



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 14 lipca 2022 r.

DLPC-I.410.10.2022

BPS.DKS.KU.0401.18.2022

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 lipca 2022 r., zawierające prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (druk senacki nr 754), uprzejmie przedstawiam.

Przedłożony projekt przewiduje m.in. nowelizację ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360; dalej: „k.c.”) w zakresie przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym wynikającym z czynności podmiotu rynku finansowego podlegającego nadzorowi w rozumieniu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Projekt zakłada dodanie § 5 w art. 442¹ k.c., w myśl którego roszczenie konsumenta o naprawienie szkody wynikłej z czynności podmiotu rynku finansowego podlegającego nadzorowi, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 660 i 872), ulega przedawnieniu z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o podmiocie obowiązującym do jej naprawienia.

Zgodnie z projektem, nowo dodany przepis art. 442¹ § 5 k.c. ma mieć zastosowanie do roszczeń konsumenta o naprawienie szkody wynikłej z czynności podmiotu rynku finansowego podlegającego nadzorowi, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej,

a według przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowych w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych.

Zaproponowana zmiana w istocie prowadzi do wyeliminowania przesłanki uzależniającej upływ terminu przedawnienia od powzięcia wiedzy o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia w sprawach, w których szkoda wynikła z czynności bankowej lub nabycia instrumentów finansowych.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, intencją projektodawcy jest pomoc poszkodowanym przez podmioty rynku finansowego podlegające nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego, w dochodzeniu swoich praw na drodze postępowania cywilnego oraz zapobieganie przedawnieniu roszczeń dochodzonych w tym trybie. W tym kontekście projektodawca szczególną uwagę zwraca na sytuację poszkodowanych działalnością GetBack S.A. Potrzebę dokonania zmian w powyższym zakresie projektodawca uzasadnia tym, że w sprawach obligacji GetBack S.A. odpowiedzialność podmiotów za powstanie szkody w majątku obligatariuszy ujawnia się dopiero po bardzo długim okresie, z uwagi na wyjątkowo skomplikowany charakter sprawy.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości – nie podważając wagi społecznej przedstawionego zagadnienia – nie sposób zaaprobować kierunku proponowanych zmian.

W obecnym stanie prawnym stosownie do treści art. 442¹ § 1 k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

Przywołany przepis wskazuje zarówno długość terminu przedawnienia, jak i dzień, w którym termin przedawnienia rozpoczyna swój bieg. Jest nim moment dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia albo chwila, w której poszkodowany, przy zachowaniu należytej staranności, najwcześniej mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Miarodajna jest tu zatem chwila powzięcia wiedzy przez poszkodowanego o określonych w art. 442¹ § 1 zd. 1 okolicznościach. Dowiedzenie się przez poszkodowanego o osobie zobowiązanej do naprawienia szkody może nastąpić albo równocześnie z powzięciem wiedzy o istnieniu szkody, albo później, ale nigdy wcześniej. W orzecznictwie wskazuje się, że dowiedzenie się o osobie obowiązanej do naprawienia szkody ma miejsce w chwili, gdy poszkodowany uzyskał wiedzę wystarczająco konkretną, aby z dostateczną dozą prawdopodobieństwa

przypisać odpowiedzialność danemu podmiotowi¹. Z kolei maksymalny dziesięcioletni okres przedawnienia liczony jest od daty zdarzenia szkodzącego.

W przypadku natomiast, gdy szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu z upływem lat dwudziestu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (art. 442¹ § 2 k.c.).

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, wbrew twierdzeniu projektodawcy – nie można uznać, że utrzymywanie dotychczasowego brzmienia art. 442¹ k.c. prowadziłyby do nieusprawiedliwionego zwolnienia sprawców z odpowiedzialności cywilnej, w tym sprawców bezprawnych działań prowadzonych na tak szeroką skalę, na jaką nabywane były obligacje GetBack S.A. W ocenie tutejszego resortu, terminy określone w przywołanych regulacjach należy uznać za okresy wystarczające na podjęcie przez uprawnionego czynności w celu dochodzenia roszczenia. Brak jest zatem podstaw do wyeliminowania przesłanki uzależniającej upływ terminu przedawnienia od powzięcia wiedzy o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia w sprawach, w których szkoda wynikła z czynności bankowej lub nabycia instrumentów finansowych.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wątpliwości budzi relacja nowo dodawanego przepisu art. 442¹ § 5 k.c. do obowiązującego art. 442¹ § 2 k.c. Uzasadnienie projektu nie wskazuje intencji projektodawcy w tym zakresie. Z kolei, umiejscowienie projektowanego przepisu sugeruje, zgodnie z zasadami wykładni, że stanowić będzie on *lex specialis* względem poprzednich paragrafów tego artykułu, w szczególności § 2. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do pogorszenia sytuacji poszkodowanych konsumentów poprzez skrócenie terminu przedawnienia, co - jak się wydaje - pozostawałoby w sprzeczności z założeniami projektu.

Co istotne, wprowadzenie odrębnej regulacji dotyczącej przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, w przypadku gdy szkoda wynikła z czynności bankowej lub nabycia instrumentów finansowych stawiałoby ww. poszkodowanych w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych poszkodowanych z tytułu czynów niedozwolonych. W tym miejscu wskazać należy na zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z zasadą równości nierozzerwalnie łączy się konstytucyjna zasada niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji),

¹ Zob. wyr. SN z 10.10.2012 r., III BP 4/11, OSNAPiUS 2013, Nr 15–16, poz. 188; por. wyr. SN z 3.3.2005 r., II CK 468/04, Legalis.

zakazująca tworzenia norm prawa w jakikolwiek sposób dyskryminujących lub uprzywilejowujących wybrane podmioty.

Zważywszy, że ustawodawca zmierza do skracania terminów przedawnienia, tym bardziej niezasadna wydaje się rezygnacja z przesłanki uzależniającej upływ terminu przedawnienia od powzięcia wiedzy o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia w sprawach, w których szkoda wynikła z czynności podmiotu rynku finansowego podlegającego nadzorowi, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że ustawa z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1104) istotnie zmodyfikowała zasady przedawnienia cywilnoprawnych roszczeń majątkowych, skracając podstawowe terminy przedawnienia z dziesięciu do sześciu lat. Jako przyczynę skrócenia ogólnego terminu przedawnienia roszczeń wskazano przede wszystkim potrzebę zmobilizowania stron stosunków prawnych do szybszego kształtowania stanów faktycznych w sposób zgodny ze stanem prawnym. Istotny argument stanowiły również trudności dowodowe, w zakresie nie tylko wykazania roszczenia, ale przede wszystkim – jego ewentualnego wygaśnięcia, po upływie zbyt długiego okresu czasu. Wprowadzone rozwiązanie ma charakter dyscyplinujący strony stosunków prawnych. Ponadto, skrócenie ogólnego terminu przedawnienia prowadzi do zwiększenia stabilności i pewności stosunków społecznych i obrotu prawnego, co jest podstawowym celem instytucji przedawnienia.

Negatywnie ocenić trzeba również proponowaną przez projektodawcę w art. 4 normę intertemporalną.

Wskazać należy, że przełamanie zasady *lex retro non agit* powinno mieć ono miejsce jedynie wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwość oddziaływania na sytuacje zastane, gdy jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami². Nie bez znaczenia w tym względzie pozostaje stanowisko Sądu Najwyższego, że nowa ustawa nie powinna zmieniać ocen prawnych dokonanych pod rządem dawnego prawa³.

Wprowadzenie retroakcji – zgodnie z wolą projektodawcy - doprowadzi do odmiennej oceny dotąd zgłaszanych roszczeń na podstawie art. 442¹ k.c., analogicznych do tych objętych projektowaną regulacją i to niezależnie od uchwały podjętej przez Sąd Najwyższy. W dalszej konsekwencji, może doprowadzić to do fali skarg o wznowienie postępowań sądowych, które

² Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt II CK 328/02; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2014 r., sygn. akt V CSK 93/13.

³ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt IV CK 223/03.

zostały zakończone niepomyślnie dla powodów.

W zakresie zmian przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego projektodawca proponuje, aby powództwo o roszczenie wynikające z czynności podmiotu rynku finansowego podlegającego nadzorowi, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, kierowane przeciwko temu podmiotowi oraz jego następcom prawnym (a nie tylko powództwo o roszczenie wynikające z czynności bankowej przeciwko bankowi lub o roszczenie wynikające z czynności banku hipotecznego przeciwko temu bankowi hipotecznemu lub jego następcy prawnemu, jak to jest obecnie) mogło zostać wytoczone przed sąd właściwy dla miejsca zamieszkania albo siedziby powoda. Cel jaki przyświecał projektodawcy to ułatwienie poszkodowanym konsumentom, w większości będącym w podeszłym wieku, dostępu do sądu.

Projektowaną zmianę należy ocenić negatywnie. Przede wszystkim wątpliwości budzi określenie właściwości przemiennej przez odniesienie do aspektu podmiotowego. Kategoria podmiotów rynku finansowego podlegającego nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego jest bardzo szeroka i jak wynika z załącznika do OSR obejmuje – według stanu na koniec grudnia 2021 r. 292 310 podmiotów. Dotyczy to podmiotów działających w różnego rodzaju obszarach rynku. Z uwagi na dynamikę procesów ekonomicznych, katalog ten ulega stałemu poszerzeniu (aktualnie trwają prace nad rządowym *projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie*, druk sejmowy nr 1911, która zakłada poszerzenie obecnego katalogu podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego o instytucje pożyczkowe). Może to stwarzać poważne problemy natury intertemporalnej w kontekście projektowanego art. 4. Pojawia się przy tym problem ustalenia, czy prawnie rozstrzygające będzie to, że dany kontrahent konsumenta był podmiotem rynku finansowego podlegającego nadzorowi w dacie zaciągnięcia zobowiązania, w dacie powstania określonego roszczenia, czy też w dacie wniesienia pozwu lub orzekania przez sąd. Takie ujęcie problemu może prowadzić do destabilizacji systemu prawnego i zmniejszenia pewności prawa.

Na marginesie zauważyć należy, że niesprecyzowanie, o jakie czynności wskazanych podmiotów może chodzić, prowadzić będzie do dalszych wątpliwości interpretacyjnych, co do przedmiotowego zakresu zastosowania nowych przepisów. Dla porównania, już w chwili obecnej w art. 37² § 1 k.p.c. mowa jest o „roszczeniu wynikającemu z czynności bankowej przeciwko bankowi”. Pojęcie to ma swoje zakorzenienie w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, z późn. zm.), gdzie w art. 5 ust. 1 i 2 wskazano, jakie czynności należy zaliczyć do czynności bankowych. Nawet w tym stanie prawnym rodzi to rozbieżności w orzecznictwie sądów, co skutkuje tym, że rządowy

projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (UD169) zakłada potrzebę doprecyzowania wskazanego pojęcia poprzez odesłanie do konkretnych przepisów prawa bankowego. W razie przyjęcia przedłożenia senackiego, skala możliwych rozbieżności interpretacyjnych byłaby nieporównanie większa.

Niezależnie od powyższego, uprzejmie wskazuję, że w procedowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekcie *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (numer wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD156), proponuje się wprowadzenie postępowania odrębnego – postępowania z udziałem konsumentów. Przepisy tego postępowania będą miały zastosowanie w sprawach o roszczenia konsumenta przeciwko przedsiębiorcy oraz o roszczenia przedsiębiorcy przeciwko konsumentowi, o ile konsument ten jest stroną postępowania, nawet jeżeli przedsiębiorca będący stroną postępowania zaprzestał prowadzenia działalności ubezpieczeniowej. W sprawach tych konsument będzie mógł wytoczyć powództwo również przed sąd właściwy dla miejsca swojego zamieszkania.

Dodatkowo przedłożenie senackie zakłada zmiany w zakresie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1125; dalej: „u.k.s.c.”), zgodnie z którymi od pism wnoszonych do sądu w sprawach o roszczenia wynikające z czynności podmiotów rynku finansowego podlegającego nadzorowi, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ich następców prawnych (a nie tylko w sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych), przez stronę będącą konsumentem lub osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rodzinne, a także przez osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, która zawarła umowę bezpośrednio związaną z tą działalnością, lecz nieobjętą jej przedmiotem, przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 zł pobierana była opłata stała w kwocie 1 000 zł, a nie jak dotychczas opłata stosunkowa mogąca sięgać nawet 200 000 zł. Zgodnie z projektem, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizowanej ustawy przepis art. 13a u.k.s.c. w nowym brzmieniu, miałyby zastosowanie wyłącznie do pism podlegających opłacie, wnoszonych po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Nie sposób pominąć, że wielość podmiotów rynku finansowego, w połączeniu z proponowaną w art. 3 projektu wysokością opłaty stałej 1 000 zł w sprawach o wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 zł może doprowadzić do znacznego, a nawet nadmiernego obciążenia sądów w mniejszych miastach.

Projektodawca akcentuje w OSR okoliczność odciążenia sądów warszawskich poprzez przesunięcie części wpływu do sądów mających siedziby poza Warszawą. Jednakże tak znaczące obniżenie opłaty może przyczynić się do skokowego zwiększenia wpływu, zwłaszcza w kontekście roszczeń kierowanych wobec zakładów ubezpieczeń (w szczególności mając na uwadze dotychczasową skalę działalności tzw. „kancelarii odszkodowawczych”). Zapewne takie zjawisko będzie za sobą pociągać konieczność zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej: sędziów oraz pracowników sekretariatów sądowych w sądach spoza Warszawy (na marginesie warto zauważyć, że projektowana zmiana art. 37² § 1 k.p.c. wcale nie musi za sobą pociągnąć za sobą „wyprowadzenia” spraw poza sądy warszawskie; już dziś, w odniesieniu do tzw. spraw frankowych, strony mimo możliwości skorzystania z właściwości przemiennej nadal kierują *gros* pozwów do Sądu Okręgowego w Warszawie).

Trudno jest również dostrzec *ratio legis* zasugerowanego przez projektodawców rozwiązania, w świetle którego w sprawach wynikających z czynności podmiotów rynku finansowego, również dla osób fizycznych, o których mowa w art. 385⁵ k.c., przy wartości przedmiotu sporu/zaskarżenia przenoszącej 20.000 zł, ma zostać ustalona opłata stała na poziomie 1.000 zł. Należy zwrócić uwagę na to, że osoby wymienione w art. 385⁵ k.c., to profesjonalni przedsiębiorcy tyle, że zawarli oni umowę niemającą dla nich charakteru zawodowego wynikającego z przedmiotu działalności gospodarczej, uwidocznionego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, dlatego też z mocy wskazanego przepisu stosuje się do nich normy dotyczące konsumentów. Sytuacja takich osób może być diametralnie różna od sytuacji podmiotów z aktualnego art. 13a u.k.s.c., tj. konsumentów lub osób fizycznych prowadzących rodzinne gospodarstwo rolne. Trzeba pamiętać, że u podstaw wprowadzenia do obrotu art. 13a u.k.s.c. było przyjęcie, że podmioty te zasługują na szczególną ochronę z punktu widzenia fiskalizmu postępowania sądowego, albowiem często w celu zaspokojenia swoich potrzeb życiowych albo zapewnienia ciągłości działalności gospodarstwa rolnego zmuszeni są do korzystania z usług świadczonych przez banki (obecnie regulacja odnosi się wyłącznie do czynności bankowych). Oczywiście, także w przypadku przedsiębiorcy mogą zająć podobne uwarunkowania, jednak w praktyce mogą zdarzyć się także liczne przypadki, w których przedsiębiorca traktowany jak konsument z mocy art. 385⁵ k.c., zawarł umowę z podmiotem finansowym (wedle projektu już każdym, nie tylko z bankiem) podlegającym nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, jednak nie „przymuszony” do tego okolicznościami ukierunkowanymi na zapewnienie kontynuacji działalności gospodarczej czy jej rozwoju, a jedynie w celu np. nabycia dóbr czy usług, które

można ocenić jako luksusowe, zbyt wysokie lub nastawione tylko na zysk. Powstaje przy tym pytanie, czy w tego rodzaju sytuacjach obniżenie opłaty sądowej można będzie uznać za aksjologicznie usprawiedliwione. Należy podkreślić, że projektodawcy w żaden sposób nie uzasadnili propozycji w zakresie zmiany art. 13a u.k.s.c. wobec przedsiębiorców (uzasadnienie traktuje wyłącznie o konsumentach, a przecież przedsiębiorcy wspomniani w art. 385⁵ k.c. nimi nie są, jedynie stosuje się do nich normy dotyczące niedozwolonych klauzul umownych).

Niezależnie od powyższego, wskazuję na potrzebę uaktualnienia w projektowanym art. 3 ust. 2 metryczki promulgacyjnej ustawy - Kodeks cywilny.

W konkluzji należy zatem stwierdzić, że Ministerstwo Sprawiedliwości negatywnie opiniuje proponowany w przedłożonym *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (druk senacki nr 754) zasadniczy kierunek zmian.

Jednocześnie w nawiązaniu do prośby o przekazanie danych statystycznych w zakresie wysokości dochodów z tytułu opłaty sądowej pobranej w sprawach o roszczenia wynikające z czynności podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi, o którym mowa w art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje przedmiotowymi danymi. Zasób danych gromadzonych w sprawozdaniach ograniczony jest budową formularzy statystycznych, a co za tym idzie nie ma możliwości wyodrębnienia wszystkich informacji na temat spraw toczących się w sądach w danych okresie sprawozdawczym w sposób szczegółowy.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości

Katarzyna Frydrych

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Michał Woś – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.