

3.

Brak opłaty od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądu administracyjnego

Uchwała Sądu Najwyższego
z dnia 30 kwietnia 2024 r.

III CZP 51/23

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Sędzia SN Marcin Krajewski

Sędzia SN Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Sędzia SN Maciej Kowalski (spr.)

na posiedzeniu niejawnym 30 kwietnia 2024 r. w Warszawie w sprawie z wniosku Fundacji „Indicium” z siedzibą w Warszawie z udziałem Prezydenta miasta stołecznego Warszawy o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądu administracyjnego, na skutek przedstawienia przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie postanowieniem z 16 sierpnia 2023 r., I Co 764/23, zagadnienia prawnego:

„Czy od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi wykonawczemu w postaci prawomocnego wyroku wydanego przez sąd administracyjny pobiera się opłatę, o której mowa w art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych?”,

podjął uchwałę:

Od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu wyrokowi wydanemu przez sąd administracyjny nie pobiera się opłaty, o której mowa w art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Uzasadnienie

Wierzyciel Fundacja „Indicium” z siedzibą w Warszawie wniósł o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie co do kosztów postępowania zasądzonych na jego rzecz od Prezydenta miasta stołecznego Warszawy.

Zarządzeniem z 23 marca 2023 r. referendarz sądowy ustalił opłatę sądową na 50 zł i wezwał wierzyciela do uzupełnienia braków wniosku przez uiszczenie ww. opłaty w terminie 7 dni od dnia do ręczenia zobowiązania pod rygorem zwrotu wniosku. Wezwanie to doręczono 13 kwietnia 2023 r. W odpowiedzi wierzyciel wskazał, że w jego ocenie nie ma podstaw do żądania opłaty od wniosku, ponieważ orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stanowi orzeczenie sądu w rozumieniu art. 71 pkt 1 u.k.s.c.

Zarządzeniem z 4 maja 2023 r. referendarz sądowy zwrócił wniosek o nadanie klauzuli wykonalności wobec jego nieopłacenia w określonym terminie.

W skardze na powyższe orzeczenie wierzyciel zarzucił naruszenie art. 71 pkt 1 u.k.s.c. przez jego błędną wykładnię i nieuzasadnione przyjęcie, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nie jest sądem w rozumieniu tego przepisu.

Przy rozpoznawaniu skargi Sąd Rejonowy powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 § 1 k.p.c. Wskazał, że ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nie rozważano szerzej, czy pod pojęciem orzeczenia sądu, o którym mowa w art. 71 pkt 1 u.k.s.c., należy rozumieć również orzeczenie sądu innego niż sąd cywilny.

Zdaniem Sądu Rejonowego za przyjęciem stanowiska, że od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądu administracyjnego należy pobrać opłatę, o której mowa w art. 71 pkt 1 u.k.s.c., przemawia - przede wszystkim - okoliczność, iż tytuł wykonawczy w postaci orzeczenia sądu administracyjnego ma charakter zewnętrzny w stosunku do postępowania cywilnego. Przyjęcie, że wyrokowi sądu administracyjnego nadaje się klauzulę wykonalności bez pobrania opłaty, stanowiłoby jedyny wyjątek, gdy tytułowi zewnętrznemu względem postępowania cywilnego sąd cywilny nadawałby klauzulę wykonalności bez pobrania opłaty od wniosku. Argumentem przemawiającym za odpowiedzią twierdzącą jest także systemowa wykładnia pojęcia orzeczenia sądowego. Pojęcie to - w

zakresie relevantnym z punktu widzenia rozważań - znalazło się w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz w Kodeksie postępowania cywilnego, a więc w ustawach regulujących postępowanie cywilne. W przepisach tych ustaw, gdy ustawodawca posługuje się pojęciem orzeczenia sądu, chodzi o orzeczenie sądu cywilnego, a nie o orzeczenie jakiegokolwiek sądu.

Za udzieleniem negatywnej odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne, w ocenie Sądu pytającego, w pierwszej kolejności przemawia natomiast argument wynikający z zasady *lege non distinguente*. Artykuł 71 pkt 1 u.k.s.c. ani art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. nie wskazują, że mowa w nich jedynie o orzeczeniach sądu cywilnego, ale o orzeczeniach sądu. Z art. 175 ust. 1 Konstytucji wynika, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W konsekwencji nie sposób przyjąć, aby orzeczenia sądów administracyjnych były w jakikolwiek sposób mniej stanowcze niż orzeczenia sądów powszechnych. Ponadto w przypadku klauzul nadawanych aktom innym niż orzeczenia sądu konieczne jest uprzednie przeprowadzenie szczegółowej analizy dokumentu celem określenia zakresu i warunków jego wykonalności. Tymczasem nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu sądu administracyjnego wymaga jedynie rozpoznania orzeczenia jako tytułu egzekucyjnego i rozważenia, czy w żądanym zakresie nadaje się on do egzekucji - prawomocność wyroku stwierdza przecież sąd administracyjny (art. 169 p.p.s.a.). Ponadto, skoro w doktrynie nie budzi wątpliwości, że art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. odnosi się do orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym, to nie powinno się odmiennie traktować orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Sąd Rejonowy zaznaczył, że bliższy jest stanowisku, iż orzeczenie sądu administracyjnego stanowi orzeczenie sądu, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c., a w konsekwencji wniosek o nadanie mu klauzuli wykonalności nie podlega opłacie przewidzianej w art. 71 pkt 1 u.k.s.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się w pierwszej kolejności do kwestii, czy Sąd Rejonowy był uprawniony do wydania postanowienia o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, należy zauważyć, że w doktrynie przyjmuje się, iż jedynie sąd rozpoznający środek zaskarżenia, do którego - co najmniej odpowiednio - stosuje się przepisy o apelacji,

może wystąpić z zagadnieniem, o którym mowa w art. 390 k.p.c. Mając na względzie art. 7673a § 3 w zw. z art. 397 § 3 oraz art. 390 § 1 k.p.c., należy przyjąć, że Sąd Rejonowy działał jako sąd odwoławczy i był uprawniony przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przedmiotowe zagadnienie prawne. Do rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego stosuje się bowiem odpowiednio przepisy o zażaleniu, a do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu apelacyjnym.

Zgodnie z regułami wykładni przepisów prawnych w procesie interpretacji zasadą jest stosowanie w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Odwołując się do wykładni językowej art. 71 pkt 1 u.k.s.c., należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że przepis ten dotyczy każdego sądu, a nie jedynie sądów powszechnych. Przedmiotowa regulacja potencjalnie może bowiem odnosić się - bez żadnych wyłączeń - do wszystkich sądów funkcjonujących w krajowym systemie ochrony prawnej. Taka interpretacja pozostaje ponadto w zgodzie z założeniem racjonalności ustawodawcy, który, zamierzając ograniczyć stosowanie art. 71 pkt 1 u.k.s.c. jedynie do sądów powszechnych, powinien był to wyraźnie doprecyzować. Artykuł 71 pkt 1 u.k.s.c. posługuje się pojęciem orzeczenia sądu bez wskazywania, że chodzi jedynie o sąd cywilny, i nie ma przekonujących argumentów, które nakazywałyby odwołać się do innych metod wykładni (uzyskany rezultat odpowiada modelowi przyjętemu w art. 175 Konstytucji). Należy w związku z tym uznać, że regulacja ta odnosi się także do orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne.

Stanowisko powyższe znajduje także uzasadnienie w Konstytucji, w świetle której interpretowany powinien być - zgodnie z zasadą hierarchii - każdy akt niższego rzędu. Odwołując się tylko do precyzyjnego brzmienia art. 175 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują (poza innymi sądami wskazanymi w tym przepisie) sądy administracyjne, za uprawnione należy uznać stwierdzenie, iż ustawodawca, posługując się w ustawach zwykłych pojęciem sądu i nie precyzując, o jaką kategorię sądu chodzi, ani nie precyzując rodzaju postępowania, w którym zapadają orzeczenia, nie ograniczył znaczenia użytego terminu jedynie do sądów powszechnych. Oznaczałoby to bowiem nieprzewidziane w Konstytucji różnicowanie znaczenia terminu „sąd” i wydawanych przez sądy orzeczeń w zależności od charakteru rozpoznawanych przez nie spraw (np. cywilnych, karnych, administracyjnych). Tymczasem, mimo różnic między postępowaniem cywilnym i administracyjnym, nie

wywołuje kontrowersji to, że podstawową rolę - zarówno sądów powszechnych, jak i sądów administracyjnych (poza innymi czynnościami prawem przewidzianymi) - jest rozstrzyganie w sposób wiążący sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka. W doktrynie podkreśla się przy tym, że wspólną cechą sądów powszechnych i administracyjnych jest ich stały charakter. Wymienione w art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy działają bowiem w normalnych warunkach funkcjonowania państwa.

W celu udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne wskazane jest także odwołanie się do art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c., przewidującego, że tytułami egzekucyjnymi są orzeczenie sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, jak również ugoda zawarta przed sądem. Także ten przepis posługuje się pojęciem orzeczenia sądu, bez wskazywania, że chodzi jedynie o sąd cywilny. W doktrynie ugruntowane jest stanowisko, że do orzeczeń sądu w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. zalicza się orzeczenia sądów karnych. Podzielając to zapatrywanie, trudno wskazać argumenty, które przemawiałyby za odmiennym traktowaniem orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne. Powyższe założenie koresponduje przy tym z powszechnie przyjmowaną wykładnią art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., według której do orzeczeń w rozumieniu tego przepisu nie zalicza się ani orzeczeń sądów polskich wydanych w postępowaniu karnym, ani orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym (obejmuje on natomiast orzeczenia sądów zagranicznych i ugody przed nimi zawarte - art. 1150 i nast.k.p.c.).

Stanowisko, według którego art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. odnosi się również do orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej, albowiem w art. 781 k.p.c. ustawodawca, regulując odmiennie właściwość sądu klauzulowego, wprost wskazał na tytuły egzekucyjne pochodzące od sądu (art. 781 § 1 k.p.c.) oraz tytuły pochodzące od sądu administracyjnego (art. 781 § 2 k.p.c.). Natomiast w art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. użył już ogólnej formuły odnoszącej się do „orzeczeń sądu”.

Nie powinno budzić wątpliwości, że wykładnia art. 71 pkt 1 u.k.s.c. powinna być dokonywana na tle pozostałych przepisów aktu prawnego, w którym regulacja ta została zamieszczona. W literaturze, przy omawianiu ww. artykułu, wskazuje się generalnie, że regulacja ta obejmuje tytuły egzekucyjne pochodzące od sądów polskich (zob. K. Gonera, Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 311). Ujęcie takie wypływa z zestawienia przywołanego artykułu z art. 24

u.k.s.c., odnoszącym się do tytułów egzekucyjnych pochodzących od sądów państw obcych (państwowych), jak też sądów polubownych (arbitrażowych) polskich i zagranicznych.

Zaznaczyć należy, że art. 24 u.k.s.c. dotyczy postępowania określanego niekiedy jako delibacyjne oraz postępowania homologacyjnego (wyroki sądów arbitrażowych), w których zakres kognicji sądu państwowego jest znacznie szerszy niż w przypadku art. 71 u.k.s.c., odnoszącego się do postępowania klauzulowego. Wprowadzenie takiego podziału, uwidocznionego w zestawieniu art. 24 i 71 u.k.s.c., wynika z faktu, że chodzi tu o zupełnie różne postępowania i przemawia za przyjęciem stanowiska, iż zwolnieniu od opłaty za nadanie klauzuli wykonalności podlegają także orzeczenia wydane przez polskie sądy administracyjne. Klauzula wykonalności orzeczeniom sądów administracyjnych nadawana jest przecież przez sąd rejonowy (art. 781 § 2 k.p.c.) w ramach postępowania tożsamego z tym, w którym procedowane są orzeczenia wydane przez sądy powszechne.

Za przyjęciem, że zarówno art. 71 pkt 1 u.k.s.c., jak i art. 777 § 1 k.p.c. odnoszą się także do orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne, przemawia zatem okoliczność, iż kognicja sądu w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności, ponieważ chodzi o wyroki polskich sądów państwowych, jest - co do zasady - taka sama. Sprowadza się właściwie do oceny, czy przedstawione orzeczenie z uwagi na swoją treść nadaje się do egzekucji w żądanym zakresie. Nie ma zatem racjonalnych powodów, aby fiskalnie różnicować przypadek nadawania klauzuli wykonalności orzeczeniu pochodzącemu od sądu cywilnego i sądu administracyjnego.

Z tych względów podjęto uchwałę jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).