

WYROK
z dnia 14 października 2010 r.
Sygn. akt K 17/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Rzepliński
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 października 2010 r., wniosku Krajowej Rady Komorniczej o zbadanie zgodności:

art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 oraz z 2009 r. Nr 61, poz. 498) jest zgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Komornicza 12 lutego 2007 r. wystąpiła z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843; dalej: ustawa o skardze na naruszenie prawa strony) z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca upatruje niekonstytucyjność w pozbawieniu komornika prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji w sprawie przyznania od niego „odszkodowania” w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika, a co za tym idzie pozbawieniu go prawa do zaskarżenia pierwszoinstancyjnego orzeczenia oraz rozpoznania sprawy w sądowym postępowaniu dwuinstancyjnym.

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 października 2010 r. w Dz. U. Nr 196, poz. 1305.

Wnioskodawca w zaskarżonym przepisie upatruje nie tylko naruszenie wskazanych we wniosku zasad konstytucyjnych, ale również wprowadzenie swoistej sankcji wyrażonej w braku możliwości zaskarżenia postanowienia o przyznaniu skarżącemu „odszkodowania” za prowadzone przez komornika na jego własny rachunek postępowania egzekucyjnego.

Wnioskodawca przytacza również uzasadnienie wprowadzonego rozwiązania, z którego wywodzi wniosek, że brzmienie przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony miało na celu ograniczenie prawa do sądu w imię szybkości prowadzonego postępowania sądowego. Takie podejście mogłoby, zdaniem wnioskodawcy być usprawiedliwione, gdyby dotyczyło „odszkodowań” wypłacanych przez sądy (*de facto* Skarb Państwa), a nie komornika jako obywatela.

2. Marszałek Sejmu pismem z 18 czerwca 2008 r. wniósł o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Marszałek Sejmu przypomniał, że zaskarżony przepis wykluczający zaskarżenie na postanowienie sądu w sprawie przyznania odszkodowania od komornika w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika, został wprowadzony aktem właściwej rangi, czyli ustawą. Następnie odniósł się do genezy tej ustawy, której punktem wyjścia był art. 45 Konstytucji stanowiący prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” oraz art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nakazujący rozpatrzenie sprawy w „rozsądnym terminie”. W związku z tym ustawodawca podjął świadomą decyzję wprowadzenia jednoinstancyjności postępowania, przez co skrócono czas rozpatrywania sprawy, gwarantując prawo do sądu.

W opinii Marszałka Sejmu, w tym konkretnym przypadku rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest przyczyną uzasadniającą wprowadzenie wyjątku od zasady dwuinstancyjności postępowania. W oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdza, że brak możliwości odwołania w postępowaniu sądowym nie oznacza automatycznie naruszenia prawa do sądu, choć wprowadzany wyjątek musi mieścić się w granicach proporcjonalności i racjonalności ograniczenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęte w kwestionowanym przepisie rozwiązanie ma charakter incydentalny w ramach postępowania co do istoty sprawy. Następnie Marszałek przytacza stanowisko Sądu Najwyższego w sprawie charakteru skargi na przewlekłość postępowania: przedmiotem takiej skargi nie jest sprawa w rozumieniu art. 45 Konstytucji i tym samym nie korzysta ona z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Ponadto Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że komornik jest funkcjonariuszem publicznym, co stawia go w specyficznej sytuacji prawnej. W opinii Marszałka Sejmu, komornikowi jako osobie fizycznej przysługiwałaby ochrona wynikająca z przepisów Konstytucji zawartych w rozdziale drugim „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, natomiast jako funkcjonariuszowi publicznemu – nie. Zasada dwuinstancyjności nie obejmuje czynności komornika w sprawach związanych z wykonywaniem władzy publicznej; w zakresie czynności egzekucyjnych przysługuje mu uprawnienie do władczego kształtowania sytuacji innych podmiotów, a działania te nie zostały według Trybunału Konstytucyjnego objęte prawem do sądu.

3. Prokurator Generalny pismem z 21 sierpnia 2009 r., wystąpił o uznanie wskazanych we wniosku wzorców kontroli za niewłaściwe.

Prokurator Generalny wyjaśnił założenia ustawy o skardze na naruszenie prawa strony, podkreślając, że „postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania

egzekucyjnego w stosunku do prowadzonej sprawy egzekucyjnej jest postępowaniem wypadkowym, ubocznym w stosunku do głównego przedmiotu postępowania egzekucyjnego”.

W opinii Prokuratora Generalnego, zarzut dotyczący pozbawienia komornika prawa zaskarżenia postanowienia wydanego w wyniku rozpoznania skargi jest niewłaściwy. Zaskarżony przepis, zdaniem Prokuratora, nie pozostaje w adekwatnym związku ze wskazanymi we wniosku wzorcami, ponieważ kontrola instancyjna ma zastosowanie tylko do rozstrzygnięć dotyczących uprawnień materialnoprawnych, orzeczeń zamykających drogę sądową, ewentualnie rozstrzygających o samodzielnej kwestii występującej w toku danego postępowania. Natomiast orzeczenia zapadające w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania mają charakter kontrolny. Zaskarżalność takiego orzeczenia byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami postępowania – sprawnością i szybkością.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że komornik w postępowaniu egzekucyjnym działa jako organ państwa, dlatego nie może mu przysługiwać prawo kwestionowania rozstrzygnięć sądu, którego nadzorowi podlega.

4. Krajowa Rada Komornicza pismem z 30 września 2010 r. podtrzymała złożony wcześniej wniosek wraz z zawartą w nim argumentacją. Jednocześnie zwróciła uwagę, że ustawa z 17 czerwca 2004 r. została zmieniona przez ustawę z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498). W wyniku nowelizacji nowe brzmienie otrzymał m.in. kwestionowany przepis oraz tytuł samej ustawy. Wobec tego, że ustawodawca nie zmienił istotnego sensu kwestionowanego przepisu wnioskodawca uznał, że zmiana jego brzmienia nie ma znaczenia dla samego *petitum* wniosku i podtrzymał zgłoszoną we wniosku z 12 lutego 2007 r. argumentację.

II

Na rozprawie w dniu 14 października 2010 r. przedstawiciel wnioskodawcy oraz uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Wniosek Krajowej Rady Komorniczej dotyczy konstytucyjności ograniczenia zasady dwuinstancyjności postępowania w stosunku do komorników wprowadzonego w drodze ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843). Zarzuty wnioskodawcy wymagają rozstrzygnięcia, czy ustawodawca może pozbawić komornika prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji w sprawie przyznania „odszkodowania” od komornika w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika. Chodzi zatem w istocie o ustalenie, czy komornikom przysługuje w tym przypadku prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji oraz rozpoznania sprawy w sądowym postępowaniu dwuinstancyjnym. Niezbędne jest dokonanie oceny, czy – ze względu na wskazane we wniosku wzorce wyznaczone przez art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji – w postępowaniu regulowanym ustawą o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki komornikowi należy zagwarantować możliwość

wniesienia środka zaskarżenia. Zarazem chodzi także o ustalenie, jaki jest status postępowania w sprawie skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika w stosunku do tego właśnie postępowania uznanego za przewlekłe, a więc czy jest to postępowanie wypadkowe w toku postępowania głównego, do którego nie odnosi się wymaganie kontroli instancyjnej, czy też postępowanie, do którego wymaganie to znajduje zastosowanie.

2. Wpływ zmiany ustawy w zakresie art. 12 ust. 4 na możliwość rozstrzygnięcia.

Wnioskodawca kwestionuje rozwiązania przyjęte w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W myśl tego przepisu – w brzmieniu wskazanym przez wnioskodawcę, obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r. – uwzględniając skargę, „sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10 000 złotych”. Wnioskodawca upatruje niekonstytucyjność w braku możliwości zaskarżenia przez komornika takiego orzeczenia sądu.

Wskazany w *petitum* wniosku przepis został, z dniem 1 maja 2009 r., zmodyfikowany w wyniku nowelizacji ustawy. Obecnie obowiązujące brzmienie przepisu różni się od pierwotnie wskazanego przez wnioskodawcę tym, że zasądzenie od komornika odpowiedniej sumy pieniężnej jest obligatoryjne. Ponadto została zmieniona wysokość tej sumy oraz określono granice minimalnej i maksymalnej kwoty, jaką sąd może zasądzić w tym przypadku od komornika.

Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy wnioskodawca, w ramach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, kwestionuje konkretne brzmienie przepisu, czy też normę z niego wynikającą. Analiza uzasadnienia wniosku pozwala sądzić, że wnioskodawca kwestionuje normę, która pozwala na nałożenie przez sąd na komornika kary pieniężnej bez możliwości zaskarżenia takiego orzeczenia. Kwestionowana norma prawna, wynikająca ze wskazanego we wniosku przepisu, zarówno przed jego modyfikacją, jak i po modyfikacji, dokonanej w maju 2009 r., nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu zasądzającego od komornika konkretną sumę pieniężną. Tym samym pomimo modyfikacji treści samego przepisu kwestionowany zakres normy prawnej pozostał bez zmian.

Krajowa Rada Komornicza w piśmie z 30 września 2010 r. zwraca uwagę, że powołana we wniosku z 12 lutego 2007 r. ustawa zawierająca kwestionowany przepis została znowelizowana. Wskazuje, że zmianie uległ tytuł ustawy oraz brzmienie niektórych artykułów w tym kwestionowanego art. 12 ust. 4. Jednocześnie przyznaje, że pomimo zmiany brzmienia tego przepisu ustawodawca nie zmienił jego istoty. Wobec tego podtrzymuje argumentację zawartą we wniosku z 12 lutego 2007 r. jako w pełni aktualną.

Zatem z uwagi na to, że dokonana nowelizacja jest tożsama co do zasady z kwestionowanym rozwiązaniem przyjętym przed nowelizacją, a te elementy przepisu, które zostały zmienione, czyli obligatoryjne działanie sądu i wysokość zasądzanej sumy pieniężnej, nie zostały zaskarżone, Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie przepis art. 12 ust. 4 w wersji obecnie obowiązującej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 oraz z 2009 r. Nr 61, poz. 498; dalej: ustawa z 17 czerwca 2004 r. – wraz z nowelizacją art. 12 ust. 4 nastąpiła m.in. zmiana tytułu ustawy).

3. Możliwość zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez Krajową Radę Komorniczą (podmiot o ograniczonej legitymacji do wniesienia wniosku).

Krajowa Rada Komornicza występująca z wnioskiem w niniejszej sprawie na mocy przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) jest organem samorządu komorniczego, powołanym do reprezentacji komorników (art. 83 ustawy o komornikach). Wnioskodawca ma zatem cechy, które pozwalają uznać go za ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji przyznaje ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych uprawnienie do złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uchwała ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania w sprawie wniosku tego podmiotu. Uchwała ta powinna wyrażać wolę wyeliminowania z porządku prawnego przepisu, który – zdaniem tego podmiotu – jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (zob. wyrok z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67). Uchwała Krajowej Rady Komorniczej nr 318/III z 13 grudnia 2006 r., stanowiąca podstawę rozpatrywanego wniosku, odpowiada powyższym warunkom. Zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, co stanowi przesłankę jego legitymacji.

Artykuł 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wymaga, aby wniosek pochodzący od tych organów zawierał „także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Krajowa Rada Komornicza wskazała, że jako reprezentant komorników ma umocowanie do działania w sprawach dotyczących interesów komorników sądowych, wymienionych przykładowo w art. 85 ustawy o komornikach. Kwestionowane przepisy odnoszą się do sytuacji prawnej komorników sądowych, dotyczą ich praw i obowiązków, a wniosek ma znaczenie dla ochrony interesów korporacyjnych.

4. Status prawny komornika.

W niniejszej sprawie niezbędne jest, zwłaszcza wobec uzasadnienia stanowiska wnioskodawcy, przypomnienie ustawowych wyznaczników statusu prawnego komornika, a także poglądów wyrażanych na ten temat w orzecznictwie, w tym w szczególności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W świetle art. 1 ustawy o komornikach komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, a to oznacza szczególną prawnokarną ochronę (art. 222 § 1 i nast. k.k.), ale jednocześnie szczególną odpowiedzialność komornika (art. 231 k.k.).

Dotychczasowe ustalenia dotyczące statusu komorników sądowych, poczynione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zostały zrekapitulowane w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 21/08 w następujący sposób:

- komornik jest monokratycznym organem, wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (art. 761 i art. 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji publicznych (art. 761 i art. 765 k.p.c.),
- komornik został upoważniony do nakładania kar, co jest atrybutem władzy publicznej,
- zarówno art. 758 k.p.c., jak i art. 1 ustawy o komornikach podkreślają organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą, a więc z konstytucyjnie

wyodrębnioną postacią władzy publicznej (komornicy działają przy sądach rejonowych, nie wchodząc jednak w ich strukturę; nie są też organem władzy sądowej),

- komornicy są strukturą wyodrębnioną, wyposażoną we władztwo, o własnych kompetencjach,

- komorników powołuje organ państwowy, tj. Minister Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach); ponadto symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach),

- komornika i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) nie łączy stosunek o charakterze prywatnoprawnym, lecz stosunek publicznoprawny,

- od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu,

- komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek.

Powyższe spostrzeżenia zachowują aktualność także dla oceny statusu prawnego komornika dla potrzeb orzekania w niniejszej sprawie. Należy również przypomnieć mający istotne znaczenie dla sprecyzowania sytuacji prawnej komorników pogląd Sądu Najwyższego, który w uchwale z 22 października 2002 r., sygn. akt III CZP 65/02, stwierdził, że stosownie do art. 758 i nast. k.p.c. oraz art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o komornikach, komornik jest organem postępowania egzekucyjnego, do którego należą sprawy egzekucyjne, w ich ramach dokonuje czynności egzekucyjnych. Komornik jest funkcjonariuszem publicznym (art. 1 ustawy). Decydujące o statusie komornika jest to, że ustawa powierza mu – jako funkcjonariuszowi publicznemu – realizację określonych zadań państwa, m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Forma i sposób realizacji tych zadań uregulowane są w normach o charakterze publicznoprawnym. Realizując na podstawie tych przepisów zadania powierzone mu przez ustawę, komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Funkcje i zadania komornika oraz jego pozycja jako organu egzekucyjnego nie zostały zmienione w wyniku nowelizacji ustawy. Na status prawny komornika jako funkcjonariusza publicznego realizującego określone zadania państwa nie wpływa to, że obecnie wykonuje on czynności na rachunek własny, nie będąc pracownikiem sądu (art. 3a ustawy o komornikach). Takie zdefiniowanie statusu komornika, w ocenie Sądu Najwyższego, ma oczywiście istotne znaczenie dla określenia charakteru stosunku prawnego, który powstaje pomiędzy komornikiem jako organem egzekucyjnym a wierzycielem jako uczestnikiem postępowania egzekucyjnego. Stosunek ten jest w całości regulowany normami o charakterze publicznoprawnym. Obejmuje on relacje pomiędzy organem postępowania a jego stroną, które nie są relacjami podmiotów równorzędnych. Komornik, działając jako organ egzekucyjny realizujący konkretne funkcje państwa, nie wchodzi z uczestnikami tego postępowania w stosunki zobowiązaniowe (cywilnoprawne). W podsumowaniu Sąd Najwyższy podkreślił, że stosunek zachodzący w postępowaniu egzekucyjnym (zmierzającym do wykonania zabezpieczenia) pomiędzy wierzycielem, na którego wniosek wszczęto to postępowanie, a komornikiem, który je prowadzi jako organ egzekucyjny, jest stosunkiem o charakterze publicznoprawnym (OSNC nr 7-8/2003, poz. 100).

Zachowuje aktualność pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym we współczesnym państwie przyjmuje się założenie, iż stosowanie środków przymusu jest monopolem państwa. Egzekucja wyroków sądowych odbywa się więc w ramach kompetencji przyznanych egzekutorowi przez ustawę, nie zaś na zlecenie wierzyciela. Komornik działa w interesie wierzyciela, jednakże dlatego tylko, że tej osobie sąd w egzekwowanym orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną. Komornik jest więc powołany do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także

wykonywania innych czynności określonych w ustawach. Posiada – w ramach wykonywanych zadań i pełnionej funkcji – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. W celu wykonywania swych zadań komornik dysponuje zespołem środków osobowych i rzeczowych w postaci kancelarii komorniczej (zob. wyrok z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3).

W świetle ustawy o komornikach i orzecznictwa redukcja wielowymiarowej sytuacji prawnej komornika wyłącznie do statusu obywatela prowadzącego działalność gospodarczą byłaby nieuprawnionym uproszczeniem.

5. Zastosowanie do komornika, jako organu egzekucyjnego, modelu skargi na przewlekłość postępowania.

Przepisy ustawy z 17 czerwca 2004 r., zgodnie z art. 1 ust. 2 tejże ustawy, mają zastosowanie wobec komornika, jako organu egzekucyjnego. Sama zaś ustawa reguluje instytucję skargi na przewlekłość postępowania służącą urzeczywistnieniu prawa do sądu, którego składnikiem jest rozpatrzenie sprawy – jak o tym stanowi art. 45 Konstytucji – „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki znajduje wyraz również w artykule 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Dla zagwarantowania realizacji tego prawa ustawodawca stworzył możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, której istota polega na sprawności i skuteczności tego środka, a także na tym, że jego zastosowanie nie może spowodować przedłużenia postępowania w sprawie objętej zarzutem przewlekłości. Z tych względów postępowanie w tym zakresie zostało ukształtowane w ustawie jako postępowanie jednoinstancyjne.

Za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość przemawia także jego akcesoryjny charakter. Jak trafnie zauważa w swoim piśmie Prokurator Generalny, postępowanie ze skargi skonstruowano jako „składnik toku sprawy głównej”, ponieważ postępowanie to „winno mieć charakter kontrolny wobec sądu lub innego organu, któremu została zarzucona przewlekłość procedowania”. Nie jest to postępowanie autonomiczne, ale – jak to zakładali twórcy ustawy z 17 czerwca 2004 r. – postępowanie incydentalne w ramach tego, które dotyczy istoty sprawy. Wskazuje na to również Sąd Najwyższy, stwierdzając, że „skarga na przewlekłość nie ma charakteru samodzielnego postępowania względem postępowania w określonej sprawie. Przed sądem rozpoznającym skargę na przewlekłość nie rozpoczyna się bowiem nowe samodzielne postępowanie. Jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do sprawy głównej. Sąd przełożony nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu”. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Sądu Najwyższego, że przedmiot skargi na przewlekłość postępowania „nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania (...) przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym” (uchwała SN z 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05, OSNP nr 21-22/2006, poz. 341).

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

6. Ocena zgodności art. 12 ust. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 r. z art. 78 Konstytucji.

Art. 78 Konstytucji stanowi „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”.

Z brzmienia tego przepisu wynika, że od zasady dwuinstancyjności postępowania mogą istnieć wyjątki, które określa ustawa. W analizowanej sprawie wymóg formalny ograniczenia został spełniony.

Oceniając zgodność procedury skargi na przewlekłość postępowania z Konstytucją, należy mieć na uwadze, że w zdaniu pierwszym art. 78, ustanawia się zasadę zaskarżalności orzeczeń i decyzji, a w zdaniu drugim – przekazuje się określenie trybu zaskarzania, a także wyjątków od tej zasady, ustawie. Ustawa jest zatem właściwa do ukształtowania postępowania w sprawie zaskarzania rozstrzygnięć pierwszej instancji (zob. wyrok o sygn. SK 10/00). W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, zgodnie z którym ustanawianie wyjątków wobec prawa zaskarżenia musi przebiegać przy poszanowaniu kryteriów i wymagań ogólnie wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Musi więc znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być „konieczne w demokratycznym państwie”, czyli szanować zasadę proporcjonalności (por. L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] L. Garlicki, red. *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2007, t. V, s.10).

Wynika to wprost z brzmienia art. 78 Konstytucji. Norma ta nie ma znaczenia absolutnego, ponieważ zgodnie z jej treścią ustawa może przewidywać wyjątki od możliwości odwołania. Wyjątki te jednak muszą się mieścić w granicach swobody regulacyjnej, wyznaczonej m.in. zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności ograniczenia (zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36).

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

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

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

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

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

7. Ocena zgodności art. 12 ust. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 r. z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”.

Należy podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie o konieczności odróżniania wykonywania przez sąd „czynności związanych ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości” od wykonywania czynności „z zakresu ochrony prawnej” niebędących ostatecznym rozstrzygnięciem sporu prawnego, w odniesieniu do których nie stosuje się art. 176 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK: z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38 oraz postanowienie TK z 7 września 1999 r., sygn. Ts 35/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 134). Przyznanie przez sąd sumy pieniężnej na rzecz skarżącego należy zaliczyć do czynności z zakresu ochrony prawnej, nie zaś do czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Tym samym art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi niewłaściwy wzorzec kontroli konstytucyjności.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że brak możliwości zaskarżenia orzeczenia zasądzającego, na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 r., określoną sumę pieniężną, nie stanowi błędu legislacyjnego ustawodawcy. Ustawodawca bowiem w art. 8 ust. 2 tejże ustawy wprowadził wyraźne odesłanie do przepisów dotyczących postępowania zażaleniowego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.