



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2018 r.

Pozycja 18

## POSTANOWIENIE z dnia 18 kwietnia 2018 r. Sygn. akt SK 15/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Justyn Piskorski  
Piotr Pszczółkowski  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 kwietnia 2018 r., połączonych skarg konstytucyjnych S.G. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 767<sup>3a</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) stwierdzającego, że wniesienie środka zaskarżenia nie powoduje dewolutywności ani suspensywności, gdy postanowienie referendarza sądowego uzyskuje klauzulę wykonalności, nobilituje orzeczenie referendarza sądowego do mocy orzeczenia sądu pierwszej instancji, a sąd rejonowy do roli sądu drugiej instancji orzekającego o utrzymaniu w mocy albo zmianie wykonalnego już postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności zaopatrzonego w klauzulę wykonalności,
- 2) art. 781 § 1<sup>1</sup> ustawy powołanej w punkcie 1 stanowiącego, że klauzulę wykonalności może nadać referendarz sądowy, a nadto, że referendarz sądowy może nadać klauzulę wykonalności orzeczeniu wydanemu przez referendarza sądowego, a nie tylko tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu  
– z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45, art. 76, art. 77 ust. 2, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177, art. 178 ust. 1, art. 179 oraz art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W czterech skargach konstytucyjnych, wniesionych kolejno 20 kwietnia, 15 maja, 16 maja oraz 6 października 2015 r., S.G. (dalej: skarżący) domagał się uznania, że:

1) art. 767<sup>3a</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) stwierdzający, że wniesienie środka zaskarżenia nie powoduje dewolutywności ani suspensywności, gdy postanowienie referendarza sądowego uzyskuje klauzulę wykonalności, a nobilituje orzeczenie referendarza sądowego do mocy orzeczenia sądu pierwszej instancji, a sąd rejonowy do roli sądu drugiej instancji orzekającego o utrzymaniu w mocy albo zmianie wykonalnego już postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności zaopatrzonego w klauzulę wykonalności oraz

2) art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. stanowiący, że klauzulę wykonalności może nadać referendarz sądowy, a nadto, że referendarz sądowy może nadać klauzulę wykonalności orzeczeniu wydanemu przez referendarza sądowego, a nie tylko tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu

są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45, art. 76, art. 77 ust. 2, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177, art. 178 ust. 1, art. 179 oraz art. 180 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny wszystkich czterech spraw prezentował się podobnie.

Skarżący, wykonujący zawód radcy prawnego we własnej kancelarii i będący z tego tytułu przedsiębiorcą, był dłużnikiem banku na podstawie czterech różnych umów pożyczki biznesowej. Bank, będący wierzycielem skarżącego, w czerwcu 2014 r. wystąpił do sądu z wnioskami o nadanie klauzul wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym wystawionym przez pracownika tego banku na wymagalne zadłużenia dłużnika związane z zawartymi umowami pożyczki. W każdej z umów skarżący poddał się dobrowolnej egzekucji w zakresie roszczeń wynikających z tych umów i upoważnił bank do wystawienia tytułu egzekucyjnego każdorazowo do określonego limitu. W przypadku każdego z bankowych tytułów egzekucyjnych dochodzone przez bank zadłużenie skarżącego mieściło się w uzgodnionym limicie. Wyciągi opiewały na kwoty łącznego zadłużenia w wysokości kolejno ok. 91,5 tys. zł, 50,5 tys. zł, 56,6 tys. zł oraz 43,6 tys. zł. Za każdym razem bank oddzielnie przedstawił kwoty należne, zgodnie z wyciągiem z ksiąg bankowych, rozbijając rozliczenie na kwoty niespłaconego kapitału, należne odsetki umowne, odsetki karne, zaległe opłaty oraz dalsze odsetki należne od dnia wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego.

Wszystkim czterem bankowym tytułom egzekucyjnym (tj. wyciągom z ksiąg banku) Sąd Rejonowy w N., nadał klauzule wykonalności i skierował do egzekucji komorniczej. Wszystkie postanowienia o nadaniu klauzul wykonalności tytułom egzekucyjnym wystawionym przez bank przeciwko skarżącemu wydał referendarz sądowy na posiedzeniu niejawnym (postanowienie z lipca i postanowienia z lipca 2014 r.) na podstawie art. 786<sup>2</sup> § 1 i art. 781 § 1<sup>1</sup> i 2 k.p.c. w związku z nieobowiązującymi już art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.; dalej: prawo bankowe).

Przeciwko każdemu z postanowień o nadaniu klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu skarżący wniósł oddzielną skargę na orzeczenie referendarza sądowego, w których podnosił zarzuty niezasadnego merytorycznie wystąpienia przez bank o egzekucję.

Postanowienia wydane przez referendarza sądowego zostały utrzymane w mocy przez Sąd Rejonowy w N. Sąd rozpoznał skargi skarżącego na posiedzeniu niejawnym, zasiadając w składzie trzech sędziów zawodowych (postanowienia z września, października i października 2014 r. oraz ze stycznia 2015 r.).

Skarżący, wyczerpawszy drogę prawną (zgodnie z art. 767<sup>4</sup> § 2 k.p.c. skarga kasacyjna nie przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji wydane po rozpoznaniu zażalenia, którego rolę pełni skarga na orzeczenie referendarza sądowego), w dalszym ciągu domagał się od sądu podważenia nadanych klauzul wykonalności. Złożył cztery pisma-zażalenia na postanowienia Sądu Rejonowego w N. dowodząc, że ma on konstytucyjne prawo do spowodowania rozpoznania jego sprawy przez drugi profesjonalny skład sędziowski, skoro w jego sprawie dopiero raz – rozpoznając skargę na postanowienie referendarza sądowego – orzekł profesjonalny skład sędziów zawodowych, a klauzulę wykonalności „w pierwszej instancji” nadał referendarz, który nie jest sędzią. Trzy pisma skarżący złożył w Sądzie Rejonowym w N., czwarte (najpóźniej datowane) pismo-zażalenie wniósł bezpośrednio do Sądu Okręgowego w K.

Sąd Rejonowy w N., orzekając na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów zawodowych, rozpoznał i odrzucił trzy pisma skarżącego, ponieważ, zgodnie z prawem, na postanowienie wydane w wyniku rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego o nadaniu klauzuli wykonalności zażalenie nie przysługuje, pismo-zażalenie jest niedopuszczalne i podlega odrzuceniu (postanowienia z: października, października 2014 r. i lutego 2015 r.). Podobnie orzekł Sąd Okręgowy w K., odrzucając czwarte pismo-zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów zawodowych (postanowienie z lutego 2015 r.).

Na trzy postanowienia Sądu Rejonowego o odrzuceniu pism-zażaleń skarżący wniósł zażalenia do Sądu Okręgowego w K. Wszystkie trzy zażalenia zostały odrzucone przez Sąd Okręgowy w K., orzekający na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów zawodowych. Sąd jeszcze raz wyjaśnił, że zażalenie na postanowienie referendarza sądowego wydane w wyniku rozpoznania skargi na postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności nie przysługuje, pismo-zażalenie jest niedopuszczalne i słusznie zostało odrzucone przez Sąd Rejonowy w N. (postanowienia z: stycznia, lipca oraz lutego 2015 r.).

1.2. W skargach konstytucyjnych wskazano, że obowiązywanie kwestionowanych przepisów doprowadziło do sytuacji, w której – mimo wykorzystania przez skarżącego wszystkich dostępnych mu środków zaskarżenia przeciwko tytułom wykonawczym – prowadzone są wobec niego przez komornika postępowania egzekucyjne na podstawie bankowych tytułów egzekucyjnych, zaopatrzonych w klauzule wykonalności przez referendarza sądowego. Najpierw urzędnik bankowy wystawił bankowy tytuł egzekucyjny; z uwagi na moc prawną tego dokumentu, na potrzeby postępowania egzekucyjnego zastąpił on prawomocny wyrok sądu stwierdzający (po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego) wysokość zadłużenia skarżącego wobec banku. Następnie referendarz sądowy, zamiast sądu w składzie sędziów zawodowych i bez oceny prawnej merytorycznych zarzutów skarżącego co do zasadności obliczonego zadłużenia, rozpoznał jego sprawę i nadał klauzulę wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, przez co uczynił go skutecznym i ważnym tytułem wykonawczym na potrzeby postępowania egzekucyjnego. W efekcie wadliwego ukształtowania obu momentów decyzyjnych wierzyciel skarżącego (bank) uzyskał tytuł wykonawczy jedynie na podstawie swego oświadczenia, którego zasadność nie została oceniona przez prawidłowo obsadzony sąd w postępowaniu rozpoznawczym. Skarżący zarzuca, że w jego sprawie prawidłowo obsadzony sąd orzekł merytorycznie tylko raz (kolejne pisma-zażalenia zostały formalnie odrzucone), utrzymując w mocy postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności wydane przez referendarza sądowego, „który sądem nie jest”.

1.3. Skarżący wyjaśnił, że art. 781 § 1<sup>1</sup> i art. 767<sup>3a</sup> k.p.c. stanowiły podstawę wydania ostatecznych rozstrzygnięć w jego sprawach, tj. trzech postanowień Sądu Okręgowego w K., odrzucających zażalenie na postanowienia Sądu Rejonowego w N. odrzuceniu pism-zażaleń

na postanowienie Sądu Rejonowego w N. o utrzymaniu w mocy postanowienia referendarza sądowego o nadaniu klauzuli wykonalności, a także czwartego postanowienia Sądu Okręgowego w K, odrzucającego pismo-zażalenie skarżącego na postanowienie Sądu Rejonowego w N. o utrzymaniu w mocy postanowienia referendarza sądowego o nadaniu klauzuli wykonalności.

Uzasadnienie naruszenia poszczególnych wzorców kontroli, wynikające z *petitum*, całości kształtu skarg i pism je uzupełniających, pozwala podzielić zarzuty skarżącego na dwie grupy zagadnień.

1.3.1. Pierwsza grupa zarzutów została skierowana przeciwko procesowej regulacji kompetencji referendarza sądowego w ramach postępowania o nadanie klauzuli wykonalności, w szczególności w zakresie, w jakim kompetencja ta obejmuje bankowy tytuł egzekucyjny (dalej: b.t.e.). Skarżący wskazuje, że b.t.e. nie pochodzi od sądu powszechnego, a powołane w skardze przepisy postępowania cywilnego dotyczące procedury egzekucyjnej pozwalają bankom „orzekać we własnych sprawach przez wystawianie bankowych tytułów egzekucyjnych”. Możliwość wystawiania przez banki b.t.e. jest, zdaniem skarżącego, niezgodna z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ bank nie może samodzielnie stwierdzać w nim wymagalnych zobowiązań dłużnika ze skutkiem, który musi być uznany przez organy egzekucyjne. W tym postępowaniu postanowienia mogą wydawać nie tylko sędziowie zawodowi, ale również referendarze sądowi. Tymczasem konstytucyjne gwarancje niezawisłości i nieusuwalności są nadane tylko sędziom i tylko im pozwalają realizować wymiar sprawiedliwości. Referendarze sądowi nie są niezawisli, nie mają zagwarantowanej bezstronności ani konstytucyjnego umocowania do sprawowania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ponadto wydawanie orzeczeń przez referendarzy sądowych jest niezgodne z art. 7 Konstytucji, ponieważ nie jest działaniem w granicach ogólnie rozumianej praworządności, a sporządzony tytuł wykonawczy nie jest wynikiem postępowania z udziałem sądu, tj. wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy, jak tego wymaga art. 175 ust. 1 Konstytucji. Skarżący zarzuca również, że kwestionowane przepisy nie chronią konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi banków (art. 76 Konstytucji).

1.3.2. Skarżący dowodzi następnie, że ustawodawca nieprawidłowo ukształtował model wzruszania postanowień wydanych przez referendarzy – w szczególnym zakresie bankowych tytułów egzekucyjnych, traktując postanowienie referendarza sądowego jak orzeczenie sądu pierwszej instancji, co w przypadku skierowania do egzekucji bankowych tytułów egzekucyjnych prowadzi do systemowej wadliwości i naruszenia konstytucyjnych praw i wolności dłużników. Naruszenie art. 176 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że art. 767<sup>3a</sup> k.p.c. przyznaje postanowieniu referendarza sądowego moc postanowienia sądu powszechnego wydanego w pierwszej instancji, a sąd rejonowy jest przez to traktowany nieprawidłowo jako sąd drugiej instancji. Odrzucenie zażalenia na postanowienie sądu rejonowego i brak rozpoznania środka zaskarżenia pozbawiło skarżącego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd okręgowy jako niezawisły, niezależny i nieusuwalny sąd drugiej instancji (art. 77 ust. 2, art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 Konstytucji), przez co zamknięta została skarżącemu droga do sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 45 Konstytucji). Ponadto, kwestionowane przepisy umożliwiają referendarzom sądowym umieszczanie klauzul wykonalności „mi-mo wniesienia” skargi na postanowienie referendarza sądowego, a więc jeszcze przed rozpoznaniem skargi na postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności, co ma dotkliwe konsekwencje zwłaszcza w przypadku bankowych tytułów egzekucyjnych. W *petitum* skargi skarżący domaga się uznania niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli art. 767<sup>3a</sup> zdanie drugie k.p.c. w pierwotnym brzmieniu, według którego wniesienie środka zaskarżenia nie powoduje dewolutywności ani suspensywności, gdy postanowienie referendarza sądowego uzyskuje klauzulę wykonalności.

1.3.3. Nierówne traktowanie na gruncie procesowym (art. 32 ust. 1 i art. 177 Konstytucji) zdaniem skarżącego polega na tym, że w przypadku roszczeń pieniężnych dochodzonych wobec dłużników przez podmioty „inne, a nie bank”, przed uruchomieniem egzekucji konieczne jest przeprowadzenie sądowego postępowania rozpoznawczego. „Inne strony postępowań sądowych” korzystają z orzeczeń niezawisłych i bezstronnych sądów powszechnych w co najmniej dwuinstancyjnych postępowaniach. Z niekonstytucyjnym zróżnicowaniem sytuacji mamy do czynienia, gdy roszczenia nie są rozpatrywane w postępowaniu rozpoznawczym przed sądem powszechnym, a skarżący zostaje obciążony przez urzędnika bankowego i referendarza – nie wykonujących zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Niezgodne z zasadą równości jest więc takie ukształtowanie prawa, w którym „inny podmiot” korzysta ze sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a skarżący obciążony zostaje tytułem wykonawczym polegającym jedynie na bankowym tytule egzekucyjnym, opatrzonym dodatkowo klauzulą wykonalności przez referendarza sądowego, a nie przez sąd. W pismach uzupełniających skargi konstytucyjne wskazano również ogólnie, że zostały przez to naruszone niemal wszystkie zasady z art. 2 Konstytucji, w szczególności zasada państwa prawnego, zasada zaufania obywateli do państwa, zasada sprawiedliwości społecznej i zasada przyzwoitej legislacji. Niezgodne z tymi zasadami jest bowiem stanowienie norm prawnych, które w sposób nieuzasadniony regulują odmiennie sytuacje prawne obywateli, zaś „[p]rawidłowa realizacja zasady sprawiedliwości społecznej przez ustawodawcę nie może przekładać się na zróżnicowanie sytuacji podmiotów” przez „rozróżnienie obywateli na podstawie nieadekwatnego kryterium”.

2. W piśmie z 30 sierpnia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza swego udziału w postępowaniu dotyczącym połączonych skarg konstytucyjnych.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 marca 2017 r. przedstawił stanowisko, że: 1) art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 8 września 2016 r., w zakresie, w jakim upoważnia referendarza sądowego do nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 767<sup>3a</sup> k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 8 września 2016 r., w zakresie, w jakim przewiduje, że w przypadku, gdy klauzulę wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu nadał referendarz sądowy, dłużnikowi przysługuje skarga do sądu, który orzeka jako sąd drugiej instancji, nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wystąpił o umorzenie postępowania.

Marszałek Sejmu przedstawił obszernie stan faktyczny i przedmiot kontroli połączonych skarg konstytucyjnych oraz przeprowadził analizę formalnoprawną sprawy, co doprowadziło go do wniosku, że nie mogą być uznane za wzorce kontroli art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 art. 32, art. 76, art. 77 ust. 2, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 178 ust. 1 art. 179 oraz art. 180 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów pod adresem art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c., Marszałek Sejmu przyjął, że tzw. postępowanie klauzulowe jest postępowaniem o charakterze pomocniczym, ubocznym w stosunku do głównego toku postępowania, przy czym zdaje się dominować pogląd o jego odrębnym – wobec postępowania egzekucyjnego – statusie. Ma ono charakter autonomiczny zarówno wobec postępowania rozpoznawczego, jak i egzekucyjnego. Zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi – w ocenie Marszałka Sejmu – ma ustalenie, czy nadanie przez referendarza klauzuli wykonalności b.t.e. jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, treść normatywna pojęcia „rozpatrzenie sprawy”, o którym stanowi art. 45 ust. 1, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie określonych norm prawnych. Istotą rozpatrzenia sprawy jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego. W postępowaniu klauzulowym nie dochodzi do

merytorycznego rozpoznania sprawy, dlatego skarżący nie trafnie utożsamiał ochronę prawną wykonywaną przez referendarza sądowego z wymierzaniem sprawiedliwości *sensu stricto*, tj. w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, lecz stanowi czynność z zakresu ochrony prawnej. Ustawodawca był zatem uprawniony do powierzenia orzekania w tym zakresie organom, które nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, tj. referendarzom sądowym. Co więcej, ustawodawca zagwarantował, że – zgodnie z art. 767<sup>3a</sup> k.p.c. – czynność referendarza polegająca na nadaniu klauzuli wykonalności b.t.e. podlega kontroli niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c., w zakresie, w jakim upoważnia referendarza sądowego do nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty skierowane przeciwko art. 767<sup>3a</sup> k.p.c. Marszałek Sejmu również uznał za nie-trafne. Obowiązek zapewnienia dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji), zdaniem Marszałka Sejmu, dotyczy spraw rozpoznawanych wyłącznie przez sądy, a nie spraw, których rozstrzygnięcie należy do innego organu, a następnie są poddane kontroli sądowej. W sytuacji, gdy czynność z zakresu ochrony sądowej, jaką jest nadanie klauzuli wykonalności, została powierzona referendarzowi sądowemu, wyrażone w art. 176 ust. 1 Konstytucji wymaganie dwuinstancyjności „postępowania sądowego” nie znajduje zastosowania. Tym samym, przepis ten nie może być wzorcem kontroli w odniesieniu do orzeczenia wydanego przez referendarza sądowego, także wtedy gdy chodzi o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu.

4. Prokurator Generalny pismem z 1 czerwca 2017 r. wystąpił o uznanie, że:

1) art. 767<sup>3a</sup> zdanie drugie, trzecie i czwarte k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy skargi na postanowienie referendarza sądowego w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. w zakresie, w jakim upoważnia referendarza sądowego do nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wystąpił o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny – powołując się na orzecznictwo TK – przyjął, że „postępowanie klauzulowe” jest stadium pośrednim między postępowaniem rozpoznawczym a egzekucyjnym, a samo postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności stanowi realizację funkcji jurysdykcyjnej, a nie administracyjnej sądów. Za kluczowe dla oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny uznał, analogicznie jak Marszałek Sejmu, ustalenie pojęcia „rozpatrzenie sprawy”. Za wystarczające do zapewnienia zgodności ze standardem konstytucyjnym, w świetle przywołanego orzecznictwa TK, uznał zapewnienie sądom kompetencji do ostatecznej weryfikacji orzeczenia organu niesądowego. Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, że wszystkie sprawy dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być od początku rozstrzygane przez sądy. W konsekwencji art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. nie jest też sprzeczny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż w odniesieniu do czynności niebędących wymierzaniem sprawiedliwości, a taką czynnością jest nadawanie klauzuli wykonalności, standard konstytucyjny wymaga tylko zapewnienia sądowej kontroli rozstrzygnięcia wydanego przez referendarza sądowego.

Według Prokuratora Generalnego nie doszło również do naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) ze względu na fakt, że uprawnienie do nadawania klauzuli wykonalności posiadają zarówno sąd, jak i referendarz. Jego zdaniem Konstytucja nie przesądza liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie nakazu-

je ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej ani różnicowania zasad postępowania poszczególnych organów. Istotne jest jedynie, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie należało do sądu.

Gdy chodzi o zarzuty skierowane przeciwko art. 767<sup>3a</sup> zdanie drugie, trzecie i czwarte k.p.c., Prokurator Generalny wskazał, że przewidziana w tym przepisie skarga na orzeczenie referendarza sądowego prowadzi do ponownego rozpoznania sprawy przez sąd. Skargę tę należy traktować jako realizację prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wyrażonego w art. 78 Konstytucji, a nie prawa do dwuinstancyjnego postępowania, o którym stanowi art. 176 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdził, podobnie jak Marszałek Sejmu, że art. 176 Konstytucji nie dotyczy spraw, które najpierw były rozpatrywane przez organy pozasądowe, a następnie zostały poddane końcowej kontroli ze strony sądu. Do takich spraw odnosi się bowiem wyłącznie art. 78 Konstytucji, który nie został powołany jako wzorzec kontroli w skargach.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Ustalenia wstępne.

Przystępując do rozpoznania sprawy należy wskazać, że 3 stycznia 2017 r. zaczęły obowiązywać nowe przepisy dotyczące postępowania przed Trybunałem, zawarte w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK).

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte czterema skargami konstytucyjnymi, wniesionymi 20 kwietnia, 15 maja, 16 maja oraz 6 października 2015 r., tj. przed wejściem w życie uotpTK. Zgodnie z art. 9 ust. 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; dalej: u.p.w.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK, stosuje się przepisy tej ustawy. W myśl art. 9 ust. 2 u.p.w., czynności procesowe dokonane w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK pozostają w mocy.

W rezultacie procedowanie w niniejszej sprawie odbyło się na podstawie uotpTK.

### 2. Specyfika postępowania skargowego i jej wpływ na zakres rozpoznania skargi.

2.1. Rozpoznając skargę konstytucyjną TK w pierwszej kolejności musi uwzględnić założenia, jakie legły u podstaw tego środka ochrony praw i wolności, w kształcie nadanym mu przez ustrojodawcę. Wynikają one przede wszystkim z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, który wprowadził do polskiego systemu prawa skargę konstytucyjną i – statuując przesłanki jej dopuszczalności – determinuje zarówno zakres zaskarżenia, jak i wzorce kontroli. Zgodnie z treścią tego przepisu, skarżący może kwestionować tylko takie unormowanie, „na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach (...) określonych w Konstytucji”.

Na tle tego przepisu nie ulega wątpliwości, że – po pierwsze – skarga konstytucyjna w prawie polskim jest środkiem kontroli konkretnej, dopuszczalnym tylko w takim zakresie, w jakim może służyć ochronie praw i wolności skarżącego, będącego inicjatorem postępowania. Trybunał w swym orzecznictwie przeciwstawił ten model skargi środkom prawnym, które byłyby oderwane od sytuacji prawnej skarżącego i miałyby służyć ochronie interesu ogólnego/powszechnego (tzw. *actio popularis*). Art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej nie daje więc

legitymacji do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie – w ocenie skarżącego – narusza przepisy konstytucyjne, lecz wymaga związku między obowiązującym unormowaniem będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej. Po drugie zaś, ponieważ skarga służy ochronie tylko praw i wolności „określonych w Konstytucji”, co do zasady wzorcami kontroli w postępowaniu mogą być te przepisy ustawy zasadniczej, które artykułują – odpowiednio – prawo lub wolność człowieka i obywatela.

2.2. Konsekwencje powyższych założeń dla dopuszczalnego zakresu rozpoznania skargi w niniejszej sprawie są doniosłe.

2.2.1. Po pierwsze dotyczą one przedmiotu kontroli konstytucyjnej. Chociaż skarżący kwestionuje dwa przepisy kodeksu postępowania cywilnego o znaczeniu ogólnym dla kształtu postępowania egzekucyjnego, tj. kompetencję referendarzy sądowych w tzw. postępowaniu klauzulowym (art. 781 § 1<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm., dalej: k.p.c.) oraz tryb zaskarżania wydanych przez nich postanowień (art. 767<sup>3a</sup> k.p.c.), przepisy te mogą być poddane ocenie Trybunału tylko w takim zakresie, w jakim dotyczą postępowań prowadzonych na skutek wydania bankowego tytułu egzekucyjnego. W stanie faktycznym spraw, będących podstawą wniesienia skarg konstytucyjnych, tytuły wykonawcze przeciwko skarżącemu były wydane przez referendarzy na podstawie oświadczeń banków, stwierdzających istnienie wierzytelności. Skarżący nie ma zatem legitymacji, by domagać się generalnej oceny przepisu, który przyznaje referendarzom sądowym kompetencję do nadawania klauzul wykonalności oraz – następnie – przepisu, który określa tryb zaskarżenia tej czynności. Trybunał zwrócił uwagę, że w rozpoznawanej sprawie takie zawężenie przedmiotu kontroli konstytucyjnej jest konieczne nie tylko ze względu na konkretny charakter kontroli skargowej, ale także ze względu na treść zarzutów sformułowanych przez skarżącego. Zarzuty te bowiem, na co wskazuje zarówno *petitum* skarg jak i ich uzasadnienie, wyraźnie kierują się przeciwko mechanizmowi umożliwiającemu prowadzenie egzekucji majątkowej na podstawie oświadczenia banku, bez rozstrzygnięcia sądu. W żadnym punkcie uzasadnienia skarżący nie podważa konstytucyjności rozwiązania procesowego, w którym referendarz sądowy nadaje klauzulę wykonalności prawomocnemu wyrokowi sądowemu, zasądzającemu wierzytelność po przeprowadzeniu dwuinstancyjnego postępowania rozpoznawczego, czy też innym tytułom egzekucyjnym (np. ugodzie sądowej). Wielokrotne przeciwstawienie przez skarżącego własnej sytuacji prawnej, powstałej w efekcie nadania klauzuli wykonalności tytułowi bankowemu, sytuacji dłużników, wobec których najpierw było prowadzone postępowanie sądowe, najlepiej wskazuje, że tę drugą sytuację skarżący uznaje za modelową. W konsekwencji TK stwierdza, że kwestionowane przepisy mogą być przedmiotem kontroli tylko w takim zakresie, w jakim znajdowały zastosowanie do bankowych tytułów egzekucyjnych.

2.2.2. Po drugie, z normatywnego ujęcia skargi w art. 79 ust. 1 Konstytucji wynikają ograniczenia dotyczące dopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjnej. W skargach inicjujących rozpoznawaną sprawę jako wzorce kontroli wobec obu zakwestionowanych unormowań zostały wskazane: art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45, art. 76, art. 77 ust. 2, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177, art. 178 ust. 1, art. 179 oraz art. 180 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że większość z tych przepisów Konstytucji nie wyraża żadnego prawa lub wolności konstytucyjnej i dlatego zasadniczo nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą. Ponadto, w odniesieniu do wzorców z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 76, art. 175, art. 177, art. 178 ust. 1, art. 179 oraz art. 180 ust. 1 Konstytucji, skarżący nie przedstawił wystarczających argumentów co do naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy wskazanego prawa konstytucyjnego, nie dopełniając tym samym obowiązku uzasadnienia zarzutu (art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK). Z tych względów



postępowanie w zakresie ostatnio wskazanych wzorców kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

Gdy chodzi o art. 176 ust. 1 Konstytucji, także wymieniony wśród wzorców kontroli, TK stwierdza, że przepis ten – choć ma przede wszystkim charakter ustrojowy (statuuje dwuinstancyjne postępowanie sądowe) – „pełni uzupełniająco funkcję gwarancyjną, stwarza bowiem zainteresowanym możliwość skontrolowania orzeczeń sądowych przez inny kompetentny i niezależny sąd, w czym wyraża się jego ścisły związek z art. 78 Konstytucji” (wyrok TK z 13 stycznia 2015, sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1, podobnie wyrok z 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149). Stąd art. 176 ust. 1 Konstytucji może być dopuszczony jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym.

2.3. Podsumowując Trybunał stwierdza, że w świetle wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji założeń, na których opiera się kontrola skargowa, w niniejszym postępowaniu dopuszczalna jest ocena unormowania trybu, w jakim dochodziło do powstania tytułu wykonawczego na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego, z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

### 3. Nadawanie klauzuli wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym.

3.1. Ocena konstytucyjna kwestionowanego w skardze trybu powstawania i uprawomocnienia się tytułu wykonawczego na rzecz banku musi być poprzedzona prezentacją tworzących go przepisów.

3.1.1. Zgodnie z obowiązującym w czasie trwania postępowania egzekucyjnego w sprawach skarżącego pierwotnym brzmieniem art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. „[t]ytułom egzekucyjnym, o których mowa w art. 777 § 1, 1<sup>1</sup>, 3-6 i § 3 k.p.c., klauzulę wykonalności może nadać także referendarz sądowy, z wyłączeniem przypadków wymienionych w art. 778<sup>1</sup>, 787, 787<sup>1</sup>, 788, 789”.

Na marginesie Trybunał odnotowuje, że art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. w tym brzmieniu został dodany z mocą od 20 marca 2007 r. (przez art. 1 pkt 34 lit. a ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 235, poz. 1699). W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że referendarz sądowy „nie jest sądem”, jednakże nadawanie klauzul wykonalności tytułom egzekucyjnym nie wydaje się być „wymierzaniem sprawiedliwości” w rozumieniu art. 175 Konstytucji, gdyż funkcja „wymierzania sprawiedliwości” polega na rozstrzyganiu sporów prawnych wynikających z norm prawa cywilnego, karnego, administracyjnego i stosunków prawnych, do czego nie dochodzi w typowej sytuacji nadawania tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności (por. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 484, V kadencja). Obecnie, tj. od 8 września 2016 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311), art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. ma bardziej ogólną formułę i stanowi, że „[c]zynności w sprawach o nadanie klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym, o których mowa w art. 777 § 1, może wykonywać referendarz sądowy”.

3.1.2. Wracając do kwestionowanego przepisu w brzmieniu obowiązującym w czasie, gdy prowadzone było postępowanie egzekucyjne przeciwko skarżącemu, należy wskazać, że wśród tytułów egzekucyjnych, którym referendarz sądowy mógł nadać klauzulę wykonalności, znalazł się tzw. tytuł bankowy. Mieścił się on w kategorii wyliczonej w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., obejmującej „inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej”. Przepis ten odsyłał, między innymi, do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (wówczas: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.; dalej: prawo bankowe). Zgodnie bowiem ze stanem prawnym obowiązującym w chwili wszczęcia i zakoń-

czenia postępowań w sprawie skarżącego, bankowy tytuł egzekucyjny mógł być podstawą egzekucji prowadzonej według przepisów k.p.c. po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności (art. 97 ust. 1 prawa bankowego). Banki były uprawnione do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych (art. 96 ust. 1 prawa bankowego). Wniosek banku o nadanie klauzuli wykonalności sąd rozpoznawał w składzie jednoosobowym, nie później niż w terminie 3 dni od dnia jego złożenia (art. 97 ust. 3 prawa bankowego), badając jedynie, czy dłużnik poddał się egzekucji oraz czy roszczenie objęte tytułem wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem lub z zabezpieczenia wierzytelności banku wynikającej z tej czynności (art. 786<sup>2</sup> § 1 k.p.c.).

3.1.3. Wydany w tym trybie tytuł wykonawczy przeciwko dłużnikowi banku podlegał zaskarżeniu na podstawie drugiego z kwestionowanych przepisów, tj. art. 767<sup>3a</sup> k.p.c., zgodnie z którym „Na postanowienie referendarza sądowego przysługuje skarga. Wniesienie skargi nie powoduje utraty mocy przez zaskarżone postanowienie. Sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu. Rozpoznając skargę, sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza utrzymuje w mocy albo je zmienia”.

Na marginesie TK wyjaśnia, że przepis ten został dodany z dniem 3 maja 2012 r. przez art. 1 pkt 76 ustawy z dnia 16 września 2011 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381), a jego treść normatywna uległa niewielkim zmianom na skutek nowelizacji k.p.c. obowiązującej od 8 września 2016 r. (Dz. U. poz. 1311).

3.1.4. Dodatkowo należy podkreślić, że w postępowaniu egzekucyjnym, zgodnie z art. 767<sup>4</sup> § 2 k.p.c., „Na postanowienie sądu drugiej instancji wydane po rozpoznaniu zażalenia skarga kasacyjna nie przysługuje”. Odniesienie tego przepisu do orzeczenia referendarza sądowego o nadaniu klauzuli wykonalności, kontrolowanego w trybie art. 767<sup>3a</sup> k.p.c. przez sąd orzekający „jako sąd drugiej instancji” przy zastosowaniu przepisów o zażaleniu, pozwala stwierdzić, że dłużnikowi nie przysługują dalsze środki zaskarżenia, poza skargą na postanowienie referendarza.

3.2. Prezentacja stanu prawnego, na podstawie którego były prowadzone postępowania egzekucyjne przeciwko skarżącemu, uzasadnia wniosek, że do uprawomocnienia się tytułu wykonawczego wystarczające były następujące akty/czynności: 1) wystawienie przez bank tytułu egzekucyjnego i złożenie przez bank wniosku o nadanie klauzuli wykonalności, 2) postanowienie referendarza sądowego o nadaniu klauzuli i jej nadanie, 3) w razie wniesienia przez dłużnika skargi na postanowienie referendarza – postanowienie sądu utrzymujące w mocy postanowienie referendarza. TK stwierdza więc, że sformułowany przez skarżącego zarzut braku udziału niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu w procedurze wydawania bankowego tytułu egzekucyjnego – w świetle przywołanych przepisów – jest uzasadniony. Potwierdza się też zarzut, że postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności kontrolowane jest przez sąd, którego referendarz nadał klauzulę, a zatem – bez zachowania dewolutywności, przy czym dalsze środki zaskarżenia nie przysługują. Wreszcie, nie ulega wątpliwości, że – w przedstawionym stanie prawnym – sytuacja dłużnika banku zdecydowanie różniła się od sytuacji innych dłużników.

W ocenie TK zarzut skarżącego, który twierdzi, że egzekucja przeciwko niemu została wszczęta bez przeprowadzenia przez niezawisły sąd co najmniej dwuinstancyjnego postępowania rozpoznawczego, odpowiada prawdzie. Zarzut ten nie może być jednak rozpoznany i uwzględniony w niniejszym postępowaniu, ponieważ kwestionowany w skargach tryb powstawania tytułów wykonawczych został już wyeliminowany z porządku prawnego i nie znajduje zastosowania w praktyce.

4. Ocena konstytucyjna trybu nadawania klauzuli wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym.

4.1. TK przypomina, że tryb kreowania tytułów wykonawczych, powstających na podstawie bankowych tytułów egzekucyjnych, był przedmiotem oceny konstytucyjnej. W wyroku z 14 kwietnia 2015 r. (sygn. P 45/12, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 46) TK stwierdził, że „Art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128) są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednocześnie Trybunał orzekł, że wymienione przepisy tracą moc obowiązującą z dniem 1 sierpnia 2016 r. Wprawdzie sentencja wyroku odnosi się do przepisów prawa bankowego przyznających bankom kompetencję do wystawiania tytułów egzekucyjnych, jednak – co należy podkreślić – argumenty, które zdecydowały o stwierdzeniu naruszenia Konstytucji dotyczyły nie samego oświadczenia banku, ale jego konsekwencji prawnych, określonych w k.p.c., a ostatecznie – możliwości prowadzenia egzekucji bez orzeczenia sądu. Trybunał umorzył wprawdzie postępowanie w zakresie badania zgodności tych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu), jednak wiele argumentów zawartych w uzasadnieniu wyroku służyło wypukleniu wad unormowania właśnie z punktu widzenia dostępu do sądu. Trybunał podkreślił między innymi, że w postępowaniu klauzulowym „sąd bada tylko czy dłużnik skutecznie poddał się egzekucji oraz czy objęte b.t.e. roszczenie wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem (...)” (cz. V, pkt 2.2.) i stwierdził, że „[S]ąd klauzulowy nie ma natomiast kognicji w zakresie badania istnienia, wymagalności i wysokości roszczenia” (cz. V, pkt 3.3.2). W konsekwencji TK uznał, że „Nadanie klauzuli wykonalności (...) jest w istocie czystą formalnością” (cz. V, pkt 3.3.2). Odnosząc się do sytuacji dłużnika, Trybunał zakwestionował realny charakter i skuteczność przysługujących mu środków obrony, gdyż „Dłużnik z reguły dowiaduje się o istnieniu tytułu wykonawczego przeciwko niemu w momencie wszczęcia egzekucji przez komornika” (cz. V, pkt 3.3.2). Analiza trybu nadawania klauzuli wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym doprowadziła Trybunał do konkluzji, że: „Bank jest więc tutaj dosłownie sędzią we własnej sprawie (*iudex in causa sua*) i *de facto* podmiotem wymiaru sprawiedliwości, który – zgodnie z art. 175 Konstytucji – sprawują wyłącznie sądy”. Efektem tej konkluzji był wyrok stwierdzający niezgodność z Konstytucją przepisów przewidujących możliwość wystawiania przez banki tytułów egzekucyjnych.

4.2. Stwierdzając niekonstytucyjność art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego i – tym samym – eliminując oceniony negatywnie tryb uzyskiwania przez banki tytułów wykonawczych, Trybunał był jednocześnie świadomy konsekwencji, jakie wywołałoby nagłe usunięcie tego trybu z systemu prawnego. Jak wyjaśnił, „[u]trata mocy obowiązującej tych przepisów z dniem publikacji niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw byłaby niewskazana, gdyż mogłyby z tego wyniknąć wielorakie negatywne konsekwencje, w tym w postaci wtórnej niekonstytucyjności” (cz. V, pkt 4). Dlatego, mimo jednoznacznie krytycznej oceny, Trybunał skorzystał z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji możliwości odsunięcia w czasie derogacji przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Chodziło o to, by uniknąć perturbacji w systemie prawa oraz dać ustawodawcy czas, by „ważąc interesy banków jako wierzycieli, ich dłużników oraz państwa, którego sądy rozstrzygają sprawy sporne” wypracował optymalne rozwiązania. Uzasadnienie decyzji Trybunału o odroczeniu utraty mocy obowiązującej zostało wzmocnione w zdaniu odrębnym zgłoszonym do uzasadnienia cytowanego wyroku. Podkreślono w nim zależność między bezpieczeństwem depozytów pieniężnych, składanych w bankach przez ich klientów, a istnieniem sprawnego systemu egzekucji wierzytelności banku, zwłaszcza z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów. Banki, pełniąc funkcję instytucji zaufania publicznego, gwarantują bezpieczeństwo powierzanych im środków, chroniąc tym samym prawa majątkowe deponentów. „Natychniastowa derogacja niekonstytucyjnych prze-

pisów, które zbyt daleko ingerują w konstytucyjnie chronione prawa dłużników, nie może stwarzać sytuacji prawnej, w której naruszone byłyby z kolei konstytucyjnie chronione prawa innych stron czynności bankowych, niebędących dłużnikami banku (...)" (zdanie odrębne sędziego P. Tulei).

4.3. Niekonstytucyjne przepisy prawa bankowego, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, ostatecznie utraciły moc nie w wyniku trybunalskiej derogacji, lecz na skutek aktywności ustawodawcy, który mocą art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. poz. 1854, dalej: ustawa zmieniająca) uchylił art. 96-98 tejże ustawy. Zmiana ta weszła w życie z dniem 27 listopada 2015 r., a zatem wprowadziła na 9 miesięcy przed datą wskazaną w wyroku TK jako data utraty przez nie mocy obowiązującej, ale już po zakończeniu postępowań o nadanie klauzuli wykonalności wszystkim bankowym tytułom egzekucyjnym w sprawie skarżącego. Jest oczywiste, że uchylenie tych przepisów, choć nie towarzyszyły mu zmiany k.p.c., oznaczało zawężenie zakresu stosowania przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne. W szczególności, od tego momentu bezprzedmiotowa stała się kompetencja referendarza sądowego do nadawania klauzuli wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym. W art. 11 ustawy zmieniającej ustawodawca zawarł reguły intertemporalne, określające wpływ derogacji art. 96-98 prawa bankowego na postępowania klauzulowe i wydane już tytuły wykonawcze. Zgodnie z art. 11 ust. 1 zasadą jest, że postępowanie w sprawie nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, wszczęte a niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, podlega umorzeniu. Z punktu widzenia rozpatrywanej skargi zasadnicze znaczenie ma art. 11 ust. 3, zgodnie z którym „Bankowy tytuł egzekucyjny, któremu nadano klauzulę wykonalności na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowuje moc tytułu wykonawczego także po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”. Przepis ten, w ocenie Trybunału, prawidłowo odzwierciedla stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. P 45/12, tj. utrzymuje w mocy tytuły wykonawcze, które uprawomocniły się przed zmianą prawa. W ten sposób ustawodawca zapobiegł wtórnej niekonstytucyjności, jaka mogłaby powstać w razie wzruszenia tytułów wykonawczych wydanych wcześniej, zgodnie z obowiązującymi (aż do ich uchylenia) przepisami. W świetle art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej staje się jasne, że skarżący nie skorzystał ze zmiany porządku prawnego, pośrednio będącej następstwem stwierdzenia niekonstytucyjności trybu uzyskiwania tytułów wykonawczych przez banki. Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca – uchylając niekonstytucyjną regulację jeszcze w okresie jej obowiązywania – eliminuje „konsekwencje derogacyjnego skutku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w postaci wznowienia postępowania” (por. W. Płowiec, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji*, Poznań 2017, s. 263). Aktywność ustawodawcy, podjęta w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku o sygn. P 45/12, spowodowała, że uznany za niekonstytucyjny tryb kreowania tytułów wykonawczych na rzecz banków został usunięty z porządku prawnego, jednak dłużnicy, przeciwko którym wydano tytuły wykonawcze na podstawie uchylonych przepisów nie mają możliwości wznowienia postępowania. Skuteczność wydanych przeciwko nim tytułów ma swoją podstawę prawną w art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej.

5. Umorzenie postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie.

5.1. Trybunał w obecnym składzie, w pełni podzielając krytyczną ocenę trybu uzyskiwania przez banki tytułów wykonawczych, stwierdza, że problem konstytucyjny przedstawiony przez skarżącego w niniejszej sprawie został rozwiązany dzięki wyrokowi o sygn. P 45/12. Wprowadzi zarówno przedmiot, jak i wzorce kontroli konstytucyjnej w obu spra-

wach różnią się, jednak istota problemu poddanego trybunalskiej kontroli jest ta sama. Cytowane orzeczenie Trybunału, choć – formalnie – dotyczy tylko art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, w rzeczywistości doprowadziło do wyeliminowania z porządku prawnego jednego z przewidzianych w prawie polskim trybów uzyskiwania tytułu wykonawczego. Odbierając bankom przywilej wystawiania tytułów egzekucyjnych, Trybunał zrównał sytuację dłużników bankowych z sytuacją dłużników, których wierzyciele nie są bankami.

W ocenie Trybunału, zarzuty skarżącego w istocie odnoszą się do instytucji usuniętej już z porządku prawnego i zmierzają do przesunięcia w czasie skutku wyroku z 14 kwietnia 2015 r. Skarżący, kwestionując art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c. w zakresie, w jakim wynikała z niego kompetencja do nadawania klauzuli wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym przez referendarza sądowego oraz art. 767<sup>3a</sup> k.p.c. w zakresie, w jakim ograniczał kontrolę instancyjną tych postanowień, dąży do zakwestionowania tytułów wykonawczych powstałych na bazie bankowych tytułów egzekucyjnych w okresie poprzedzającym uchylenie regulujących je przepisów. Dzięki takiemu rozstrzygnięciu moc prawną straciłyby też tytuły wykonawcze wystawione przeciwko skarżącemu. Skutkiem uwzględnienia skargi byłoby bowiem podważenie mocy wszystkich klauzul wykonalności nadanych dokumentom bankowym przez referendarzy sądowych. Innymi słowy, skarżący oczekuje, że Trybunał orzekając w niniejszej sprawie niejako skoryguje swój wcześniejszy wyrok, w którym – stwierdzając naruszenie Konstytucji – odsunął w czasie utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

Oczekiwanie skarżącego nie może być jednak zrealizowane. Orzekanie co do konstytucyjności kwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim dopuszczał on nadawanie klauzuli wykonalności b.t.e. jest niedopuszczalne, gdyż stanowiłoby w istocie powtórny ocenę regulacji prawnej, która wcześniej została uznana przez Trybunał za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uwzględnienie skargi inicjującej oznaczałoby w rzeczywistości obejście ważnego elementu wcześniejszego rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego, a mianowicie tego punktu sentencji wyroku o sygn. P 45/12, w którym Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego. Jak wskazano wyżej, za oddaleniem w czasie zmiany stanu prawnego, uznanego za niekonstytucyjny, przemawiały bardzo doniosłe argumenty, w tym – uniknięcie wtórnej niekonstytucyjności.

5.2. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK, postępowanie podlega umorzeniu na posiedzeniu niejawnym, „jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. Jak stanowi art. 59 ust. 3 uotpTK, do umorzenia nie dochodzi jednak, „jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.”

W ocenie TK, w rozpatrywanej sprawie spełniona jest hipoteza art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK i nie zachodzi sytuacja przewidziana w art. 59 ust. 3 uotpTK. Tezy te wymagają uzasadnienia.

5.2.1. Interpretacja ustawowej formuły z art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK: „akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą” była wielokrotnie przedmiotem analizy TK, przede wszystkim na tle – będącego odpowiednikiem obecnego unormowania – art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Jak wskazał TK w uzasadnieniu postanowienia z 18 czerwca 2013 r. (sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), „W klasycznym ujęciu problem utraty mocy obowiązującej przez przepis odnoszony jest do sytuacji, w której określony przepis został formalnie uchylony, ale istnieje możliwość, że na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa.” (cz. II, pkt 2.2.1) W obecnie rozpatrywanej skardze, podobnie jak w sprawie o sygn. SK 1/12, wprawdzie nie doszło do formalnego uchylenia przepisów zakwestionowanych przez skarżącego, tj. art. 767<sup>3a</sup> i art. 781 § 1<sup>1</sup> k.p.c., jednak przepisy te – na

skutek uchylenia art. 96-98 prawa bankowego – nie mogą już być stosowane jako podstawa nadawania klauzul wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym, a zatem nie mogą być stosowane właśnie w tym zakresie, w jakim dopuszczalna jest niniejsza skarga (por. wyżej pkt 3.2.1.). Jak wyżej wskazano, kwestionowany przez skarżącego tryb kreowania tytułów wykonawczych przeciwko dłużnikom banków został wyeliminowany z polskiego porządku prawnego. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zachodzi przesłanka umorzenia z art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK.

5.2.2. W orzecznictwie trybunalskim wykształciły się też kryteria oceny, czy „wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Stwierdzenie tej „konieczności”, będące warunkiem merytorycznego rozpoznania sprawy, mimo utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów, zależy od łącznego spełnienia trzech warunków:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery konstytucyjnych praw i wolności,
- po drugie, nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza orzeczeniem niekonstytucyjności), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim przepis utracił moc obowiązującą,
- po trzecie, stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu będzie skutecznym środkiem przywrócenia ochrony naruszonych praw lub wolności skarżącego (por. uzasadnienie postanowienia z 16 grudnia 2014 r., sygn. SK 2/12, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 128).

W obecnie rozpatrywanej sprawie, zdaniem Trybunału, nie jest spełniony ostatni z wyliczonych warunków. Moc prawna tytułów wykonawczych wystawionych przeciwko skarżącemu opiera się bowiem na normie intertemporalnej wyrażonej w art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej, a ta norma, niekwestionowana przez skarżącego, nie była przedmiotem kontroli konstytucyjnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.