



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 lipca 2019 r.

Pozycja 35

## WYROK

z dnia 3 lipca 2019 r.

Sygn. akt SK 14/18\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Leon Kieres  
Mariusz Muszyński  
Justyn Piskorski  
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 lipca 2019 r., skargi konstytucyjnej J.H.-K. o zbadanie zgodności:

art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w sprawie nadania klauzuli wykonalności, co jest równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, poprzez uniemożliwienie przeciwdziałania przewlekłości postępowania klauzulowego oraz wykluczenie rekompensaty za nieuzasadnioną zwłokę w rozpoznaniu sprawy, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 1 ust. 2 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. z 2018 r. poz. 75) w zakresie, w jakim nie dotyczy postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w sprawie prowadzonej w trybie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 19 lipca 2019 r. w Dz. U. poz. 1349.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**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 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 15 czerwca 2016 r. (wniesionej do Trybunału 17 czerwca 2016 r. – data nadania) J.H.-K. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa skargowa) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w sprawie nadania klauzuli wykonalności, co jest równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, poprzez uniemożliwienie przeciwdziałania przewlekłości postępowania klauzulowego oraz wykluczenie rekompensaty za nieuzasadnioną zwłokę w rozpoznaniu sprawy, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Stan faktyczny poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej.

1.1.1. Wyrokiem zaocznym z 4 kwietnia 2014 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy w W. – Wydział Cywilny (dalej: sąd rejonowy), po rozpoznaniu powództwa skarżącej, zasądził od strony pozwanej na rzecz skarżącej 458 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 18 lutego 2011 r. do dnia zapłaty (punkt 1 sentencji); zasądził od strony pozwanej na rzecz skarżącej 1230,14 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym 60 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (punkt 2 sentencji); oddalił w pozostałej części wnioski skarżącej o zwrot kosztów procesu (punkt 3 sentencji); wyrokowi w punkcie 1 nadał rygor natychmiastowej wykonalności (punkt 4 sentencji).

1.1.2. Zarządzeniem z 8 stycznia 2015 r. (sygn. akt [...]) przewodniczący składu orzekającego stwierdził, że wyrok z 4 kwietnia 2014 r. stał się prawomocny 9 maja 2014 r. (punkt 1) oraz nakazał przekazanie akt postępowania do spraw zakończonych (punkt 2).

1.1.3. We wniosku z 3 lutego 2015 r. skarżąca wystąpiła do sądu rejonowego o doręczenie jej odpisu wyroku z 4 kwietnia 2014 r. zaopatrzonego w klauzulę wykonalności.

1.1.4. W związku z brakiem podjęcia czynności przez sąd rejonowy skarżąca 15 stycznia 2016 r. wniosła skargę na przewlekłość postępowania, domagając się: stwierdzenia przewlekłości, przyznania na jej rzecz sumy pieniężnej w wysokości 2000 zł, zlecenia sądowi rejonowemu podjęcia czynności zmierzających do niezwłocznego wydania klauzuli wykonalności wyrokowi z 4 kwietnia 2014 r. oraz doręczenie tego wyroku wraz z klauzulą jej pełnomocnikowi (w trybie art. 17 ustawy skargowej).

1.1.5. Postanowieniem z 4 kwietnia 2016 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w W. – Wydział Cywilny Odwoławczy (dalej: sąd okręgowy) odrzucił skargę skarżącej (punkt 1 sentencji) oraz nakazał wypłacić skarżącej ze Skarbu Państwa 100 zł tytułem uiszczonych opłat od skargi (punkt 2 sentencji).

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia sąd okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy skargowej skargę na przewlekłość postępowania można wnieść jedynie w jego toku. Nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu nie jest zaś odrębną sprawą w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy skargowej, a jedynie czynnością techniczną, dokonywaną po prawomocnym rozstrzygnięciu istoty uprzednio rozpoznawanego sporu, postępowanie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności ma zaś jedynie charakter incydentalny. Tym samym skarga skarżącej – w ocenie sądu okręgowego – była niedopuszczalna.

## 1.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Zdaniem skarżącej art. 1 ust. 2 ustawy skargowej wyłącza złożenie skargi na przewlekłość postępowania w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności prawomocnemu orzeczeniu, co prowadzi do zamknięcia drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji. W jej ocenie strona postępowania klauzulowego nie dysponuje bowiem środkiem prawnym przeciwdziałającym przewlekłości na tym etapie postępowania, co narusza także prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, które wywodzi z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Ponadto zakwestionowana regulacja czyni niemożliwym uzyskanie rekompensaty za nieuzasadnioną zwłokę w rozpoznaniu sprawy. Skarżąca podkreśla, że postępowanie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności nie jest czynnością techniczną sądu, a odrębnym postępowaniem, które może być uznane za część postępowania egzekucyjnego.

## 2. Wstępne rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

2.1. Postanowieniem z 26 października 2016 r. o sygn. Ts 125/16 (OTK ZU B/2018, poz. 129) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał dokonał analizy orzecznictwa dotyczącego zaskarżonego art. 1 ust. 2 ustawy skargowej i ustalił, że nie istnieje jednolita, trwała i ustalona linia orzecznicza dotycząca dopuszczalności wniesienia skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu bez nieuzasadnionej zwłoki. Stwierdzenie powyższego doprowadziło do uznania, że wszczęcie merytorycznej kontroli zarzutów skarżącej doprowadziłoby do oceny stosowania prawa, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

2.2. Na postanowienie z 26 października 2016 r. skarżąca w przepisany terminie wniosła zażalenie, w którym zarzuciła Trybunałowi:

– naruszenie art. 37 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) poprzez odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej pomimo braku zaistnienia przesłanek określonych w art. 37 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r., albowiem Trybunał nie ustalił, że skarga jest oczywiście bezzasadna lub że jej braki nie zostały usunięte w określonym terminie, zaś ustawa nie przewiduje odmowy nadania skardze dalszego biegu w razie stwierdzenia w toku jej wstępnego rozpoznania rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego co do stosowania przepisów, których dotyczy skarga konstytucyjna;

– naruszenie art. 79 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji „poprzez przeinaczenie celu skargi konstytucyjnej będącej prawnym środkiem ochrony wolności i praw obywatelskich, co nastąpiło na skutek zastąpienia konstytucyjnej kontroli aktu normatywnego, wstępną kontrolą skargi zakończoną nieuzasadnioną odmową nadania dalszego biegu skardze – pomimo wystąpienia okoliczności nakazujących ocenę merytoryczną konstytucyjności zaskarżonych przepisów (rozbieżność w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego)”.

Zdaniem skarżącej stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny istnienia niejednolitej linii orzeczniczej powinno skutkować koniecznością wszczęcia merytorycznej kontroli skargi konstytucyjnej, gdyż ustalenie rozbieżności w orzecznictwie może potwierdzać niekonstytucyjność przepisu.

2.3. Postanowieniem z 19 czerwca 2018 r. o sygn. Ts 125/16 (OTK ZU B/2018, poz. 130) Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 8 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK) – uwzględnił zażalenie skarżącej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że argumenty podniesione przez skarżącą w zażaleniu na postanowienie z 26 października 2016 r., jakoby oczywista bezzasadność i nieusunięcie braków formalnych w terminie miały być jedynymi ustawowymi przesłankami odmowy nadania skardze dalszego biegu, nie są trafne. Niemniej jednak podzielił stanowisko skarżącej, że stwierdzenie przez Trybunał, na etapie wstępnej kontroli dopuszczalności wniesionej przez nią skargi konstytucyjnej, braku jednolitego stanowiska sądów co do wykładni zaskarżonego art. 1 ust. 2 ustawy skargowej nie mogło stanowić dostatecznego uzasadnienia odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Stwierdzenie to nie przesądza bowiem automatycznie o tym, że skarga ma charakter skargi na stosowanie prawa. Przeciwnie – dostrzeżone przez Trybunał rozbieżności w procesie stosowania zaskarżonego przepisu przez sądy mogą świadczyć o tym, że przepis nie zapewnia należytej realizacji i ochrony praw konstytucyjnych w zakresie prawa do sądu. Wobec braku jednolitego stanowiska orzecznictwa odnośnie do rozumienia zaskarżonego przepisu, Trybunał – na etapie kontroli merytorycznej – powinien samodzielnie ustalić jego treść normatywną i zbadać, czy to właśnie nie w tej treści normatywnej tkwi źródło naruszenia praw konstytucyjnych, które podnosi skarżąca. Dopiero po dokonaniu tej oceny możliwe byłoby rozstrzygnięcie wątpliwości, czy naruszenie wynika bezpośrednio z treści normatywnej przepisu, czy też wyłącznie z błędnej wykładni sądowej.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2018 r. skarga konstytucyjna została zarejestrowana pod sygn. SK 14/18.

4. Pismem z 8 sierpnia 2018 r. (znak: IV.511.168.2018.DJ) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. W piśmie z 23 listopada 2018 r. (sygn. akt PK VIII TK 48.2018) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że art. 1 ust. 2 ustawy skargowej, rozumiany w ten sposób, iż skarga na naruszenie prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przysługuje także w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu sądowemu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zaś zakresie wniósł on o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W piśmie z 5 grudnia 2018 r. (znak: BAS-WAKU-1768/18), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK.

7. W piśmie z 3 stycznia 2019 r. pełnomocnik skarżącej ustosunkował się do stanowisk Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu, wnosząc o nieumarzanie niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ani art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK.

## II

1. Zgodnie z art. 1 w związku z art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK) – z wyjątkiem art. 1-6 (które weszły w życie 20 grudnia 2016 r.) oraz art. 16-32 (które weszły w życie 1 stycznia 2018 r.). W myśl art. 9 przepisów wprowadzających, do postępowań przed Trybunałem, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK, stosuje się przepisy tej ustawy (ust. 1), zaś czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają w mocy (ust. 2).

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego rozpatrywaną skargą konstytucyjną zastosowanie znajdują przepisy uotpTK.

2. Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 uotpTK Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie [jego] zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgod-

ności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”.

Z kolei w wyroku z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał w pełnym składzie podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności. (...) Stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny powinno prowadzić w możliwie szerokim zakresie do usunięcia niekonstytucyjności także w odniesieniu do opartych na niekonstytucyjnej normie rozstrzygnięć indywidualnych. Należy bowiem nie tylko dbać o to, aby w obrocie prawnym nie pozostawały niekonstytucyjne normy, ale także należy eliminować ich skutki”.

2. Kwestie formalne – dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej.

### 2.1. Uwaga wprowadzająca.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (por. np. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo). Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu sędziego Trybunału – wydanym 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.) – albo postanowieniu Trybunału – wydanym na gruncie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), czy też obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK) – o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wydanym na gruncie ustawy o TK z 1997 r., ustawy o TK z 2016 r., czy też obowiązującej uotpTK (por. np. wyroki TK z: 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51, 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU A/2018, poz. 35 oraz 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43, a także postanowienie TK z 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82).

### 2.2. Przedmiot kontroli.

2.2.1. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej przedmiotem kontroli uczyniono art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa skargowa).

Artykuł 1 ust. 2 ustawy skargowej stanowi:

„Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego”.

2.2.2. Choć w swoich stanowiskach ani Prokurator Generalny, ani Marszałek Sejmu nie zakwestionowali prawidłowości zaskarżenia tego przepisu, Trybunał uznał za celowe odnieść się do tej kwestii. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być bowiem przepisy, które stanowiły podstawę wydania ostatecznego rozstrzygnięcia wobec skarżącego. Pojęcie podstawy rozstrzygnięcia obejmuje – co do zasady – przepisy wskazane wprost w części dyspozytywnej orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia (ewentualnie: w ich uzasadnieniach). *Ratio legis* sądowokonstytucyjnego systemu ochrony praw jednostki wskazuje jednakże, iż możliwa jest ocena przez Trybunał Konstytucyjny przepisów prawa formalnie niewskazanych w rozstrzygnięciu dotyczącym praw i wolności konstytucyjnych jednostki, ale których zastosowanie przy wydawaniu rozstrzygnięcia nie budzi wątpliwości. Warunek ten jest spełniony, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny (przepis) determinuje w sensie normatywnym treść rozstrzygnięcia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności (zob. w szczególności wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

Sąd Okręgowy w W., wydając postanowienie z 4 kwietnia 2016 r. (sygn. akt [...]) na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy skargowej w związku z art. 370 w związku z art. 397 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (ówcześnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.), rozstrzygał o dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności. Z tego względu należy przychylić się do stanowiska skarżącej, że art. 1 ust. 2 ustawy skargowej miał zastosowanie w jej sprawie, albowiem jest on przepisem wyznaczającym zakres przedmiotowy wskazanego aktu normatywnego (wynika to także wprost z wyводу poczynionego przez Sąd na s. 1-2 uzasadnienia powołanego judykatu). Tym samym skarżąca w sposób prawidłowy wskazała przedmiot skargi konstytucyjnej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 uotpTK (w dacie wniesienia skargi – art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r.).

2.2.3. Artykuł 1 ust. 2 ustawy skargowej zachowuje niezmienione brzmienie od uchwalenia tego aktu normatywnego i jego ogłoszenia w Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843, w związku z czym za punkt odniesienia przy orzekaniu w niniejszej sprawie Trybunał przyjmuje brzmienie wskazanego przepisu z tekstu jednolitego powołanej ustawy, ogłoszonego w Dz. U. z 2018 r. poz. 75.

### 2.3. Zakres zaskarżenia.

Skarżąca wniosła o kontrolę konstytucyjności art. 1 ust. 2 ustawy skargowej w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w sprawie nadania klauzuli wykonalności, co jest równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, poprzez uniemożliwienie przeciwdziałania przewlekłości postępowania klauzulowego oraz wykluczenie rekompensaty za nieuzasadnioną zwłokę w rozpoznaniu sprawy.

Uwzględniwszy okoliczności stanu faktycznego poprzedzającego wniesienie rozpatrywanej skargi, a także stanowisko Prokuratora Generalnego, Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie kontroli konstytucyjności podlegać powinien art. 1 ust. 2 ustawy skargowej

w zakresie, w jakim nie dotyczy postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w sprawie prowadzonej w trybie k.p.c.

2.4. Kwestia dopuszczalności wydania wyroku w związku z przeciwstawnymi liniami orzeczniczymi względem wykładni art. 1 ust. 2 ustawy skargowej.

2.4.1. Niezależnie od ustaleń poczynionych w punktach 2.2 i 2.3 tej części uzasadnienia skład orzekający rozważył, czy w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia ze skargą wyłącznie na niewłaściwe stosowanie prawa, co uznane zostało w postanowieniu Trybunału z 26 października 2016 r. o sygn. Ts 125/16 (OTK ZU B/2018, poz. 129). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem powołany do badania hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie prawidłowości ich stosowania w indywidualnych sprawach.

2.4.2. Trybunał Konstytucyjny dokonał przeglądu orzecznictwa wiążącego się z zakwestionowanym w niniejszej sprawie przepisem. Analiza tego orzecznictwa pozwala wskazać na dwie, krańcowo różne, grupy rozstrzygnięć sądowych na gruncie zaskarżonego przepisu.

Wedle pierwszej – wniesienie skargi na przewlekłość postępowania o nadanie klauzuli wykonalności wyrokom skutkować musi odrzuceniem tego środka prawnego jako niedopuszczalnego; nadanie orzeczeniu klauzuli wykonalności nie stanowi bowiem rozstrzygnięcia sprawy, a czynność podejmowaną po prawomocnym zakończeniu postępowania, przez co skarga na opóźnienie jej wykonania w ramach postępowania klauzulowego jest spóźniona, gdyż nie została wniesiona *expressis verbis* „w toku w postępowania w sprawie” (art. 5 ust. 1 ustawy skargowej). Stanowisko to przyjęto m.in. w: postanowieniu SN z 4 listopada 2014 r., sygn. akt III SPP 223/14 (Lex nr 1551349), uchwale SN z 4 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SPZP 1/16 (OSNP nr 5/2017, poz. 63 – z krytyczną glosą M. Muzyki, „Studia Prawnicze i Administracyjne” nr 4/2017, s. 79 i n.) oraz postanowieniu SA w Krakowie z 11 grudnia 2017 r., sygn. akt II S 16/17 (niepubl.).

Wedle drugiej – postępowanie, którego przedmiotem jest nadanie przez sąd klauzuli wykonalności orzeczeniom, podlega reżimowi ustawy skargowej, gdyż sąd w postępowaniu ze skargi o naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki powinien ocenić zarzuty skarżącego odnoszące się do przebiegu postępowania od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie postępowania skarga została wniesiona. Stanowisko to zostało przyjęte m.in. w postanowieniach SN z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt III SPZP 2/16 (Legalis) i 1 marca 2018 r., sygn. akt III SPP 9/18 (Lex nr 2459696) oraz w postanowieniu SO w Bydgoszczy z 18 października 2017 r., sygn. akt VIII S 5/17 (Lex nr 2389261) i opiera się na poglądzie sformułowanym w uchwale składu siedmiu sędziów SN z 28 marca 2013 r., sygn. akt III SPZP 1/13 (OSNP nr 23-24/2013, poz. 292), zgodnie z którym przedmiotem postępowania wywołanego skargą na przewlekłość jest badanie podniesionego przez składającego skargę zarzutu, iż doszło do naruszenia przysługującego mu prawa do sądu przez przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie od chwili jego wszczęcia, niezależnie od tego, czy aktualnie sprawa znajduje się już w kolejnej fazie tego postępowania.

2.4.3. W ocenie Trybunału w obecnym składzie, wobec tak wyraźnie zarysowanych rozbieżności w orzecznictwie, uzasadnione jest merytoryczne rozstrzygnięcie w rozpatrywanej sprawie. Należy przy tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w sprawach toczących się w trybie tzw. kontroli konkretnej uznawał, iż brak jednolitego stanowiska w orzecznictwie czy literaturze odnośnie do określonej materii, a w szczególności – występowanie istotnych rozbieżności interpretacyjnych, wskazywały na niezbędność wydania przez Trybunał orzeczenia merytorycznego (zob. np. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178;



21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62 oraz 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 86).

Ponadto Trybunał uznał również dopuszczalność wydania wyroku w sytuacji rozbieżności interpretacyjnych względem kontrolowanego przepisu w ramach tzw. kontroli abstrakcyjnej. W wyroku z 20 czerwca 2017 r. o sygn. K 16/15 (OTK ZU A/2017, poz. 49) zostało zajęte ogólne stanowisko, iż należy „odrzuć jako bezpodstawny wniosek, że w razie ujawnienia rozbieżności interpretacyjnych Trybunałowi nie wolno merytorycznie wypowiedzieć się na temat konstytucyjności regulacji prawnej, której one dotyczą (...). Akceptacja przeciwnego poglądu (...) oznaczałaby, że Trybunał nie jest władny samodzielnie ustalać treści przepisów prawnych poddawanych jego kontroli, lecz musi oczekiwać na ugruntowanie jakiejś (jakiegokolwiek) linii orzeczniczej bądź przynajmniej utrwalenie się istotnego rozdzwiewku w ich wykładni, co zresztą w praktyce może nie nastąpić”.

2.4.4. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

2.5. Kwestia dopuszczalności wydania wyroku w związku z nowelizacją art. 1 ustawy skargowej.

2.5.1. Na mocy art. 6 pkt 1 w związku z art. 16 *in principio* ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103) do art. 1 ustawy skargowej, z dniem 6 stycznia 2017 r., dodano ust. 3 w brzmieniu następującym:

„Przepisy ustawy stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.)”.

2.5.2. Powyższa nowelizacja – zdaniem Marszałka Sejmu – „w sposób istotny dla niniejszej sprawy zmieniła treść przepisów u.s.p.p. [ustawy skargowej]”, gdyż „[d]odanie w art. 1 u.s.p.p. [ustawy skargowej] ust. 3, akcentującego konieczność dokonywania wykładni przepisów ustawy zgodnie ze standardami wynikającymi z konwencji realizuje oczekiwania skarżącej”. W przekonaniu Marszałka, „[p]o wejściu w życie nowelizacji z 2016 r., nieaktualne stało się stanowisko o niedopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności”. W konsekwencji – postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK, gdyż „należy przyjąć, że choć literalne brzmienie zakwestionowanego przepisu nie zostało zmodyfikowane, to zaszła przesłanka utraty mocy obowiązującej «w zakwestionowanym zakresie» (...). Nowelizacja u.s.p.p. [ustawy skargowej] z 2016 r. doprowadziła bowiem do dezaktualizacji problemu konstytucyjnego przedstawionego w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej”.

2.5.3. Trybunał uznaje argumentację Marszałka Sejmu za niezasadną.

Po pierwsze bowiem – Rzeczpospolita Polska bez jakichkolwiek zastrzeżeń stała się w 1993 r. stroną Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja rzymska) oraz bezwarunkowo uznała jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – zob. odpowiednio: oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. Nr 61, poz. 285) oraz Deklarację Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 1993 r., załączoną do oświadczenia rządowego z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komii

sji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Dz. U. Nr 61, poz. 286).

Po drugie – nakaz przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (w tym Konwencji rzymskiej) zawarty jest wyraźnie w art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązującej od 17 października 1997 r.

W związku z powyższym art. 1 ust. 3 ustawy skargowej, choć odwołuje się wprost do standardów konwencyjnych (w domyśle – *acquis juridique* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu), to jednak nie stanowi żadnej „nowości normatywnej” w tym sensie, że nie modyfikuje normy zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy skargowej; przeciwnie – przepis ten przypomina jedynie o oczywistym obowiązku respektowania przez wszystkie władze (w tym judykaturę) wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka. Wypada w tym miejscu także zauważyć, że jeszcze na gruncie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98, ze zm.) Trybunał uznał, iż „zmiany aktu normatywnego polegające na uzupełnieniu jego treści lub wprowadzeniu innych zwrotów, które nie dokonują usunięcia kwestionowanej niezgodności aktu prawnego, nie stanowią przeszkody do rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia. Obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest w takim wypadku zbadanie, czy podniesione zarzuty są zasadne i czy dokonana zmiana kwestionowanego aktu normatywnego doprowadza do jego legalności. Celem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest bowiem ustalenie istnienia lub nieistnienia zgodności prawa, a w tym drugim wypadku – doprowadzenie do zgodności prawa” (orzeczenie z 20 września 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 3); stanowisko to zostało podtrzymane m.in. w wyroku z 22 listopada 2010 r. o sygn. P 28/08 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 105), wydanym na gruncie ustawy o TK z 1997 r., i jest aprobowane również przez Trybunał w obecnym składzie.

Należy także zwrócić uwagę na to, że problem podniesiony przez skarżącą w niniejszej sprawie jest nadal aktualny. Pomimo bowiem wskazanej wyżej nowelizacji ustawy skargowej, zastosowanie skargi na przewlekłość postępowania w odniesieniu do postępowania klauzulowego wciąż budzi wątpliwości interpretacyjne – o czym świadczy choćby to, że jeden ze składów orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego postanowieniem z 13 grudnia 2018 r. (sygn. akt I NSP 41/18) przedstawił składowi siedmiu sędziów tej izby zagadnienie prawne: „Czy w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 781<sup>1</sup> k.p.c. w związku z art. 1 ust. 3 oraz art. 2 ust. 1 (...) [ustawy skargowej])?”. Sprawa ta, zarejestrowana pod sygn. I NSPZP 1/18, oczekuje obecnie na rozpoznanie.

Niezależnie od powyższego Trybunał przypomina, że po zainicjowaniu postępowania sądowokonstytucyjnego (w szczególności w trybie skargi konstytucyjnej) uchylenie, zmiana badanego przepisu albo jego „modyfikacja pośrednia” (w związku z dodaniem nowych regulacji do systemu prawnego) – wzięwszy pod uwagę cel skargi, którym jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki – nie może *a limine* prowadzić do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK. Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 1 ust. 2 ustawy skargowej (a ściślej – jeden z jego wariantów interpretacyjnych) był podstawą niekorzystnych rozstrzygnięć indywidualnych wobec skarżącej, a także innych podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej; tym samym przepis ten uniemożliwił w przeszłości skuteczne wyegzekwowanie przez zainteresowane jednostki potwierdzenia w przepisany termin wykonalności zapadłych na ich korzyść orzeczeń sądowych. Orzeczenie merytoryczne Trybunału – abstrahując od ustaleń zawartych w punkcie 2.6 tej części uzasadnienia – jest zatem wskazane. Skarżąca była bowiem rzeczywiście pozbawiona możli-

wości merytorycznego rozpoznania jej skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego, a w treści skargi konstytucyjnej wskazała, że jej zdaniem doszło w tym wypadku do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji; w ocenie Trybunału spełniona została zatem przesłanka aktualności naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej.

2.5.4. Tym samym w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK.

## 2.6. Kwestia wzorców kontroli.

### 2.6.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżąca jako wzorce kontroli powołała art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że adekwatnym wzorcem kontroli będzie norma wywieziona z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, natomiast postępowanie w zakresie art. 2 ustawy zasadniczej powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania – jego zdaniem skarżąca nie uzasadniła w przepisany sposób zarzutu naruszenia tego przepisu konstytucyjnego. Natomiast Marszałek Sejmu w ogóle nie odniósł się do powołanych wzorców konstytucyjnych.

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, trzeba było rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych postanowień ustawy zasadniczej (por. np. wyroki TK z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15 oraz 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17).

2.6.2. Umorzenie postępowania w zakresie badania zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji.

2.6.2.1. Z konstrukcji skargi konstytucyjnej, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, wynika, że celem jej jest ochrona przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, naruszonych na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie przepisu (normy prawnej), którego konstytucyjność jest kwestionowana. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK (w dacie wniesienia analizowanej skargi – art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r.) na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonego prawa lub wolności konstytucyjnej oraz określenia sposobu, w jaki do tego naruszenia doszło. Z art. 67 ust. 1 uotpTK wynika, że Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi (por. np. wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca upatruje naruszenia przez zaskarżoną normę prawną m.in. art. 2 Konstytucji. *Nota bene* przepis ten został powołany „związkowo” względem art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.6.2.2. Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej wskazuje, że zarzuty skierowane wobec kwestionowanej normy prawnej dotyczą naruszenia prawa do sądu, zaś art. 2 Konstytucji został powołany w celu „wzmocnienia” tej argumentacji. Skarżąca natomiast – na co trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny – nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu naruszenia tego przepisu ustawy zasadniczej. Okoliczność, iż ma on charakter wzorca „związkowego” wobec wzorca „głównego” w postaci art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie zwalnia skarżącej z obowiązku wykazania związku, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK (w dacie wniesienia skargi – art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.).

2.6.2.3. W związku z powyższym niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 2 ustawy skargowej z art. 2 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

2.6.3. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.6.3.1. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw; z art. 77 ust. 2 Konstytucji płynie zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Innymi słowy, obowiązująca Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał Konstytucyjny zwrócił na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji); nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Ograniczenia (wskazane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej), które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu, należy uznać za niekonstytucyjne (por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36).

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że pomiędzy art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji zachodzi „ściśły związek” polegający na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w drugim (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). W konsekwencji art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się ze wszystkimi elementami prawa do sądu (por. wyroki TK z: 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). Niemniej art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzenia, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten gwarantuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe, dotyczące sytuacji, jaką jest całkowite, bezpośrednie lub pośrednie, pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym (por. wyroki TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 oraz z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

2.6.3.2. W związku z powyższym Trybunał stwierdza że skarżąca w sposób prawidłowy powołała art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji jako wzorce kontroli dla zaskarżonej regulacji. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

## 2.7. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności art. 1 ust. 2 ustawy skargowej w zakresie, w jakim nie dotyczy postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w sprawie prowadzonej w trybie k.p.c., z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

### 3. Ocena konstytucyjności.

#### 3.1. Problem konstytucyjny sformułowany w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie skarżąca zarzuca naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu poprzez brak możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w postępowaniu cywilnym.

#### 3.2. Regulacje prawne w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności w postępowaniu cywilnym.

Postępowanie klauzulowe zostało uregulowane w dziale II (*Tytuły egzekucyjne i klauzula wykonalności*) tytułu I (*Przepisy ogólne*) części trzeciej (*Postępowanie egzekucyjne*) k.p.c., obejmującym art. 776-795.

Zgodnie z art. 776 k.p.c. podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy. Tytułem wykonawczym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, chyba że ustawa stanowi inaczej.

W literaturze (zob. P. Telenga, uwaga 1. do art. 776 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. 2, red. A. Jakubecki, Lex/el. 2018) wskazuje się na trzy zasadnicze warunki dopuszczalności egzekucji sądowej:

- istnienie ważnego tytułu egzekucyjnego, podlegającego wykonaniu w drodze egzekucji sądowej;
- nadanie temu tytułowi klauzuli wykonalności;
- wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji lub żądanie przeprowadzenia egzekucji z urzędu.

W k.p.c. szczegółowo wymienione zostały tytuły egzekucyjne, do których zostały zaliczone:

- prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu orzeczenia sądów i ugody zawarte przed sądem (art. 777 § 1 pkt 1);
- prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu orzeczenia referendarzy sądowych (art. 777 § 1 pkt 1<sup>1</sup>);
- inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej (art. 777 § 1 pkt 3);
- określone rodzaje aktów notarialnych (art. 777 § 1 pkt 4-6 i § 2).

W myśl art. 781 § 1 k.p.c. tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu klauzulę wykonalności nadaje sąd pierwszej instancji, w którym sprawa się toczyła lub toczy; sąd drugiej instancji nadaje klauzulę wykonalności, dopóki akta sprawy znajdują się w tym sądzie, nie dotyczy to jednak Sądu Najwyższego oraz przypadków, o których mowa w art. 778<sup>1</sup>, art. 778<sup>2</sup>, art. 786, art. 787, art. 787<sup>1</sup>, art. 788 i art. 789 k.p.c.

Czynności w sprawach o nadanie klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym, o których mowa w art. 777 § 1 k.p.c., może wykonywać referendarz sądowy (art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c.).

Klauzulę wykonalności nadaje sąd w składzie jednego sędziego, na wniosek wierzyciela. Sąd z urzędu nadaje klauzulę wykonalności tytułowi egzekucyjnemu wydanemu w postępowaniu, które zostało lub mogło być wszczęte z urzędu, a także innemu tytułowi egzekucyjnemu w części, w jakiej obejmuje grzywnę lub karę pieniężną orzeczoną w postępowaniu cywilnym lub koszty sądowe w sprawach cywilnych przysługujące Skarbowi Państwa (art. 782 § 1 k.p.c.).

Zgodnie z art. 781<sup>1</sup> k.p.c. wniosek o nadanie klauzuli wykonalności sąd rozpoznaje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia jego złożenia.

Postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności wymienia także tytuł egzekucyjny, a w razie potrzeby oznacza świadczenie podlegające egzekucji i zakres egzekucji oraz wska-

zuje czy orzeczenie podlega wykonaniu jako prawomocne, czy jako natychmiast wykonalne (art. 783 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.).

Stosownie do art. 783 § 1<sup>1</sup> k.p.c.:

– niezwłocznie po ogłoszeniu postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, a gdy ogłoszenia nie było niezwłocznie po jego wydaniu, klauzulę wykonalności umieszcza się na tytule egzekucyjnym, a w przypadkach, o których mowa w art. 781 § 1<sup>2</sup> k.p.c., na zweryfikowanym przez sąd dokumencie uzyskanym z systemu teleinformatycznego potwierdzającym istnienie i treść tytułu egzekucyjnego;

– klauzula wykonalności zawiera stwierdzenie, że tytuł egzekucyjny uprawnia do egzekucji, a w razie potrzeby – także informacje wskazane w art. 783 § 1 k.p.c.;

– klauzulę wykonalności podpisuje sędzia albo referendarz sądowy.

Na postanowienie sądu co do nadania klauzuli wykonalności przysługuje zażalenie (art. 795 § 1 k.p.c.). Termin do wniesienia zażalenia biegnie dla wierzyciela od dnia wydania mu tytułu wykonawczego lub zawiadomienia go o utworzeniu tytułu wykonawczego w systemie teleinformatycznym albo od dnia ogłoszenia postanowienia odmownego, a gdy ogłoszenia nie było – od dnia doręczenia tego postanowienia. Dla dłużnika termin ten biegnie od dnia doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji (art. 795 § 2 k.p.c.).

3.3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu odnośnie do charakteru postępowania klauzulowego.

3.3.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie uznaje się, że nadanie klauzuli wykonalności jest aktem sądowym, w którym sąd stwierdza, iż tytuł egzekucyjny przedstawiony przez wierzyciela nadaje się do wykonania i prowadzenie egzekucji przeciwko dłużnikowi jest dopuszczalne oraz że orzeczenie to podlega wykonaniu jako prawomocne lub natychmiast wykonalne. Nie budzi więc wątpliwości, że postanowienie sądu o nadaniu klauzuli wykonalności ma charakter orzeczenia sądowego – jest realizacją funkcji jurysdykcyjnej, a nie administracyjnej (zob. wyrok TK z 22 listopada 2010 r., sygn. P 28/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 105). Tym samym postępowanie związane z nadaniem tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności ma charakter autonomiczny zarówno w stosunku do postępowania rozpoznawczego, jak i do właściwego postępowania egzekucyjnego, którego celem jest przymusowe wyegzekwowanie świadczenia (zob. wyroki TK z 4 września 2006 r., sygn. P 2/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 98 oraz 3 października 2017 r., sygn. SK 31/15, OTK ZU A/2017, poz. 62).

3.3.2. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – rozpatrując skargę na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji rzymskiej w związku z przewlekłością postępowania klauzulowego – uznał, że „zakończenie fazy głównej postępowania nie zawsze oznacza rozstrzygnięcie o prawie cywilnym w rozumieniu tego przepisu. Decyduje o tym moment, w którym dochodzone prawo staje się rzeczywiście skuteczne, a więc kiedy roszczenie cywilne jest ostatecznie zaspokojone. W sprawach takich jak ta, gdy strona cywilna musi wszcząć odrębne postępowanie egzekucyjne, należy uważać je za drugie stadium postępowania co do *meritum* i w rezultacie jego integralną część” (wyrok z 4 kwietnia 2000 r., nr skargi: 38670/97, Dewicka przeciwko Polsce, [w:] *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, oprac. M.A. Nowicki, Kraków 2005, s. 716 i n.).

3.4. Skarga na przewlekłość postępowania klauzulowego a standard konstytucyjny.

3.4.1. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności.

Na gruncie przepisów konstytucyjnych z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji

tucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444, ze zm.), w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu wyrowadzano z ich art. 1 i art. 56 ust. 1, tj. z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z przepisu stanowiącego, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne (zob. np.: orzeczenia pełnego składu TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK w 1992 r. cz. I, poz. 5 oraz 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 1, a także orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16).

W obowiązującej Konstytucji prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Natomiast art. 77 ust. 2 stanowi, że „[u]stawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29, 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 i 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149, a także wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06) na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- po pierwsze – prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- po drugie – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- po trzecie – prawo do orzeczenia sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, w rozsądnym terminie;
- po czwarte – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest „każdy”, tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia przywołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa.

3.4.2. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, co jednak nie oznacza, że jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenia te mogą bowiem wynikać z innych przepisów ustawy zasadniczej; w szczególnych (wyjątkowych) warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one jednak spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą przy tym naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (por. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i – co należy podkreślić – prawo do sądowej kontroli aktów (czynności albo ich braku), które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki.

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jego znaczenie polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. W tym miejscu Trybunał zaznacza, że chodzi tu zarówno o literalne brzmienie przepisu zawierającego taką normę, jak i o normę wyprowadzoną wskutek wykładni odnośnego przepisu w orzecznictwie sądowym (por. wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Należy także zauważyć, że omawianej wyżej materii dotyczy również art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji rzymskiej, który stanowi, co następuje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciw niemu sprawie karnej”.

3.4.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmować wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki TK 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

3.4.4. Trybunał przypomina, że skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym została wprowadzona do porządku prawnego ustawą skargową. Z kolei ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498; dalej: ustawa z 2009 r.) rozszerzono możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania także na postępowanie przygotowawcze.

W uzasadnieniu projektu ustawy skargowej projektodawca zwrócił uwagę, że *ratio legis* art. 45 ust. 1 Konstytucji sprowadza się m.in. do tego, aby stworzyć mechanizm prawny pozwalający obywatelowi na skuteczne „wymuszenie” rozpoznania jego sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Głównym celem skargi na przewlekłość postępowania miało być tym samym stworzenie mechanizmu prawnego, bazującego na rozwiązaniu przyjętym we Włoszech, gwarantującego przeprowadzenie postępowania sądowego w rozsądnym terminie, a zatem „wymuszającego” rozpoznanie sprawy przez sąd. Jednocześnie podkreślono, że nie ma przeszkód, aby strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłego rozpoznania sprawy dochodziła jej wyrównania na ogólnych zasadach prawa cywilnego, także po prawomocnym zakończeniu sprawy (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym, Sejm RP IV kad., druk sejmowy nr 2256, s. 1-9; dalej: uzasadnienie projektu ustawy skargowej).

Projektodawca wskazał, że „[p]ostępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowano jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Nie jest to więc postępowanie autonomiczne na wzór ustawy włoskiej. Za przyjęciem takiego modelu postępowania przemawiają dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność (zasada konstytucyjna), co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia. Niweczy to istotę i sens wprowadzenia odrębnej skargi na przewlekłość. Po drugie, doświadczenia wynikające ze stosowania ustawy włoskiej wskazują, że przyjęty tam model dwuinstancyjnego postępowania,



a nadto możliwość zaskarżenia orzeczenia kasacją spowodowały, że sądy rozpoznając liczne skargi na przewlekłość doprowadzają w efekcie do dalszego przedłużania postępowania co do istoty sprawy” (uzasadnienie projektu ustawy skargowej, s. 10-11).

Również w projekcie ustawy z 2009 r., wniesionym do Sejmu nieco ponad cztery lata od wejścia w życie ustawy skargowej, projektodawca podkreślił, że „postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowane jest jako postępowanie incydentalne (wypadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Sejm RP VI kad., druk sejmowy nr 1281, s. 4). Odnosząc się do projektu ustawy z 2009 r. stwierdzono, że „[s]korzystanie z przedmiotowego środka prawnego wszczyna, toczone w ramach sprawy głównej postępowanie wypadkowe, które przede wszystkim służy usunięciu przeszkód i okoliczności utrudniających, czy nawet uniemożliwiających rozpoznanie sprawy *in merito*” (T. Zembrzuski, *Opinia prawna (zlecona) do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (druk sejmowy nr 1281)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 1 grudnia 2008 r., s. 1).

3.4.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencja rzymska gwarantują jednostce prawo podmiotowe do sądu, które dla swojej realizacji wymaga sprawnego, terminowego postępowania, tak w fazie *stricte* merytorycznej, jak i w fazie „wykonawczej” (por. np. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81 oraz 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5). Z orzecznictwa strasburskiego wynika z kolei, że o przewlekłości postępowania świadczy nie tylko sam czas jego trwania; długotrwałość postępowania należy bowiem oceniać, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, stopień jej skomplikowania, zachowanie skarżącego lub jego pełnomocnika oraz właściwych organów, a także znaczenie rozstrzygnięcia sprawy dla skarżącego (zob. np. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15 października 1999 r., nr skargi: 26614/95, Humen przeciwko Polsce, [w:] *Nowy Europejski Trybunał...*, s. 699 i n. oraz wyrok ETPC z 4 kwietnia 2000 r., nr skargi: 38670/97, Dewicka przeciwko Polsce).

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na pięć – kluczowych dla oceny konstytucyjności art. 1 ust. 2 ustawy skargowej – kwestii.

Po pierwsze – postępowanie klauzulowe pozostaje w bardzo silnym związku z postępowaniem rozpoznawczym. Chodzi w nim bowiem o zapewnienie efektywności ochrony prawnej w zakresie oznaczonym w rozstrzygnięciu merytorycznym; podstawę egzekucji stanowi tytuł wykonawczy, tj. tytuł egzekucyjny zaopatrzone w klauzulę wykonalności. Co do zasady uzyskanie przez wierzyciela tytułu egzekucyjnego poprzedza jednak postępowanie rozpoznawcze, w którym sąd rozstrzygnął wiążąco spór między stronami. Przed uruchomieniem egzekucji tytułowi egzekucyjnemu musi dodatkowo zostać nadana klauzula wykonalności (art. 776 i n. k.p.c.), stanowiąca zezwolenie na zastosowanie przymusu państwowego w celu jego wyegzekwowania. W postępowaniu klauzulowym sąd stwierdza, że tytuł egzekucyjny nadaje się do wykonania, prowadzenie egzekucji przeciwko dłużnikowi jest dopuszczalne, a samo orzeczenie jest prawomocne lub natychmiast wykonalne. Nadanie klauzuli wykonalności następuje postanowieniem, na które przysługuje zażalenie.

Po drugie – faktem notoryjnym jest to, że w większości spraw rozstrzyganych w postępowaniu cywilnym sądy nie dochowują, a nawet w sposób rażący przekraczają określony w art. 781<sup>1</sup> k.p.c. trzydniowy termin na rozpatrzenie wniosku o nadanie klauzuli wykonalności. Wskazany przepis nie został przez ustawodawcę obwarowany żadną sankcją dla sądu, co z kolei skłoniło wielu przedstawicieli doktryny do uznania, iż rzeczony termin ma charakter wyłącznie instrukcyjny (zob. np.: Z. Szczurek, komentarz do art. 781<sup>1</sup> k.p.c., [w:] *Kodeks po-*

*stępowania cywilnego. Komentarz*, red. Z. Szczurek, Warszawa 2005; M. Sieńko, komentarz do art. 781<sup>1</sup> k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, wyd. 3, Warszawa 2015).

Po trzecie – skarga na przewlekłość postępowania została wprowadzona do polskiego porządku prawnego jako realizacja wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Starsburgu, który wskazał na konieczność istnienia w prawie krajowym środka prawnego przeciwko naruszeniu prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 26 października 2000 r., nr skargi: 30210/96, Kudła przeciwko Polsce, [w:] *Nowy Europejski Trybunał...*, s. 1286 i n.).

Po czwarte – „postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania – mimo wypadkowego charakteru – nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, ale nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy (...). Przemawia za powyższym stanowiskiem przede wszystkim uregulowanie tej problematyki w drodze osobnej ustawy (*in casu*: w ustawie z 2004 r. [ustawie skargowej]), a także materia rozstrzygana w tym postępowaniu, tj. nie ocena prawidłowości zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego przy wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia (jak ma to miejsce w ramach kontroli apelacyjnej), ale zbadanie i ocena tego, czy sąd (*in casu*: sąd cywilny) prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez uzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 *in medio* Konstytucji). Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest wydanie postanowienia, które ma wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie: na realizację jej prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 556).

Po piąte – zaskarżony art. 1 ust. 2 ustawy skargowej nie wyłącza wprost możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego. Jednakże jeden z jego wariantów interpretacyjnych (przyjęty przez sąd wobec skarżącej) pozbawia jednostkę prawa do uruchomienia w tym zakresie owego specjalnego kontrolnego postępowania sądowego. Truizmem będzie stwierdzenie, że przeciągający się w czasie brak postanowienia sądu o nadaniu klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu negatywnie kształtuje sytuację prawną wierzyciela. Zamknięcie drogi do sądu polega na tym, że wierzyciel nie może dochodzić przed sądem wyższej instancji obrony swych praw, tj. nie może „wymusić” innymi środkami prawnymi (z racji ich braku w k.p.c.) na sądzie prowadzącym postępowanie klauzulowe terminowego załatwienia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności.

W związku z powyższym – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – aby prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki nie miało charakteru wyłącznie „fasadowego”, jednostka musi dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, które – w razie zaistnienia przewlekłości postępowania – będą działać na sąd stymulująco. Trybunał podziela przy tym stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05 (OSNP nr 19/2005, poz. 312), że regulacja prawna postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania „wskazuje jednoznacznie na to, że wprowadzie w sensie funkcjonalnym kwestia zarzutu «przewlekłości postępowania» ma zawsze charakter pochodny (wtórny) i zarazem incydentalny (wypadkowy) względem innego toczącego się «postępowania w określonej sprawie» (mającego charakter postępowania pierwotnego i podstawowego zarazem), skoro «zarzut przewlekłości» odnosi się do toczącego się już «postępowania w sprawie» (art. 2 ustawy [skargowej]). Tym niemniej, w sensie prawnoprosesowym «postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania» ma jednak charakter postępowania odrębnego względem «postępowania w określonej sprawie», którego ono dotyczy: (a) odmienny jest bowiem przedmiot i cel tego postępowania (art. 2 i art. 6 ustawy [skargowej]), (b) toczy się ono pomiędzy innymi stronami i inny jest sąd właściwy do rozpoznania tej skargi (art. 3 i art. 10

ustawy [skargowej]), (c) w postępowaniu tym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie «należy stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy» (art. 8 ust. 2 ustawy [skargowej]), a ponadto (d) ustawodawca przesądził równocześnie i o tym, że wydane w wyniku tego postępowania «postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania» (art. 15 ust. 2 ustawy [skargowej] – skutek prejudycjalny); i wreszcie, co nie mniej istotne, (e) właściwymi w sprawach ze «skargi na przewlekłość postępowania» są wyłącznie sądy i toczy się ono «od początku do końca» przed sądami”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowokonstytucyjnym niedopuszczalne jest zamknięcie drogi do sądu, gdy w grę wchodzi ewentualne naruszenie konstytucyjnie chronionych wolności lub praw (zob. np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 oraz 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82). Z taką sytuacją mamy zaś do czynienia w niniejszej sprawie, kiedy to skarżąca nie miała skutecznej możliwości ochrony swoich praw majątkowych (tj. rozpoczęcia egzekucji wydanego na jej korzyść wyroku o zapłatę), albowiem sąd w sposób przewlekły rozpoznawał jej wniosek o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, zaś sąd wyższej instancji odmówił udzielenia skarżącej ochrony w postaci rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego.

Obowiązująca Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego – o czym już była mowa w punktach 2.6.3.1 oraz 3.4.2 tej części uzasadnienia – wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób. W tym miejscu należy podkreślić, że ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 83 oraz 3 października 2017 r., sygn. SK 31/15). Przedmiot postępowania wywołanego skargą na przewlekłość postępowania klauzulowego ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a przez to wykladnia art. 1 ust. 2 ustawy skargowej, która wyłączałaby sądową kontrolę postępowania klauzulowego, będzie podważać konstytucyjne prawo do sądu i stać w sprzeczności z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej. Podstawowym prawem jednostki jest bowiem możliwość weryfikacji podejmowanych i zaniechanych wobec niej czynności procesowych przez niezależny i niezawisły sąd wyższej instancji. Brak jest zaś konstytucyjnych wartości, które uzasadniałyby na gruncie ustawy skargowej osłabienie pozycji prawnoprocesowej strony (uczestnika) postępowania cywilnego w postaci zamknięcia jej (mu) drogi sądowej w zakresie ochrony jej (jego) prawa do terminowego załatwienia sprawy (*in propria causa*: nadania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu).

3.4.6. Podsumowując, Trybunał stwierdza, że art. 1 ust. 2 ustawy skargowej w zakresie, w jakim nie dotyczy postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w sprawie prowadzonej w trybie k.p.c., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

#### 4. Skutki wyroku.

Skutkiem wyroku Trybunału nie jest utrata mocy obowiązującej art. 1 ust. 2 ustawy skargowej w całości, a jedynie w zakresie, w jakim przepis ten był podstawą do odrzucenia skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego.

Niniejszy wyrok stanowi podstawę do wznowienia postępowań zakończonych odrzuceniem skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego, stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 401<sup>1</sup> k.p.c., a także do skorzystania z instytucji przewidzianej w art. 417<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Stanisława Rymara  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 14/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o organizacji TK), jako członek składu orzekającego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18.

W mojej ocenie, postępowanie w niniejszej sprawie należało umorzyć w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji TK z uwagi na niedopuszczalność.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, że skarga konstytucyjna spełnia wymogi uznania jej za dopuszczalną. W mojej ocenie, źródłem przedstawionego w skardze problemu niekonstytucyjności nie jest treść zakwestionowanego przepisu, ale jeden ze sposobów jego interpretacji, przy czym rozumienie to nie znalazło odzwierciedlenia w utrwalonej, powszechnie przyjętej linii orzeczniczej sądów.

Skarżąca zarzuciła niekonstytucyjność art. 1 ust. 2 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. z 2018 r. poz. 75; dalej: u.s.n.p.) w zakresie, w jakim „wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w sprawie nadania klauzuli wykonalności (tzw. postępowania klauzulowego), co jest równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, poprzez uniemożliwienie przeciwdziałania przewlekłości postępowania klauzulowego oraz wykluczenie rekompensaty za nieuzasadnioną zwłokę w rozpoznaniu sprawy”.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.s.n.p. przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. W przekonaniu skarżącej, na gruncie powołanej regulacji dochodzi do wyłączenia możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności orzeczeniu, co godzi w jej prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz prowadzi do zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Istota sformułowanych przez skarżącą zarzutów opiera się zatem na twierdzeniu, że postępowanie klauzulowe znajduje się poza zakresem normowania zaskarżonego artykułu. Tymczasem z treści zakwestionowanego art. 1 ust. 2 u.s.n.p. nie wynika, że wyłącza on

wprost możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego, co Trybunał sam przyznaje w swoim uzasadnieniu. Odmowa rozpoznania przez sąd tego środka, z jaką spotkała się skarżąca w swojej sprawie, jest efektem przyjęcia przez sąd orzekający jednego z możliwych wariantów interpretacyjnych tego przepisu.

Z analizy orzecznictwa sądowego jednoznacznie wynika, że na gruncie zakwestionowanego przepisu wykształciły się dwie krańcowo różne linie orzecznicze. Według pierwszego stanowiska w sprawach o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wnoszona na mocy u.s.n.p. SN zajął takie stanowisko w postanowieniach z 18 lutego 2005 r., sygn. akt III SPP 30/05 (OSNP 2005 nr 17, poz. 278), z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt III SPZP 2/16 (OSNP nr 4/2018, poz. 55) oraz z 1 marca 2018 r., sygn. akt III SPP 9/18 (Lex nr 2459696).

Odmienne poglądy o niedopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania w sprawach o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu wyrażono w postanowieniu SN z 4 listopada 2014 r. (sygn. akt III SPP 223/14, Lex nr 1551349), a także w uchwale SN z 4 sierpnia 2016 r. (sygn. akt III SPZP 1/16, OSNP nr 5/2017, poz. 63).

Do stanowiska o dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania w tych sprawach przychylił się także SN w składzie orzekającym w sprawie o sygn. akt I NSP 41/18, uznając, że na tym tle powstało istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów SN. W związku z tym na podstawie art. 82 ustawy o SN przedstawił rozszerzonemu składowi SN pytanie prawne: „Czy w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki?”. Pytanie to nie zostało jeszcze rozpoznane.

2. Biorąc pod uwagę tak ukształtowany stan prawny oraz orzeczniczy, podzielam argumentację wyrażoną w postanowieniu TK z 26 października 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu niniejszej skardze konstytucyjnej (sygn. Ts 125/16) i uważam, że stanowisko w nim zajęte było trafne.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie zaznaczał, że do jego kompetencji nie należy dokonywanie wiążącej wykładni ustaw. Wykładnia przepisów należy bowiem do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa. Trybunał wskazywał też, że nie leży w jego kompetencjach określanie, który – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – rezultatów interpretacji określonego przepisu jest właściwy. Działalność Trybunału ma bowiem na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że kontrola konstytucyjności, inicjowana skargą konstytucyjną, pytaniem prawnym czy wnioskiem, nie jest środkiem służącym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie jest jednolicie ustalona w praktyce ich stosowania. Trybunał nie rozstrzyga wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Kompetencja taka przysługuje Sądowi Najwyższemu oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Stanowisko to jest ugruntowane w wieloletnim orzecznictwie Trybunału (zob. postanowienia TK z: 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84; 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61; 15 września 2015 r., sygn. P 89/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 129).

Wychodząc z powyższego założenia, Trybunał stwierdzał w niektórych orzeczeniach, że choć przedmiotem pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej nie może być samodzielnie

postawiony problem poprawności przyjmowanej wykładni, to jednak zagadnienie interpretacji zakwestionowanych przepisów może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał w sytuacji, gdy wskazano, że przyjęty w orzecznictwie i utrwalony sposób ich rozumienia pozostaje w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie hierarchicznie wyższym (zob. np. postanowienia TK z: 14 lipca 2015 r., sygn. P 47/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107; 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117). Zdarza się bowiem, że określone treści normatywne, są niejako twórczo wywodzone z aktu normatywnego w procesie stosowania prawa. Trybunał uznawał wówczas, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrzymał się w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie SN bądź NSA, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. W takich sytuacjach Trybunał uznawał za dopuszczalną kontrolę konstytucyjności przepisu w rozumieniu, jakie zyskał on w procesie wykładni.

Nie znaczy to, że Trybunał w takich wypadkach obejmuje kontrolą sam proces wykładni. Przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z powszechnie ustaloną praktyką. Jednak jest to dopuszczalne wówczas, gdy utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny. Inaczej Trybunał przyjmowałby rolę kolejnej instancji sądowej weryfikującej sposób wykładni obowiązujących przepisów, co nie leży w jego kompetencjach (zob. postanowienia TK z: 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115; 14 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 275/14, OTK ZU B/2016, poz. 345; 28 czerwca 2017 r., sygn. SK 20/16, OTK ZU A/2017, poz. 52; 27 marca 2018 r., sygn. P 1/16, OTK ZU A/2018, poz. 15 oraz wyroki TK z: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18).

Zdarzało się, że Trybunał dopuszczał kontrolę merytoryczną w sytuacji, gdy ustalenie dopuszczalnego rezultatu wykładni przepisu zależało od uprzedniego rozstrzygnięcia istotnego problemu konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92). Wówczas Trybunał podkreślał, że nie tyle językowa wykładnia zakwestionowanego przepisu rodzi rozbieżności interpretacyjne, ale powstają one w „zderzeniu” z określonym przepisem Konstytucji. Trybunał analizował wtedy, czy możliwe jest uzyskanie takiego rezultatu wykładni, który jest zgodny z Konstytucją, czy też nie jest to w ogóle możliwe i należy derogować niekonstytucyjny przepis z systemu prawa, co należy do wyłącznej kompetencji Trybunału. Co do zasady jednak, wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności nie powinno nastąpić, gdy możliwe jest nadanie kontrolowanym przepisom takiego rozumienia, które doprowadzi je do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję (zob. np. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 11 września 2007 r., sygn. P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97).

3. Na tle tak ukształtowanego, ugruntowanego orzecznictwa TK, w mojej ocenie, nie było podstaw, by Trybunał przyjął do rozpoznania merytorycznego przedmiotową skargę konstytucyjną, która jest skargą na jeden z możliwych wariantów interpretacyjnych zakwestionowanego przepisu. Nie zgadzam się ze zbyt daleko idącym stwierdzeniem, że brak jednolitego stanowiska w orzecznictwie czy literaturze odnośnie do określonej materii, a w szczególności występowanie istotnych rozbieżności interpretacyjnych, wskazuje – zawsze – na niezbędność wydania przez Trybunał orzeczenia merytorycznego. Celem kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem zapewnianie jednolitości orzecnic-

twa organów stosujących prawo, ale derogacja z systemu prawa norm niezgodnych z Konstytucją.

Jedno z przywołanych w uzasadnieniu niniejszego wyroku rozstrzygnięć, mające służyć poparciui tezy o dopuszczalności merytorycznej kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu, tj. orzeczenie o sygn. K 16/15, zostało przytoczone bez uwzględnienia kontekstu sprawy, w jakiej zostało wydane. Trybunał ustalił wówczas, że RPO zakwestionował przepis, którego prawidłowa wykładnia oparta na jego treści, przyjęta przez organy stosujące prawo, prowadziła do niekonstytucyjnych rezultatów. Powołany wyrok został wydany w warunkach skąpej liczby orzeczeń sądowych, które nie pozwalały stwierdzić, że wykształciła się stabilna i jednolita linia orzecznicza – co należy podkreślić – przy pojedynczym wyroku sądowym przełamującym jednoznaczny wynik wykładni językowej. Trybunał stwierdził wówczas, że jeden wyrok prezentujący odmienny pogląd nie wpływa na dopuszczalność orzekania w tej sprawie. Z zupełnie inną sytuacją mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu.

W mojej ocenie, SN nie wykorzystał pozostających do jego dyspozycji instrumentów zapewnienia jednolitości orzecznictwa. Zgadzam się z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału, że jeśli możliwa jest taka interpretacja przepisu, która pozwala osiągnąć stan odpowiadający ustawie zasadniczej, stwierdzenie niezgodności z Konstytucją nie powinno nastąpić, a pożądaný stan rzeczy należy osiągnąć w ten właśnie sposób. Taka technika wykładni ma pierwszeństwo i jest stosowana przez Trybunał, ponieważ odzwierciedla zasadę domniemania konstytucyjności ustaw.

W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia ani z sytuacją, w której kontroli konstytucyjności poddano treść normatywną nadaną przepisowi w powszechnej, bezspornej i stabilnej praktyce jego stosowania, ani z sytuacją, gdy żaden z dopuszczalnych rezultatów wykładni zaskarżonego przepisu nie pozwala nadać mu rozumienia zgodnego z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

W związku z tym, że prokonstytucyjna i prokonwencyjna wykładnia zakwestionowanego przepisu jest możliwa, zarzut skarżącej nie powinien być uwzględniony w zainicjowanym wniesieniem skargi postępowaniu przed Trybunałem. Jego zbadanie prowadzi do oceny stosowania prawa, które – choćby błędne i nieuwzględniające prokonstytucyjnej wykładni przepisów – pozostaje poza kognicją Trybunału (zob. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118).

4. Jeżeli jednak Trybunał zdecydował się, moim zdaniem błędnie, na orzekanie merytoryczne, to sentencja niniejszego wyroku, powinna być sformułowana w inny sposób. Wyłączenie możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego nie wynika wprost z zakresu normowania tego przepisu, w związku z tym nie powinien on przybrać formuły zakresowej, ale interpretacyjną.