniem Sejmu, postępowanie ze skargi na czynności komornika nie jest samodzielną „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sprawą w tym kontekście jest całe postępowanie egzekucyjne, zmierzające do realizacji materialnych praw wierzyciela, zmierzającego do wykonania orzeczenia zapadłego w postępowaniu rozpoznawczym. Bardziej precyzyjnie sprawę egzekucyjną można zdefiniować jako sprawę wynikającą ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy (sprawa egzekucyjna w znaczeniu materialnym), a także sprawę, która nie wynika z zakresu wspomnianych stosunków,

ale na podstawie przepisów szczególnych podlega załatwieniu według przepisów k.p.c. Załatwienie sprawy egzekucyjnej polega na przymusowej (tj. za pomocą środków przymusu określonych w przepisach części trzeciej k.p.c.) realizacji praw i obowiązków stron postępowania egzekucyjnego ściśle określonych w tytułach egzekucyjnych, jeżeli ich wykonanie zostało powierzone sądom lub komornikom sądowym. Tak rozumiana sprawa egzekucyjna niewątpliwie mieści się w pojęciu „sprawy” zawartym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie zainicjowane skargą na czynności komornika spełnia natomiast wskazane w wyroku TK z 31 marca 2009 r. (sygn. akt SK 19/08) przesłanki postępowania wpadkowego odgrywającego wyłącznie służebną rolę wobec sprawy głównej. Postanowienie w przedmiocie skargi na czynności komornika nie rozstrzyga o uprawnieniach stron (uczestników) postępowania egzekucyjnego z zakresu prawa materialnego, ale odnosi się wyłącznie do uprawnień wynikających z prawa procesowego. Nie kończy ono postępowania egzekucyjnego, jak również nie zamyka jego samodzielnej części, lecz dotyczy kwestii incydentalnej, powstałej w toku postępowania. Złożenie skargi na czynności komornika służy jedynie skorygowaniu nieprawidłowości o charakterze proceduralnym, które dotknęły właściwą sprawę egzekucyjną. Nie następuje tu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu wynikłego ze stosunku prawnego prawa materialnego.

Również orzecznictwo SN akcentuje różnicę między skargą na czynności komornika a postępowaniami służącymi ochronie praw podmiotowych wynikających z prawa materialnego (m.in. powództwami przeciwegzekucyjnymi). Te dwie grupy środków prawnych funkcjonują w postępowaniu egzekucyjnym w sposób autonomiczny; osoba uprawniona może z nich swobodnie korzystać, a ich wybór zależy od rodzaju zarzutów, które są podstawą wniesienia środka zaskarżenia (zob. m.in. wyroki SN z: 27 marca 2003 r., sygn. akt V CKN 18/01; 5 października 2016 r., sygn. akt III CZP 41/16 oraz 11 maja 2017 r., sygn. akt II CSK 590/16). Ochrona prawidłowości rozstrzygnięć proceduralnych jest aksjologicznie i funkcjonalnie podporządkowana ochronie uprawnień o charakterze materialnoprawnym. Jest to konsekwencja miejsca, jakie normom proceduralnym przypisuje się w porządku prawnym. Zarówno na gruncie prawa prywatnego, jak i prawa administracyjnego oraz karnego przyjmuje się, że normy procesowe określają tryb (sposób) dochodzenia praw i urzeczywistniania obowiązków wynikających z norm materialnoprawnych wymagających konkretyzacji. Prawo

formalne ma zatem charakter służebny w stosunku do unormowań prawa materialnego (zob. W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 2; J. Skorupka, w: *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. I, cz. 1, Warszawa 2013, s. 144-145; A. Zieliński, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, Warszawa 2016, s. 3; A. Sikorski, w: *Postępowanie cywilne*, red. I. Gil, Warszawa 2017, s. 4; J. Studzińska, P. Cioch, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016, s. 2). Uprawnienia o charakterze proceduralnym nie mają w związku z tym wartości autonomicznej, ale służą ochronie uprawnień o charakterze materialnoprawnym. Pojęcia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie można interpretować w oderwaniu od interesów materialnoprawnych, których ochronie ma służyć prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd w prawidłowo prowadzonym postępowaniu. Postępowanie w przedmiocie skargi na czynności komornika ogranicza się do rozpoznawania proceduralnej poprawności czynności komornika bez konieczności odniesienia się do wpływu uchybień proceduralnych na materialne uprawnienia strony postępowania lub osób trzecich ani na wynik sprawy egzekucyjnej jako całości. Są to okoliczności, które przemawiają przeciwko uznaniu, że to postępowanie jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Istnieje możliwość, że uchybienia proceduralne komornika sądowego wpłyną na wynik postępowania egzekucyjnego, prowadząc w ten sposób pośrednio do naruszenia materialnoprawnych uprawnień stron. Związek między naruszeniem norm proceduralnych i materialnych nie jest jednak konieczny. Jak podkreślono wyżej, nie jest on badany w postępowaniu, którego przedmiotem jest rozpoznanie skargi na czynności komornika, ponieważ nie jest on przesłanką tego rozstrzygnięcia. Ewentualna ochrona materialnoprawnych interesów stron jest więc możliwą, choć niekonieczną konsekwencją prawidłowego rozpoznania sprawy. Taki pośredni związek między przedmiotem rozstrzygnięcia a ochroną uprawnień materialnoprawnych nie wystarczy, aby postępowaniu wypadkowemu nadać walor odrębnej sprawy. Należy zatem przyjąć, że rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi na czynności komornika nie ma charakter „służebny” wobec postępowania merytorycznego, mając na celu umożliwienie jego prawidłowego prowadzenia i jako takie nie jest samo w sobie sprawą, do której stosuje się gwarancje z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Uznanie, że postępowanie w przedmiocie rozpoznania skargi na czynności komornika nie ma charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie zamyka rozważań dotyczących sprzeczności art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na czynności komornika sądowego nie przysługuje skarga” z tym wzorcem konstytucyjnym. Brak przyznania ochrony sądowej w stosunku do rozstrzygnięcia wpadkowego, które nie ma charakteru odrębnej sprawy może prowadzić do naruszania art. 45 ust. 1 Konstytucji, jeżeli takie ukształtowanie procedury pozbawia jednostkę gwarancji procesowych w sprawie głównej do tego stopnia, że naruszone zostaje prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia tej sprawy (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08). Zdaniem Sejmu, norma wynikająca z art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c., zgodnie z którą na postanowienie referendarza sądowego w przedmiocie rozpoznania skargi na czynności komornika nie przysługuje skarga, nie narusza konstytucyjnego wymogu sprawiedliwości proceduralnej. Wymóg ten w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego należy rozumieć w ten sposób, że ustawodawca stworzy warunki sprzyjające szybkiej realizacji tytułu egzekucyjnego oraz zapewni możliwość ochrony praw uczestników postępowania, w które mogą naruszyć organy egzekucyjne (zob. wyroki TK z: 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07). W tym kontekście należy wskazać, że wyłączenie możliwości złożenia skargi na rozstrzygnięcie referendarza sądowego w przedmiocie skargi na czynności komornika sądowego nie może przesądzać o niezrealizowaniu postulatu sprawiedliwości proceduralnej oraz zapewnienia drogi sądowej w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego jako całości.

Rozpoznanie skargi na czynności komornika jest jednym z wielu elementów postępowania egzekucyjnego. Nadzór sądu nad prawidłowością tego postępowania w najważniejszych obszarach jest zapewniony przez obowiązujące prawo. Po pierwsze, zgodnie z art. 759 § 1¹ k.p.c. rozstrzygnięcia dotyczące obszarów postępowania egzekucyjnego, w przypadku których istnieje największe ryzyko naruszenia praw i wolności uczestników postępowania, zostały wyłączone z zakresu kompetencji referendarzy sądowych. Po drugie, w istotnych kwestiach dotyczących przebiegu postępowania egzekucyjnego, które objęte zostały kompetencją referendarzy sądowych, przepisy k.p.c. zapewniają możliwość złożenia skargi na postanowienie referendarza. Dotyczy to ponad dwudziestu przypadków uregulowanych w trzeciej części k.p.c. (zob. zestawienie: A. Cudak, w: *Kodeks...*,

red. A. Marciniak, K. Piasecki, komentarz do art. 767⁴, Nb. 2), a także na podstawie art. 394 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. postanowień kończących postępowanie oraz postanowień wskazanych w pkt 1-12 art. 394 § 1 k.p.c. (zob. A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2015, komentarz do art. 767⁴, Nb. 2, P. Cieślak, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. J. Jankowski, t. II, Warszawa 2015, komentarz do art. 767⁴, Nb. 4; A. Cudak, w: *Kodeks...*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, komentarz do art. 767⁴, Nb. 2). Jest to na tyle szerokie umożliwienie sądowej kontroli przebiegu postępowania egzekucyjnego, że należy przyjąć, że przypadek wykluczenia dopuszczalności skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie rozstrzygnięcia skargi na czynności komornika nie może przesądzać o naruszeniu wymogu sprawiedliwości proceduralnej w odniesieniu do całego postępowania egzekucyjnego. Po trzecie, orzeczenia referendarzy sądowych, wobec których nie przysługuje skarga, poddane są kontroli sądowej w trybie art. 380 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 362¹ i 397 § 2 k.p.c. Pozwala to na ich weryfikację przez sąd w takim zakresie, w jakim wpływają one na istotne rozstrzygnięcia dotyczące postępowania egzekucyjnego w stosunku, do których ustawa przewiduje środki zaskarżenia. To wyliczenie pokazuje, że zakres kontroli sądowej nad postępowaniem egzekucyjnym jest szeroki, tak że należy przyjąć, że sposób ukształtowania tego postępowania spełnia standardy sprawiedliwości proceduralnej. Wprowadzenie możliwości wniesienia skargi na każde wypadkowe rozstrzygnięcie referendarza sądowego w postępowaniu egzekucyjnym nie może być wobec tego uznane za konieczny wymóg sprawiedliwego ukształtowania procedury egzekucyjnej.

4. Wobec możliwość weryfikacji w trybie art. 380 k.p.c. niezaskarżalnych postanowień i zarządzeń referendarza sądowego wydanych w postępowaniu egzekucyjnym nietrafne są zarzuty, że takie rozstrzygnięcia referendarza nie podlegają jakiegokolwiek kontroli sądowej. Nawet gdyby przyjąć, że rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi na czynności komornika jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, to w świetle możliwości sądowej kontroli rozstrzygnięcia referendarza w trybie art. 380 k.p.c. należałoby uznać, że prawo do sądu uczestników postępowania nie zostało tutaj wyłączone, a jedynie ograniczone. Ograniczenie to polega na tym, że rozstrzygnięcie referendarza, na które nie

przysługuje skarga, może być przedmiotem kontroli sądowej w tym zakresie, w jakim miały one wpływ na zaskarżalne rozstrzygnięcie wydane przez sąd lub referendarza w postępowaniu egzekucyjnym. Jest to ograniczenie istotne, ale spełniające kryteria sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Szybkość postępowania jest jedną z wartości wskazanych na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Na etapie postępowania egzekucyjnego „prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki” oznacza obowiązek ukształtowania norm proceduralnych w sposób sprzyjający sprawnemu podejmowaniu czynności egzekucyjnych oraz szybkości uzyskania wiążących rozstrzygnięć. Z tego punktu widzenia ograniczenia kontroli sądowej nad rozstrzygnięciami niesądowych organów egzekucyjnych dotyczących procesowych aspektów postępowania wyłącznie do przypadków, w których te rozstrzygnięcia mają wpływ na treść innych zaskarżalnych rozstrzygnięć można uznać za uzasadnione. Nie jest to rozwiązanie specyficzne dla postępowania egzekucyjnego. Analogiczne instytucje obowiązują także w obszarze nadzoru sądów administracyjnych nad działalnością administracji. Z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) w zw. z art. 3 § 2 pkt 2 z 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) wynika, że wadliwe rozstrzygnięcia proceduralne podjęte w toku postępowania, na które nie przysługuje zażalenie podlegają kontroli sądu administracyjnego wyłącznie w tym zakresie w jakim wadliwość tych rozstrzygnięć proceduralnych ma wpływ na wynik sprawy w przedmiocie decyzji lub postanowienia podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W świetle powyższych okoliczności można uznać, że wynikające z art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. w zw. z art. 380, art. 13 § 2, art. 362¹ i 397 § 2 k.p.c. ograniczenie kontroli sądowej rozstrzygnięcia referendarza w przedmiocie skargi na czynności komornika wyłącznie do tych przypadków, w których to rozstrzygnięcie ma wpływ na treść innego zaskarżalnego postanowienia wydanego przez sąd w postępowaniu egzekucyjnym jest zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

IV. Zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji

1. Uwaga wstępna

Zdaniem Sejmu, postępowanie w zakresie zgodności art. 767^{3a} zdanie 1. k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na

czynności komornika sądowego nie przysługuje skarga” z art. 78 Konstytucji powinno zostać umorzona ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. wyżej pkt II 3-4). Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska Sejmu w tej sprawie, Sejm przedstawia jednak stanowisko dotyczące zgodności art. 767^{3a} zdanie 1. k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na czynności komornika sądowego nie przysługuje skarga” z tym konstytucyjnym wzorcem kontroli.

2. Wzorzec kontroli

1. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jest to przepis, który kreuje prawo podmiotowe jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (L. Garlicki, K. Wojtyczek w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, t. II, s. 876, P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, komentarz do art. 78 nb 7, B. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do art. 78 nb 3). Gwarancja ustanowiona w art. 78 Konstytucji ma służyć eliminowaniu pomyłek i arbitralności w pierwszej instancji (zob. np. wyroki TK z: 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03; 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14).

Wzorzec wynikający z art. 78 Konstytucji dotyczy zarówno orzeczeń organów sądowych, jak i decyzji oraz orzeczeń organów pozasądowych. Jest to norma o odmiennym zakresie i treści niż prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyrażona 176 ust. 1 Konstytucji. Prawo do weryfikacji orzeczenia lub decyzji I instancji wynikające z art. 78 Konstytucji może być zrealizowane zarówno w procedurze sądowej jak i pozasądowej. Wynika to z charakteru art. 78 Konstytucji, który nie jest kolejnym przepisem ustanawiającym prawo do sądu, ale gwarancją sprawiedliwości proceduralnej w każdym z postępowań (L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, t. II, s. 876; P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, komentarz do art. 78, Nb. 7; B. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do art. 78, Nb. 3; A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 11, s. 8).

2. Gwarancja zaskarżalności dotyczy wyłącznie orzeczeń i decyzji rozumianych w sposób autonomiczny jako wszystkie rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych bez względu na ich nazwę przyjęta na gruncie danej procedury (L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, t. II, s. 880). Gwarancja zaskarżalności dotyczy zarówno rozstrzygnięć merytorycznych jak i rozstrzygnięć wпадkowych dotyczących ubocznych kwestii postępowania (P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, komentarz do art. 78, Nb. 14). Zakresem art. 78 Konstytucji nie są objęte czynności materialno-techniczne, które nie mają waloru orzeczenia ani decyzji, ale wyłącznie orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji. Artykuł 78 Konstytucji nie daje natomiast prawa do zaskarżenia orzeczenia organu lub sądu wydanego w rezultacie wniesienia środka zaskarżenia wobec orzeczenia lub decyzji organu lub sądu pierwszej instancji. Organem lub sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie mające doprowadzić do określonego rozstrzygnięcia (wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03). Art. 78 dopuszcza wprost ustawowe ograniczenie prawa do kontroli instancyjnej. Nie oznacza to jednak całkowitej swobody ustawodawcy w tym zakresie. Dopuszczalność wprowadzenia wyjątku od zaskarżalności pierwszoinstancyjnego orzeczenia lub decyzji zależy od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07; 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 21/11; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13; 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, a także L. Garlicki, K. Wojtyczek w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, t. II, s. 890, P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, komentarz do art. 78, Nb. 77).

3. Ocena zgodności.

1. Zdaniem Sejmu, art. 78 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli art. 767^{3a} zdanie 1. k.p.c. „w zakresie, w jakim na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na czynności komornika sądowego nie przysługuje skarga”. Postanowienie referendarza w przedmiocie rozstrzygnięcia skargi na czynności komornika nie może być kwalifikowane jako orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Jak już wskazano, skarga na czynności komornika jest kwalifikowana jako szczególny środek zaskarżenia w postępowaniu

egzekucyjnym, skierowany w stosunku do czynności i zaniechań innego organu egzekucyjnego, jakim jest komornik. Skarga na czynności komornika ma bardzo szeroki zakres dopuszczalności przedmiotowej. Zasadą jest, że wszystkie czynności komornika mogą być przedmiotem skargi. Dotyczy to zarówno czynności wykonawczych, jak i decyzyjnych (A. Cudak, w: *Kodeks...*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, t. III, komentarz do art. 767, Nb. 2, A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks...*, komentarz do art. 767, Nb. 1 i 3, P. Cieślak, w: *Kodeks...*, red. J. Jankowski, t. II, komentarz do art. 767, Nb. 1). W zakresie, w jakim skarga odnosi się do prawidłowości czynności decyzyjnych komornika, nie ma wątpliwości, że jest to rozstrzygnięcie drugoinstancyjne, służące weryfikacji decyzji wydanej przez komornika jako organ egzekucyjny pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Możliwość zaskarżenia czynności decyzyjnej komornika należy w związku z tym uznać za realizację dyspozycji art. 78 Konstytucji. Przepis ten nie gwarantuje natomiast możliwości weryfikacji orzeczeń i decyzji weryfikujących rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjne. Art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. w zakresie, w jakim wyklucza on dopuszczalność skargi na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na decyzyjne czynności komornika sądowego nie może być zatem rozpatrywany przez pryzmat zgodności z art. 78 Konstytucji.

2. Skarga na czynności komornika kwalifikowana jest jako szczególny środek zaskarżenia bez względu na to czy dotyczy czynności komornika o charakterze decyzyjnym, czy wykonawczym (zob. literatura cytowana wyżej pkt III 1.2). Należy jednak zwrócić uwagę, że zaniechania oraz czynności wykonawcze komornika nie są orzeczeniami ani decyzjami w rozumieniu art. 78 Konstytucji (L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: M. Derlatka i inni, *Konstytucja...*, t. II, s. 890). Artykuł 78 Konstytucji nie daje stronom gwarancji zaskarżenia takich czynności. Jednocześnie Konstytucja nie wyklucza wprowadzenia przez ustawodawcę postępowań weryfikujących legalność czynności technicznych oraz terminowość działań organów państwa. Możliwość wykorzystania szczególnego środka zaskarżenia, jakim jest skarga na czynności komornika, jako narzędzia weryfikacji czynności wykonawczych lub bierności organu egzekucyjnego nie czyni orzeczeń wydanych w rezultacie wniesienia takiego środka zaskarżenia rozstrzygnięciami pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Jest to nadal orzeczenie wydane w wyniku wniesienia przez uprawnionego środka, którego celem jest weryfikacja legalności

działań lub zaniechań niesądowego organu władzy publicznej. Fakt, że zachowanie niesądowego organu władzy publicznej podlegające zaskarżeniu w trybie skargi na czynności komornika nie ma w danym przypadku przymiotu orzeczenia lub decyzji i nie podlega w związku z tym zakresowi art. 78 Konstytucji, nie uzasadnia przyznania stronie prawa podmiotowego do zaskarżenia rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi do kolejnej instancji. Prowadziłoby to do aksjologicznie wadliwego wniosku o konieczności przyznania stronie większych praw w odniesieniu do skarg na czynności komornika dotyczące czynności wykonawczych i zaniechań organu egzekucyjnego niż w odniesieniu do skarg na czynności organu egzekucyjnego o charakterze decyzyjnym.

W rezultacie, Sejm stoi na stanowisku, że postanowienie referendarza w przedmiocie rozpoznania skargi na czynności komornika w żadnym przypadku nie powinno być kwalifikowane jako orzeczenie pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji, a w związku z tym przepisy wykluczające zaskarżenie takiego postanowienie nie powinny podlegać ocenie zgodności z tym przepisem Konstytucji.

3. Reasumując, na wypadek uznania dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przepisu we wskazanym wyżej zakresie, należy stwierdzić, że art. 767^{3a} zdanie 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje skargi na orzeczenie referendarza w przedmiocie skargi na czynności komornika sądowego, **nie jest niezgodny** z art. 78 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński