



Warszawa, dnia 25 kwietnia 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 792)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw jest przede wszystkim skrócenie podstawowych terminów przedawnienia. Termin przedawnienia roszczeń majątkowych ma wynosić 6 lat. Inny będzie sposób liczenia terminów. Koniec terminu przedawnienia będzie przypadał na ostatni dzień roku kalendarzowego. Nie będzie to dotyczyć terminów przedawnienia krótszych niż dwa lata (art. 1 pkt 3).

Do 6 lat skrócony został również termin przedawnienia roszczeń stwierdzonych prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo sądem polubownym albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd. Termin przedawnienia stwierdzonych w ten sposób roszczeń okresowych należnych w przyszłości nie uległ zmianie (art. 1 pkt 4).

Nowym rozwiązaniem jakie niesie za sobą nowelizacja Kodeksu cywilnego jest wprowadzenie odrębnych reguł dotyczących przedawnienia roszczeń przysługujących przeciwko konsumentom (art. 117 § 2¹ k.c. oraz art. 117¹ k.c.).

W przypadku roszczeń przysługujących przeciwko konsumentowi, upływ terminu przedawnienia spowoduje niemożność ich realizacji (art. 1 pkt 1), jednak w wyjątkowych przypadkach sąd będzie mógł, po rozważeniu interesów obu stron, nie uwzględnić upływu terminu przedawnienia roszczenia przysługującego przeciwko konsumentowi, jeżeli wymagają tego względy słuszności. Sąd powinien jednak rozważyć w szczególności: długość terminu przedawnienia, długość okresu od upływu przedawnienia do chwili dochodzenia

roszczenia oraz charakter okoliczności, które spowodowały niedochodzenie roszczenia przez uprawnionego, w tym wpływ zachowania zobowiązanego na opóźnienie uprawnionego w dochodzeniu roszczenia (art. 1 pkt 2).

Zmiana w zakresie art. 568 § 2 k.c. zmierza do jednoznacznego przesądzenia, że w przypadku sprzedaży konsumenckiej używanych rzeczy ruchomych roczny termin przedawnienia roszczeń z rękojmi nie może zakończyć się przed upływem dwóch lat od dnia wydania rzeczy, nawet jeżeli strony uzgodniły, iż termin odpowiedzialności sprzedawcy z tytułu rękojmi będzie skrócony do roku. Konieczność doprecyzowania przepisu wynika z wykładni art. 5 ust. 1 dyrektywy 99/44/UE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, dotyczącego przedawnienia roszczeń z rękojmi. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że termin przedawnienia takich roszczeń nie może upłynąć wcześniej niż po upływie dwóch lat od wydania rzeczy, także w przypadku sprzedaży używanych rzeczy ruchomych, nawet wówczas gdy zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego okres samej rękojmi przy takiej sprzedaży został skrócony do roku.

Zmiany zaproponowane w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego zmierzają do tego, aby obligatoryjnym elementem pozwu o zasądzenie roszczenia było oznaczenie daty jego wymagalności (art. 2 pkt 1), natomiast zmiana art. 889 k.p.c ma na celu umożliwienie dłużnikowi podjęcia obrony przed egzekucją, przy jednoczesnym utrzymaniu środków uniemożliwiających dłużnikowi uchylene się od egzekucji przez rozporządzenie środkami zgromadzonymi na zajęтым rachunku (art. 2 pkt 3 i 4).

Tożsame zmiany zostały wprowadzone w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 3).

Zmiany w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych mają charakter dostosowujący w zakresie obowiązków wierzyciela warunkujących przekazywanie informacji gospodarczych o zobowiązaniu dłużnika będącego konsumentem oraz usuwania tych informacji (art. 4) w zakresie terminów przedawnienia.

Zgodnie z przepisami przejściowymi, do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy i w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych od dnia wejścia w życie ustawy będą miały zastosowanie nowe przepisy.

Jeżeli nowy termin przedawnienia jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg terminu przedawnienia rozpocznie się z dniem wejścia w życie ustawy. Jeżeli jednak przedawnienie, którego bieg terminu rozpoczął się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, nastąpiłoby przy uwzględnieniu dotychczasowego terminu przedawnienia wcześniej, to przedawnienie nastąpi z upływem tego wcześniejszego terminu.

Do przysługujących konsumentom roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych, których terminy przedawnienia są określone w art. 118 i art. 125 § 1 k.c., znajdą zastosowanie dotychczasowe przepisy o terminach przedawnienia, natomiast jeżeli konsument nie podniesie do dnia wejścia w życie ustawy zarzutu przedawnienia w stosunku do roszczenia przedawnionego, z dniem wejścia w życie ustawy sąd z urzędu uwzględni przedawnienie.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że dłuższy, trzymiesięczny termin wejścia w życie przewidziano dla zmian w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę w dniu 13 kwietnia 2018 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2216). Prace nad ustawą prowadziła Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach, która przedstawiła sprawozdanie w druku sejmowym nr 2321.

Komisja wprowadziła nieznaczne zmiany, w tym zmianę obligatoryjnych elementów pozwu o zasądzenie roszczenia (oznaczenie daty jego wymagalności roszczenia).

W trakcie drugiego czytania zgłoszono 6 poprawek, które miały na celu zmianę terminu przedawnienia określonego w art. 118 k.c., zachowanie dotychczasowych zasad przedawnienia do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, usunięcie z ustawy przepisu skutkującego skracaniem już biegnących terminów przedawnienia oraz wydłużenie terminu wejścia w życie ustawy (druk sejmowy nr 2321–A).

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym w druku sejmowym 2321.

III. Uwagi szczegółowe

1) Należy zwrócić uwagę na zmianę zawartą w art. 1 pkt 2, która nie gwarantuje równości stron stosunku zobowiązaniowego w zakresie możliwości dochodzenia roszczenia oraz stanowi normę niedookreśloną. Zgodnie z nowym art. 117¹ k.c. sąd może po rozważeniu interesów stron, nie uwzględniać upływu terminu przedawnienia roszczenia przysługującego przeciwko konsumentowi, jeżeli wymagają tego względy słuszności, kierując się dyrektywą zawartą w § 2. Przedsiębiorca dochodzący przedawnionego roszczenia będzie mógł w pozwie powoływać okoliczności, przesądzające o ważnym interesie powoda w nieuwzględnieniu przez sąd upływu terminu przedawnienia roszczenia. Ustawodawca nie przewidział analogicznego przepisu względem innych uczestników obrotu w stosunkach cywilnoprawnych, zwłaszcza w stosunku do przedsiębiorców. Nie sposób nie zgodzić się w tym zakresie z Rzecznikiem Finansowym, który w opinii z dnia 19 lutego 2018 r. zwraca uwagę, że zaproponowana zmiana przepisów w istocie pogarsza sytuację konsumenta w sporze z przedsiębiorcą tym bardziej, że treść art. 117¹ § 2 k.c. przyznaje sądom uznaniowość w uwzględnieniu terminu przedawnienia biorąc pod uwagę przesłanki, które są niedookreślone.

W obowiązującym stanie prawnym podniesienie zarzutu przedawnienia blokuje możliwość dochodzenia roszczenia przedawnionego.

W każdym przypadku, czy dotyczyć to będzie upływu terminu przedawnienia roszczenia konsumenta czy innego uczestnika w obrocie cywilnoprawnym, zastosowanie ma klauzula generalna zawarta w art. 5 k.c. *„Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.”*, przy czym obowiązuje zasada powściągliwego stosowania tej klauzuli.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 listopada 1994 r. II CRN 127/94 podkreśla, że „Istotą prawa cywilnego jest strzeżenie praw podmiotowych, a zatem wszelkie rozstrzygnięcia prowadzące do redukcji bądź unicestwienia tych praw wymagają z jednej strony ostrożności, a z drugiej bardzo wnikliwego rozważenia wszystkich aspektów rozpoznawanego wypadku. Zasady współżycia społecznego w rozumieniu art. 5 k.c. są bowiem pojęciem pozostającym w nierozłącznym związku z całokształtem okoliczności

danej sprawy i w takim całościowym ujęciu wyznaczają podstawy, granice i kierunki jej rozstrzygnięcia w wyjątkowych sytuacjach, które przepis ten ma na względzie. Dlatego dla zastosowania art. 5 k.c. konieczna jest ocena całokształtu szczególnych okoliczności danego wypadku w ścisłym powiązaniu nadużycia prawa z konkretnym stanem faktycznym.”.

W orzecznictwie podkreśla się, że klauzula generalna nadużycia prawa podmiotowego niejako „współistnieje” z całym systemem prawa i powinna być brana pod uwagę przez sądy przy rozstrzyganiu każdej sprawy oraz w nierozłącznym związku z całokształtem okoliczności danej sprawy. Sądy powinny brać pod uwagę tę klauzulę przy rozstrzyganiu każdej sprawy, gdyż każde działanie lub zaniechanie może być uznane w świetle art. 5 k.c. za nadużycie prawa podmiotowego, jeżeli sąd stwierdzi, iż występuje jedna z dwóch przesłanek: obiektywna sprzeczność ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa albo jego obiektywna niezgodność z zasadami współżycia społecznego (wyroki SA w Szczecinie z dnia 3.03.2016 r. III APa 12/14 oraz z dnia 2.03. 2016 r. I ACA 892/15, wyrok SA w Łodzi z dnia 9.01.2014 r. I ACA 833/13)

W orzecznictwie rozważano stosowanie zasad współżycia społecznego do instytucji przedawnienia. W wyroku SA w Warszawie z 3.03.2016 r. I ACa 756/15 sąd wskazał, że stosowanie art. 5 k.c. znajduje uzasadnienie tylko w sytuacjach, gdy wydane rozstrzygnięcie, mimo że zgodne z prawem, musiałyby jednocześnie zostać negatywnie ocenione na podstawie norm pozaprawnych, regulujących zasady moralne funkcjonujące w społeczeństwie. W odniesieniu do instytucji przedawnienia ocena, czy powołanie się na nie przez pozwanego narusza zasady współżycia społecznego, powinna być dokonywana z dużą ostrożnością, przy uwzględnieniu rodzaju roszczeń, które uległy przedawnieniu. Osoba, która z powodu własnego zaniedbania, jakie nie daje się usprawiedliwić wyjątkowymi okolicznościami, nie realizuje swoich uprawnień do dochodzenia tych roszczeń, nie powinna w zasadzie powoływać się na konieczność zastosowania tutaj klauzuli zasad współżycia społecznego z art. 5 k.c. (Stanisław Kalus, komentarz LEX).

Określone w art. 117¹ § 2 k.c. przesłanki są na tyle ogólne, że nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie w jakich okolicznościach sprawy sąd może nie uwzględnić upływu terminu przedawnienia roszczenia przysługującego przeciwko konsumentowi. Przy czym należy zaznaczyć, że katalog zawarty w § 2 jest otwarty, zatem również inne okoliczności, których ustawodawca nie skonkretyzował mogą stanowić podstawę nieuwzględnienia upływu terminu przedawnienia roszczenia przez sąd. Biorąc to pod uwagę wydaje się, że z punktu

widzenia konsumenta zmiany zaproponowane w nowelizacji nie dają pewności co do jego sytuacji prawnej, związanej z upływem terminu przedawnienia.

2) Generalną zasadą określoną w art. 5 ustawy jest działanie prawa wstecz. Nowe prawo będzie miało zastosowanie w stosunku do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, z wyjątkiem roszczeń konsumenta powstałych przed dniem tym dniem i w dniu wejścia w życie ustawy jeszcze nieprzedawnionych, których terminy przedawnienia określone są w art. 118 i art. 125 § 1 k.c.

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r. K 22/96). Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają.

Od tej zasady można odstąpić wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwość oddziaływania na zastane sytuacje prawne, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy oczekiwać uchwalenia takich norm (wyroki TK K 47/01, P 7/01).

TK wielokrotnie prezentował pogląd, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, jeżeli tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów normy i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (wyroki TK K 26/99, K 27/03, K 47/05).

Propozycja poprawki:

– art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. Do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym.”;

3) Wobec konsekwencji skrócenia terminów przedawnienia w zakresie roszczeń majątkowych, jakie niesie za sobą nowelizacja, wydaje się, że termin wejścia w życie

przedmiotowej ustawy jest za krótki. Skrócenie terminów, w których można dochodzić roszczeń, wymaga podjęcia przez podmioty objęte nowelizacją działań w celu zabezpieczenia roszczeń. Oznacza to skierowanie sprawy na drogę sądową bądź wszczęcie postępowania egzekucyjnego, co wymaga zgromadzenia lub przygotowania dokumentów oraz niejednokrotnie środków finansowych w celu zainicjowania określonego postępowania.

Wyznaczony przez art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za „minimalny standard” (wyrok TK K 27/02).

„Zasadą nadrzędną jest zasada „odpowiedniości” *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że *vacatio legis* powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na „przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania” (TK w wyroku U 10/01). „Jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów” (wyrok TK K 18/99).

W orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r., K 2/94 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów musi polegać na materialnym określeniu, jaki *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru. Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej. „Ocena, czy w konkretnym przypadku długość *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści

unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (wyrok TK K. 4/99).”¹⁾

Wydaje się zatem, że termin wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji powinien być tak dobrany, aby zmiana w zakresie upływu terminów przedawnienia roszczeń, w tym jej działanie wstecz nie było zaskakujące dla adresatów normy oraz umożliwiło im dostosowanie zachowań do nowej regulacji.

Propozycja poprawki:

– art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.”.

Aldona Figura

Główny legislator

¹⁾ Grzegorz Wierczyński "Komentarz do art.4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II LEX