



Sygn. akt P 28/08

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 22 listopada 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 listopada 2010 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Lublinie:

czy § 182 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249) stanowiący, że w odniesieniu do określonej w nim (z uwagi na rodzaj tytułu egzekucyjnego i krąg występujących podmiotów) kategorii spraw „sąd nie wydaje oddzielnego postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności”, jest zgodny:

- z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070), umocowującym Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia jedynie wewnętrznej organizacji i porządku funkcjonowania sądów, porządku czynności w sądach, urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze oraz toku czynności administracyjnych, w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazującym, że wydanie rozporządzenia następuje na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania,
- z art. 354 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296) i art. 18 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557), wykluczającymi możliwość rozstrzygnięcia sprawy i wydania przez sąd decyzji w innej formie niż orzeczenie,
- z art. 795 § 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji, z których pierwszy przewiduje możliwość wniesienia zażalenia wyłącznie na postanowienie co do nadania klauzuli wykonalności, dwa kolejne zaś gwarantują zaskarżalność orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i dwuinstancyjność postępowania sądowego, a nadto określenie ewentualnych odstępstw od tej zasady jedynie w ustawie,

o r z e k a:

§ 182 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r.

- **Regulamin urzędowania sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 38, poz. 249, z 2009 r. Nr 224, poz. 1806 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 232), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2009 r., jest niezgodny z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), a przez to jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 19 lutego 2008 r. (sygn. akt VI Kzw. 97/08) Sąd Okręgowy w Lublinie, VI Wydział Penitencjarny (dalej: sąd pytający), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności § 182 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249; dalej: r.u.s.p.) z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070; dalej: u.s.p.), umocowującym Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia jedynie wewnętrznej organizacji i porządku funkcjonowania sądów, porządku czynności w sądach, urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze oraz toku czynności administracyjnych, w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji wskazującym, że wydanie rozporządzenia następuje na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania; a ponadto z art. 354 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296; dalej: k.p.c.) i art. 18 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557; dalej: k.k.w.), wykluczającymi możliwość rozstrzygnięcia sprawy i wydania przez sąd decyzji w innej formie niż orzeczenie oraz z art. 795 § 1 k.p.c. w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji, z których pierwszy przewiduje możliwość wniesienia zażalenia wyłącznie na postanowienie co do nadania klauzuli wykonalności, dwa kolejne zaś gwarantują zaskarżalność orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i dwuinstancyjność postępowania sądowego, a nadto określenie ewentualnych odstępstw od tej zasady jedynie w ustawie.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający przedstawił stan faktyczny, na tle którego powziął wątpliwości co do legalności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia. Prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego w Puławach z 21 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. akt VI W 725/06 Ignacemu D. wymierzona została grzywna oraz zasądzone zostały od niego na rzecz Skarbu Państwa koszty procesowe. Wspomniany wyrok został 5 września 2007 r. opatrzony klauzulą wykonalności przez sędziego działającego z upoważnienia i w zastępstwie przewodniczącego wydziału, komornikowi zaś została zlecona egzekucja owych należności. 17 grudnia 2007 r., czyli w terminie przewidzianym w art. 795 § 2 k.p.c. Ignacy D. złożył zażalenie, kwestionując zasadność egzekucji i domagając się uchylecia klauzuli wykonalności.

Zdaniem sądu pytającego, w świetle obowiązującego prawa (w tym przede wszystkim art. 781 i nast. k.p.c.) nie budzi wątpliwości, że czynności sądu związane z nadaniem tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności mają charakter autonomiczny. Art. 786¹ oraz 786² k.p.c. wprost określają je jako postępowanie. Jest ono, według sądu pytającego, postępowaniem odrębnym zarówno w stosunku do poprzedzającego je postępowania rozpoznawczego (o ile nie chodzi o jeden z tytułów wymienionych w art. 777 § 1 pkt 2-6 k.p.c.), jak i postępowania *stricto* egzekucyjnego.

Jak wskazał sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego, zgodnie z art. 681-782 k.p.c. sprawę w przedmiocie nadania klauzuli rozpoznaje sąd w składzie jednoosobowym. W postępowaniu karnym wykonawczym – prowadzonym w zakresie dotyczącym należności Skarbu Państwa, sąd bada nie tylko, czy wyrok spełnia przewidziane w przepisach ustawowych formalne wymogi stawiane tytułom egzekucyjnym, lecz także czy – zgodnie z art. 44 k.k.w. oraz art. 206 § 1 k.k.w. – upłynął bezskutecznie termin do dobrowolnego ich uiszczenia.

Zdaniem sądu pytającego wątpliwości nasuwa stwierdzenie, że decyzja o nadaniu, bądź odmowie nadania klauzuli wykonalności, jak każda decyzja wydana w postępowaniu prowadzonym przez sąd niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie zapada na płaszczyźnie formalnej, czy też sprawa rozpoznana zostaje merytorycznie, przybrać musi zawsze postać orzeczenia.

Sąd pytający zaznaczył, że podstawą wydania r.u.s.p. był art. 41 § 1 u.s.p. Według sądu, z treści art. 41 § 1 u.s.p. wynika, że brak jest w tym przepisie upoważnienia do wkraczania w materię ustawową, a tym bardziej do „zwolnienia” organu wymiaru sprawiedliwości od określonej kodeksowo powinności wydania orzeczenia. Jeśli zatem § 182 r.u.s.p. został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia przewidzianego

w art. 41 § 1 u.s.p., to tym samym wykracza poza cel, jakim jest jedynie wykonanie ustawy, a w efekcie narusza dyspozycję art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny 10 września 2010 r. przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że § 182 r.u.s.p.:

- jest niezgodny z art. 41 § 1 u.s.p., a przez to jest niezgodny także z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- jest zgodny z art. 354 k.p.c. i z art. 18 § 1 k.k.w.
- nie jest niezgodny z art. 795 § 1 k.p.c. oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Ustosunkowując się do przedstawionego pytania prawnego, Prokurator Generalny zaznaczył na wstępie, że zmiana zakwestionowanego przepisu r.u.s.p. polegająca na zastąpieniu kropki na końcu tego przepisu przecinkiem i dodaniu wyrazów „albo tytuł egzekucyjny został wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym” nie ma znaczenia dla oceny zasadności zarzutów sformułowanych pod adresem kwestionowanego przez sąd pytający przepisu. Następnie Prokurator Generalny stwierdził, iż zestawienie treści § 182 r.u.s.p. z zakresem upoważnienia ustawowego do wydania regulaminu prowadzi do wniosku, że zawarta w nim regulacja nie mieści się w żadnej z materii powierzonych do unormowania w akcie wykonawczym.

Upoważnienie zawarte w art. 41 § 1 u.s.p. nie obejmuje materii związanej z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. Tymczasem zakwestionowany przepis takiej materii dotyczy. Przesądza o tym stwierdzenie, że „sąd nie wydaje oddzielnego postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności”. Jest to zatem dyrektywa wobec sądu orzekającego, a tej materii regulamin nie może obejmować.

Prokurator Generalny stwierdził dalej, że nie podziela pozostałych zarzutów skierowanych wobec zakwestionowanego przepisu w pytaniu prawnym.

Przede wszystkim nie ma podstaw do uznania, że określony w § 182 r.u.s.p. sposób nadawania klauzuli wykonalności wymienionym tam tytułom egzekucyjnym nie ma charakteru czynności jurysdykcyjnej sądu. Regulacja ta bowiem powoduje jedynie, że sąd nie wydaje osobnego postanowienia, co *a contrario* oznacza, że sama klauzula wykonalności – w powiązaniu z tytułem egzekucyjnym – stanowi postanowienie o jej nadaniu.

Nie można zatem podzielić poglądu, że zakwestionowany przepis pozostaje w niezgodności z art. 354 k.p.c., z którego wynika, że sąd rozstrzyga sprawy wyrokiem

lub nakazem zapłaty, względnie postanowieniem. Z tych samych względów nie zachodzi sprzeczność § 182 r.u.s.p. z art. 18 § 1 k.k.w.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że wskazane w pytaniu jako wzorce kontroli art. 795 § 1 k.p.c. oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji należy uznać za nieadekwatne dla oceny zakwestionowanego przepisu. Z jego treści nie wynika bowiem ograniczenie zaskarżalności rozstrzygnięcia sądu o nadaniu klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu bez wydawania oddzielnego postanowienia, jako że kwestionowany przepis r.u.s.p. problematyki zaskarżalności takich rozstrzygnięć nie normuje. Jedynie, co wynika także ze stanu sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego, to że praktyka sądów przy stosowaniu kwestionowanego przepisu i poprzednich identycznych uregulowań polega na zaniechaniu, wbrew normie zawartej w art. 357 k.p.c., sporządzania uzasadnienia tak wydanego postanowienia. Jednak ta kwestia nie została uregulowana w analizowanym przepisie. Trudności w zaskarżeniu postanowienia wydanego w trybie § 182 r.u.s.p. wynikają bowiem nie z treści tego przepisu, lecz z praktyki jego stosowania przez sądy. Tym samym, kwestionowany przepis nie może być konfrontowany z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, ponieważ reguła zaskarżalności zawarta w art. 795 § 1 k.p.c. obowiązuje wobec tego przepisu bez jakichkolwiek ograniczeń.

3. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 20 września 2010 r. przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że § 182 r.u.s.p.:

- jest zgodny z art. 41 § 1 u.s.p. w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- jest zgodny z art. 354 k.p.c. i art. 18 § 1 k.k.w.,
- nie jest niezgodny z art. 795 § 1 k.p.c. w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do wątpliwości sądu pytającego Minister Sprawiedliwości wskazał, że kwestionowany przepis ma zastosowanie wyłącznie do tych przypadków, w których sąd nadaje klauzulę wykonalności tytułowi egzekucyjnemu będącemu orzeczeniem sądu albo ugodą zawartą przed sądem, jeżeli klauzula nie ma być nadana na rzecz osoby lub przeciwko osobom, które nie są wymienione w tytule egzekucyjnym jako uprawnione lub zobowiązane.

Nadanie klauzuli wykonalności oznacza w każdym wypadku wydanie postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, nawet jeśli to postanowienie przybiera wyłącznie postać graficzną pieczęci. W sytuacjach, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, postanowienie to obejmuje pieczęć zawierającą treść ustaloną w § 1 ust. 1

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 stycznia 2005 r. w sprawie określenia brzemienia klauzuli wykonalności (Dz. U. Nr 17, poz. 154). Ponadto postanowienie to opatrywane jest podpisem sędziego orzekającego.

Postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności, choć przybiera formę graficzną pieczęci, zawiera zasadnicze elementy sentencji orzeczenia: wskazanie sądu, sędziego orzekającego, wskazanie daty i miejsca wydania postanowienia. Wskazanie stron i oznaczenie przedmiotu sprawy znajduje się w tytule egzekucyjnym. Treść postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności określona brzmieniem klauzuli stanowi zaś integralną część tytułu egzekucyjnego, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c.

Odnosząc się do wyrażonego w pytaniu prawnym poglądu, że postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności wydane w przypadkach, o których mowa w kwestionowanym przepisie, nie zawiera uzasadnienia, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że rozważania w tym przedmiocie należy poprzedzić wskazaniem, iż w sprawach, w których klauzula wykonalności nadawana jest w sposób określony w § 182 r.u.s.p., sąd bada wyłącznie, czy ma do czynienia z tytułem egzekucyjnym, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz czy jest on prawomocny lub podlegający natychmiastowemu wykonaniu. W postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności sąd nie bada żadnej innej okoliczności, w szczególności zasadności roszczenia wierzyciela i obowiązku świadczenia dłużnika wynikającego z tytułu egzekucyjnego, ani nie dokonuje oceny, czy roszczenie objęte tytułem egzekucyjnym jest zasadne. W uzasadnieniu orzeczenia sąd ma obowiązek przedstawić tylko te fakty, które są jego podstawą. W uzasadnieniu postanowienia wydawanego w trybie zakwestionowanego przepisu wskazane zostają wszystkie te fakty, które stanowią podstawę wydania orzeczenia, czyli stwierdzenie, że tytuł egzekucyjny uprawnia do egzekucji oraz że orzeczenie podlega wykonaniu jako prawomocne albo natychmiast wykonalne. Dowodem na istnienie tych okoliczności jest zaś sam tytuł egzekucyjny stanowiący wraz z postanowieniem o nadaniu klauzuli wykonalności jeden dokument.

Minister Sprawiedliwości zaznaczył jednak, że sąd pytający nie wskazał art. 357 k.p.c. jako przepisu uzasadniającego objęty pytaniem prawnym zarzut niezgodności § 182 r.u.s.p. z normami wyższej rangi, w związku tym materia ta pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Minister Sprawiedliwości wyraził pogląd, że kwestionowany przepis zawierający stwierdzenie: „sąd nie wydaje oddzielnego postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności” określa wyłącznie techniczny sposób redagowania postanowienia

o nadaniu klauzuli wykonalności w ściśle określonych przypadkach. § 182 r.u.s.p. nie obejmuje materii związanej z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu i nie wykracza poza zakres spraw przyznanych do uregulowania w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 41 ust. 1 u.s.p., które pozwala na określenie różnego rodzaju zagadnień dotyczących porządku czynności sądu. Tym samym, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, zarzut sprzeczności ze wskazanym przepisem ustawowym oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji jest bezzasadny.

Minister Sprawiedliwości stwierdził również, że nie można zgodzić się z sądem pytającym, który twierdzi, iż nie jest możliwe zaskarżenie klauzuli wykonalności wydanej w trybie kwestionowanego przepisu. Na postanowienie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności przysługuje bowiem – na podstawie art. 795 k.p.c. – zażalenie.

II

Na rozprawę 22 listopada 2010 r. stawili się przedstawiciele pytającego sądu, Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pisemnych wystąpieniach oraz przytoczoną w nich argumentację.

Przedstawiciel sądu pytającego oświadczył ponadto, że pragnie rozszerzyć pytanie prawne przedstawione Trybunałowi o dodatkowy istotny wzorzec kontroli w postaci art. 176 ust. 2 Konstytucji i w tym zakresie pytanie uzupełnić. W związku z tym przedstawiciel sądu pytającego wniósł jednocześnie o odroczenie rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku przedstawiciela sądu o rozszerzenie pytania prawnego przez wskazanie nowego wzorca kontroli konstytucyjności i odroczeniu orzekania przez Trybunał. Sąd w 2008 r. skierował pytanie prawne. Zarządzenie o terminie rozprawy zostało wysłane 21 października bieżącego roku. Zdaniem Trybunału sąd miał czas, aby skierować do Trybunału stosowne postanowienie o rozszerzeniu pytania prawnego. Natomiast czysto hipotetycznie, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją przepisy – w punkcie 1 pytania prawnego – to dla ponownego skierowania pytania do Trybunału Konstytucyjnego nie powstaną przeszkody i można będzie, ze względu na wskazany przez sąd pytający rozszerzony wzorzec, prowadzić kolejne postępowanie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność orzekania w sprawie.

1.1. Problem nowelizacji zakwestionowanego przepisu.

1.1.1. Trybunał zauważa na wstępie, że zakwestionowany w pytaniu prawnym przepis został znowelizowany rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2009 r. zmieniającym rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 224, poz. 1806; dalej: rozporządzenie zmieniające), które weszło w życie 1 stycznia 2010 r. Zgodnie z § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego zakwestionowany przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249; dalej: r.u.s.p.) otrzymał następujące brzmienie:

„§ 182. Jeżeli tytułem egzekucyjnym jest orzeczenie sądu albo ugoda zawarta przed sądem, sąd nie wydaje oddzielnego postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, chyba że klauzula ma być nadana na rzecz osoby lub przeciwko osobom, które nie są wymienione w tytule egzekucyjnym jako uprawnione lub zobowiązane, albo tytuł egzekucyjny został wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym”.

1.1.2. Zmiana treści zakwestionowanego przepisu wymaga rozpatrzenia przez Trybunał kwestii dopuszczalności orzekania w sprawie, gdyż zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał umarza postępowanie w sprawie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W rozstrzyganej sprawie nie doszło jednak do uchylecia zakwestionowanego przepisu, lecz do jego zmiany. Zmianę tę należy rozpatrzyć w dwóch płaszczyznach: po pierwsze, na płaszczyźnie tekstu prawnego, czyli przepisu. Po drugie zaś, na płaszczyźnie rekonstruowanych z tego przepisu norm prawnych.

Z perspektywy tekstu prawnego analizowana nowelizacja „nie naruszyła” pierwotnej treści § 182 r.u.s.p., lecz dodała fragment „albo tytuł egzekucyjny został wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym”. Warto zaznaczyć, że nowelizacja ta była podyktowana koniecznością wykonania upoważnienia ustawowego

zawartego w art. 783 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296; dalej: k.p.c.), zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia czynności sądu związanych z nadawaniem klauzuli wykonalności oraz sposobu przechowywania i posługiwania się tytułami wykonawczymi w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

Z kolei na płaszczyźnie norm prawnych norma rekonstruowana z pierwotnej wersji zakwestionowanego przepisu określała wyjątek od reguły ustalonej na poziomie ustawowym, czyli wydawania postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności przed nadaniem samej klauzuli wykonalności. Wyjątek wyrażony w zakwestionowanym przepisie został ustanowiony w odniesieniu do dwóch rodzajów tytułów egzekucyjnych: orzeczenia sądu lub ugody zawartej przed sądem. Dodatkowo w pierwotnej wersji § 182 r.u.s.p. Minister Sprawiedliwości określił sytuacje procesowe powodujące powrót do reguły kodeksowej. Sąd był bowiem zobowiązany do wydania postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności w sytuacji, w której klauzula miała być nadana na rzecz osoby lub przeciwko osobom niewymienionym w tytule egzekucyjnym jako uprawnione lub zobowiązane. Nowelizacja wprowadzona rozporządzeniem zmieniającym na płaszczyźnie norm prawnych dodała nową sytuację prawną powodującą powrót do reguł kodeksowych, a mianowicie taką, w której co prawda tytuł egzekucyjny stanowi orzeczenie sądowe lub ugoda zawarta przed sądem, jednak zostały one wydane/zawarte w elektronicznym postępowaniu upominawczym. W takim wypadku konieczne jest wydanie postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności przed czynnością nadania samej klauzuli wykonalności.

Oznacza to, że: po pierwsze, dokonana zmiana nie usuwa wątpliwego z punktu widzenia sądu pytającego stanu normatywnego, a po drugie, w zakwestionowanym w pytaniu prawnym zakresie norma prawna, rekonstruowana z § 182 r.u.s.p. (w pierwotnym jego brzmieniu) nie uległa zmianie.

Jeszcze na gruncie obowiązywania ustawy o TK z 1985 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zmiany aktu normatywnego polegające na uzupełnieniu jego treści lub wprowadzeniu innych zwrotów, które nie dokonują usunięcia kwestionowanej niezgodności aktu prawnego, nie stanowią przeszkody do rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia. Obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest w takim wypadku zbadanie, czy podniesione zarzuty są zasadne i czy dokonana zmiana kwestionowanego aktu normatywnego doprowadza do jego legalności. Celem postępowania przed Trybunałem

Konstytucyjnym jest bowiem ustalenie istnienia lub nieistnienia zgodności prawa, a w tym drugim wypadku – doprowadzenie do zgodności prawa” (orzeczenie z 20 września 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 3). Trybunał zgadza się ze stanowiskiem wyrażonym przez Prokuratora Generalnego, że skoro norma prawna zakwestionowana przez sąd pytający, a wyrażona w pierwotnej wersji § 182 r.u.s.p. nie utraciła mocy obowiązującej, to nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

1.1.3. Trybunał podkreśla jednak, że zgodnie z art. 66 ustawy o TK jest on związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. W tym wypadku oznacza to, że orzeczenie Trybunału dotyczy treści normatywnej wyrażonej w pierwotnej wersji zakwestionowanego przepisu. Innymi słowy, wyrok TK rozstrzyga wyłącznie o zgodności ze wskazanymi przez sąd pytający wzorcami kontroli § 182 r.u.s.p. w wersji obowiązującej do 31 grudnia 2009 r.

2. Kwestia zgodności § 182 r.u.s.p. z art. 41 § 1 u.s.p. w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Sąd pytający w uzasadnieniu przedstawionego Trybunałowi pytania prawnego stwierdził, że, jego zdaniem, Minister Sprawiedliwości, wydając § 182 r.u.s.p., przekroczył zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia wyrażony w art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070; dalej: u.s.p.), a tym samym naruszył art. 92 ust. 1 Konstytucji, który określa konstytucyjne wymogi dotyczące wydawania aktów wykonawczych.

2.2. Zagadnienie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia było wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło zostać uznane za konstytucyjne, musi spełniać kilka istotnych warunków.

Po pierwsze – musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie – brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się nawet w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem

materii w nim niewymienionych. Upoważnienie ustawowe nie podlega również wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Po trzecie – jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, to winno to czynić w taki sposób, który zapewnia spójność z postanowieniami ustawy. Po czwarte – rozporządzenie nie może być również sprzeczne z normami konstytucyjnymi oraz ustawami, które bezpośrednio lub nawet pośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia. Po piąte – rozporządzenie nie może regulować sfery praw i wolności. Sfera ta bowiem stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa. Nie może ona być regulowana w aktach podustawowych. Ponadto dodać należy, że rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, należy uznać za niezgodne z wymogami konstytucyjnymi (por. wyroki z 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75 oraz z 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33).

2.3. Mając na uwadze wymienione powyżej warunki zgodności z Konstytucją rozporządzenia, należy zauważyć, że punktem wyjścia w niniejszej sprawie jest odpowiedź na pytanie, czy § 182 r.u.s.p. został wydany z naruszeniem granic delegacji ustawowej, a ściślej, czy treść zakwestionowanego przepisu rozporządzenia mieści się w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 41 § 1 u.s.p.

Art. 41 § 1 u.s.p. stanowi, że:

„Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, wydaje, w drodze rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określający wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów, porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania oraz szczegółowe warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach. Wydając rozporządzenie, należy brać pod uwagę zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania, uwzględniając potrzeby zapewnienia rzetelnego wykonywania zadań powierzonych sądom”.

Natomiast § 182 r.u.s.p. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2009 r.) stanowił, że:

„Jeżeli tytułem egzekucyjnym jest orzeczenie sądu albo ugoda zawarta przed sądem, sąd nie wydaje oddzielnego postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, chyba

że klauzula ma być nadana na rzecz osoby lub przeciwko osobom, które nie są wymienione w tytule egzekucyjnym jako uprawnione lub zobowiązane”.

2.4. Z brzmienia kwestionowanego przepisu r.u.s.p. wynika, że reguluje on kwestie nadawania klauzuli wykonalności. Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego będącego istotą rozstrzyganej sprawy zależy od odpowiedzi na pytanie, czy kwestia sposobu nadawania klauzuli wykonalności mieści się wśród materii, o których mowa jest w art. 41 § 1 u.s.p. Z upoważnienia ustawowego do wydania r.u.s.p. wynika, że Minister Sprawiedliwości został upoważniony do uregulowania na poziomie podustawowym:

- 1) wewnętrznej organizacji i porządku funkcjonowania sądów;
- 2) porządku czynności w sądach;
- 3) porządku urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze;
- 4) toku czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów;
- 5) dopuszczalnych systemów i rozkładu czasu urzędowania;
- 6) szczegółowe warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach.

Treść tego upoważnienia prowadzi Trybunał do stwierdzenia, że wszystkie materie, o których mowa w art. 41 § 1 u.s.p., dotyczą działalności administracyjnej, a nie jurysdykcyjnej sądów.

2.5. Działalność administracyjna sądów definiowana jest przez komentatorów jako wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna niż związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sędziów oraz dotycząca ochrony prawnej wykonywanej przez referendarzy sądowych (por. *Komentarz do art. 8 u.s.p.* [w:] red. J. Gudowski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 51).

Do zakresu pojęcia działalności administracyjnej u.s.p. zalicza także „tok i sprawność postępowania w poszczególnych sprawach” (por. art. 38 u.s.p.). Czynności administrowania w znaczeniu ścisłym składają się na bezpośrednie zawiadywanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny dla zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu. Należą tu wszelkie czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów itp. Do czynności administracyjnych *sensu stricto* zalicza się również pewien zakres czynności dotyczących spraw osobowych

zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub też bezpośrednio związane z orzekaniem, jak np. wydawanie odpisów, zaświadczeń itp. (por. J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1974, s. 162 i n., K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2005, s. 166 i n.).

Trybunał dodaje, że w piśmiennictwie używany jest także termin „administracja sądowa” w szerokim znaczeniu. Pojęcie to obejmuje oprócz działalności administracyjnej w ścisłym – podanym wyżej – znaczeniu również nadzór administracyjny (służbowy), wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad tym, aby sędziowie i inni funkcjonariusze sądowi w postępowaniu swym przestrzegali swych obowiązków oraz na analizie orzecznictwa sądowego (por. *Komentarz do art. 8 u.s.p...*).

Należy więc rozstrzygnąć, czy zakwestionowany przez sąd pytający przepis r.u.s.p. normuje działalność administracyjną, czy też wchodzi w sferę wymierzania sprawiedliwości.

2.6. Treść § 182 r.u.s.p. trzeba interpretować w kontekście postanowień k.p.c. dotyczących prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 776 k.p.c. podstawą egzekucji jest (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej) tytuł wykonawczy. Tytuł wykonawczy to tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności. Co do zasady nadanie klauzuli wykonalności poprzedza wydanie przez sąd postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, na które to postanowienie przysługuje zażalenie.

§ 182 r.u.s.p. odstępuje od tej reguły w odniesieniu do wskazanych w tym przepisie tytułów egzekucyjnych i dopuszcza sytuację, w której nadanie klauzuli wykonalności nie jest poprzedzone wydaniem postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności (jeżeli nie zachodzi wyjątek od reguły ustalonej na poziomie rozporządzenia w postaci sytuacji, w której klauzula ma być nadana na rzecz osoby lub przeciwko osobom, które nie są wymienione w tytule egzekucyjnym jako uprawnione lub zobowiązane).

Nadanie klauzuli wykonalności jest zezwoleniem na prowadzenie egzekucji, czyli zastosowanie przymusu państwowego w tym postępowaniu na podstawie istniejącego tytułu egzekucyjnego. Klauzulę wykonalności definiuje się jako akt sądowy, w którym sąd

stwierdza, że tytuł egzekucyjny przedstawiony przez wierzyciela nadaje się do wykonania i że prowadzenie egzekucji przeciwko dłużnikowi jest dopuszczalne oraz że orzeczenie to podlega wykonaniu jako prawomocne lub natychmiast wykonalne (por. *Egzekucja sądowa w Polsce*, red. Z. Szczurek, Sopot 2007, s. 241). W piśmiennictwie istnieją spory co do ustalenia, czy postępowanie w sprawie nadania klauzuli wykonalności jest elementem postępowania egzekucyjnego *sensu stricte*, czy też należy je traktować jako odrębne postępowanie – tzw. postępowanie klauzulowe – następujące po postępowaniu rozpoznawczym, a poprzedzające właściwe postępowanie egzekucyjne. (por. *Komentarz do art. 781 [w:]* red. A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II, *Komentarz do art. 506-1217*, Warszawa 2006). Niezależnie od przyjętego stanowiska w tej kwestii, komentatorzy jednomyślnie traktują całość czynności związanych z nadaniem klauzuli wykonalności jako postępowanie sądowe. Wynika to zresztą z brzmienia przepisów k.p.c., art. 786¹ oraz 786² k.p.c., które wprost określają czynności sądu związane z nadaniem tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności jako postępowanie.

Nie budzi wątpliwości, że postanowienie sądu o nadaniu klauzuli wykonalności jest orzeczeniem sądowym, a więc realizacją funkcji jurysdykcyjnej, a nie administracyjnej. W odniesieniu do samego aktu nadania klauzuli wykonalności mogą pojawić się pewne wątpliwości, szczególnie w sytuacji, gdy jest ono poprzedzone odpowiednim postanowieniem sądu. Jednakże nawet wówczas w piśmiennictwie uznaje się samą klauzulę wykonalności za postanowienie, czyli orzeczenie (por. J. Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Tekst, orzecznictwo, piśmiennictwo*, t. 2, Warszawa 1998, s. 1210; *Komentarz do art. 782 [w:]* red. A. Zieliński, *Kodeks...* s. 641). Mając na uwadze powyższe tezy dotyczące treści zakwestionowanego przepisu r.u.s.p., Trybunał zgadza się w tym zakresie ze stanowiskiem wyrażonym przez Prokuratora Generalnego, że § 182 r.u.s.p. w brzmieniu zakwestionowanym w pytaniu prawnym wykracza poza zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 41 § 1 u.s.p.

Nie sposób bowiem – nawet przy niedopuszczalnej w odniesieniu do upoważnień ustawowych wykładni rozszerzającej czy też celowościowej – uznać, że regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie jest jedną z materii, o której mowa w art. 41 § 1 u.s.p. Zakwestionowany przepis nie określa bowiem ani wewnętrznej organizacji i porządku funkcjonowania sądów, ani porządku czynności w sądach, ani porządku urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze, ani toku czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, ani dopuszczalnych systemów i rozkładu czasu urzędowania oraz szczegółowych

warunków udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach. § 182 r.u.s.p., zmieniając zasady nadawania klauzuli wykonalności wskazane w k.p.c., reguluje czynności jurysdykcyjne sądów związane z wymierzaniem sprawiedliwości, a nie działalność administracyjną sądów, o której mowa w art. 41 § 1 u.s.p. Co prawda, w piśmiennictwie zalicza się do czynności administracyjnych *sensu stricto* również pewne czynności bezpośrednio związane z orzekaniem, jak np. wydawanie odpisów, zaświadczeń itp., jednakże nadanie klauzuli wykonalności zastępujące wydanie postanowienia o jej nadaniu – czyli innymi słowy zrównanie co do wagi i skutków efektu dwóch stadiów postępowania klauzulowego – nie może być uznane za czynność administracyjną w tym znaczeniu, gdyż wywiera bezpośredni skutek na sytuację prawną podmiotów, których praw i obowiązków klauzula wykonalności dotyczy. Jest zatem czynnością sądową. Regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie nie tylko zmienia kodeksowe reguły nadawania klauzuli wykonalności, lecz także powoduje brak możliwości zaskarżenia klauzuli nadanej w trybie § 182 r.u.s.p. Ustawodawca nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości w art. 41 § 1 u.s.p. do dokonania takiej ingerencji w treść przepisów kodeksowych.

Trybunał zaznacza również, że dostrzega sprzeczność w stanowisku Ministra Sprawiedliwości wyrażonym w niniejszej sprawie. Z jednej strony stwierdza on bowiem, że klauzula wykonalności nadana w trybie zakwestionowanego przepisu jest postanowieniem, czyli orzeczeniem sądu, a z drugiej strony wyraża pogląd, iż § 182 r.u.s.p. nie wykracza poza zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego, gdyż reguluje jedynie porządek czynności sądu. Skoro klauzula wykonalności nadana w trybie przewidzianym w § 182 r.u.s.p. jest postanowieniem, to jest oczywiste, że § 182 r.u.s.p. normuje działalność jurysdykcyjną sądu, a nie tylko porządek czynności sądu należący do administracyjnej działalności sądów.

Konkludując, Trybunał orzeka, że zakwestionowany przepis r.u.s.p. narusza art. 41 § 1 u.s.p. i w konsekwencji jest również niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Umorzenie postępowania ze względu na zbędność orzekania w pozostałym zakresie.

Stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 41 § 1 u.s.p. i w konsekwencji z art. 92 ust. 1 Konstytucji powoduje, że orzekanie o zgodności z pozostałymi wzorcami kontroli przywołanymi w pytaniu prawnym staje się zbędne. Konsekwencją wyroku Trybunału w rozpatrywanej sprawie jest uchylenie § 182 r.u.s.p.

w wersji zakwestionowanej przez sąd pytający. Pozostaje jednak pytanie o skutki niniejszego wyroku dla aktualnie obowiązującej wersji kwestionowanego przepisu. Po uchyleniu wersji obowiązującej przed nowelizacją pozostanie jedynie fragment przepisu „albo tytuł egzekucyjny został wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym”. Z tego fragmentu nie da się jednak zrekonstruować jakiegokolwiek normy prawnej. Dlatego też Trybunał zaznacza, że po wejściu w życie niniejszego wyroku sądy będą stosować reguły kodeksowe dotyczące nadania klauzuli wykonalności. Do ustawodawcy zaś należy decyzja, czy wprowadzić poprzednio obowiązującą normę na poziom regulacji ustawowej (mając przy tym na uwadze wskazane przez sąd pytający wątpliwości związane z kwestią zaskarżalności klauzul wykonalności nadanych w takim trybie), czy też ustaloną w k.p.c. procedurę nadawania klauzuli wykonalności uznać za regułę bez kodeksowych wyjątków. Trybunał nie jest uprawniony do wkraczania w kompetencje władzy ustawodawczej. Z pewnością postulat zapewnienia jasności i transparentności prawa wymaga, aby Minister Sprawiedliwości uchylił § 182 r.u.s.p. w wersji pozostałej po wejściu w życie niniejszego orzeczenia TK, gdyż budzi poważne zastrzeżenia pozostawienie w tekście aktu normatywnego fragmentu przepisu prawnego, z którego nie da się zrekonstruować jakiegokolwiek normy prawnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



