



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-113-16

Druk nr 932
Warszawa, 10 października 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks
postępowania cywilnego.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.¹⁾) art. 408 otrzymuje brzmienie:

„Art. 408. Po upływie lat dziesięciu od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana.”.

Art. 2. W sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których do dnia jej wejścia w życie nie upłynął termin określony w art. 408 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się art. 408 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 293, 379, 435, 567, 616, 945, 1091, 1161, 1296, 1585, 1626, 1741 i 1924, z 2015 r. poz. 2, 4, 218, 539, 978, 1062, 1137, 1199, 1311, 1418, 1419, 1505, 1527, 1567, 1587, 1595, 1634, 1635, 1830 i 1854 oraz z 2016 r. poz. 195, 437, 868, 996, 1177, 1358 i 1579.

UZASADNIENIE

Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, wynika z konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt SK 21/14.

W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim po upływie pięciu 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 odraczając utratę mocy obowiązującej przedmiotowej normy prawnej o okres osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwestionowany przepis utraci moc z dniem 3 kwietnia 2017 r.

W ww. wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pięcioletni termin prekluzyjny, którego upływ definitywnie zamyka drogę sądową do wznowienia postępowania, narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Tymczasem stabilność prawomocnego orzeczenia sądowego nie może blokować możliwości uchylecia orzeczenia sądowego w sytuacji słuszności skargi obywatela. W państwie prawa bowiem umożliwienie obywatelowi dochodzenia sprawiedliwości w drodze skargi sądowej jest wartością bezwzględną.

Dodatkowo istotny jest fakt, że postępowanie przed ETPC jest z reguły długotrwałe, może się więc zdarzyć, że pięcioletni termin, o którym mowa w art. 408 k.p.c., upłynie zanim międzynarodowy organ ochrony prawnej wyda prawomocne orzeczenie, uprawniające do złożenia skargi o wznowienie postępowania. W takiej sytuacji strona, dysponująca prawomocnym orzeczeniem wydanym przez ETPC, jest w ogóle pozbawiona prawa do złożenia skargi o wznowienie postępowania. Naruszenie konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej jest wówczas oczywiste, a przy tym nieusprawiedliwione i bez winy strony skarżącej.

Mając powyższe na uwadze, w art. 1 projektu proponuje się zmianę art. 408 k.p.c. i wydłużenie terminu pięcioletniego przewidzianego w tym przepisie poprzez ustanowienie w jego miejsce terminu dziesięcioletniego – we wszystkich przypadkach, w których obowiązuje obecnie termin pięcioletni, bez ograniczenia tej zmiany jedynie do przypadku, który stał się podstawą wyroku ETPC.

U podstaw proponowanego rozwiązania legło założenie, iż wprowadzenie odrębnej regulacji terminu prekluzyjnego do wznowienia postępowania jedynie na potrzeby przypadku, w którym podstawa wznowienia ma źródło w naruszeniu Konwencji, stwierdzonym przez ETPC, byłaby rozwiązaniem asystemowym z punktu widzenia obecnej regulacji wznowienia postępowania. Przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie wyodrębniają bowiem wznowienia z powodu wyroku ETPC. Nie ma zatem podstaw, aby takie wyodrębnienie przeprowadzać tylko w zakresie terminów wniesienia skargi o wznowienie.

Brak jest także potrzeby wprowadzania podstawy wznowienia z powodu wyroku ETPC stwierdzającego naruszenie Konwencji. Wynika to stąd, że podstawę wznowienia postępowania powinny stanowić jedynie te przyczyny naruszenia Konwencji, stwierdzone w wyroku ETPC, które już zostały wyodrębnione w Kodeksie postępowania cywilnego jako podstawy wznowienia postępowania. W konsekwencji, to nie sam wyrok ETPC powinien stanowić podstawę wznowienia, lecz dopiero skutek stwierdzenia naruszenia Konwencji przez ETPC może zostać ustalona określona podstawa wznowienia wynikająca z k.p.c.

Niezależnie od tego należy wskazać, że z punktu widzenia wymagań Konwencji wprowadzanie podstawy wznowienia z powodu wyroku ETPC nie jest nieodzowne. Wiąże się to z tym, że oceniając zakres prawa chronionego przez art. 6 ust. 1 Konwencji, trzeba brać pod uwagę możliwość kolizji sytuacji prawnej podmiotów, będących stronami sprawy cywilnej, w której nastąpiło naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. W następstwie usunięcia skutków naruszenia tego prawa w drodze wznowienia postępowania może bowiem dojść do kolejnego naruszenia art. 6 ust. 1, z tym że pod inną postacią i wobec drugiej strony sprawy cywilnej. To naruszenie dotyczyłoby zasady ochrony praw nabytych i zasady pewności prawnej, powiązanych ściśle z konsekwencjami prawomocności wyroku. Niezależnie od tego, przyjęcie, iż wyrok ETPC stwierdzający naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd powinien zawsze stanowić przyczynę wznowienia postępowania, prowadziłyby do naruszenia zasady równości.

Na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego instytucja wznowienia postępowania cywilnego jest szczególnym instrumentem eliminowania z obrotu prawnego wadliwych prawomocnych orzeczeń sądowych. Jest to instrument procesowy wyjątkowy, ponieważ prowadzi do podważenia stabilności prawomocnych orzeczeń w sprawach cywilnych przede wszystkim orzeczeń dotyczących istoty sprawy. Zakłada to potrzebę nie tylko skupienia się na najpoważniejszych wadach w procesie orzekania, ale także precyzyjnego uregulowania w ustawie sytuacji zezwalających na podważenie prawomocności. Te same argumenty pozwalają również przyjąć, że podważenie prawomocności powinno być możliwe jedynie

w określonym czasie od uprawomocnienia się orzeczenia. Wraz z upływem czasu tracą bowiem na sile racje mogące wspierać przełamanie prawomocności, a zarazem wyraźnie wzrasta znaczenie poszanowania stabilności stanu ukształtowanego prawomocnym rozstrzygnięciem.

Stabilność prawomocnych orzeczeń w sądowym postępowaniu cywilnym należy bowiem do istotnych założeń tego postępowania; zmierza do ochrony zaufania do obowiązującego porządku prawnego w ogólności i ma na celu zapewnienie stronom ochrony nabytych przez nie praw. Wyrazem tego jest powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*) przysługująca prawomocnym wyrokom i nakazom zapłaty, a w postępowaniu nieprocesowym postanowieniom orzekającym co do istoty sprawy oraz zakaz *ne bis in idem*. Zatem wyrok zapadły w sprawie cywilnej, chociażby z punktu widzenia prawa materialnego błędny, wydany nawet w postępowaniu dotkniętym uchybieniem, w imię stabilności i pewności obrotu prawnego uzyskuje powagę rzeczy osądzonej, która z upływem określonego czasu – poza niektórymi wypadkami nieważności postępowania – nie pozwala na jego podważanie z powodu naruszenia prawa.

Z tego punktu widzenia możliwość wznowienia postępowania realizuje konstytucyjne prawo jednej strony prawomocnie zakończonego postępowania, ale jednocześnie ingeruje wprost w prawo do sądu drugiej strony w tym jego aspekcie, w którym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje prawo do wiążącego, a więc stabilnego, wyposażonego we właściwe skutki (prawomocność) rozstrzygnięcia. Strona powinna mieć bowiem prawo do uzyskania orzeczenia, które po wyczerpaniu środków zaskarżenia stanie się prawomocne (ostateczne), gdyż wymaga tego pewność i bezpieczeństwo obrotu, a także efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy. Prawo do wiążącego rozstrzygnięcia nie zależy od tego, czy dane orzeczenie jest prawidłowe, czy nie, gdyż Konstytucja RP gwarantuje tylko rzetelność postępowania sądowego, ale nie poręcza prawidłowości (słuszności) rozstrzygnięcia. Odstępstwo od prawa do wiążącego rozstrzygnięcia wynikającego z prawa do sądu w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, powinno więc działać w pewnych granicach (np. czasowych) po to, aby ostatecznie rozstrzygnięcie sądowe stało się całkowicie stabilne.

W związku z tym, w projekcie proponuje się wprowadzenie ograniczenia czasowego poprzez przyjęcie terminu dziesięcioletniego nie tylko w odniesieniu do przypadku, w którym podstawę wznowienia stanowi nieważność będąca wynikiem naruszenia Konwencji, stwierdzonego przez ETPC, lecz w odniesieniu do wszystkich przypadków, w których obecnie obowiązuje termin pięcioletni. Proponowane rozwiązanie nie tylko zrealizuje omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ale także uwzględni zgłaszane od dawna

w literaturze postulaty wydłużenia terminu określonego w art. 408 k.p.c. (*vide* – Karol Weitz, *System Prawa Procesowego Cywilnego. Środki Zaskarżenia Tom III część 2*, Jacek Gudowski [red. naukowy], Tadeusz Ereciński [Red. Nacz.], Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013, s. 1250). 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).

Proponowane rozwiązanie uwzględni potrzebę wyważenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej i zasady związania prawem międzynarodowym, a także prawa do sądu. Uwzględni ponadto wartość, jaką jest prawomocność orzeczeń sądowych. Z jednej strony zagwarantuje bowiem (także adresatom wyroków ETPC) prawo do wznowienia postępowania cywilnego w rozsądnym i realnym terminie, a z drugiej zaś zabezpieczy stabilność stosunków cywilnoprawnych, ukształtowanych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądów cywilnych.

W art. 2 projektu przewidziano, że w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których do dnia jej wejścia w życie nie upłynął termin pięcioletni określony w art. 408 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się termin dziesięcioletni wynikający z art. 408 k.p.c. w proponowanym brzmieniu.

Ustawa powinna wejść w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości i Rządowego Centrum Legislacji.

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Marcin Warchoń – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Alicja Szkotnicka – główny specjalista, sędzia Wydziału Prawa Cywilnego, Departament Legislacyjny, tel. 52-12-290	Data sporządzenia 01.09.2015 r. Źródło Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. SK 21/14 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1527) Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UB7
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt SK 21/14. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim po upływie pięciu 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 odraczając utratę mocy obowiązującej przedmiotowej normy prawnej o okres osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W ww. wyroku TK stwierdził, że pięcioletni termin prekluzyjny, którego upływ definitywnie zamyka drogę sądową do wznowienia postępowania, narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Tymczasem stabilność prawomocnego orzeczenia sądowego nie może blokować możliwości uchylecia orzeczenia sądowego w sytuacji słuszności skargi obywatela. W państwie prawa bowiem umożliwienie obywatelowi dochodzenia sprawiedliwości w drodze skargi sądowej jest wartością bezwzględna.

Dodatkowo, istotnym jest fakt, że postępowanie przed ETPC jest z reguły długotrwałe, może się więc zdarzyć, że pięcioletni termin, o którym mowa w art. 408 k.p.c., upłynie zanim międzynarodowy organ ochrony prawnej wyda prawomocne orzeczenie, uprawniające do złożenia skargi o wznowienie postępowania. W takiej sytuacji strona, dysponująca prawomocnym orzeczeniem wydanym przez ETPC, jest w ogóle pozbawiona prawa do złożenia skargi o wznowienie postępowania. Naruszenie konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej jest wówczas oczywiste, a przy tym nieusprawiedliwione i bez winy strony skarżącej.

Modyfikacja obecnych rozwiązań powinna zmierzać do wyważenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej i zasady związania prawem międzynarodowym, a także prawa do sądu oraz uwzględniać wartość, jaką jest prawomocność orzeczeń sądowych, tak aby z jednej strony zagwarantować adresatom wyroków ETPC prawo do wznowienia postępowania cywilnego w rozsądnym i realnym terminie, a z drugiej strony zabezpieczyć stabilność stosunków cywilnoprawnych, ukształtowanych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądów cywilnych.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Nowelizacja art. 408 k.p.c. i wydłużenie terminu pięcioletniego przewidzianego w tym przepisie poprzez ustanowienie w jego miejsce terminu dziesięcioletniego - we wszystkich przypadkach, w których obowiązuje obecnie termin pięcioletni, bez ograniczenia tej zmiany jedynie do przypadku, który stał się podstawą wyroku ETPC.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W niemieckim kodeksie postępowania cywilnego obowiązuje szczególne uregulowanie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na skutek wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. § 586 ust. 4 w zw. z § 580 pkt 8 ZPO). W niemieckim postępowaniu cywilnym za wystarczające uznano pozostawienie czterotygodniowego terminu na wniesienie tej skargi od powzięcia wiedzy o podstawie skargi bez ograniczenia maksymalnym terminem do jej wniesienia.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Skarżący się do ETPC na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	W roku 2015 Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wydał cztery wyroki w sprawach przeciwko Polsce, w których uznał naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji	Przegląd orzecznictwa ETPC w sprawach polskich	Wydłużenie pięcioletniego terminu od uprawomocnienia się wyroku na złożenie skargi o wznowienie postępowania do lat 10.

Strony postępowania przed sądami powszechnymi w sprawach cywilnych	Wpływ spraw cywilnych w roku 2015 – 8 971 895 spraw	Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności w 2015 roku.	Wydłużenie pięcioletniego terminu od uprawomocnienia się wyroku na złożenie skargi o wznowienie postępowania do lat 10.
Sądy powszechne pierwszej i drugiej instancji			Potencjalny wzrost wpływu liczby spraw wywołany wydłużeniem pięcioletniego terminu od uprawomocnienia się wyroku na złożenie skargi o wznowienie postępowania do lat 10. Na podstawie dostępnych danych dotyczących wpływu skarg o wznowienie postępowania w sprawach cywilnych w sądach okręgowych oraz szacunkowej symulacji dotyczącej wpływu skarg w sądach rejonowych, w połączeniu z brakiem informacji w zakresie sposobu rozpoznania skarg o wznowienie, brak jest możliwości wiarygodnego szacowania skali tego potencjalnego wzrostu.

Wpływ skarg o wznowienie postępowania w sądach okręgowych w latach 2011–2015

Repertorium			Wpływ skarg				
			Lata				
			2011	2012	2013	2014	2015
Sprawy cywilne	procesowe (C)	01	341	371	293	345	323
	nieprocesowe (Ns)	02	7	5	5	8	4
	nakazowe, upominawcze i europejskie postępowanie nakazowe (Nc)	03	25	20	26	22	19

Źródło: dane własne Ministerstwa Sprawiedliwości.

Sądy rejonowe – SZACUNKOWY wpływ skarg o wznowienie postępowania w sądach rejonowych obliczony wg procentowego udziału skarg w oparciu o dane dotyczące spraw cywilnych w sądach okręgowych*

Repertorium			Wpływ skarg – symulacja				
			Lata				
			2011	2012	2013	2014	2015
Sprawy cywilne	procesowe (C)	01	888	1106	1107	1568	1423
	nieprocesowe (Ns)	02	166	139	114	151	75
	nakazowe, upominawcze i europejskie postępowanie nakazowe (Nc)	03	5604	5613	5787	4887	4299

* Symulacja – obliczenia – dokonane przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej DSF Ministerstwa Sprawiedliwości według metodologii wskazanej przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości (brak jest możliwości określenia błędu statystycznego powyższych obliczeń).

Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania ma charakter szczególny. Składa się z dwóch etapów, przy czym drugi z nich występuje tylko wtedy, gdy skarga o wznowienie postępowania oparta jest na prawidłowej podstawie i zarazem nie ma innych powodów do jej odrzucenia. W pierwszym etapie sąd ogranicza się do sprawdzenia, czy skarga została wniesiona w terminie, czy jest w ogóle dopuszczalna, a także czy jest oparta na ustawowej podstawie. W razie negatywnego ustalenia chociażby co do jednej z tych okoliczności, **skarga podlega odrzuceniu** (art. 410 § 1 k.p.c.). Sąd może zażądać od skarżącego, aby uprawdopodobnił okoliczności stwierdzające zachowanie terminu lub dopuszczalność wznowienia (art. 410 § 2 k.p.c.). Postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Jeżeli wydał je sąd pierwszej instancji, przysługuje od niego zażalenie do sądu drugiej instancji (art. 394 § 1 *in principio* k.p.c.). Na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie zażalenie do Sądu Najwyższego uzależnione jest natomiast od tego, czy w sprawie, w której wniesiono skargę o wznowienie, przysługiwałaby skarga kasacyjna (art. 394¹ § 2 k.p.c.).

Jeżeli sąd skargi nie odrzucił, dochodzi do drugiego etapu, podczas którego – na rozprawie – wyjaśnia się zasadność skargi. W postępowaniu ze skargi o wznowienie stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 406 k.p.c.).

Powyższe tabele dotyczą wyłącznie wpływu skarg (lub szacunkowego wpływu skarg – w przypadku sądów rejonowych). Brak jest informacji o sposobach załatwienia (liczbie skarg odrzuconych oraz przyjętych do rozpoznania).

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt został przekazany do zaopiniowania Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, prezesom sądów apelacyjnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Komorniczej, Krajowej Radzie Notarialnej, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Sędziów „Themis”, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Asystentów Sędziów, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Business Center Club, Krajowej Izbie Gospodarczej, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Porozumieniu Samorządów Zawodowych i Stowarzyszeń Prawniczych oraz Związkowi Banków Polskich.

Wyniki konsultacji publicznych i opiniowania zostały omówione w odrębnym dokumencie.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania												

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń: Brak jest możliwości oszacowania wymiernych skutków projektowanego rozwiązania, w tym również skali ewentualnego wzrostu wpływu skarg o wznowienie postępowania z powodu nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowane rozwiązania nie wywierają wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Brak wpływu.
------------------	--------------

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się wejście w życie zmian po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Miernikiem ewaluacji proponowanych rozwiązań może być liczba wnoszonych skarg o wznowienie postępowania. Ewaluacja powinna być przeprowadzona nie wcześniej niż po jednym pełnym roku funkcjonowania zmian.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

-

Omówienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych i opiniowania

W toku konsultacji publicznych i opiniowania stanowisko w przedmiocie projektu przedłożyła Krajowa Rada Sądownictwa oraz Sąd Najwyższy.

Pozostałe podmioty, którym przekazano projekt w ramach konsultacji publicznych i opiniowania, nie zgłosiły do niego uwag i zastrzeżeń.

1. Zarówno w uwagach Krajowej Rady Sądownictwa, jak i Sądu Najwyższego wskazano, że wydłużenie okresu, w którym można żądać wznowienia postępowania do dziesięciu lat, powinno się odnosić jedynie do adresatów wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej „ETPC”. Należy zatem rozważyć, czy przedmiotowa regulacja nie powinna przybrać postaci samodzielnej podstawy wznowienia postępowania, której przesłanką byłoby stwierdzenie przez ETPC naruszenia przepisów Konwencji lub jej protokołów, gdy wyrok sądu cywilnego był oparty na tym naruszeniu. Ponadto, ograniczenie terminu, w jakim można żądać wznowienia postępowania, pełni istotną rolę z punktu widzenia pewności obrotu prawnego. Jego nadmierne wydłużenie może prowadzić do podważenia takich wartości konstytucyjnych, jak stabilność sytuacji prawnej podmiotów prawa czy prawomocnych orzeczeń.

Powyższe zastrzeżenia nie są uzasadnione. Należy w pierwszej kolejności wskazać, że wyodrębnianie wydania przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie Konwencji, gdy orzeczenie sądu było oparte na tym naruszeniu, jako kolejnej podstawy wznowienia postępowania cywilnego, nie jest uzasadnione. Podstawę wznowienia postępowania powinny bowiem stanowić jedynie te przyczyny naruszenia Konwencji, stwierdzone w wyroku ETPC, które są już wyodrębnione w k.p.c. jako podstawy wznowienia postępowania. Co za tym idzie, wprowadzenie odrębnej regulacji terminu prekluzyjnego do wznowienia postępowania dla potrzeb przypadku, w którym podstawa wznowienia ma źródło w naruszeniu Konwencji stwierdzonym przez ETPC, byłaby rozwiązaniem asystemowym z punktu widzenia obecnej regulacji wznowienia postępowania.

Należy zauważyć, iż Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 16/10 (OSNC 2011/4/38) wskazywał, że orzecznictwo ETPC obejmuje rozmaite wypadki naruszenia prawa przez sąd, w szczególności naruszenia innych praw i wolności wynikających z Konwencji, takich jak np. wolność wyrażania opinii (art. 10 Konwencji) lub gwarancja ochrony własności

(art. 1 ust. 1 protokołu nr 1 do Konwencji, sporządzonego w Paryżu, dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). *Prima facie* można stwierdzić, że w wielu wypadkach wyroki stwierdzające naruszenie Konwencji w ogóle nie nadają się do wykonania przez wykorzystanie instytucji wznowienia postępowania. Możliwość taka, przy założeniu prawidłowo ukształtowanego stanu prawnego, nie wchodzi w grę, przykładowo, w razie skutecznej skargi na nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie. W innych wypadkach stwierdzone przez ETPC naruszenie może być wynikiem niewłaściwego ustawodawstwa krajowego, sprzecznego z Konwencją. Celowa byłaby wówczas inicjatywa ustawodawcza w kierunku znowelizowania prawa krajowego i doprowadzenia do jego zgodności z Konwencją.

Jeżeli zaś źródłem naruszenia Konwencji nie było bezpośrednie działanie ustawodawstwa krajowego kolidującego z Konwencją, lecz orzeczenie sądowe, to w pewnych sytuacjach właściwym instrumentem mogą (i powinny) być inne środki prawne, jak np. powództwo przeciwegzekucyjne, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia lub powództwo odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa z tytułu tzw. deliktu sądowego. W niektórych zatem przypadkach, w razie stwierdzenia przez ETPC naruszenia przepisów Konwencji lub jej protokołów, gdy orzeczenie sądowe było oparte na tym naruszeniu, wystarczające będą inne środki prawne, które powinny zostać wykorzystane. Konieczność sięgania do instytucji wznowienia postępowania wówczas nie zachodzi.

Dlatego też, jeżeli okoliczności, które doprowadziły do uchybienia procesowego, zostały wytknięte Polsce jako naruszenie Konwencji, podstawa wznowienia postępowania powinna mieć charakter autonomiczny i nie polegać na tym, że ETPC wydał korzystne lub niekorzystne dla skarżącego orzeczenie. O istnieniu podstawy wznowienia powinno przesądzać to, że przyczyny, dla których ETPC stwierdził naruszenie Konwencji przez sąd, stanowią jednocześnie podstawy wznowienia określone w k.p.c. W konsekwencji również, w zależności od konkretnych okoliczności, podstawa wznowienia będzie mogła niekiedy zaistnieć nawet wówczas, gdy ETPC wyda niekorzystne dla skarżącego orzeczenie. W konkretnych okolicznościach także tylko niektóre elementy sytuacji uznanej przez ETPC za naruszenie Konwencji mogą wystarczyć do przyjęcia, iż istnieje podstawa do wznowienia postępowania.

W uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały 7 sędziów z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 16/10, Sąd Najwyższy wskazał ponadto, że: „w *dotychczasowej*

interpretacji art. 6 ust. 1 konwencji Trybunał nie wykazał skłonności do jednoznacznego i zdecydowanego opowiedzenia się za koncepcją bezwzględnego wprowadzenia przez państwa – sygnatariuszy konwencji do swoich systemów prawnych instytucji wznowienia sądowego postępowania cywilnego w związku z jego ostatecznym wyrokiem, mimo że niejednokrotnie, przy innych okazjach, wypowiadał się za zapewnieniem efektywności postanowieniom Konwencji i konkretyzującym te postanowienia orzecznictwu Trybunału.

Charakterystyczne jest poza tym, że Trybunał ostrzej traktuje te państwa, które wprowadziły do swego systemu prawnego wyraźną podstawę wznowienia postępowania cywilnego w związku z jego wyrokiem. W takich wypadkach, jak to wynika z orzecznictwa Trybunału, do sankcji dochodzi ze względu na niewłaściwe zastosowanie przepisów regulujących to postępowanie, natomiast państwom, które tego nie uczyniły, nie wytyka się ponownie naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji jedynie dlatego, że do wznowienia postępowania, mimo określonego wyroku Trybunału, nie doszło.

Wprowadzenie takiej podstawy z punktu widzenia wymagań Konwencji nie jest nieodzowne, oceniając bowiem zakres prawa chronionego przez art. 6 ust. 1 Konwencji, trzeba brać pod rozwagę możliwość kolizji sytuacji prawnej podmiotów, będących stronami sprawy cywilnej, w której nastąpiło naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Powściągliwość Trybunału dotycząca zniweczenia skutków naruszenia tego prawa w drodze wznowienia postępowania jest uzasadniona, gdyż w następstwie usunięcia tych skutków w tej drodze może dojść do kolejnego naruszenia art. 6 ust. 1, z tym że pod inną postacią i wobec drugiej strony sprawy cywilnej. Kolejne naruszenie dotyczyłoby zasady ochrony praw nabytych i zasady pewności prawnej, powiązanych ściśle z konsekwencjami prawomocności wyroku, o czym była wcześniej mowa. Stabilność prawomocnych wyroków wydanych w sprawach cywilnych to wartość w polskim porządku prawnym chroniona konstytucyjnie, nie można zatem abstrahować także od sytuacji przeciwnika procesowego strony skarżącej. Rzecznik trafnie podniósł, że przyjęcie, iż wyrok Trybunału stwierdzający naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd powinien zawsze stanowić przyczynę wznowienia postępowania, prowadziłyby do naruszenia zasady równości.”.

Mając powyższe na uwadze, nie zachodzą powody do wyodrębnienia kolejnej podstawy wznowienia postępowania w postaci stwierdzenia przez ETPC naruszenia Konwencji, a co za tym idzie, nie istnieje możliwość wprowadzenia odrębnej regulacji terminu prekluzyjnego do wznowienia postępowania dla potrzeb przypadku, w którym podstawa wznowienia ma źródło w naruszeniu Konwencji stwierdzonym przez ETPC.

Odnosząc się z kolei do zagadnienia dotyczącego ograniczenia prawa do żądania wznowienia postępowania terminem prekluzyjnym, należy wskazać, że termin pięcioletni w Kodeksie postępowania cywilnego z 1930 r. (art. 449 k.p.c.) został przyjęty na wzór prawa niemieckiego, choć w pierwszych projektach proponowano termin dziesięcioletni – wzorem prawa austriackiego i rosyjskiego. Ograniczenie to zostało utrzymane bez zmian w obecnie obowiązującym art. 408 k.p.c. Wprowadzenie krótszego – pięcioletniego, a nie dłuższego, w szczególności dziesięcioletniego, terminu było podyktowane daleko idącą ochroną prawomocności orzeczeń. Jednakże takie zakreślenie ram czasowych, w których jest dopuszczalne żądanie wznowienia postępowania, nie uwzględnia właściwego wyważenia zasad ochrony prawomocności orzeczeń i prawa do sądu, na co wskazują chociażby argumenty przytoczone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r. (SK 21/14), a także wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 listopada 2015 r., znak IV.510.206.2015.MC, w sprawie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji (sygn. akt K 33/15).

Należy też wskazać, że ustanowienie dziesięcioletniego terminu prekluzyjnego zapobiegnie przypadkom, w których termin ten będzie *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). Strona nie powinna być bowiem pozbawiona możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego prawomocnego orzeczenia sądowego przy zastosowaniu instytucji wznowienia postępowania, jeżeli nie upłynął terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej jego wydaniem.

2. Sąd Najwyższy podniósł również, że przewidziany w projekcie przepis intertemporalny wywołuje zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Wskazał, iż przy projektowaniu przepisów przejściowych należy, z jednej strony, uwzględnić wymagania wynikające z zasady państwa prawnego, w tym zakaz arbitralnego traktowania jednostek, z drugiej zaś strony, konieczność ochrony wolności i praw obywateli, w tym prawa do sądu

(art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Podniósł, że z art. 2 Konstytucji RP wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności co do sytuacji prawnej jednostek. Możliwość wznowienia postępowania służy realizacji konstytucyjnych praw jednej ze stron prawomocnie zakończonego postępowania, lecz jednocześnie dość istotnie ingeruje w przysługujące drugiej stronie prawo do prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy. W tym kontekście wydłużenie terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania także w odniesieniu do spraw prawomocnie zakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy wywołuje wątpliwości z punktu widzenia zasady ochrony stabilności stosunków prawnych, wynikającej z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Są one tym bardziej uzasadnione, że w momencie uprawomocnienia się orzeczenia przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej jednostka nie mogła zakładać, że termin, w którym jest dopuszczalne złożenie skargi o wznowienie, będzie wydłużony. Proponowanego ukształtowania prawa intertemporalnego nie uzasadnia również potrzeba minimalizacji skutków działania przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Powołany wyżej wyrok dotyczył bowiem jedynie szczególnej sytuacji uzasadniającej wznowienie postępowania, podczas gdy zakres przedmiotowy projektowanego art. 408 k.p.c. odnosi się do wszystkich przypadków, w których możliwe jest żądanie takiego wznowienia.

Zastrzeżenia w tym zakresie nie są zasadne. Należy wskazać, że zgodnie z art. 2 projektu, wydłużony termin dziesięcioletni będzie mieć zastosowanie w sprawach, w których do dnia wejścia w życie nowelizacji nie upłynął termin pięcioletni liczony od uprawomocnienia się orzeczenia. Termin dziesięcioletni miałby zatem zastosowanie *pro futuro* do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie ustawy, co odpowiada klasycznej regule *tempus regit actum*. Nie budzi zatem wątpliwości retrospektywny charakter proponowanej regulacji intertemporalnej.

Za dopuszczalnością retrospektywnego działania nowego prawa przemawia w tym przypadku okoliczność, że ingerencja w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości nie będzie nadmierna. Proponowane rozwiązania nie dotyczą bowiem rozstrzygnięcia o sprawach cywilnych, a jedynie możliwości skorzystania ze środka zaskarżenia o charakterze nadzwyczajnym. Jednostka powinna zaś brać pod uwagę to, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany obowiązującego prawa. W związku z tym musi w każdym czasie liczyć się ze zmianą regulacji prawnych i uwzględniać przy planowaniu przyszłych działań ryzyko zmian prawodawczych,

uzasadnionych zmianą tych warunków. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2006, P 27/05, OTK ZU nr 9A /2006, poz. 124, oraz z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Trudno mówić również o nabyciu przez jednostkę, z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia, bezwzględnego uprawnienia do niewzruszenia wyroku w drodze nadzwyczajnych środków prawnych po upływie 5 lat. To uprawnienie jednostka nabywa bowiem dopiero z chwilą upływu wskazanego terminu. Do tego momentu powinna natomiast brać pod uwagę ewentualne zmiany regulacji prawnych w powyższym zakresie. Z tego powodu nie wydaje się, aby za niedopuszczalnością proponowanej regulacji przemawiał wzgląd na wynikającą z zasady państwa prawnego ochronę praw nabytych, powiązaną z zasadami bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa.

Niezależnie od tego należy wskazać, że za proponowanym retrospektywnym ukształtowaniem prawa intertemporalnego przemawia konieczność zagwarantowania wszystkim podmiotom (nie tylko adresatom wyroków ETPC) prawa do wznowienia postępowania cywilnego w rozsądnym i realnym terminie. Uzasadnienia do proponowanego rozwiązania nie należy zatem poszukiwać wyłącznie w potrzebie minimalizacji skutków działania przepisów uznanych za niekonstytucyjne.



KPRM



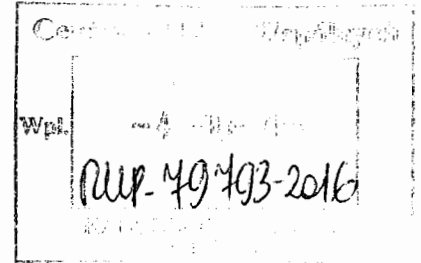
Warszawa, 03/10/2016 r.

4/

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.1056.2016 / 7/mn

dot.: RM-10-113-16 z 30 września 2016 r.



Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia

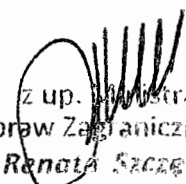
o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem


z up. Ministra
Spraw Zagranicznych
Renata Szczep
Podsekretarz Stanu

