

UCHWAŁA

Dnia 4 sierpnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Piotr Prusinowski

Protokolant Grażyna Grabowska

w sprawie ze skargi S. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K.
na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu
przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i
postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezesowi Sądu Rejonowego w T.
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 4 sierpnia 2016 r.,
zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego w G.
z dnia 15 lutego 2016 r., sygn. akt III S .../15,

"czy dopuszczalna jest skarga na przewlekłość postępowania
wniesiona po uprawomocnieniu się wydanego przez Sąd Rejonowy
nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, której przedmiotem
jest zwłoka w nadaniu nakazowi klauzuli wykonalności?"

podjął uchwałę:

**Niedopuszczalna jest skarga na przewlekłość postępowania,
której przedmiot stanowi zwłoka w nadaniu klauzuli
wykonalności prawomocnemu nakazowi zapłaty wydanemu przez
sąd rejonowy w postępowaniu upominawczym (art. 373 k.p.c. w
związku z art. 397 § 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy
z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony
do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym**

prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki - Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w G. postanowieniem z dnia 15 lutego 2016 r., wydanym po rozpoznaniu spraw ze skarg S. Spółki z o.o. w K. z udziałem Skarbu Państwa - Prezesa Sądu Rejonowego w T. na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawach toczących się przed Sądem Rejonowym w T. pod sygn. akt: [...], zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości:

„czy dopuszczalna jest skarga na przewlekłość postępowania wniesiona po uprawomocnieniu się wydanego przez Sąd Rejonowy nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, której przedmiotem jest zwłoka w nadaniu nakazowi klauzuli wykonalności?”

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że skarżąca Spółka w dniu 3 grudnia 2015 r. wniosła skargę na przewlekłość postępowania o nadanie klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty wydanemu w postępowaniu upominawczym przez Sąd Rejonowy w T. w sprawie INc .../15, domagając się: stwierdzenia naruszenia prawa skarżącej do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki; zalecenia Sądowi Rejonowemu odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie oraz zasądzenia od Skarbu Państwa odpowiedniej sumy pieniężnej w kwocie 5.000 zł. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że postępowanie o wydanie klauzuli wykonalności zostało wszczęte z wniosku skarżącej z dnia 30 lipca 2015 r. i do chwili wniesienia skargi klauzula wykonalności nie została nadana i doręczona. Sąd Rejonowy uchybił zatem terminowi określonemu w art. 781¹ k.p.c., gdyż nie rozpoznał wniosku w terminie 3 dni od dnia jego złożenia. W związku z przewlekłością postępowania o nadanie klauzuli dłużnik może zaś zacząć wyzbywać się majątku, co znacząco utrudni lub uniemożliwi przeprowadzenie skutecznej egzekucji.

W odpowiedzi na tak sformułowaną skargę Prezes Sądu Rejonowego w T. wniósł o jej oddalenie w całości jako niezasadnej. W uzasadnieniu swojego stanowiska podkreślił instrukcyjny charakter terminu z art. 781¹ k.p.c. Wskazał też na braki kadrowe w zakresie obsady referendarzy sądowych, które uniemożliwiły, jego zdaniem, fizycznie szybsze załatwianie masowo wnoszonych wniosków. Przy uwzględnieniu tej sytuacji czynności były, w jego ocenie, podejmowane bez nadmiernego opóźnienia. Prezes Sądu Rejonowego zwrócił też uwagę na dysproporcję pomiędzy wielkością zasądzonej nakazem kwoty (270 zł) a sumą żadaną przez skarżącego (5.000 zł).

Podobny, jednorodnjajowy stan został ustalony w dalszych 27 sprawach, w których ta sama strona wniosła skargi na przewlekłość postępowania. Sprawy te zostały połączone do wspólnego rozpoznania zarządzeniem z 9 lutego 2016 r. Przy rozpoznawaniu owych skarg wyłoniło się natomiast, opisane w sentencji, budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne, które postanowiono przedstawić Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c. i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).

Sąd Okręgowy wstępnie zwrócił uwagę, że obecnie powszechnie przyjmuje się, iż skarga na przewlekłość jest quasi-zażaleniem, a postępowanie wywołane jej wniesieniem nie stanowi „nowej sprawy”. Postępowanie ze skargi na przewlekłość ma zatem charakter incydentalny, gdyż jego celem nie jest rozpoznanie „innej sprawy”, lecz przyspieszenie postępowania w sprawie dotychczas rozpoznawanej. W konsekwencji, do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8 ust. 2 ustawy). Nie daje to jednak podstaw do wykluczenia możliwości zwracania się przez ten sąd, podobnie jak przez sąd rozpoznający inne zażalenia, z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego.

Sąd pytający podniósł w związku z tym, że dopuszczalność dochodzenia prawa do terminowego nadania wyrokowi klauzuli wykonalności przez wniesienie

skargi na przewlekłość postępowania była przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 4 listopada 2014 r., III SPP 223/14, Sąd Najwyższy stwierdził zaś, że „skarga na przewlekłość postępowania wniesiona po uprawomocnieniu się wyroku sądu drugiej instancji jest niedopuszczalna, co dotyczy oczywiście także skargi, której przedmiotem jest zwłoka w nadaniu wyrokowi klauzuli wykonalności, podobnie jak np. w rozpoznaniu wniosku o doręczenie wyroku sądu drugiej instancji wraz z uzasadnieniem, ponieważ są to czynności wykonywane już po rozstrzygnięciu sprawy. Nie oznacza to, iż strona nie ma żadnego instrumentu w dochodzeniu prawa do np. sporządzenia i doręczenia jej bez zwłoki uzasadnienia prawomocnego wyroku w terminie, podobnie jak w dochodzeniu prawa do nadania klauzuli wykonalności wyrokowi sądu. Służy temu tryb skargi administracyjnej, uregulowany w art. 37 ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych”. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Najwyższy zajął też stanowisko, że skarga na przewlekłość może być wniesiona w sprawie egzekucyjnej, pod którym to pojęciem należy rozumieć wszczęte postępowanie egzekucyjne. Do wszczęcia właściwego postępowania egzekucyjnego dochodzi przy tym z chwilą złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji lub skierowania do organu egzekucyjnego żądania wszczęcia egzekucji z urzędu (art. 796 k.p.c.). Postępowanie w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności jest jedynie czynnością łączącą się z postępowaniem egzekucyjnym w tym sensie, że bez uzyskania tytułu wykonawczego nie jest możliwe wszczęcie postępowania egzekucyjnego, ale nie można go uznać za wszczynające sprawę egzekucyjną w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy. Przez sprawę egzekucyjną należy rozumieć materię załatwianą w postępowaniu egzekucyjnym, czyli przymusowe wykonanie określonego obowiązku, do czego nie może doprowadzić samo nadanie klauzuli wykonalności, bez wszczęcia postępowania egzekucyjnego w określonym przepisami trybie.

Opierając się między innymi na powyższym rozumowaniu Sąd Najwyższy w omawianym orzeczeniu odrzucił skargę, która dotyczyła domniemanej przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym, w zakresie nadania wyrokowi klauzuli wykonalności. Jednocześnie nie uwzględnił wniosku o przekazanie skargi do rozpoznania sądowi okręgowemu.

Odmienne stanowisko zajął natomiast Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 lutego 2005 r., III SPP 30/05 (OSNP 2005 nr 17, poz. 278). Stwierdzono w nim bowiem, że „sąd okręgowy, w którego okręgu ma być prowadzona egzekucja, jest wyłączony właściwy do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu sądowemu, także wówczas, gdy przedmiotem skargi jest przebieg postępowania przed sądem okręgowym lub apelacyjnym.” W uzasadnieniu tego postanowienia wyrażono, z kolei, pogląd, że nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności jest czynnością sądową, która niewątpliwie systemowo (ze względu na systematykę Kodeksu postępowania cywilnego zarówno przed zmianami, które weszły w życie po dniu 5 lutego 2005 r. w wyniku nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 172, poz. 1804, jak i po tych zmianach), genetycznie i funkcjonalnie łączy się bezpośrednio z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. Skarga dotycząca postępowania klauzulowego dotyczy zatem tej fazy postępowania, która prowadzona jest po prawomocnym zakończeniu postępowania rozpoznawczego, czyli fazy postępowania egzekucyjnego. Opisywane orzeczenie nie było podważane w doktrynie prawa. Na przykład w „Skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz” pod red. prof. J. Skorupki zaaprobowano pogląd, że sprawę ze skargi na przewlekłość postępowania o nadanie klauzuli wykonalności, jako wstępnej fazy postępowania egzekucyjnego, powinien rozpoznać sąd okręgowy, w którego okręgu prowadzona jest (lub ma być prowadzona) egzekucja, także wtedy, gdy przedmiotem postępowania jest nadanie przez sąd okręgowy klauzuli wykonalności sądowemu tytułowi egzekucyjnemu. Sądy okręgowe rozpatrywały dotychczas takie skargi merytorycznie.

Uwzględniając przedstawione wyżej poglądy, Sąd Okręgowy stwierdził, że realiach sprawy skargi zostały wniesione po prawomocnym zakończeniu postępowania i dotyczyły wyłącznie opóźnienia w nadaniu klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty. Powstaje zatem wątpliwość czy skargi te są dopuszczalne, skoro zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy, skarga na przewlekłość postępowania może dotyczyć jedynie postępowania rozpoznawczego lub egzekucyjnego i musi

być wniesiona w toku postępowania w sprawie. Dotychczasowa praktyka potwierdzona także, jak się wydaje, w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2005 r., III SPP 30/05 (OSNP 2005 nr 17, poz. 278), uznawała takie skargi za dopuszczalne. Istnieją jednak ważne argumenty za stanowiskiem odmiennym wyrażonym np. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2014 r., III SPP 223/14. W ocenie Sądu Okręgowego, uzasadnia to przedstawienie Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne opisane w sentencji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie Sąd Najwyższy uznaje za niezbędne przypomnieć, że ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zmianami, dalej: ustawa o skardze), stanowi niewątpliwie odpowiedź polskiego ustawodawcy na wynikający z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) obowiązek ustanowienia skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do przewlekłości postępowania. W szczególności, w sprawie 30210/96 Kudła przeciwko Polsce, ETPCz, stwierdzając naruszenie art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja), zgodnie z którym, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, opowiedział się za koniecznością zapewnienia skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu tego przepisu również w przypadku naruszenia zagwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie. ETPCz przesądził jednocześnie, że w polskim systemie prawnym brakuje skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do przewlekłości postępowania, gdyż środki dostępne w procedurze krajowej nie dają gwarancji zadośćuczynienia krzywdzie wyrządzonej przewlekłością ani gwarancji przyspieszenia postępowania. ETPCz pozostawił przy tym swobodę wyboru rodzaju środka odwoławczego, wymagając

jednak jego skuteczności, zarówno pod względem formalnoprawnym, jak i w praktyce jego stosowania, co oznacza, że środek ten musi zapobiegać naruszeniu prawa do „rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie” lub trwaniu takiego naruszenia, albo zapewniać stosowne zadośćuczynienie w związku z zaszłym naruszeniem (por. też decyzja ETPCz z dnia 11 czerwca 2002 r., Bukowski przeciwko Polsce nr 38655/97). Takie zadania na gruncie prawa krajowego ma właśnie spełniać ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. Obok tej funkcji ustawa stanowi również procesowy instrument, który ma ułatwić dochodzenie od Państwa (Skarbu Państwa), na podstawie art. 417¹ § 3 k.c., odszkodowania za niewydanie orzeczenia sądowego w rozsądnym terminie (por. między innymi: K. Gonera, Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych, Przegląd Sądowy 2005 nr 11-12, s. 3-4, 11; P. Feliga, Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego. Europejski Trybunał Praw Człowieka a sądy krajowe – podobieństwa i różnice w poglądach, (część 1), Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2012 nr 3-6, s. 37-39; uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 28 marca 2013 r., III SPZP 1/13, OSNP 2013 nr 23-24, poz. 292).

W ramach wstępnych rozważań, w odniesieniu do przedmiotu zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia, należy dodać, że wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie było wielokrotnie przedmiotem oceny dokonywanej przez ETPCz, w którego orzecznictwie ugruntował się pogląd, że powołany przepis ma zastosowanie tylko wtedy, gdy rezultat postępowania ma bezpośrednio rozstrzygające (directly decisive) znaczenie dla praw i obowiązków skarżącego o charakterze cywilnym (por. m.in. wyrok ETPCz z dnia 16 lipca 1971 r. w sprawie Ringeisen przeciwko Austrii). Postępowanie musi być bezpośrednio rozstrzygające, co oznacza, iż nie jest wystarczający luźny związek (tenuous connection) lub odległe i przypadkowe skutki (remote consequences) – por. wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1981 r. w sprawie Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii. Wymaganie to jest zaś spełnione, gdy orzekanie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym jest pierwotnym i zasadniczym celem postępowania. W orzecznictwie ETPCz przyjęto też, jakie sprawy mają charakter rozstrzygający oraz jakie takiego charakteru nie mają. Do tych drugich, tzn. do

spraw, które nie mają rozstrzygającego charakteru, a zatem art. 6 Konwencji nie jest w stosunku do nich stosowany, należą na przykład sprawy dotyczące przyznania kosztów (por. postanowienie EKomPCz z dnia 5 maja 1988 r. w sprawie Asterlund przeciwko Szwecji). W swoim orzecznictwie ETPCz wypowiadał się także na temat prawa do wykonania orzeczeń sądowych (por. np. wyroki: z dnia 19 marca 1997 r., Hornsby przeciwko Grecji, skarga nr 18357/91; z dnia 22 lipca 1997 r., Immobiliare Safii przeciwko Włochom, skarga nr 22774/93; z dnia 23 września 1997 r., Robins przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 22410/93; z dnia 21 kwietnia 1998 r., Estima Jorge przeciwko Portugalii, skarga nr 24550/94; z dnia 4 kwietnia 2000 r., Dewicka przeciwko Polsce, skarga nr 38670/97; z dnia 7 maja 2002 r., Burdov przeciwko Rosji, skarga nr 59498/00; z dnia 9 stycznia 2007 r., Orel przeciwko Słowacji, skarga nr 67035/01; z dnia 4 listopada 2008 r., Wilikowicz przeciwko Polsce, skarga nr 74168/01). W orzeczeniach tych jednoznacznie przyjmuje się zaś, że każde postępowanie wykonawcze, objęte jest art. 6 ust. 1 Konwencji (po raz pierwszy szerzej analizowano to w wyroku z dnia 23 marca 1994 r., Silva Pontes przeciwko Portugalii, skarga nr 14940/89). ETPCz przyjmuje przy tym, że z punktu widzenia badania naruszenia Konwencji bez znaczenia jest, czy postępowania wykonawcze i rozpoznawcze są w prawie krajowym uregulowane odrębnie, Konwencja nie wyodrębnia bowiem w sądowym postępowaniu cywilnym jego poszczególnych stadiów, lecz ujmuje to postępowanie kompleksowo jako całość. Dlatego postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem cywilnym, w którym rozstrzygana jest sprawa cywilna (por. wyroki: z dnia 26 września 1996 r. Zapiia przeciwko Włochom, skarga nr 24295/94, § 16, oraz Di Pede przeciwko Włochom, skarga nr 15797/89, § 20.). ETPCz podkreśla równocześnie, że orzeka na podstawie Konwencji, a nie prawa krajowego, wobec czego kwestie zróżnicowania poglądów w doktrynie czy faza egzekucyjna należy do całości postępowania, czy też nie, leżą poza zainteresowaniem Trybunału. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest także ostatni pilotażowy wyrok ETPCz z dnia 7 lipca 2015 r., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, połączone skargi: nr 72287/10, nr 13927/11 i nr 46187/11 (www.echr.coe.int; glosa M. Mrowicki, LEX/el. 2016), w którym Trybunał krytycznie ocenił praktykę sądów polskich rozpoznających skargi na przewlekłość do fragmentaryzacji postępowań, podkreślając, iż w świetle

standardów konwencyjnych zasada fragmentaryzacji postępowania jest bezpodstawna (por. także: B. Janiszewska, O przewlekłości postępowania, *Monitor Prawniczy* 2016 nr 3, s. 162; M. Jardzewska, Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez sąd. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce [skargi nr 72287/10, 13927/11, 46187/11], *Krajowa Rada Sądownictwa Kwart.* 2016 nr 1, s. 9-12). Szczególne znaczenie ma jednak wyrok z dnia 4 kwietnia 2000 r., Dewicka przeciwko Polsce, skarga nr 38670/97, w którym ETPCz wprost zaliczył do długości postępowania objętego art. 6 ust. 1 Konwencji czas trwania postępowania klauzulowego. Stwierdził przy tym, że dla celów art. 6 ust. 1 Konwencji zakończenie fazy głównej postępowania nie zawsze oznacza rozstrzygnięcie o prawie cywilnym w rozumieniu tego przepisu. Decyduje o tym moment, w którym dochodzone prawo staje się rzeczywiście skuteczne, a więc kiedy roszczenie cywilne jest ostatecznie zaspokojone. Innymi słowy, do zakończenia cywilnego postępowania w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji dochodzi w sytuacji realnego, a nie iluzorycznego zaspokojenia cywilnych roszczeń uprawnionego. W sprawach, w których strona cywilna musi wszcząć odrębne postępowanie egzekucyjne, należy zatem uważać je za drugie stadium postępowania co do meritum i w rezultacie jego integralną część. Również w sprawie Di Pede (§ 22, 24) ETPCz stwierdził, że fazę egzekucyjną należy uwzględniać niezależnie od tego, czy pozostały jakieś kwestie do rozpatrzenia przez sąd, czy też w grę wchodzi wyłącznie egzekucja w czystej postaci. Jak zatem należy wnosić, ETPCz przyjmuje szerokie rozumienie terminu „postępowanie sądowe” traktowanego w znaczeniu konwencyjnym jako całość i zakresem tego postępowania obejmuje także postępowanie klauzulowe uregulowane w Kodeksie postępowania cywilnego. Równocześnie jednak ETPCz wyraża w swoim orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym, choć nie jest celowe przy badaniu przewlekłości postępowania cywilnego wyróżnianie w jego przebiegu rodzajów postępowań następujących po sobie, to nie jest zakazane badanie długości poszczególnych postępowań składających się na całe postępowanie cywilne, co uzależnia się od przedmiotu skargi i stanu sprawy (por. wyroki: z dnia 21 stycznia 2003 r., Kucharczyk przeciwko Polsce, skarga nr 46247/99 oraz z dnia

9 sierpnia 2008 r., *Pardus przeciwko Polsce*, skarga nr 213401/03 oraz P. Feliga, *Skarga...*, s. 48 i n.).

Uwzględniając przedstawione wyżej poglądy w piśmiennictwie przyjmuje się, że do takiego ujęcia „sprawy” załatwianej w postępowaniu egzekucyjnym, jakie wynika z orzecznictwa ETPCz nawiązał również polski ustawodawca, który w art. 2 ust. 1 ustawy z 17 czerwca 2004 r. wskazał, że strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy nastąpiło naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż jest to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Użyte w tym przepisie pojęcie „sprawy egzekucyjnej” należy uznać za tożsame z pojęciem takiej sprawy użytym w art. 758 k.p.c. W tym rozumieniu „sprawa egzekucyjna” oznacza materię załatwianą w postępowaniu egzekucyjnym, polegającą przede wszystkim na przymusowym wykonywaniu orzeczeń sądowych oraz innych aktów. W związku z tym w postępowaniu o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności pod pojęciem „załatwienia” sprawy rozumie się przygotowanie podstawy egzekucji, czyli tytułu wykonawczego. (por.: P. Feliga, *Skarga...*, s. 46-47; M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, *Przegląd Prawa Egzekucyjnego* 2005 nr 1-6, s. 22-23 oraz powołana tam dalsza literatura). W doktrynie uwypukla się także, że skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania można wnieść zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy tylko w toku postępowania głównego, do którego zalicza się sądowe postępowanie egzekucyjne, w tym także postępowanie o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności (art. 776-795 k.p.c.) – tak M. Krakowiak, *Skarga...*, s. 25).

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej wcześniej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 28 marca 2013 r., III SPZP 1/13, ustawa o skardze oprócz tego, że ma być realizacją wymagania ETPCz dotyczącego wprowadzenia do krajowego porządku prawnego „odpowiedniego i skutecznego środka prawnego” odnoszącego się do przewlekłości postępowania i dającego gwarancję zadośćuczynienia krzywdzie wyrządzonej przewlekłością oraz gwarancję przyspieszenia postępowania, ma ona również służyć urzeczywistnieniu prawa do sądu, które swe źródło znajduje przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, z kolei, że na treść prawa do sądu, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999 nr 3, poz. 36; z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001 nr 3, poz. 52; z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK - A 2002 nr 4, poz. 41, czy z dnia 8 maja 2006 r., SK 32/05, OTK - A 2006 nr 5, poz. 54). Wypada także zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny potwierdza w swym orzecznictwie, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdania pierwszego Konwencji (por. m.in. wyroki: z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK ZU 2001 nr 3, poz. 52 i z dnia 7 grudnia 2010 r., P 11/09, OTK ZU 2010 nr 10/A, poz. 128). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje również, że zarówno w ujęciu Konwencji, jak i Konstytucji RP pojęcie „sprawy” ma charakter autonomiczny, w związku z tym zarówno art. 6 ust. 1 Konwencji, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji mają treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych (por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000 nr 4, s. 555).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej standardy konwencyjne i konstytucyjne dotyczące sposobu rozumienia pojęć „postępowanie sądowe” i „sprawa” w kontekście przewlekłości postępowania jako naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, za uprawniony można uznać wniosek, że w granicach tych pojęć mieści się, zarówno postępowanie rozpoznawcze, jak i

wykonawcze (egzekucyjne), a także postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności.

Rozstrzygnięcie przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia wymaga zatem rozważenia, czy z uregulowań ustawy o skardze da się wywieść, że znajdują one zastosowanie także w odniesieniu do postępowania zainicjowanego wnioskiem o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności. Jest to o tyle uzasadnione, że jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 marca 2013 r., III SPZP 1/13, uchwalenie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie przesądziło definitywnie kwestii istnienia w polskim systemie prawnym efektywnego środka ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji. ETPCz konsekwentnie zastrzega sobie zaś prawo do kontroli, czy „wprowadzony środek krajowy wywołuje skutki zbieżne z wymogami konwencyjnymi” (por. wyrok z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie 36813/97 Scordino przeciwko Włochom). W tym celu ETPCz weryfikuje, czy przepisy ustawy są w praktyce stosowane w sposób zapewniający zainteresowanym efektywną ochronę prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Środek w postaci skargi na przewlekłość może się bowiem okazać nieefektywny w konkretnych okolicznościach faktycznych, w szczególności w przypadku zastosowania przepisów ustawy w oderwaniu od standardu konwencyjnego (por. wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie 21695/05 Tur przeciwko Polsce). Z drugiej strony, wypada jeszcze raz przypomnieć, że ETPCz pozostawia ustawodawcy krajowemu swobodę wyboru rodzaju środka odwoławczego, określając jedynie opisane wcześniej kryteria, które taki środek ma spełniać.

Analizę zagadnienia przedstawionego w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego należy rozpocząć od przytoczenia treści przepisów prawa, które pozostają w związku z tym zagadnieniem. Zgodnie z art. 1 ustawy o skardze, ustawa ta reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze; przepisy tej ustawy stosuje się

odpowiednio, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy, strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania), przy czym według art. 3 pkt 5 i 7 tej ustawy podmiotami uprawnionymi do wniesienia takiej są: 1) w postępowaniu cywilnym - strona, interwenient uboczny i uczestnik postępowania; 2) w postępowaniu egzekucyjnym oraz w innym postępowaniu dotyczącym wykonania orzeczenia sądowego – strona oraz inna osoba realizująca swoje uprawnienia w tym postępowaniu. Z kolei, stosownie do art. 5 ust. 1-3, skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie, przy czym składa się ją do sądu, przed którym toczy się postępowanie. W przypadku skargi dotyczącej przewlekłości postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego skargę wnosi się do sądu okręgowego, w którego okręgu prowadzona jest egzekucja lub wykonywane są inne czynności, a gdy egzekucja lub inne postępowanie dotyczące wykonania orzeczenia sądowego prowadzone jest w dwu lub więcej okręgach – do sądu, w okręgu którego dokonano pierwszej czynności (art. 4 ust. 4). Wreszcie, art. 15 ustawy o skardze stanowi, że strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika, a postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania, zaś zgodnie z art. 16, strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić - na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93

ze zm.) - naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Z treści powołanych wyżej regulacji wynika, że skargę na przewlekłość postępowania wnosi się jedynie „w toku” postępowania w sprawie (co zresztą odpowiada istocie tego środka prawnego jako instrumentu służącego dyscyplinowaniu organów wymiaru sprawiedliwości w szybkim i sprawnym dokonywaniu czynności procesowych). *A contrario* przedmiotowej skargi nie można wnieść „poza tokiem” postępowania w danej sprawie. W sytuacji procesowej, która została opisana w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu niniejszego zagadnienia prawnego, skarga na przewlekłość postępowania została wniesiona po zakończeniu postępowania rozpoznawczego przed sądem rejonowym (po uprawomocnieniu się nakazu zapłaty, który został wydany w tym sądzie), na etapie prowadzonego przez ten sąd postępowania o nadanie klauzuli wykonalności (postępowanie „klauzulowe”). Przedstawione przez Sąd Okręgowy wątpliwości jurydyczne sprowadzają się w gruncie rzeczy do kwestii, czy skarga, w której strona neguje sposób prowadzenia czynności w postępowaniu klauzulowym, jest skargą złożoną (jeszcze) „w toku postępowania w sprawie” – jak tego wymaga art. 5 ust. 1 ustawy o skardze – czy też skargą wniesioną (już) „poza tokiem postępowania” (co oznaczałoby, że skarga jest niedopuszczalna).

Należy w tym miejscu przypomnieć, że możliwością zastosowania uregulowań ustawy o skardze do postępowania klauzulowego Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie zajmował się dwukrotnie. W postanowieniu z dnia 18 lutego 2005 r., III SPP 30/05 (OSNP 2007 nr 17, poz. 278), Sąd Najwyższy przyjął, że sąd okręgowy, w którego okręgu ma być prowadzona egzekucja jest wyłącznie właściwy do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu sądowemu, także wówczas, gdy przedmiotem skargi jest przebieg postępowania przed sądem okręgowym lub apelacyjnym.

Choć głównym przedmiotem wykładni w tym judykacie był art. 4 ust. 4 ustawy o skardze, który stanowi, że sądem właściwym do rozpoznania skargi dotyczącej przewlekłości postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego jest sąd okręgowy, w którego okręgu

prowadzona jest egzekucja lub wykonywane są inne czynności, a gdy egzekucja lub inne postępowanie dotyczące wykonania orzeczenia sądowego prowadzone jest w dwu lub więcej okręgach - sąd, w okręgu którego dokonano pierwszej czynności, to wyjściowo Sąd Najwyższy dokonał kwalifikacji postępowania klauzulowego jako postępowania egzekucyjnego. Wskazał, że nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności to bez wątpienia czynność podejmowana przez sąd w postępowaniu egzekucyjnym. Niewątpliwie bowiem systemowo (ze względu na systematykę Kodeksu postępowania cywilnego zarówno przed zmianami, które weszły w życie po dniu 5 lutego 2005 r. w wyniku nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 172, poz. 1804, jak i po tych zmianach), genetycznie i funkcjonalnie łączy się ona bezpośrednio z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. Od chwili prawomocnego zakończenia postępowania rozpoznawczego postępowanie wchodzi w fazę postępowania egzekucyjnego.

To stanowisko zyskało aprobatę większości piśmiennictwa (por. między innymi: W. Jasiński [w:] J. Skorupka [red.] Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz, Warszawa 2010, s. 159; D. Kotłowski [w:] O.M. Piaskowska [red.], Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych, rozdział III, pkt 7, WK 2016, dostępny w LEX/el). Należy jednak zauważyć, iż Sąd Najwyższy w powołanym orzeczeniu wcale nie orzekał (wprost) o dopuszczalności bądź niedopuszczalności skargi w postępowaniu klauzulowym, ani tym bardziej nie badał zasadności tej skargi, lecz wypowiedział się „jedynie” w kwestii określenia właściwości rzeczowej i miejscowej sądu, który powinien orzekać w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego (w sentencji omawianego postanowienia orzeczono przy tym, że skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego – wniesiona przez stronę do Sądu Najwyższego - zostaje przekazana Sądowi Okręgowemu w K.).

Odmienny pogląd został wyrażony w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2014 r., III SPP 223/14 (LEX nr 1551349). Przyjęto w nim bowiem, że przepisy dotyczące nadawania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu (art. 781 § 1 k.p.c.), ulokowane w dziale II zatytułowanym

„Tytuły egzekucyjne i klauzula wykonalności”, stanowią niewątpliwie część systemowej regulacji dotyczącej postępowania egzekucyjnego, ale samo postępowanie o nadanie wyrokowi sądu klauzuli wykonalności nie może być identyfikowane ze sprawą egzekucyjną, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Postępowanie w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności jest bowiem jedynie czynnością łączącą się z postępowaniem egzekucyjnym w tym sensie, że bez uzyskania tytułu wykonawczego nie jest możliwe wszczęcie postępowania egzekucyjnego, ale nie można go uznać za wszczynające sprawę egzekucyjną w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy. Przez sprawę egzekucyjną należy rozumieć materię załatwianą w postępowaniu egzekucyjnym, czyli przymusowe wykonanie określonego obowiązku, do czego nie może doprowadzić samo nadanie klauzuli wykonalności, bez wszczęcia postępowania egzekucyjnego w określonym przepisami trybie. Do wszczęcia właściwego postępowania egzekucyjnego dochodzi z chwilą złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji lub skierowania do organu egzekucyjnego żądania wszczęcia egzekucji z urzędu (art. 796 k.p.c.). We wniosku lub żądaniu przeprowadzenia egzekucji z urzędu należy wskazać świadczenie, które ma być spełnione, oraz sposób egzekucji. Do wniosku lub żądania należy dołączyć tytuł wykonawczy (art. 797 § 1 k.p.c.), z czego wynika, że dołączenie tytułu wykonawczego jest niezbędnym warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego, ale samo postępowanie klauzulowe nie mieści się w jego zakresie.

Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w tym orzeczeniu, tylko takie rozumienie pojęcia „sprawa egzekucyjna” pozwala stwierdzić spójność uregulowania wyłącznej właściwości sądu okręgowego do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego z treścią art. 758 k.p.c., według którego organami egzekucyjnymi właściwymi do prowadzenia spraw egzekucyjnych są sądy rejonowe i komornicy sądowi. Regułą jest, że skargę na przewlekłość postępowania rozpoznaje sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się to postępowanie (art. 4 ust. 1 ustawy). W sytuacji, gdyby, jak przyjęto w postanowieniu Sądu Najwyższego 18 lutego 2005 r., III SPP 30/05, uznać za sprawę egzekucyjną postępowanie w sprawie nadania klauzuli wykonalności, to z uwagi na treść art. 781 § 1 k.p.c. (tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu

nadaje klauzulę wykonalności sąd pierwszej instancji, w którym sprawa się toczy. Sąd drugiej instancji nadaje klauzulę, dopóki akta sprawy w sądzie tym się znajdują; nie dotyczy to jednak Sądu Najwyższego), należałoby stwierdzić, że sąd niższego rzędu (sąd okręgowy) może być uprawniony do badania skargi na przewlekłość postępowania przez sądem wyższego rzędu (sądem apelacyjnym), co sprzeciwiałoby się wszelkim regułom rozpoznawania zarzutów stron odnośnie do rozpoznawania spraw przez sądy poszczególnych instancji, tak zgłaszanych w ramach środków odwoławczych, czy zaskarżenia, jak i w każdym innym trybie, włącznie ze skargą na przewlekłość postępowania, a tym samym, zdaniem Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, musiałoby być uznane za niedopuszczalne.

Przechodząc do właściwej analizy przedstawionego mu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, Sąd Najwyższy jest zdania, że przynajmniej częściową odpowiedź na tak postawiony problem zawarty w tym zagadnieniu dają, najpełniej określające zakres przedmiotowy ustawy o skardze, regulacje art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1 oraz dodatkowo art. 3 pkt 7, art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 3 tej ustawy, które jeśli chodzi o postępowanie sądowe wymieniają dwa rodzaje tego postępowania, to jest postępowanie rozpoznawcze, w którym dochodzi do rozstrzygnięcia sprawy rozumianego jako jej prawomocne zakończenie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III SPP 234/14, LEX nr 1652401), oraz postępowanie egzekucyjne mające na celu przeprowadzenie i zakończenie (załatwienie) bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

W ocenie Sądu Najwyższego w obecnym składzie, należy w związku z tym stwierdzić, że z systematyki Kodeksu postępowania cywilnego wynika, iż postępowanie rozpoznawcze (art. 15-729 k.p.c.), które toczy się w obrębie jednej instancji sądowej, ulega zakończeniu z chwilą wydania przez sąd orzeczenia zamykającego sprawę w danej instancji. Z uwagi na przyjęty przez polskiego ustawodawcę system apelacji pełnej, dalszym etapem postępowania rozpoznawczego jest także postępowanie apelacyjne, w ramach którego przedstawione pod osąd roszczenie procesowe jest rozpoznawane po raz wtóry *cum beneficio novorum*, a prowadzona przez sąd rozprawa stanowi kontynuację

rozprawy rozpoczętej przed sądem pierwszej instancji (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, mającej moc zasady prawnej, z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008 nr 6, poz. 55). W przypadku prawomocnego nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym (taki nakaz ma skutki prawomocnego wyroku – art. 504 § 2 k.p.c.) datą zakończenia postępowania rozpoznawczego jest, z kolei, dzień, w którym taki nakaz uprawomocnił się (jest nim z reguły pierwszy dzień po bezskutecznym upływie terminu przewidzianego dla strony pozwanej na złożenie sprzeciwu). Z analizy ogółu regulacji normatywnych zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego wynika, że postępowanie, którego celem jest nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu (a takim tytułem jest bez wątpienia prawomocny nakaz zapłaty wydany w postępowaniu upominawczym) nie jest częścią (ostatnią fazą) postępowania rozpoznawczego, bo ono zakończyło się już wcześniej. Patrząc na analizowane zagadnienie właśnie z tej perspektywy, należy więc przyjąć, że czynności procesowe sądu, których przedmiotem jest nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu nakazowi zapłaty, są dokonywane już „poza tokiem postępowania” (rozpoznawczego) w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Powstaje jednak pytanie, czy skarga, w której kwestionuje się prawidłowość (terminowość) czynności zmierzających do nadania klauzuli wykonalności może być kwalifikowana jako wniesiona „w toku” postępowania egzekucyjnego albo innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego (art. 5 ust. 3 ustawy o skardze). *Prima facie* okoliczność, że przepisy normujące tryb nadawania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu zostały zawarte w części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego zatytułowanej „Postępowanie egzekucyjne” (czyli wspólnie z regulacjami obejmującymi tryb prowadzenia czynności *stricto* egzekucyjnych) może sugerować wniosek, że termin „postępowanie egzekucyjne”, o którym jest mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o skardze, obejmuje także czynności wykonywane w postępowaniu klauzulowym. Jednak po bliższej analizie przepisów normujących przebieg postępowania egzekucyjnego okazuje się, że postępowanie klauzulowe nie jest częścią (składnikiem) postępowania egzekucyjnego, jakkolwiek w istotny sposób łączy się z tym ostatnim. Należy bowiem zauważyć, że regulacje

odnoszące się do problematyki tytułów egzekucyjnych i klauzuli wykonalności (art. 776-795 k.p.c.) zostały przez ustawodawcę wyraźnie oddzielone (w formie odrębnego działu) od grupy przepisów poświęconych „wszczęciu egzekucji i dalszym czynnościom egzekucyjnym” (art. 796-817 k.p.c.). Już z tego tylko rozdzielenia należy wnosić, że czynności podejmowane w ramach postępowania klauzulowego, jakkolwiek stanowią warunek *sine qua non* wszczęcia egzekucji sądowej, nie są jednak elementem postępowania egzekucyjnego. W uzasadnieniu postanowienia w sprawie III SPP 223/14 Sąd Najwyższy trafnie wywiódł, iż wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z chwilą złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji lub skierowania do organu egzekucyjnego żądania wszczęcia egzekucji z urzędu (art. 796 k.p.c.), przy czym do przedmiotowego wniosku (lub żądania) należy dołączyć tytuł wykonawczy (art. 797 § 1 zdanie drugie k.p.c.). Chociaż przepisy dotyczące nadawania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu (art. 781 § 1 k.p.c.), ulokowane w dziale II zatytułowanym „Tytuły egzekucyjne i klauzula wykonalności”, stanowią niewątpliwie część systemowej regulacji dotyczącej postępowania egzekucyjnego, to jednak samo postępowanie o nadanie wyrokowi sądu klauzuli wykonalności nie może być identyfikowane ze sprawą egzekucyjną, o której jest mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o skardze. Postępowania klauzulowego – zważywszy na jego istotę – nie można także identyfikować z terminem „inne postępowanie dotyczące wykonania orzeczenia sądowego”. W tym wypadku chodzi bowiem o takie postępowanie, które stanowi surogat egzekucji sądowej (a więc o postępowanie niebędące - formalnie - cywilnym postępowaniem egzekucyjnym, które jednak prowadzi do wykonania orzeczenia sądowego). Tymczasem postępowanie „klauzulowe” samo w sobie nie prowadzi do wykonania orzeczenia sądowego, bo przecież wierzyciel, dysponujący tytułem wykonawczym, wcale nie musi angażować kompetentnych organów władzy publicznej celem uruchomienia postępowania, które ma przymusić opieszałego dłużnika do wykonania przez niego obowiązku stwierdzonego w tytule wykonawczym.

Wymaga też podkreślenia, że na specyficzny, bo autonomiczny, tak w stosunku do postępowania rozpoznawczego, jak i wobec postępowania egzekucyjnego, charakter postępowania klauzulowego, będącego stadium

pośrednim między postępowaniem rozpoznawczym a postępowaniem „wykonawczym” (i stanowiącym etap „przygotowawczy” oraz „pomocniczy” do uruchomienia postępowania egzekucyjnego) zwracano wielokrotnie uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. uzasadnienia uchwał tego Sądu: z dnia 9 listopada 1994 r., III CZP 143/94, OSNC 1995 nr 3, poz. 46; z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 11/01, OSNC 2001 nr 10, poz. 149 i z dnia 25 października 2006 r., III CZP 74/06, OSNC 2007 nr 6, poz. 90 oraz postanowienie z dnia 10 maja 2000 r., III CZ 48/00, LEX nr 51816), a także w piśmiennictwie (por. H. Pietrkowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Postępowanie egzekucyjne, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, teza 1 do art. 781; D. Zawistowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730-1088, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2014, teza 1 do art. 781 oraz P. Telenga [w:] Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2016, teza 1 do art. 781). W piśmiennictwie wyrażany jest także pogląd, że postępowanie klauzulowe jest samoistnym, odrębnym postępowaniem w sprawie (W. Broniewicz, Wszczęcie i przebieg postępowania egzekucyjnego [w:] E. Warzocha [red.] Współczesne tendencje rozwoju procedury cywilnej w Europie, Warszawa 1990, s. 78 i n., a także M. Muliński, Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu, Warszawa 2005, s. 21-22), przy czym mieści się ono w zasadniczym nurcie postępowania, jakie w danej sprawie zostało wszczęte. Postępowanie to zmierza do załatwienia sprawy cywilnej przez ustalenie, że zachodzą przesłanki do przymusowego wykonania świadczenia stwierdzonego w określonym akcie (tytuł egzekucyjny). Z tego względu niewystarczające zdają się być takie ujęcia, według których postępowanie klauzulowe ma charakter pomocniczy i ochrona prawna jest w nim udzielana jedynie pośrednio. Dodatkowo w piśmiennictwie podkreśla się, że w Kodeksie postępowania cywilnego rozróżnienie dwóch podstawowych pojęć sądowego prawa egzekucyjnego „postępowanie egzekucyjne” i „egzekucja” nie zostało przeprowadzone z pełną konsekwencją. Większość przepisów tego Kodeksu zachowuje należyłą dystynkcję między pojęciem egzekucji a pojęciem postępowania egzekucyjnego. Obserwujemy jednak powiększającą się - niestety - liczbę przepisów Kodeksu używających tych

pojęć w sposób zamienny. W rezultacie powstają pewne nieprawidłowości przy posługiwaniu się tymi pojęciami polegające przede wszystkim na utożsamianiu postępowania egzekucyjnego z egzekucją. Jedynie uwzględniając wyniki głębszych studiów teoretycznych, precyzujących znaczenie obu wymienionych pojęć i ustalających ich wzajemny stosunek, stwierdza się, że czym innym jest postępowanie egzekucyjne, a czym innym egzekucja; każdemu z tych pojęć trzeba nadawać odrębne znaczenie (por. W. Broniewicz, Postępowanie egzekucyjne i egzekucja w sprawach cywilnych, PiP 1988 nr 8, s. 39 i n.). Sąd Najwyższy w obecnym składzie zauważa przy tym, że tą samą niekonsekwencją wykazał się ustawodawca, formułując treść art. 1 i art. 2 oraz art. 3, art. 4 i art. 5 ustawy o skardze i posługując się w nich bez jakiegokolwiek rozróżnienia najpierw pojęciem sprawy egzekucyjnej (art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1), a następnie postępowania egzekucyjnego (art. 3 pkt 7, art. 4 ust. 4, art. 5 ust. 3).

Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie, o odrębności postępowania klauzulowego w stosunku nie tylko do postępowania rozpoznawczego, ale także egzekucyjnego świadczy też przedmiot, którego ono dotyczy. O ile bowiem co do zasady podstawą egzekucji jest, zgodnie z art. 776 k.p.c., tytuł wykonawczy, który stanowi tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, to w myśl art. 777 k.p.c., tytułami egzekucyjnymi są nie tylko prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu orzeczenia sądu oraz ugoda zawarta przed sądem, ale także orzeczenie referendarza sądowego, wyrok sądu polubownego lub ugoda zawarta przed takim sądem, ugoda przed mediatorem, akty notarialne, a także inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Nie jest więc tak, że postępowanie klauzulowe zawsze jest konsekwencją zakończenia rozpoznawczego postępowania sądowego. Przeciwnie, w wielu przypadkach może być i jest ono pierwszym etapem takiego postępowania. Jeśli natomiast zważyć, że w zgodnej opinii orzecznictwa i piśmiennictwa nie stanowi ono również części postępowania egzekucyjnego, to w żaden sposób nie można uznać za uprawnione wiązania go z tym postępowaniem na gruncie uregulowań ustawy o skardze.

Nie bez znaczenia, jak się zdaje, jest także niebudząca w świetle uregulowań art. 781 k.p.c. konkluzja, że postępowanie klauzulowe nie stanowi

sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz jedynie czynność z zakresu ochrony prawnej. Wypada bowiem przypomnieć, że klauzulę wykonalności większości tytułów egzekucyjnych może nadać także referendarz sądowy. Instytucja ta, utworzona i wprowadzona ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz.U. Nr 117, poz. 752) jest obecnie uregulowana w art. 2 § 2 oraz w dziale IV, rozdziale 2 pt. „Referendarze sądowi” (art. 149-153b) ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej p.u.s.p.). Wprowadzając tę instytucję do ustroju sądów, ustawodawca zrealizował postulaty doktryny i praktyki sądowej, a także zalecenia nr R (86) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania, przyjęte w dniu 16 września 1986 r. na 399 posiedzeniu zastępców ministrów. W myśl tych zaleceń należy m.in. ograniczać liczbę pozasądowych - stale rosnących - zadań wykonywanych przez sędziów, przekazując je organom „poza systemem wymiaru sprawiedliwości”. W załączniku do zalecenia oraz w memorandum wyjaśniono, że „pozasądowymi zadaniami”, od których można by uwolnić sędziów, jest np. prowadzenie lub kontrolowanie rejestrów handlowych (i innych) oraz prowadzenie ksiąg wieczystych (sprawowanie kontroli nad rejestrowaniem zmian własności i hipoteką). Zgodnie z art. 147 § 1 p.u.s.p. referendarze sądowi wykonują należące do sądów czynności w zakresie ochrony prawnej (art. 1 § 3 p.u.s.p.). W myśl z art. 47¹ zdanie drugie k.p.c. w zakresie powierzonych mu czynności referendarz sądowy ma zaś kompetencje sądu, chyba że ustawa stanowi inaczej. W uzasadnieniu uchwały z dnia 19 września 2002 r., III CZP 56/02, OSNC 2003 nr 6, poz. 80, Sąd Najwyższy wyjaśnił przy tym, że referendarz sądowy jest organem sądowym spełniającym funkcje o charakterze orzeczniczym, niezaliczającym się do władzy sądowniczej i niesprawującym wymiaru sprawiedliwości. Wypada dodać, że ustawodawstwo nie sformułowało wprawdzie definicji pojęć „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” oraz „zadania z zakresu ochrony prawnej”, zważywszy jednak, że w myśl art. 1 p.u.s.p. obydwa te pojęcia wyczerpująco opisują zakres powierzonych sądom kompetencji, można ochronę prawną określić jako ten element działalności sądów,

który nie stanowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Mówiąc inaczej, „zadaniami z zakresu ochrony prawnej” są te zadania sądów, które nie polegają na rozstrzyganiu sporów i konfliktów prawnych ani na rozstrzyganiu o zasadności zarzutów karnych (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, red. J. Gudowski, Warszawa 2010, s. 595; por. także wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 1 grudnia 2008 r., P 54/07, OTK-A 2008 nr 10, poz. 171, i z dnia 13 marca 2012 r., P 39/10, LexPolonica nr 3059294).

Podsumowując, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że sposób, w jaki kwalifikuje się postępowanie klauzulowe, zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie, pozwala na przyjęcie tezy, iż postępowanie to *de lege lata* nie mieści się w zakresie przedmiotowym ustawy o skardze. Jak trafnie wyjaśnił zaś Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 marca 2009 r., III SPP 3/09 (OSNP 2010 nr 17-18, poz. 225, pogląd ten został następnie podtrzymany m.in. w postanowieniu z dnia z dnia 5 sierpnia 2011 r., III SPP 18/11, LEX nr 1101333, a także w postanowieniu z dnia 4 listopada 2014 r., III SPP 223/14), nie oznacza to, iż strona nie ma żadnego instrumentu (...). Służy temu bowiem tryb skargi administracyjnej z art. 37 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Należy dodać, że instytucja „zwrócenia uwagi” przewidziana w § 4 tego przepisu odnosi się właśnie do przypadków stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego. Postępowanie klauzulowe, choć w świetle wyżej przedstawionych poglądów jest postępowaniem odrębnym i autonomicznym, tak w stosunku do postępowania rozpoznawczego, jak i wobec postępowania egzekucyjnego, należy zatem na gruncie ustawy o skardze traktować podobnie, jak przypadki, w których strona domaga się stwierdzenia przewlekłości postępowania w odniesieniu do takich czynności podejmowanych przez sąd już po wydaniu orzeczenia kończącego sprawę, to znaczy - przykładowo – jak rozpoznanie wniosku o doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem lub wniosku o wstrzymanie wykonania orzeczenia albo gdy skarga obejmuje żądanie stwierdzenia przewlekłości różnego rodzaju postępowań incydentalnych („wpadkowych”) lub ubocznych, prowadzonych obok „głównego” nurtu postępowania w sprawie cywilnej (co do jej istoty). Co się zaś tyczy wymienionych sytuacji, to w orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie

przyjmuje się, że wówczas skarga na przewlekłość postępowania nie jest dopuszczalna, co wcale nie wyklucza możliwości ewentualnego skorzystania przez stronę z innych, dostępnych w danym momencie, środków prawnych (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2009 r., III SPP 3/09, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 225; z dnia 6 maja 2011 r., III SPP 5/11, LEX nr 848148; z dnia 5 sierpnia 2011 r., III SPP 18/11, LEX nr 1101333; z dnia 9 września 2011 r., III SPP 20/11, LEX nr 1106753; z dnia 12 czerwca 2012 r., III SPP 25/12, LEX nr 1274993; z dnia 24 września 2014 r., III SPP 205/14, LEX nr 1522080; z dnia 13 listopada 2014 r., III SPP 227/14, LEX nr 1552610 i z dnia 20 stycznia 2015 r., III SPP 234/14, LEX nr 1652401).

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na treści art. 390 § 1 i 2 k.p.c., Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

kc