



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 maja 2026 r.

Pozycja 41

## WYROK

z dnia 22 kwietnia 2026 r.

Sygn. akt SK 61/25

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bogdan Świączkowski – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz  
Justyn Piskorski  
Bartłomiej Sochański  
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego, na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2026 r., skargi konstytucyjnej S.W. o zbadanie zgodności:

art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.) w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości poddania kontroli sądowej orzeczenia referendarza sądowego, wykonującego zadania z zakresu ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym, a konkretniej, że od takiego orzeczenia nie przysługuje środek zaskarżenia do sądu i w konsekwencji zostaje wyłączona kontrola sądu nad rozstrzygnięciami referendarza sądowego we wskazanym zakresie, a także nad czynnościami podejmowanymi przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468) w zakresie, w jakim nie przewiduje wniesienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego wydane w sprawie ze skargi na czynność komornika sądowego polegającą na zajęciu nieruchomości, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej z 4 grudnia 2023 r. S.W. zarzucił niezgodność art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.) w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości poddania kontroli sądowej orzeczenia referendarza sądowego, wykonującego zadania z zakresu ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym, a konkretniej, że od takiego orzeczenia nie przysługuje środek zaskarżenia do sądu i w konsekwencji zostaje wyłączona kontrola sądu nad rozstrzygnięciami referendarza sądowego we wskazanym zakresie, a także nad czynnościami podejmowanymi przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

W dniu 11 maja 2023 r. skarżący złożył skargę na czynność Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w G. w sprawie o sygn. akt kom. [...] z 11 sierpnia 2021 r., polegającą na zajęciu nieruchomości w miejscowości R., dla której Sąd Rejonowy w G. prowadzi księgę wieczystą o numerze [...], względnie – na czynność tego komornika, polegającą na zawiadomieniu o wszczęciu egzekucji z tej nieruchomości.

Dodatkowo w skardze na czynność komornika skarżący wniósł o zawieszenie postępowania egzekucyjnego.

Postanowieniem z 25 lipca 2023 r. (sygn. akt [...]) referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w G.:

- w punkcie 1 – oddalił skargę;
- w punkcie 2 – oddalił wniosek o zawieszenie postępowania egzekucyjnego.

W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że podlega ono zaskarżeniu wyłącznie w zakresie punktu 2 sentencji.

1.2. W ocenie skarżącego brak sądowego nadzoru nad rozstrzygnięciem referendarza sądowego, który orzeka – w zastępstwie sądu – w przedmiocie skargi na czynność komornika, narusza – zawartą w art. 45 ust. 1 Konstytucji – gwarancję prawa do sądu. Konstytucyjna formuła prawa do sądu stanowi bowiem zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną. Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego, jakim jest referendarz sądowy, w rozstrzygnięcie sporu o prawo. Na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano bowiem bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje się w sposób generalny ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Jednakże – jak podnosi skarżący – z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa

do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Postępowanie sądowe w tym ujęciu może stanowić „kontynuację” postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym, w tym sensie, że sąd rozpoznaje merytorycznie „sprawę” i rozstrzygnie o prawach, które wcześniej stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika.

Skarżący podniósł, że skarga na czynności komornika nie powoduje, iż dochodzi do wszczęcia nowego postępowania, a jest postępowaniem wпадkowym w ramach toczącego postępowania egzekucyjnego oraz jest przejawem wypełniania funkcji kontrolnej sądów nad komornikami prowadzącymi postępowania egzekucyjne. W sytuacji skarżącego zaskarżenie czynności komornika, polegającej na zajęciu nieruchomości, dotykało bardzo istotnych praw tej osoby, co oznacza, że jego skarga powinna zostać rozpatrzona przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tymczasem sprawa ta została rozpoznana i rozstrzygnięta przez urzędnika sądowego, a skarżący nie ma możliwości zrealizowania podmiotowego prawa do sądu, nawet przez sądową weryfikację postanowienia referendarza sądowego.

2. Postanowieniem z 10 czerwca 2025 r., sygn. Ts 321/23 (OTK ZU B/2025, poz. 261) Trybunał Konstytucyjny nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie przystąpił do niniejszej sprawy.

4. Do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie stanowisk w sprawie nie przedstawił Prokurator Generalny ani Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

## II

Na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2026 r. stawił się pełnomocnik skarżącego, który podtrzymał skargę, a ponadto złożył dwa pisma procesowe skarżącego w sprawie [...] Sądu Rejonowego w G. oraz postanowienie tego sądu z 11 października 2023 r. Złożone dokumenty nie mają znaczenia dla merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Kwestie formalne.

#### 1.1. Uwaga wstępna.

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 wszczętej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

## 1.2. Przedmiot kontroli.

**1.2.1.** Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 468; dalej: k.p.c.). Rzeczone przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 398<sup>22</sup> § 1:

„Na orzeczenie referendarza sądowego służy skarga w przypadkach, w których na postanowienie sądu służyłoby zażalenie”;

– art. 767<sup>4</sup> § 1:

„Zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie”;

– art. 13 § 2:

„Przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”.

**1.2.2.** Zarzut skarżącego dotyczy zaś pominięcia przez ustawę „możliwości poddania kontroli sądowej orzeczenia referendarza sądowego, wykonującego zadania z zakresu ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym, a konkretniej, że od takiego orzeczenia nie przysługuje środek zaskarżenia do sądu i w konsekwencji zostaje wyłączona kontrola sądu nad rozstrzygnięciami referendarza sądowego we wskazanym zakresie, a także nad czynnościami podejmowanymi przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego”. *Ergo* – przedmiotem skargi jest zarzut niekonstytucyjności braku określonej regulacji normatywnej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie prawodawcze występuje wtedy, gdy prawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. W wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe”.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie ma on kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, natomiast leży w jego kompetencjach orzekanie o tzw. pominięciach, ponieważ – jak zostało to wyjaśnione w wyroku pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) – „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność aktu normatywnego z Konstytucją również pod względem tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30

września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96). W postanowieniu z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3) Trybunał stwierdził zaś, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. m.in. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121 oraz 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braku pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie zawsze jest jednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może budzić wątpliwości. Niemniej jednak istotny jest cel kwestionowanego przepisu, który może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić odnośne zagadnienie poza regulacją prawną (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. W postanowieniu z 5 marca 2013 r. o sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, iż „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01).

Możliwość orzekania przez Trybunał o pominięciu ustawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję, dlatego przesłanki dopuszczalności takiego orzekania powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Poddając ocenie zarzut pominięcia określonej w *petitum* skargi konstytucyjnej materii prawnej, można zgodzić się, że kwestia braku środka zaskarżenia odnośnej decyzji procesowej w procedurze cywilnej – *in casu*: postępowaniu egzekucyjnym – kwalifikuje się do oceny sądowokonstytucyjnej w ramach pominięcia prawodawczego. Przekonuje o tym dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. I tak, Trybunał orzekł:

– w wyroku z 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8), że „[a]rt. 479<sup>28</sup> § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia zamieszczenie w odwołaniu od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów wniosku o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości:

- a) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji”;

– w wyroku pełnego składu z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24), że „[a]rt. 559 w związku z art. 545 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przy-

znaje osobie ubezwłasnowolnionej uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia, jest niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32), że „[a]rt. 393<sup>18</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylenia przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10), że „[a]rt. 394<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim – w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r. – nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– w wyroku z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46), że „[a]rt. 394<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji”;

– w wyroku z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110), że „[a]rt. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji:

a) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 32 oraz art. 78 Konstytucji”;

– w wyroku z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100), że „[a]rt. 394<sup>2</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej:

a) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji”;

– w wyroku z 28 czerwca 2016 r., sygn. K 31/15 (OTK ZU A/2016, poz. 59), że:

„1) art. 38 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 546) w związku z art. 156 w związku z art. 175 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082, ze zm.) w związku z art. 573 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje czynnego udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu opiekuńczego na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej,

2) art. 41 ust. 1 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija uprawnienie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, umieszczonej w domu pomocy społecznej za zgodą jej opiekuna, do domagania się weryfikacji podstaw jej przebywania w domu pomocy społecznej

– są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– w wyroku z 25 marca 2026 r., sygn. SK 21/23 (OTK ZU A/2026, poz. 32), że:

„1. Art. 357 § 2<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.) w zakresie, w jakim nie obejmuje obowiązanego, który nie ma statusu strony albo interwenienta ubocznego w postępowaniu rozpoznawczym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 741 § 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia przez obowiązanego, który nie ma statusu strony albo interwenienta ubocznego w postępowaniu rozpoznawczym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji”.

**1.2.3.** W świetle okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącego, a także wzięwszy pod uwagę zasadę *falsa demonstratio non nocet*, nie budzi wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, że istota rozpatrywanej skargi konstytucyjnej sprowadza się do kontroli zgodności z Konstytucją art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje wniesienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego wydane w sprawie ze skargi na czynność komornika sądowego polegającą na zajęciu nieruchomości.

### **1.3. Kwestia orzeczenia, od którego wywiedziono skargę konstytucyjną.**

**1.3.1.** W niniejszej sprawie, jako orzeczenie uprawniające do wniesienia skargi konstytucyjnej, skarżący przedstawił postanowienie referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym w G. z 25 lipca 2023 r. (sygn. akt [...]), w którym oddalono skargę na czynność komornika sądowego (pkt 1) oraz oddalono wnioski o zawieszenie postępowania egzekucyjnego (pkt 2). W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano natomiast, że podlega ono zaskarżeniu wyłącznie w zakresie punktu 2 sentencji. Istotą rozpatrywanej skargi jest zaś brak możliwości zaskarżenia orzeczenia referendarza sądowego w zakresie rozstrzygnięcia o skardze na czynność komornika sądowego.

**1.3.2.** W związku z powyższym Trybunał w obecnym składzie ma na uwadze, że w postanowieniu pełnego składu z 11 grudnia 2023 r., sygn. SK 10/23 (OTK ZU A/2024, poz. 76) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. „w zakresie, w jakim wyłącza prawo wniesienia do sądu skargi na orzeczenie referendarza sądowego oddalające skargę na czynności Komornika Sądowego polegające na zajęciu wierzytelności lub zarządzeniu sprzedaży udziałów”, z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, wywiedzioną – tak jak w niniejszej sprawie – od postanowienia referendarza sądowego o oddaleniu skarg na czynności komornika. Podstawą umorzenia postępowania w tamtej sprawie była niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) spowodowana nieuzyskaniem przez skarżącego orzeczenia potwierdzającego brak środka zaskarżenia od orzeczenia referendarza sądowego.

**1.3.3.** Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela stanowiska zaprezentowanego w postanowieniu o sygn. SK 10/23 odnośnie do konieczności uruchomienia przez skarżącego nieprzewidzianej przez procedurę drogi odwoławczej, jako bezwzględnie warunku dopuszczalności zaskarżenia przepisu wyłączającego (nieprzewidującego) odnośny środek zaskarżenia. Jak bowiem trafnie wskazał sędzia TK Justyn Piskorski w zdaniu odrębnym do tego orzeczenia:

„Trudno wymagać od uczestników postępowania, by w każdym wypadku, w którym przepisy nie przewidują drogi sądowej dla zaskarżenia rozstrzygnięcia organu, musieli występować do sądu po to jedynie, aby uzyskać rozstrzygnięcie potwierdzające taką niedopuszczalność, z góry zakładając, że zechce wywieść następnie skargę konstytucyjną w tym przedmiocie, choć przecież na decyzję w tej kwestii ma trzy miesiące od doręczenia jej ostatecznego orzeczenia w sprawie. Wprowadzanie takiego wymogu trudno uznać za racjonalne, zarówno z punktu widzenia obywatela, zmuszonego do wnoszenia środka prawnego z góry skazanego na niepowodzenie, jak i wymiaru sprawiedliwości, zobligowanego wydać rozstrzygnięcie, co nawet w najprostszym wypadku wymaga poświęcenia czasu przez sędziego, asystenta i kilku sekretarzy – wszystko po to, aby skarżący uzyskał potwierdzenie wynikającej z samej ustawy tezy o niezaskarżalności, której Trybunał – będący przecież sądem prawa – ma pełną świadomość, a mimo to «udaje», że tej kwestii nie dostrzega.

Niezaskarżalność postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynność komornika nie tylko wynika z ustawy, lecz także jest potwierdzona przez bardzo bogate orzecznictwo sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego (...). Na podstawie art. 394 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550; dalej: k.p.c.) stosowanego odpowiednio przez art. 13 § 2 k.p.c., zażalenie przysługuje na postanowienie sądu kończące postępowanie w sprawie (por. uchwała SN z 28 listopada 1969 r., sygn. akt III CZP 83/69, OSNC nr 6/1970, poz. 105) oraz w wypadkach wymienionych w powołanym przepisie, o ile pozostają aktualne w postępowaniu egzekucyjnym. Postanowienie oddalające skargę na czynność komornika nie należy do tego rodzaju orzeczeń (zob. zamiast wielu np. postanowienie Sądu Okręgowego w Toruniu z 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt VIII Cz 189/13, Lex nr 1894147). Podobnie wypowiedział się SN w uchwale z 6 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 106/08 (OSNC nr 10/2009, poz. 134), dotyczącej zajęcia świadczenia emerytalno-rentowego oraz z 15 września 1995 r., sygn. akt III CZP 110/95 (OSNC 1995, nr 12/1995, poz. 177), dotyczącej zajęcia ruchomości. Okoliczność ta jest zatem powszechnie znanym faktem; w tym świetle tym bardziej dziwi oczekiwanie przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżenia takiego orzeczenia. Przyjęta przez ustawodawcę technika legislacyjna sprowadza się do wskazywania *explicite*, które orzeczenia są zaskarżalne, a nie, które nie są. Sprawdzanie «czy aby na pewno» sąd nie rozpozna merytorycznie nieprzewidzianego przez ustawę środka odwoławczego nie ma z procesowego punktu widzenia najmniejszego sensu. Wymóg uzyskania ostatecznego orzeczenia nie powinien prowadzić do rezultatów sprzecznych z przepisami innych procedur oraz – przede wszystkim – zdrowym rozsądkiem. (...)

[O]czekiwanie, aby zaskarżyć orzeczenie w wypadku pozyskania przez stronę informacji o jego niezaskarżalności – w szczególności w okolicznościach takich, jak w niniejszej sprawie, a więc na skutek odmowy sporządzenia uzasadnienia z uwagi właśnie na niezaskarżalność orzeczenia – jest co najmniej niepoprawne z prawnego punktu widzenia. (...)

[T]rudno wymagać, by w każdym wypadku, w którym przepisy nie przewidują drogi sądowej dla zaskarżenia orzeczenia, jednostka musiała występować do sądu po to jedynie, aby uzyskać rozstrzygnięcie potwierdzające taką niedopuszczalność”.

Trybunał podziela także pogląd sędziego TK Rafała Wojciechowskiego, przedstawiony w zdaniu odrębnym zgłoszonym także do wskazanego orzeczenia pełnego składu, że Trybunał oparł swoją decyzję na błędnej wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji:

„W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na wstępie należy podkreślić, że art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wymaga, aby skarżący uzyskał «ostateczne orzeczenie» wydane przez sąd lub organ administracji publicznej, lecz by sąd lub organ administracji publicznej «orzekł ostatecznie» o prawach lub wolnościach skarżącego określonych w Konstytucji. Ustalenie czy sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach (obowiązkach) lub wolnościach skarżącego, następuje na podstawie odnośnych ustawowych przepisów proceduralnych (zob. postanowienie TK z 27 września 2013 r., sygn. Ts 299/11, OTK ZU IIB/2014, poz. 829). W sytuacji, gdy sąd wydaje orzeczenie, które z mocy prawa nie podlega zaskarżeniu, niewątpliwie orzeka ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącego, w tym jego prawie do sądu. Wydając rozstrzygnięcie, na które nie przysługuje środek zaskarżenia, sąd niejako w sposób dorozumiany opiera je na przepisie zamykającym dalszą drogę sądową, ponieważ to właśnie z tego przepisu wynika ostateczny charakter wydanego orzeczenia, i to ten przepis sprawia, iż orzeczenie staje się prawomocne z chwilą wydania. Prawidłowo zinterpretowany art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wymaga zatem, aby sąd wprost wskazał w treści orzeczenia, że nie przysługuje na nie żaden zwyczajny środek zaskarżenia.

Przyjęta przez Trybunał w przedmiotowym postanowieniu interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji powoduje wiele daleko idących negatywnych konsekwencji, które analizowane przez pryzmat wykładni systemowej oraz kryterium racjonalnego prawodawcy uniemożliwiają prawidłowe stosowanie tak rozumianego przepisu Konstytucji.

Po pierwsze, omawiana wykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji zastosowana przez Trybunał w przedmiotowym postanowieniu prowadzi do niczym nieuzasadnionego różnicowania podmiotów wnoszących skargę konstytucyjną, co jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Pierwsza zasadnicza różnica w sytuacji prawnej skarżących chcących zaskarżyć przepis zamykający im drogę sądową oraz tych, którzy takich przepisów nie zaskarżają, dotyczy samego postępowania przed Trybunałem. Skarżący, który po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia sądu chciałby zaskarżyć zarówno przepisy materialne będące podstawą wydania tego orzeczenia oraz przepis proceduralny zamykający mu drogę sądową przez uniemożliwienie zaskarżenia tego orzeczenia, zmuszony będzie wnieść do Trybunału dwie skargi konstytucyjne. Pierwsza skarga będzie dotyczyła przepisów materialnych i jako ostateczne orzeczenie będzie w niej wskazane prawomocne orzeczenie sądu, natomiast druga skarga dotycząca wyłącznie przepisu zamykającego drogę sądową będzie mogła zostać wniesiona dopiero po uzyskaniu orzeczenia stwierdzającego wprost brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia na kwestionowane orzeczenie sądu. W analogicznej sytuacji skarżący, który zaskarża wyłącznie przepisy materialne, będzie mógł zaskarżyć je wszystkie jedną skargą konstytucyjną, bez konieczności wnoszenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka zaskarżenia.

Druga zasadnicza różnica pomiędzy skargą konstytucyjną na przepis zamykający skarżącemu drogę sądową a pozostałymi skargami konstytucyjnymi dotyczy terminu ich wniesienia. Skarżący, który nie kwestionuje przepisu dotyczącego braku możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu może wnieść skargę konstytucyjną w ustawowym, nieprzekraczalnym terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Natomiast skarżący kwestionujący przepis uniemożliwiający mu zaskarżenie prawomocnego orzeczenia sądu może w dogodnym dla siebie czasie, nieograniczonym żadnym przepisem prawa, wnieść niedopuszczalny środek zaskarżenia na prawomocne orzeczenie sądu i po uzyskaniu sądowego potwierdzenia jego niedopuszczalności wnieść skargę konstytucyjną do Trybunału. Skoro bowiem środek zaskarżenia z mocy prawa nie przysługuje, jego wniesienie nie jest obwarowane żadnym terminem

(ponieważ jest niedopuszczalne), a zatem skarżący może je wnieść np. po upływie 10 lat od wydania prawomocnego orzeczenia w jego sprawie, a reakcja sądu będzie identyczna, jak gdyby skarżący wniósł ten środek od razu po wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia – reakcją tą będzie wydanie postanowienia potwierdzającego niedopuszczalność wniesienia takiego środka. Oznacza to, że skarżący kwestionujący przepis, który zamyka mu opisywaną drogę sądową może dowolnie wybrać moment, od którego zacznie biec termin wniesienia skargi konstytucyjnej, podczas gdy w pozostałych przypadkach termin ten jest sztywno określony i nie zależy od żadnych działań skarżących. Takie różnicowanie skarżących ze względu na przedmiot kontroli wskazany w skardze konstytucyjnej nie ma żadnego uzasadnienia w przepisach Konstytucji i moim zdaniem jest niedopuszczalne w obecnym porządku konstytucyjnym.

Po drugie, wykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji dokonana przez Trybunał w niniejszej sprawie nie powinna mieć miejsca ze względu na wyrażone w preambule do Konstytucji zasady współdziałania organów państwa i sprawności działania instytucji publicznych oraz zagwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu. Trybunał, stosując rygorystyczną interpretację art. 79 ust. 1 Konstytucji, nakłada na obywateli korzystających z prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej obowiązek wygenerowania postępowania sądowego, z istoty swojej skazanego na niepowodzenie, wyłącznie w celu uzyskania orzeczenia potwierdzającego oczywisty dla wszystkich stan prawny. Odbywa się to ze szkodą zarówno dla skarżących, jak i sądów, które mają w związku z tym więcej obowiązków, a w konsekwencji dla ogółu obywateli, ze względu na wydłużanie się czasu postępowania przed sądem. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, proces sądowy wszczynany przez jednostkę powinien być, co do zasady, nakierowany na rozstrzygnięcie realnie istniejącego problemu prawnego (sporu) dotyczącego wolności, praw lub obowiązków jednostki, ponieważ taka jest funkcja prawa do sądu i wymiaru sprawiedliwości w państwie prawnym. Postępowanie, które z góry zakłada, że jego jedynym celem jest uzyskanie orzeczenia odrzucającego, nie służy realizacji wartości, których ochronie powinno służyć prawo do wymiaru sprawiedliwości (...).

[W]ykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji uwzględniająca jego systemowy kontekst prowadzi do wniosku, iż wymóg uzyskania przez skarżącego ostatecznego orzeczenia wydanego na skutek wniesienia nieprzewidzianego prawem środka zaskarżenia jest zbędny. O prawach i wolnościach jednostki, w tym szeroko pojętego prawa do sądu, sąd rozstrzygnął w momencie wydania prawomocnego orzeczenia w sprawie. Z taką sytuacją mamy miejsce w przypadku skargi konstytucyjnej będącej podstawą niniejszej sprawy – skarżący uzyskał ostateczne, niezaskarżalne żadnym zwyczajnym środkiem prawnym orzeczenie, a sąd orzekł ostatecznie o jego prawach i wolnościach, w tym o prawie do drogi sądowej. Skarżący spełnił zatem wymóg przewidziany w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w u.o.t.p.TK, w związku z czym Trybunał powinien dokonać merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych w skardze przepisów”.

**1.3.4.** Reasumując, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. W ocenie Trybunału w obecnym składzie – na co wskazano w zdaniach odrębnych do postanowienia pełnego składu o sygn. SK 10/23 – wymaganie jednak od podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną, aby uruchamiał nieprzewidziane w ustawie procesowe postępowanie odwoławcze – i tylko po to, aby „wymusić” w istocie deklaratoryjne orzeczenie formalne – jest wyrazem nadmiernego formalizmu, sprzecznego z celem skargi konstytucyjnej, którym jest ochrona praw jednostki, tym bardziej w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny:

– w wyroku z 6 października 2015 r., sygn. SK 19/14 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 141) uznał wymóg wyczerpania drogi prawnej jako przejaw nadmiernego formalizmu procesowego tam, gdzie możliwość skorzystania z instancyjnego środka odwoławczego nie zależy wyłącznie od woli skarżącego (w tamtej sprawie rozpoznano skargę konstytucyjną wywiedzioną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, albowiem pełnomocnik z urzędu odmówił wniesienia – będącej zwykłym środkiem odwoławczym, ale objętym przymusem adwokacko-radcowskim – skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego);

– w wyroku z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19 (OTK ZU A/2021, poz. 44) dopuścił rozpoznanie skargi pomimo nieuzyskania orzeczenia potwierdzającego brak odnośnego środka prawnego (w tamtej sprawie Sąd Najwyższy, po przeprowadzeniu rozprawy, postanowieniem oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną, a skład orzekający poinformował jedynie w formie ustnej, że pisemne uzasadnienie do tego rozstrzygnięcia nie zostanie sporządzone, nawet na wniosek; skarga konstytucyjna została wywiedzioną wprost od postanowienia kasacyjnego Sądu Najwyższego, a Trybunał nie umorzył postępowania z tego powodu, że skarżący powinien był najpierw złożyć wniosek o uzasadnienie pisemne do postanowienia kasacyjnego, aby uzyskać decyzję procesową w przedmiocie niedopuszczalności takiego wniosku, a dopiero potem wnieść skargę konstytucyjną).

Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że niezaskarżalność postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynność komornika nie tylko wynika z ustawy (zob. niżej pkt 2.1 i 2.3.3), lecz także jest potwierdzona w orzecznictwie (zob. np. orzeczenia przytoczone w zdaniu odrębnym sędziego TK Justyna Piskorskiego do postanowienia pełnego składu o sygn. SK 10/23). Okoliczność ta jest zatem notoryjna, tym bardziej w sytuacji, w której:

– po pierwsze – przyjęta przez ustawodawcę technika legislacyjna w k.p.c. sprowadza się do wskazywania *explicite*, które orzeczenia sądu są zaskarżalne, a nie, które są niezaskarżalne;

– po drugie – z uzasadnienia postanowienia referendarza sądowego wyraźnie wynika, że orzeczenie to nie podlega zaskarżeniu w zakresie, w jakim rozstrzygało skargę na czynność komornika sądowego.

**1.3.5.** W związku z powyższym Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

#### **1.4. Wzorzec kontroli – art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

Jako jedyny wzorzec kontroli skarżący powołał art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, co następuje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Z zacytowanego przepisu wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. 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., 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. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36 oraz 27 maja 2025 r., sygn. SK 43/22, OTK ZU A/2025, poz. 55).

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec dla zaskarżonego przepisu. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

### **1.5. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.**

Odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej, należy przypomnieć, że w wyroku z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20 (OTK ZU A/2021, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”. Stanowisko to zostało podzielone w wyrokach z 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19 (OTK ZU A/2022, poz. 34), 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46), 13 grudnia 2023 r., sygn. SK 109/20 (OTK ZU A/2024, poz. 25), 26 lutego 2025 r., sygn. SK 100/22 (OTK ZU A/2025, poz. 65) oraz 27 maja 2025 r. o sygn. SK 43/22 (OTK ZU A/2025, poz. 55).

Skład orzekający w niniejszej sprawie – aprobując to stanowisko – stwierdza, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, uzupełnione argumentacją przedstawioną w piśmie procesowym z 31 marca 2025 r., spełnia wymóg z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

### **1.6. Konkluzja.**

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje wniesienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego wydane w sprawie ze skargi na czynność komornika sądowego polegającą na zajęciu nieruchomości, z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## **2. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji.**

### **2.1. Problem prawny.**

Rozpatrywana skarga konstytucyjna dotyczy gwarancji sądowej kontroli postępowania egzekucyjnego. Etap wykonania orzeczenia sądowego jest bowiem objęty gwarancją udzielaną przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że również na etapie postępowania egzekucyjnego strony postępowania powinny mieć zapewniony dostęp do sądu. Co do zasady to właśnie sąd kontroluje wykonanie „własnego” (w sensie instytucjonalnym) orzeczenia i sprawuje pieczę nad tym, aby postępowanie egzekucyjne przebiegało zgodnie z prawem. Istota egzekucji sądowej polega na stosowaniu przymusu przez organ państwowy, zaś sam fakt stosowania przymusu przez organ państwowy powoduje, że sądowa kontrola tego środka jest konieczna. W obecnym stanie prawnym ustawodawca jako regułę podstawową ustanowił kontrolę czynności komorniczych przez sąd (jest ona zasadniczo jednoinstancyjna); niemniej jednak – jako swoiste rozwiązanie rezerwowe – dopuścił, aby była ona realizowana także przez urzędnika

sądowego w osobie referendarza sądowego, nie wprowadzając przy tym mechanizmu nadzorczego ze strony sądu. Innymi słowy, możliwa jest sądowa kontrola orzeczenia referendarza tylko w takim przypadku, w jakim – gdyby zamiast referendarza – orzekałby sąd, na którego postanowienie przysługiwałoby zażalenie.

## 2.2. Instytucja referendarza sądowego a prawo do sądu.

Kwestia statusu referendarza sądowego w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu była już przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08 (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Z orzeczenia tego wynikają następujące wnioski:

– po pierwsze – „referendarze są urzędnikami sądowymi, którzy zostali upoważnieni do wykonywania oznaczonych czynności w postępowaniu sądowym – innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (...). Choć ustawodawca ani nie określił kompetencji referendarzy sądowych w sposób generalny, ani też nie wskazał, na czym polega realizacja zadań z zakresu ochrony prawnej, to z zastosowania językowych i systematycznych reguł wykładni norm konstytucyjnych oraz prawa o ustroju sądów powszechnych wynika, że ich działalność nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Jednoczesne zaś uprawnienie sędziów i referendarzy sądowych do wykonywania tego samego rodzaju zadań z zakresu ochrony prawnej nie narusza *per se* prawa do sądu”;

– po drugie – „Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. Na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano bowiem bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje się w sposób generalny ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów”;

– po trzecie – „[z] perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Postępowanie sądowe w tym ujęciu może stanowić «kontynuację» postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym, w tym sensie, że sąd rozpozna merytorycznie «sprawę» i rozstrzygnie o prawach, które wcześniej stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika”;

– po czwarte – „[z] zastosowania językowych, systematycznych i funkcjonalnych reguł wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji, w nawiązaniu do pojęcia «drogi sądowej» z art. 77 ust. 2 Konstytucji, wynika że każdorazowo gdy mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu pierwszego z tych przepisów, aktualizuje się prawo do jej rozpoznania przez sąd (...). Ustawodawca nie może zamknąć drogi sądowej. Jednakże łączna interpretacja art. 45 ust. 1 (w zakresie, w jakim występują w nim pojęcia «sprawa» i «sąd»), art. 175 ust. 1 (w zakresie, w jakim występuje w nim pojęcie «wymiar sprawiedliwości») i art. 176 ust. 1 (w zakresie, w jakim występuje w nim pojęcie «postępowanie sądowe»), nie wyklucza możliwości zaangażowania innych niż sądy organów w rozstrzyganie sporów o prawo (...). W konsekwencji o ile sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zawsze polega na rozstrzygnięciu sporu o prawo, o tyle nie każde rozstrzygnięcie sporu o prawo jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości”;

– po piąte – „[d]eterminowana przedmiotowo przez art. 45 ust. 1 Konstytucji podmiotowa konstrukcja art. 175 ust. 1 Konstytucji oznacza, że rozstrzygnięcie sporu o prawo, którego dokonał organ inny niż sąd, nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Konstytucyjna koncepcja wymiaru sprawiedliwości uwzględnia zarówno przedmiotowy aspekt «sprawy», jak i podmiotowy wymóg, by była ona rozpoznana przez organ władzy publicznej

charakteryzujący się szczególnymi cechami (por. art. 178 i art. 180 Konstytucji), jakim jest sąd”;

– po szóste – „powierzenie referendarzom sądowym możliwości realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej w ramach struktury sądów powszechnych nie może zostać zakwalifikowane jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie oznacza również, że wszystkie spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy”;

– po siódme – „[w]ystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego (...). Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego”.

### **2.3. Konstytucyjny standard prawa do sądu a art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.**

**2.3.1.** W niniejszej sprawie skarżący nie zakwestionował możliwości istnienia regulacji, która nie przewiduje możliwości zaskarżenia niektórych postanowień sądu wydanych w postępowaniu egzekucyjnym, chociażby postanowienia w zakresie rozpoznania skargi na czynność komornika sądowego w przedmiocie zajęcia nieruchomości. Istotą skargi konstytucyjnej nie jest bowiem zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania czy braku możliwości zaskarżania orzeczeń sądowych w zakresie nadzoru sądu nad czynnościami organu egzekucyjnego, jakim jest komornik sądowy. Zarzut skargi konstytucyjnej zmierza do oceny konstytucyjności regulacji prawnej dopuszczającej sprawowanie nadzoru nad organami egzekucyjnymi przez referendarza sądowego (czyli organ niebędący sądem) bez możliwości kontroli (weryfikacji) takiego rozstrzygnięcia przez sąd.

**2.3.2.** W kontekście powyższego należy przypomnieć, że w wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109) Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, iż prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki. Stanowi ono jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd;
- prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

W celu określenia zakresu prawa do sądu należy doprecyzować znaczenie pojęcia „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. Pojęcie to nie jest definiowane w przepisach konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje jednak, co mieści się w zakresie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotowy zakres prawa do sądu trzeba określać poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych (zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2007, s. 332). Prawo do sądu nie obejmuje natomiast spo-

rów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz – z pewnymi wyjątkami – spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

Pojęcie sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to pojęcie autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy, funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego (por. wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102).

Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje 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 (z tych właśnie powodów wykluczona jest w zasadzie droga sądowa dla rozstrzygnięcia sporów na tle podległości służbowej). Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika zaś wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw; wprowadzono więc domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne. Tę kwestię należy analizować w kontekście – niepowołanego jako wzorzec w niniejszej sprawie – art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, który wskazuje zakaz zamykania drogi sądowej. Regulacja ta jest jedną z podstawowych konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć jako rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97). Między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (por. wyrok TK z 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18, OTK ZU A/2019, poz. 35).

W tym kontekście należy przyjąć, że jeśli art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego art. 45 ust. 1 Konstytucji, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do tego przepisu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone przez zamknięcie w ustawie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu (por. wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07).

W rezultacie należy stwierdzić, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Kon-

stytucji. Może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych.

W wyroku z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20) Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że celem istnienia na szczeblu konstytucyjnym „prawa do sądu” jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Artykuł 45 Konstytucji obejmuje więc wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. W ramach ogólnie sformułowanego art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu, rozumiane jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc do merytorycznego rozstrzygnięcia o przypisaniu odpowiedzialności karnej, o rozstrzygnięciu „sprawy” (w ujęciu szerokim) w zakresie praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki.

**2.3.3.** Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca przewidział odrębną regulację dotyczącą środków zaskarżenia przysługujących stronom postępowania egzekucyjnego. Zgodnie bowiem z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie. Stronom nie przysługują przy tym nadzwyczajne środki zaskarżenia (art. 767<sup>4</sup> § 2 i 3 k.p.c.). I tak, zażalenie przysługuje w przypadkach wymienionych w: art. 394 § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c., którymi obecnie są:

- zwrot pisma wniesionego jako pozew, z którego nie wynika żądanie rozpoznania sprawy;
- zwrot pozwu;
- odmowa odrzucenia pozwu;
- przekazanie sprawy sądowi równorzędnemu lub niższemu albo podjęcie postępowania w innym trybie;
- zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszonych postępowania;
- sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
- zwrot kosztów, określenie zasad ponoszenia przez strony kosztów procesu, zwrot opłaty lub obciążenie kosztami sądowymi – jeżeli strona nie składa środka zaskarżenia co do istoty sprawy.

Ponadto zażalenie przysługuje także na enumeratywnie wymienione w przepisach części trzeciej k.p.c. postanowienia dotyczące:

- odrzucenia skargi na czynności komornika (art. 767<sup>3</sup> § 1 *in fine*);
- skargi na postanowienie komornika o ukaraniu grzywną (art. 768);
- skargi na postanowienie komornika w przedmiocie kosztów egzekucyjnych (art. 770 § 5);
- nadania klauzuli wykonalności (art. 795 § 1);
- odmowy wydania zaświadczenia europejskiego tytułu egzekucyjnego (art. 795<sup>3</sup> § 2);
- stwierdzenia wykonalności europejskiego nakazu zapłaty (art. 795<sup>7</sup>);
- stwierdzenia wykonalności orzeczenia wydanego w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń (art. 795<sup>9</sup>);
- wydania zaświadczenia przewidzianego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 351 z 20 grudnia 2012 r., s. 1) (art. 795<sup>11</sup>);
- odmowy wydania wyciągu przewidzianego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz. Urz. UE L 7 z 10 stycznia 2009 r., s. 1) (art. 795<sup>13</sup>);

- odmowy wydania zaświadczenia przewidzianego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych (Dz. Urz. UE L 181 z 29 czerwca 2013 r., s. 4) (art. 795<sup>15</sup>), uchylenia takiego zaświadczenia (art. 795<sup>16</sup>) oraz wydania zaświadczenia o zawieszeniu, ograniczeniu lub uchyleniu środka ochrony (art. 795<sup>17</sup>);
- wydania zabezpieczenia (art. 807);
- ograniczenia egzekucji do środków zabezpieczenia oraz uzależnienia wykonania od złożenia przez wierzyciela stosownego zabezpieczenia w przypadku egzekucji prowadzonej na podstawie tytułu wykonawczego w postaci zaopatrzonego w klauzulę wykonalności orzeczenia sądu wydanego w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń (art. 820<sup>2</sup> § 2);
- określenia kwoty, jaką dłużnik może pobierać w okresie zawieszenia postępowania w celu zaspokajania bieżących potrzeb (art. 821<sup>1</sup>);
- zawieszenia lub umorzenia postępowania (art. 828);
- ograniczenia egzekucji (art. 839 § 2);
- wydania pieniędzy wierzycielowi z depozytu sądowego (art. 852 § 3);
- skargi na ustalenie przez komornika zwrotu wydatków i wynagrodzenia dozorca rzeczy w toku egzekucji z ruchomości (art. 859);
- rozstrzygające skargę na przybicie ruchomości (art. 870 § 2);
- ściągnięcia od nabywcy należności określonej w art. 872 k.p.c. (art. 873);
- ustanowienia kuratora lub zarządcy (art. 908 § 1);
- wyjawienia majątku (art. 915 § 3);
- skazania na grzywnę lub orzeczenie aresztu w postępowaniu o wyjawienie majątku (art. 916 § 2);
- zatwierdzenie sprawozdania zarządcy (art. 937 § 3);
- rozstrzygające skargę na postanowienie komornika w przedmiocie wydzielenia części nieruchomości podczas opisu i oszacowania nieruchomości (art. 946 § 2);
- rozstrzygające zarzuty związane z opisem i oszacowaniem nieruchomości (art. 950);
- następstw niewykonania przez nabywcę w terminie warunków licytacji (art. 969 § 1);
- przybicia w egzekucji z nieruchomości (art. 997);
- przysądzenia własności nieruchomości (art. 998 § 2 i art. 1013<sup>5</sup> § 2);
- planu podziału (art. 1028 § 3);
- uzupełnienia przez nabywcę ceny nabycia (art. 1037 § 1);
- wezwania dłużnika do wykonania czynności, zagrożenia grzywną i jej zamiany na areszt, co do zabezpieczenia szkody wierzyciela oraz na postanowienia, o których mowa w art. 1050<sup>1</sup> § 1-3 oraz art. 1051<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. (art. 1055);
- wyłączenia spod zajęcia rzeczy niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 1061 § 2);
- wniosku o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy (art. 1064<sup>3</sup> § 3);
- określenia warunków sprzedaży nieruchomości, ruchomości lub prawa wchodzące w skład zarządzanego przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego w części przekraczającej zakres zwykłego zarządu, oddania ich w najem lub dzierżawę, rozwiązania umowy najmu lub dzierżawy, obciążenia zarządzanego majątku hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym oraz przewłaszczeniem (art. 1064<sup>11</sup> § 2);
- żądania wszczęcia egzekucji ze składników mienia wchodzącego w skład przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego objętego zarządem przymusowym (art. 1064<sup>12</sup> § 2);
- wszczęcia egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego (art. 1064<sup>16</sup> § 1).

Jak zatem wynika z dokonanego przeglądu przepisów, postanowienie rozpoznające skargę na czynność komornika nie podlega zaskarżeniu zażaleniem.

**2.3.4.** Trybunał Konstytucyjny zauważa, że wprowadzona najpierw w art. 767<sup>3a</sup> (w brzmieniu pierwotnym), a obecnie w art. 398<sup>22</sup> § 1 k.p.c., regulacja dopuszcza *in toto* brak możliwości kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego przez referendarza sądowego, który nie posiada przymiotu niezawisłości i nie jest sądem w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a w konsekwencji nie jest instancją sądową.

**2.3.5.** Bez wątplenia orzeczenia referendarzy sądowych dotyczące rozpoznawania skarg na czynności komorników sądowych dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków stron postępowania egzekucyjnego, a zatem wierzycieli i dłużników. Przykładem takiego orzeczenia jest postanowienie o zajęciu nieruchomości należącej do skarżącego. Niezależnie od tego, czy referendarz uchyliłby czynność komornika sądowego (czego nie zrobił), czy też oddał skargę w tym zakresie (co właśnie zrobił), strona powinna mieć możliwość poddania takiego rozstrzygnięcia kontroli sądu. W przedmiotowej sprawie dwa organy pozasądowe, tj. komornik sądowy i referendarz sądowy, dokonały pewnych czynności, jednak na żadnym etapie nie zostały one poddane nadzorowi sądowemu. Mając zaś na względzie uwagi przedstawione w punktach 2.1, 2.2 i 2.3.2 tej części niniejszego uzasadnienia, Trybunał uznaje, że nie do pogodzenia z wymogami art. 45 ust. 1 Konstytucji jest taka regulacja ustawowa, która dopuszcza możliwość wydawania ostatecznych decyzji przez organy inne niż sąd. Co prawda referendarzowi sądowemu przysługują kompetencje sądu w zakresie powierzonych mu czynności (art. 47<sup>1</sup> k.p.c.), ale nie znaczy to, że jego decyzje nie mają podlegać nadzorowi judykacyjnemu sprawowanemu przez sąd. Wskazany przepis ustawy zasadniczej należy odczytywać z uwzględnieniem – niewskazanego w skardze – art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wydawanie orzeczeń kończących postępowanie przez organy niebędące sądem pozostaje zaś w sprzeczności z regułami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji (ujmowanego samodzielnie, jak i w kontekście art. 78 ustawy zasadniczej), ponieważ ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego powinna należeć do sądów (por. np. wyroki TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171; 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08 oraz 20 listopada 2019 r., sygn. SK 6/18, OTK ZU A/2019, poz. 62).

Przyjmując, że nadzór judykacyjny nad działalnością komorników sądowych nie stanowi *stricte* działalności z zakresu wymierzania sprawiedliwości, nie jest w ocenie Trybunału konieczne, aby kontrola sądowa była dwuinstancyjna, ani nie jest konieczne, aby sądy zawsze orzekały „jako pierwsze”. Niezbędne jednakże w sytuacji, w której „jako pierwszy” orzeka referendarz sądowy, jest dopuszczenie zweryfikowania decyzji wydanej przez ten organ niesądowy przez instancję sądową – i to niezależnie od tego, czy w „klasycznym” modelu sądowego nadzoru nad postępowaniem egzekucyjnym jest w danym przypadku zażalenie, czy nie.

W tym miejscu należy podkreślić, że przed dodaniem do k.p.c. art. 767<sup>3a</sup> (w pierwotnym brzmieniu), którego treść obecnie powtarza art. 398<sup>22</sup> § 1, poprzedni stan prawny zawierał generalną zasadę, wedle której możliwe było zaskarżenie postanowień, które nigdy nie podlegałyby zaskarżeniu, gdyby zostały wydane przez sąd, a w konsekwencji przewidziana była sądowa kontrola orzeczeń referendarzy sądowych w każdym przypadku.

**2.3.6.** Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdza, że art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje wniesienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego wydane w sprawie ze skargi na czynność komornika sądowego polegającą na zajęciu nieruchomości, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Skutek wyroku.**

Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej art. 398<sup>22</sup> § 1, art. 767<sup>4</sup> § 1 i art. 13 § 2 k.p.c. jako jednostek redakcyjnych w całości, a tylko orzeczenie o niekonstytucyjności normy wywiedzionej z art. 398<sup>22</sup> § 1 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, który został wskazany w sentencji orzeczenia Trybunału.

Na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 401<sup>1</sup> k.p.c. orzeczenie Trybunału stanowi dla skarżącego (a także innych podmiotów, które znalazły się w identycznej sytuacji procesowej) podstawę do wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania sądowego.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.