



Warszawa, 19 grudnia 2016 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

(druk nr 396)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa jest odpowiedzią na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r. (sygn. akt SK 21/14). W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako k.p.c.) w zakresie, w jakim po upływie 5 lat od uprawomocnienia się wyroku nie pozwala żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, o którym ostatecznie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC), jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie w punkcie II sentencji orzeczenia Trybunał postanowił, że przepis art. 408 k.p.c., w zakwestionowanym zakresie, utraci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (data publikacji: 2.10.2015 r.).

Rozstrzygając w powyższy sposób sprawę SK 21/14, Trybunał dał wyraz przekonaniu, że wynikające z art. 401 k.p.c. prawo do wznowienia postępowania cywilnego z powodu nieważności postępowania cywilnego, w sytuacji gdy owa nieważność wiązała się zarazem z naruszeniem praw podmiotowych zagwarantowanych w przepisach konwencyjnych, stanowi w istocie realizację art. 9 Konstytucji. Przepis ten wyraża bowiem zasadę związania organów państwa polskiego przepisami prawa międzynarodowego, co w przypadku sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego może oznaczać obowiązek wykonania wyroku ETPC właśnie w trybie wznowienia postępowania, jeżeli tylko ten tryb może zapewnić usunięcie skutków naruszenia. Tyle że cezura czasowa przewidziana w art. 408 k.p.c. w odniesieniu do wszystkich podstaw wznowienia, z wyjątkiem jedynie pozbawienia strony możliwości działania lub jej nienależytej

reprezentacji, w praktyce może zamykać skarżącemu dostęp do sądu po wyroku ETPC, zwłaszcza że postępowania przed tym ostatnim są zazwyczaj długotrwałe i niejednokrotnie kończą się już po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia wydanego na gruncie prawa krajowego.

Trybunał stwierdził zatem, że termin z art. 408 k.p.c. jest zbyt krótki, a tym samym sprzeczny z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto*, który to z kolei ma swoje źródło w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dodatkowo Trybunał podniósł także, że na tle kontrolowanego art. 408 k.p.c. dochodzi do zróżnicowanego traktowania podmiotów podobnych, którymi są osoby wnoszące skargę o wznowienie postępowania z powodu nieważności, której przyczyną była materialną przesłanką ostatecznego werdyktu wydanego przez ETPC. Dzieje się tak dlatego, że służąca wykonaniu wyroku ETPC skarga o wznowienie postępowania z powodu pozbawienia możliwości działania bądź też nienależytej reprezentacji (art. 401 pkt 2 k.p.c.) nie jest ograniczona 5-letnim terminem prekluzyjnym, podczas gdy już strona, która uzyskała korzystne dla siebie orzeczenie ETPC i żądanie wznowienia postępowania cywilnego opiera na podstawie z art. 401 pkt 1 k.p.c. musi liczyć się z ograniczeniem płynącym z art. 408 k.p.c. W ocenie Trybunału, zarówno konstytucyjna, jak i konwencyjna doniosłość skargi o wznowienie postępowania jako jednego z możliwych, a niekiedy wręcz koniecznych, środków służących efektywnemu wykonaniu orzeczenia ETPC, nie pozwala na usprawiedliwienie opisywanego różnicowania statusu podmiotów, które powołują się na nieważność postępowania cywilnego wynikającą z naruszenia praw poręczonych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ograniczenie terminem prekluzyjnym wyłącznie tych skarżących, którzy występując ze skargą o wznowienie w celu wykonania wyroku ETPC wskazują na jedną z okoliczności, o których mowa w art. 401 pkt 1 k.p.c., stanowi nadmierny ciężar i w konsekwencji nie znajduje uzasadnienia ani na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu), ani na tle art. 9 Konstytucji.

Ustawa zakłada wydłużenie terminu na wznowienie postępowania cywilnego do lat 10. Tak jak to było do tej pory, termin ten nie będzie dotyczył tylko dwóch podstaw wznowienia związanych z nieważnością postępowania, tj. pozbawienia strony możliwości działania oraz jej nienależytej reprezentacji. To rozwiązanie – jak zaznaczono w części motywacyjnej projektu ustawy – ma zapewnić odpowiednią równowagę między konkurencyjnymi wartościami, a więc, z jednej strony, prawem do uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia, które wiąże się ściśle z zasadą poszanowania stanu ukształtowanego prawomocnym rozstrzygnięciem (ochrona praw

nabytych oraz zaufania do państwa i jego instytucji), z drugiej zaś – prawem do rzetelnego postępowania sądowego oraz zasadą związania prawem międzynarodowym.

Warto zaznaczyć, że termin 10-letni będzie terminem jednolitym dla wszystkich podstaw wznowienia, czyli również tych, których nie dotyczyła wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego. Według autorów projektu ustawy, wybiega to naprzeciw postulatowi, które od dawna były zgłaszane w piśmiennictwie. „Zapobiegnie to w szczególności przypadkom, w których termin przewidziany w art. 408 k.p.c. może być *in casu* krótszy niż termin zgłaszania roszczeń odszkodowawczych opartych na art. 417¹ k.c. (trzy lata od dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia, jednakże nie więcej niż 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę).”

Zgodnie z art. 2, w sprawach wszczętych pod rządami prawa dotychczasowego nowy termin prekluzyjny będzie stosowany pod warunkiem, że od dnia uprawomocnienia się danego orzeczenia do dnia wejścia w życie ustawy nie upłynęło jeszcze 5 lat.

Art. 3 ustawy przyjmuje standardowy, 14-dniowy okres *vacatio legis*.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt został wniesiony przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 932). Jego pierwsze czytanie odbyło się na 30. posiedzeniu Sejmu w dniu 16 listopada 2016 r., po czym został on skierowany do dalszych prac w Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Komisja rozpatrzyła przedłożenie w dniu 30 listopada 2016 r. i zarekomendowała uchwalenie projektowanej ustawy wraz z korektami redakcyjnymi (druk nr 1084).

Drugie czytanie projektu miało miejsce w trakcie 32. posiedzenia Sejmu w dniu 15 grudnia 2016 r. Ze względu na to, że na tym etapie zgłoszono dwie poprawki, projekt został ponownie skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Komisja ustosunkowała się negatywnie do obu wniosków legislacyjnych (druk nr 1084-A).

Ostatecznie ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję w jej pierwszym sprawozdaniu.

III. Uwaga szczegółowa

Regulacja intertemporalna zawarta w art. 2 wywołuje wątpliwości z punktu widzenia prawidłowego wdrożenia wyroku Trybunału. O ile bowiem nie budzi zastrzeżeń przyjęcie, że

w sprawach, w których w grę wchodzi tzw. restytucyjne podstawy wznowienia (por. art. 403 k.p.c.), nowe prawo powinno zadziałać, jeśli nie upłynął 5-letni termin prekluzyjny określony w art. 408 w brzmieniu dotychczasowym, to zastosowanie takiej samej zasady w odniesieniu do spraw, w których zachodzi nieważność postępowania i w których jednocześnie doszło do naruszenia gwarancji płynących z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, może skutkować tym, że wciąż utrzymywany będzie stan niekonstytucyjności, o którym orzekł sąd konstytucyjny. Sam fakt odroczenia przez Trybunał terminu utraty mocy obowiązującej kontrolowanej normy prawnej oraz okoliczność, że ustawodawca zdoła wykonać wyrok przed upływem terminu wskazanego w punkcie II sentencji wyroku z dnia 22 września 2015 r. nie wydają się być w tej sytuacji wystarczającym argumentem, zwłaszcza że owo odroczenie było w istocie nieodzowne dlatego, że Trybunał jest „prawodawcą negatywnym” i sam nie mógł ustalić innego (dłuższego) terminu dla skarg o wznowienie bazujących na rozstrzygnięciu ETPC. Skądinąd Trybunał dał temu wyraz w uzasadnieniu wyroku, akcentując, że nie opowiada się za „dopuszczalnością wznowiania postępowań sądowych po upływie kilkudziesięciu lat od ich zakończenia, gdyż prowadziłoby to do radykalnego podważenia wartości, jakimi są stabilność sytuacji prawnej podmiotów prawa czy stabilność prawomocnych orzeczeń. (...) zadanie ustawodawcy może polegać w tym wypadku na ustaleniu odpowiedniego terminu wniesienia skargi o wznowienie postępowania cywilnego albo innego mechanizmu jego liczenia, tak aby nie kolidował on z innymi zasadami i wartościami wskazywanymi przez Konstytucję.”

Tak sformułowany przepis art. 2 może być ponadto źródłem problemów interpretacyjnych, gdyż wyraźnie wyróżnia kategorię spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy. Tym samym poza zakresem stosowania wyznaczonej w nim reguły prawa międzyczasowego pozostają te sprawy, w których strona nie wystąpiła ze skargą o wznowienie – i to zarówno te, w których termin prekluzyjny lat 5 jeszcze nie upłynął przed zmianą prawa, jak i te w których termin ten upłynął.

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko