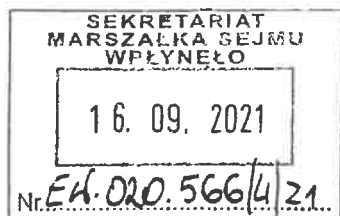




NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Do druku nr 1344

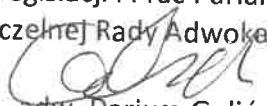


Warszawa, 13 września 2021

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP

NRA.12-SM-1.62.2021

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 1344) sporządzoną przez adw. Macieja Obrębskiego.

WICEDYREKTOR
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej

adw. Dariusz Goliński

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP.020.204.3.2021
Data wpływu 16.09.2021



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Opinia prawna

w przedmiocie oceny projektowanych zmian
w zakresie skutków wszczęcia postępowania pojednawczego
(oraz prawidłowości samego procesu legislacyjnego)
w rządowym projekcie ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks cywilny
oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
(druk sejmowy nr 1344)

sporządzona przez
adw. Macieja Obrębskiego

Poznań, dnia 10 sierpnia 2021 roku

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów.....	3
Przedmiot opinii.....	3
Zastrzeżenia.....	4
I. Opis Projektu Ustawy	4
§ 1. Uwagi ogólne.....	4
§ 2. Prezentacja projektowanych rozwiązań.....	5
§ 2. <i>Ratio legis</i> Nowelizacji	6
II. Analiza zgodności Projektu z rozwiązaniami wypracowanymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego	10
§ 1. Poglądy SN dotyczące skutków zawezwania do próby ugodowej.....	10
§ 2. Nowelizacja z dnia 4 lipca 2019 roku.....	14
§ 3. Zasiedzenie.....	15
III. Podsumowanie.....	16
IV. Konkluzje.....	17

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 28 czerwca 2021 r.;

EKPCz – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.);

K.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.);

Komisja Nadzwyczajna - Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach;

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz 483 z późn. zm.);

K.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. 256)

Opinia – niniejsza opinia;

Projekt – rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego dotyczący m.in. kwestii przedawnienia roszczeń, będący przedmiotem niniejszej opinii - druk sejmowy nr 1344 (w opinii również jako **Nowelizacja**);

Projektodawca – Rząd, autor omawianego Projektu (w opinii również jako **Wnioskodawca, Legislator**);

Rada – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecająca Opinię;

Raport - Raport z konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (UD111);

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena trafności rozwiązań dotyczących konsekwencji wszczęcia postępowania pojednawczego (wywołanego złożeniem wniosku o zawezwanie do próby ugodowej – art. 185 K.p.c.) w kontekście wypracowanego w tym zakresie orzecznictwa, zaproponowanych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (zwanym w dalszej części opinii również „Projektem”; druk sejmowy nr 1344), z uwzględnieniem przebiegu procesu legislacyjnego.

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.
- II. Opinia nie dotyczy całości Projektu, lecz ogranicza się w szczególności do kwestii związanych z postępowaniem pojednawczym (art. 1 pkt 1 Projektu).
- III. Opinia uwzględnia stan Projektu na dzień 28 czerwca 2021 roku, tj. na dzień jego wniesienia do Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów. Do dnia sporządzenia Opinii nie wprowadzono zmian w Projekcie.

I. Opis Projektu Ustawy

§ 1. Uwagi ogólne

- (1) Projekt został wniesiony dnia 28 czerwca 2021 roku na ręce Marszałek Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów. Do prezentowania stanowiska Rządu został upoważniony Minister Sprawiedliwości. Projekt poza uzasadnieniem, zaopatrzony został w „Ocenę skutków regulacji” oraz „Raport z konsultacji publicznych oraz opiniowania Projektu”.

- (2) Dnia 30 czerwca 2021 roku skierowano Projekt do I czytania na posiedzeniu Sejmu.
- (3) Marszałek Sejmu na 35. posiedzeniu Sejmu w dniu 22 lipca 2021 roku – na podstawie art. 87 ust. 2 w związku z art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu skierowała Projekt do Komisji Nadzwyczajnej w celu rozpatrzenia. Na dzień sporządzania Opinii posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej jeszcze się nie odbyło.

§ 2. Prezentacja projektowanych rozwiązań

- (4) Projektowane zmiany, w zakresie objętym Opinią, odnoszą się do przepisów regulujących zawieszenie i przerwanie biegu terminu przedawnienia, zawartych w Tytule VI, Księgi Pierwszej K.c., dotyczącym przedawnienia roszczeń.

Projekt (fragment)

(druk sejmowy nr 1344)

Art. 1. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 121 w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 i 6 w brzmieniu:
*„5) co do roszczeń objętych umową o mediację – przez czas trwania mediacji;
6) co do roszczeń objętych wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej – przez czas trwania postępowania pojednawczego.”;*
- 2) w art. 123 w § 1 w pkt 2 średnik zastępuje się kropką i uchyla się pkt 3;
- 3) w art. 124 § 2 otrzymuje brzmienie:
„§ 2. W razie przerwania przedawnienia przez czynność w postępowaniu przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym przedawnienie nie biegnie na nowo, dopóki postępowanie to nie zostanie zakończone.”;

- (5) W Projekcie założono więc, że zawezwanie do próby ugodowej nie będzie już skutkowało przerwaniem biegu terminu przedawnienia, lecz jedynie zawieszeniem biegu terminu przedawnienia przez czas trwania postępowania pojednawczego.
- (6) Projekt zakłada zatem, że art. 121 pkt 6 K.c. stanie się *lex specialis* względem art. 123 § 1 pkt 1 K.c., bowiem przepis art. 121 pkt 6 K.c. stanowić będzie wyjątek od zasady, iż każda czynność przed sądem przedsięwzięta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczeń przerywa bieg przedawnienia.

§ 2. *Ratio legis* Nowelizacji

- (7) Czytając uzasadnienie Projektu, w części dotyczącej zmian w przepisach o przedawnieniu roszczeń, odnosi się wrażenie, że jest w nim pewna niespójność, ponieważ na pierwszych dwóch stronach wskazuje się na kontrowersje, jakie budzi przypisywanie kolejnym wnioskom o zawezwanie do próby ugodowej skutku w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia, po czym na trzeciej stronie oznajmia się, że w związku z powyższym zdecydowano się wprowadzić regulację ograniczającą wpływ złożenia wniosku o zawezwanie do próby ugodowej (bądź wszczęcie postępowania mediacyjnego) na bieg terminu przedawnienia jedynie do jego zawieszenia.
- (8) Wyjaśnienie tej frapującej niespójności przynosi lektura „Raportu z konsultacji publicznych oraz opiniowania Projektu” (str. 10 i następne Projektu), o czym dalszej części Opinii.
- (9) Tymczasem wspomnieć należy, że z informacji zawartych w pkt 5 Oceny skutków regulacji (str. 6 Projektu), wynika, że Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, został skierowany do

konsultacji publicznych z kilkudziesięcioma podmiotami i przedstawiono go do zaopiniowania kolejnym 7 podmiotom¹.

(10) Jednak jak wynika z Raportu, to nie ten Projekt (w zakresie zmian w przepisach dotyczących przedawnienia roszczeń) był przedmiotem konsultacji i opiniowania.

(11) Uprzedni projekt skierowany do konsultacji, obejmujący powyższy zakres zmian przewidywał dodanie pkt 4) do art. 123 § 1 K.c., tak aby przepis ten otrzymał brzmienie:

Art. 123. [Przerwanie biegu terminu przedawnienia]

§ 1. Bieg przedawnienia przerywa się:

- 1) przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia;
- 2) przez uznanie roszczenia przez osobę, przeciwko której roszczenie przysługuje;
- 3) przez wszczęcie mediacji;
- 4) przez pierwsze zawiązanie do próby ugodowej.

(12) W procesie legislacyjnym podmioty konsultujące projekt zgłaszają uwagi, które w kolejnych etapach są przez legislatora uwzględniane bądź nie, tak aby zachowana była ciągłość swoistego dialogu legislacyjnego projektodawcy z interesariuszami. Jednak w przypadku niniejszego Projektu z całą mocą należy wskazać, że żaden z podmiotów konsultujących go, wedle najlepszej wiedzy opiniującego, nie zgłosił uwagi polegającej

¹ Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji (pkt 5 Oceny skutków regulacji): „Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z chwilą przekazania projektu do uzgodnień z członkami Rady Ministrów, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) i § 4 uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Projekt został skierowany do konsultacji publicznych z: sądami powszechnymi, Stowarzyszeniem Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniem Sędziów „Themis”, Naczelną Radą Adwokacką, Krajową Izbą Radców Prawnych, Krajową Radą Komorniczą, Związkiem Banków Polskich, Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Asystentów Sędziów, Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Referendarzy Sądowych, Stowarzyszeniem Referendarzy Sądowych Rzeczypospolitej Polskiej, Pracodawcami RP, Business Centre Club, Krajową Izbą Gospodarczą, Konferencją Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Porozumieniem Samorządów Zawodowych i Stowarzyszeń Prawniczych, Związkiem Przedsiębiorców i Pracodawców, Polską Radą Biznesu, Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Panoptikon, Fundacją Court Watch Polska, Fundacją Ordo Iuris oraz Fundacją Państwo Obywatelskie. Ponadto projekt został przedstawiony do zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Naczelną Sąd Administracyjny, Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt został przedstawiony interesariuszom w ramach konsultacji publicznych i opiniowania pismem z dnia 2 października 2020 r., w którym wyznaczono 14-dniowy termin na zajęcie stanowiska. Etap ten ostatecznie zakończył się w dniu 19 lutego 2021 r. wraz z nadesłaniem opinii Rady Legislacyjnej. Spowodowało to konieczność przesunięcia pierwotnie założonego terminu przyjęcia projektu przez Radę Ministrów.

Szczegółowe odniesienie do zgłoszonych uwag przedstawia Raport z konsultacji publicznych i opiniowania.”

na zmianie skutku złożenia wniosku o zawezwanie do próby ugodowej z przerwania biegu terminu przedawnienia objętych nim roszczeń, na skutek w postaci jedynie zawieszenia biegu terminu przedawnienia na czas trwania postępowania pojednawczego.

- (13) Powyższe oznacza, że mamy do czynienia z nowym projektem, w zakresie zmian w przepisach dotyczących przedawnienia roszczeń, który nie był poddany żadnym konsultacjom i co więcej, pozbawiony jest pełnego uzasadnienia, bowiem uzasadnienie Projektu w obecnym kształcie odnosi się zasadniczo do zmiany, zgodnie z którą do art. 123 § 1 K.c. miał zostać dodany pkt 4), w brzmieniu „przez pierwsze zawezwanie do próby ugodowej”.
- (14) Co zatem skłoniło Wnioskodawcę do dokonania tak daleko idącej zmiany, oderwanej od dotychczasowego projektu? Otóż, w Raporcie, w kolumnie „Stanowisko projektodawcy” (str. 7 i 8) Legislador odnotował w kontekście uwag zgłoszonych przez Sąd Najwyższy: *„Uwaga uwzględniona. Argumentacja przedstawiona przez SN doprowadziła do zmiany projektu tak, aby wszczęcie postępowania mediacyjnego bądź postępowania polubownego, na skutek wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, skutkowało zawieszeniem biegu terminu przedawnienia, a nie jego przerwaniem.”*
- (15) Problem polega jednak na tym, że w uwagach SN do ówczesnego projektu nie sposób odnaleźć tej argumentacji. SN w całej swojej opinii tylko raz wspomniał o skutku w postaci zawieszenia postępowania i było to wyłącznie w kontekście postępowania mediacyjnego, a nie postępowania pojednawczego. Cały ten fragment wypowiedzi SN brzmi następująco: *„W doktrynie zwraca się jednak uwagę, że przerwanie biegu przedawnienia przez wszczęcie mediacji nie wpływa pozytywnie na jej atrakcyjność z perspektywy dłużnika; zdając sobie sprawę z tej konsekwencji może on nie być zainteresowany wzięciem w niej udziału. Wskazywano w związku z tym, że w celu wyeliminowania niebezpieczeństwa upływu okresu przedawnienia w trakcie mediacji [wyróżnienie M.O.] wystarczające jest, aby jej wszczęcie powodowało zawieszenie, a nie przerwanie biegu przedawnienia (postulat taki zgłaszali P. Sobolewski w: Kodeks cywilny. Komentarz, red. K. Osajda, wyd. 26, Legalis 2020, nb. 93 do art. 123, a także B. Kordasiewicz, w: System PrPryw, t. 2, 2008, Nb 161c, s. 666).”*

- (16) Z powyższego wynika, że doszło do naruszenia art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) i § 4 uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), bowiem obecny Projekt (druk 1344), w zakresie zmian w przepisach o przedawnieniu roszczeń, nie został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej i nie został poddany konsultacjom.
- (17) Obecny Projekt, w zakresie w jakim dotyczy nowelizacji art. 121 K.c., jest znacznie radykalniejszy aniżeli wcześniejszy projekt, który przewidywał dodanie pkt 4 do art. 123 § 1 K.c. A wskazać należy, że większość konsultujących negatywnie zaopiniowała projektowaną wcześniejszą zmianę art. 123 § 1 K.c. (przez dodanie pkt 4) i ograniczenie skuteczności wniosku o zawezwanie do próby ugodowej w zakresie przerwania biegu terminu przedawnienia tylko do pierwszego zawezwania. Należałoby się zatem spodziewać, że do obecnego Projektu interesariusze odnieśliby się znacznie krytyczniej, gdyby przedłożono im go do skonsultowania.
- (18) W całej tej manipulacji z powołaniem się na rzekomą argumentację SN Legislators poszedł jednak jeszcze dalej, bowiem nie uwzględniając uwag wszystkich negatywnie opiniujących ówczesną propozycję zmiany art. 123 § 1 K.c. (przez dodanie pkt 4 w brzmieniu „przez pierwsze zawezwanie do próby ugodowej”), wskazał, że nie może on (tj. Projektodawca) uwzględnić tych negatywnych uwag *„na skutek uwzględnienia uwag Sądu Najwyższego. Podzielono sugestię, aby obie ww. instytucje polubownego załatwienia sporu skutkowały jedynie zawieszeniem biegu terminu przedawnienia do czasu zakończenia postępowania mediacyjnego bądź pojednawczego.”*
- (19) Nieistniejącym argumentem odparto zatem argumenty podmiotów krytykujących ograniczenia w skuteczności wniosków o zawezwanie do próby ugodowej.
- (20) Powyższe zamieszanie spowodowane radykalną zmianą Projektu i pozbawieniem go w ten sposób spójności (w opiniowanym zakresie) z jego uzasadnieniem i Raportem,

przyniosło już pierwsze „owoce”. Otóż, podczas pierwszego czytania Projektu, na 35 posiedzeniu Sejmu, w dniu 22 lipca 2021 roku, w ramach dyskusji nad nim, dwóch posłów (na pięciu zabierających głos) wypowiadało się wyłącznie o ówczesnym projekcie (przewidującym dodanie pkt 4 do art. 123 § 1 K.c. w brzmieniu „przez pierwsze zawezwanie do próby ugodowej”), nie będąc świadomymi, że kształt procedowanego Projektu jest zupełnie inny! Trzeci poseł mówił na tyle ogólnie, że trudno rozstrzygnąć, który z projektów komentował. A tylko dwóch posłów odniosło się do właściwego Projektu, komentując propozycję zawieszania biegu terminu przedawnienia przez czas trwania mediacji i postępowania pojednawczego. Zadano też jedno pytanie, któremu podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, przedstawiająca uzasadnienie Projektu, nie próbowała nawet sprostać i którego sensu nie sposób też zrozumieć, czytając stenogram posiedzenia. Powyższe „omyłki” nie zostały sprostowane. Projekt skierowano do prac w Komisji Nadzwyczajnej.

- (21) W związku z powyższym wskazać należy, że nie jest znane *ratio legis* Projektu (w opiniowanym zakresie), a na skutek jego radykalnych zmian w toku procesu legislacyjnego i braku korespondującego z nimi uzasadnienia Sejm procedujący Projekt stracił rachubę, jaki jest jego rzeczywisty kształt.

II. Analiza zgodności Projektu z rozwiązaniami wypracowanymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego

- (22) Pomimo „mankamentów” Projektu i naruszeń zasad procesu legislacyjnego odnieść się należy do jego założeń, bowiem Projekt ten jest procedowany.

§ 1. Poglądy SN dotyczące skutków zawezwania do próby ugodowej

- (23) W orzecznictwie sądów powszechnych kwestia skutków, jakie wywołują wnoszone wnioski o zawezwania do prób ugodowych (pierwsze i kolejne), jest obecna od wielu

lat. Stopniowo wypracowane zostało orzecznictwo, które przybierając postać linii orzeczniczych, doprecyzowuje kodeksowe zapisy i ugruntowuje ich wiodące interpretacje. Wskazać jednak należy, że stanowiska w orzecznictwie dotyczące skutku zawezwania do próby ugodowej nie oscylowały nigdy na osi „przerwanie” a „zawieszenie biegu terminu przedawnienia”, lecz na osi „przerwanie biegu terminu przedawnienia jedynie przez pierwsze zawezwanie” a „przerywanie biegu terminu przedawnienia przez każde zawezwanie do próby ugodowej”. Jest to pewne uogólnienie, bowiem jest jeszcze kwestia oceny, czy wniosek o zawezwanie do próby ugodowej nie stanowi nadużycia prawa procesowego, ale w kontekście wiodących linii orzeczniczych zagadnienie to schodzi na dalszy plan.

(24) W analizowanej kwestii wyodrębnić można trzy stanowiska.

(25) Pierwszy pogląd, dopuszcza możliwość wielokrotnego korzystania z instytucji zawezwania do próby ugodowej, skutkującej każdorazowym przerwaniem biegu terminu przedawnienia, przy jednoczesnym niezaspokajaniu uprawnionego przez zawarcie ugody. Zatem pogląd ten kwalifikuje każde zawezwanie do próby ugodowej jako podjęcie czynności zmierzającej do dochodzenia roszczenia (postanowienie SN z dnia 11 kwietnia 2007 roku, II CSK 612/07, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2013 roku, I ACa 74/13).

(26) Drugi pogląd, przeciwny pierwszemu, akcentuje, że nie jest prawnie dopuszczalne przerywanie biegu terminu przedawnienia w nieskończoność przy pomocy kolejnych wniosków o zawezwanie do próby ugodowej. Prowadziłoby to bowiem do zaprzeczenia sensu instytucji przedawnienia roszczenia przez wielokrotne jednostronne czynności wierzyciela w postaci wniosków o zawezwanie do próby ugodowej (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2014 roku, sygn. akt: I ACa 12/14).

(27) Trzeci pogląd jest stanowiskiem pośrednim, zgodnie z którym, co do zasady, drugie i kolejne zawezwanie do próby ugodowej jest czynnością przerywającą bieg

przedawnienia, z tym jednak zastrzeżeniem, że musi spełniać przesłankę przedsięwzięcia jej bezpośrednio w celu określonym w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. i nie może stanowić nadużycia prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c. (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2017 roku, sygn. akt: VCSK 204/16, z dnia 28 stycznia 2016 roku, sygn. akt: III CSK 50/15, z dnia 19 lutego 2016 roku, sygn. akt: VCSK 365/15, oraz z dnia 15 listopada 2019 roku, sygn. akt: VCSK 348/18, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 lutego 2015 roku, sygn. akt: I ACa 649/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2014 roku, sygn. akt: I ACa 1194/13).

(28) Obecnie, jako dominujący należy wskazać pogląd trzeci. Zauważyć przy tym należy, że w orzecznictwie nie poddaje się w wątpliwość fakt, iż właściwym skutkiem zawezwania do próby ugodowej jest przerwanie biegu terminu przedawnienia, a nie jego zawieszenie.

(29) Powyższe poglądy wskazują, że nie ma wątpliwości co do faktu, iż przynajmniej pierwsze zawezwanie do próby ugodowej powinno skutkować przerwaniem biegu terminu przedawnienia (o ile przedsięwzięte było w celu dochodzenia roszczenia oraz nie stanowiło nadużycia prawa w rozumieniu art. 5 K.c.). Zatem, skutek ten jako efekt pierwszego zawezwania nie budzi zasadniczo wątpliwości, co wskazuje, że zmiany przyjęte w Projekcie w zakresie art. 121 K.c. uznać należy za zbyt daleko idące.

(30) Gwoli ścisłości, należy w tym miejscu zaznaczyć, że istnieje jeszcze czwarta koncepcja, zgodnie z którą złożenie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej wyłącznie w celu przerwania biegu terminu przedawnienia stanowi nadużycie prawa procesowego (art. 3 K.p.c.) jako czynność sprzeczna z dobrymi obyczajami (wyrok SN z dnia 27 lipca 2018 roku, sygn. akt: VCSK 384/17, OSP 2019, Nr 6, poz. 56 z glosą F. Zedlera). Zauważyć jednak należy, iż jest ona niepopularna, głównie ze względu na fakt braku wyraźnej podstawy prawnej do odrzucenia wniosku o zawezwanie do próby ugodowej przez sądy rejonowe. Zgodnie z tą koncepcją, możliwe byłoby uznanie, iż nawet pierwsze zawezwanie do próby ugodowej nie prowadzi do przerwania biegu terminu przedawnienia, jeżeli nie zmierza do zawarcia ugody.

(31) Z pewnością koncepcja ta jest bardziej godną rozważenia przez Legislatora, aniżeli radykalna zmiana skutku wystąpienia z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej, z przerwania na zawieszenie biegu terminu przedawnienia, która to nie była dotychczas rozważana w orzecznictwie. Procedowana Nowelizacja zakłada bowiem, że wszystkich wierzycieli należy traktować podejrzliwie i dla pewności, należy zupełnie wyeliminować możliwość przerwania biegu terminu przedawnienia, pomimo iż są przypadki, w których skutek ten jest pożądanym i nie stanowi nadużycia prawa, na co opiniujący wskazuje w dalszej części Opinii. Natomiast znowelizowanie przepisów w taki sposób, aby sądy rejonowe mogły badać, czy zawezwanie do próby ugodowej nie stanowi nadużycia prawa, pozwoliłoby, już w postępowaniu pojednawczym rozstrzygać, czy dochodzi do przerwania biegu terminu przedawnienia, czy też nie, o czym świadczyłoby odrzucenie wniosku. Niewątpliwie wpłynęło by to na pewność sytuacji prawnej zarówno wierzycieli jak i dłużników.

(32) Póki co jednak przepisy takie nie istnieją, a po wyroku SN z dnia 27 lipca 2018 roku, V CSK384/17, SN ponownie wypowiedział się w sprawie, uznając tym razem, że badanie, czy doszło do przerwania biegu terminu zasiedzenia ma miejsce nie w postępowaniu pojednawczym, lecz w procesie, w którym dochodzone jest roszczenie objęte wcześniej wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej i jest uruchamiane podniesionym przez dłużnika zarzutem przedawnienia.

(33) Sąd Najwyższy dostrzegając potrzebę usunięcia powyższych rozbieżności, postanowieniem z dnia 16 października 2020 roku, (sygn. akt: IV CSK 107/20, sygn. sprawy wtórnej: IV CSKP 1/21), przedstawił do rozstrzygnięcia przez skład 7 sędziów Sądu Najwyższego następujące zagadnienia prawne: Czy zawezwanie do próby ugodowej może przerwać bieg przedawnienia roszczenia, a jeżeli tak, czy przerwa biegu przedawnienia zależy od tego, czy wierzyciel, mając na względzie zachowanie dłużnika, mógł rozsądnie ocenić, że postępowanie pojednawcze doprowadzi do zawarcia ugody? Czy jeżeli zawezwanie do próby ugodowej spowodowało przeprowadzenie postępowania pojednawczego, w postępowaniu rozpoznawczym

dopuszczalne jest ustalenie, że nie przerwało ono biegu przedawnienia roszczenia?

(34) Rozstrzygająca te zagadnienia uchwała powiększonego składu SN jeszcze nie zapadła, a z pewnością miałyby ona istotny wpływ na stanowisko judykatury co do tego, czy i w jakim zakresie zawezwanie do próby ugodowej przerywa bieg przedawnienia. Dlatego ocenić należy, jako szczególnie niefortunne procedowanie Projektu (w zakresie przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń) przed podjęciem powyższej uchwały przez SN.

§ 2. Nowelizacja z dnia 4 lipca 2019 roku

(35) Z jeszcze jednego względu, abstrahując od samej treści Projektu, zasadne byłoby odłożenie w czasie procedowania rozwiązań mających na celu zmiany w przepisach określających skutki wniesienia wniosku o zawezwanie do próby ugodowej. Otóż, zważyć należy, że trudności wynikające z rozbieżności orzecznictwa w opiniowanym zakresie, stały częściowo u podstaw nowelizacji z dnia 4 lipca 2019 roku, która z dniem 7 listopada 2019 roku dokonała istotnej zmiany w art. 185 K.p.c. W przepisie tym został dodany nowy § 11, zgodnie z którym w wezwaniu należy zwięźle oznaczyć sprawę i przedstawić propozycje ugodowe. Do wezwania niespełniającego tych wymogów przepis art. 130 stosuje się odpowiednio, co oznacza, że brak zwięzłego oznaczenia sprawy lub brak propozycji ugodowych traktowane są jako braki formalne wniosku („wezwania”) podlegające uzupełnieniu zgodnie z art. 130 K.p.c.

(36) W uzasadnieniu projektu nowelizacji z 4 lipca 2019 roku stwierdzono: *„Doświadczenia praktyczne wskazują, że postępowanie pojednawcze bywa często wszczynane nie w celu zawarcia ugody, lecz jedynie w celu przerwania biegu przedawnienia roszczenia. Wymóg, by wniosek o zawezwanie do próby ugodowej zawierał propozycje ugodowe, winien przynajmniej w części zapobiec tego rodzaju nadużyciom, jak również zwiększyć szansę zawarcia ugody, skoro wezwany będzie znać intencję wzywającego. Egzekwowaniu tego obowiązku najlepiej posłuży*

rygor zwrotu wniosku na zasadzie odpowiednio stosowanego art. 130" (druk Sejmu VIII kadencji nr 3137 s. 170).

(37) Nowelizacją z dnia 4 lipca 2019 roku zmieniony został także art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.; dalej jako u.k.s.c.) i od dnia 21 sierpnia 2019 roku opłata od wniosku o zawiadanie do próby ugodowej wynosi piątą część opłaty od pozwu, czyli nawet do 40.000 zł, co jest istotną zmianą, bowiem w poprzednim stanie prawnym opłata stała od takiego wniosku wynosiła maksymalnie 300 zł. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wyrażono nadzieję, że ustalenie opłaty od wniosku o zawiadanie do próby ugodowej na poziomie jednej piątej opłaty od pozwu „wystarczy do zapobieżenia nadużywaniu instytucji wniosku o zawiadanie do próby ugodowej, a jednocześnie nie uczyni postępowania pojednawczego nieosiągalnym dla stron” (druk Sejmu VIII instancji nr 3137 s. 197).

(38) Powyższe zmiany obowiązują jednak stosunkowo krótko i trudno jeszcze ocenić, czy przyczyniły się one do ograniczenia liczby postępowań pojednawczych wszczynanych jedynie dla przerwania biegu terminu przedawnienia. Z tej właśnie przyczyny procedowanie obecnie kolejnych zmian w powyższym zakresie jest niewskazane i powinno zostać wstrzymane do czasu kiedy możliwe będzie dokonanie oceny skuteczności nowelizacji z 4 lipca 2019 roku, w zakresie wyżej wskazanym.

§ 3. Zasiedzenie

(39) Zgodnie z uchwałą SN z dnia 28 czerwca 2006 roku (sygn. akt: III CZP 42/06) „zawiadanie posiadacza nieruchomości do próby ugodowej na podstawie art. 184 i nast. K.p.c. w sprawie wydania nieruchomości przerywa bieg terminu zasiedzenia (art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 K.c.)”. Jak stanowi bowiem art. 175 K.c., do biegu zasiedzenia stosuje się odpowiednio przepisy o biegu przedawnienia roszczeń. Zdaje się, że ten fakt

umknął Legisladorowi. Z roszczeniem o wydanie nieruchomości można wystąpić dopiero wtedy, gdy zostaną usunięte z obrotu prawnego decyzje lub umowy skutkujące nabyciem prawa własności przez osoby trzecie. W związku z faktem, iż postępowania te trwają często latami, podmiot któremu przysługuje roszczenie wydania nieruchomości dysponuje narzędziem w postaci zawezwania do próby ugodowej, które może skutecznie przerwać bieg terminu zasiedzenia.

(40)W kontekście powyższego, przyjęcie Projektu w zakresie nowelizacji art. 121 K.c. oznacza przyzwolenie na przedawnianie się roszczeń o wydanie nieruchomości również tych wszystkich podmiotów, które podjęły lub podejmą starania w celu usunięcia blokujących ich dalsze działania decyzji i umów (skutkujących nabyciem prawa własności przez osoby trzecie), ale ze względu na przedłużanie się tych postępowań przekroczą, bez własnej winy, terminy zasiedzenia. Zawieszenie biegu terminów zasiedzenia na czas trwania postępowanie pojednawczego stanowi bowiem ich iluzoryczne wydłużenie.

(41)Brak możliwości skutecznego przerywania biegu terminu zasiedzenia w drodze zawezwania do próby ugodowej, skutkujący trwałą niemożnością domagania się wydania nieruchomości, z której posiadania podmiot został niesłusznie wyzuty, jest skutkiem trudnym do zaakceptowania w państwie prawa.

III. Podsumowanie

(42)W omawianym Projekcie przewidziano rozwiązania w zakresie przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń, które z całą pewnością można określić jako sprzeczne z utrwalonymi liniami orzecznictwymi. Legislador w uzasadnieniu Projektu, które nie jest spójne z samym Projektem (podobnie jak Raport), wskazał, iż *„projektowana zmiana niewątpliwie wyeliminuje praktykę składania przez wierzycieli wniosku o zawezwanie do próby ugodowej jedynie w celu przerywania biegu terminu przedawnienia, co w*

konsekwencji ograniczy liczbę spraw wpływających do sądów rejonowych z tego tytułu". Wnioskowanie to nie wydaje się uzasadnione (zwłaszcza, że nie zostało poparte żadnymi danymi), bowiem spodziewać się raczej należy, jako konsekwencji wejścia w życie Nowelizacji, istotnego ograniczenia popularności instytucji zawezwania do próby ugodowej, gdyż przez ograniczenie skutku, jaki wywołuje (tj. jedynie zawieszenie biegu terminu przedawnienia), straci na atrakcyjności, czemu sprzyjać będzie stosunkowo wysoka opłata od wniosku wynosząca 1/5 opłaty od pozwu.

(43) Bardzo negatywnie ocenić należy fakt przeprowadzenia konsultacji jedynie pierwotnego, zupełnie odmiennego projektu. W rezultacie zaproponowane rozwiązanie pozostaje nieocenione przez interesariuszy i może przynieść nieprzewidziane konsekwencje, jak chociażby wskazany brak możliwości przerwania biegu terminu zasiedzenia, o którym w Nowelizacji zupełnie się nie wspomina.

(44) Niepożądane jest również dokonywanie kolejnych zmian w Kodeksie cywilnym w sytuacji gdy nie została oceniona skuteczność nowelizacji z dnia 4 lipca 2019 roku, która dotyczyła również instytucji zawezwania do próby ugodowej. Ponadto, wskazane byłoby poczekanie na uchwałę Sądu Najwyższego, która wysoce prawdopodobnie wyznaczy kierunek przyszłemu orzecznictwu w omawianym zakresie.

IV. Konkluzje

- I. Po przeanalizowaniu projektowanych zmian przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń, należy ocenić je jako pochopne, nieuzasadnione oraz niepoparte żadnymi istotnymi głosami praktyków i doktryny. Wprowadzają one rozwiązania dalekie (a nawet można by rzecz obce) stanowiskom wyrażonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

- II. Co więcej, projektowane przepisy, poprzez ich radykalną zmianę już po zakończeniu procesu konsultacji, zostały oderwane od uzasadnienia Projektu, a w szczególności od Raportu. W tym kontekście, dodatkowo, Projektodawca dopuścił się manipulacji argumentacją Sądu Najwyższego w celu zupełnie nieuprawnionego uzasadnienia swoich zmian projektowych, co zasługuje na szczególną krytykę.

Opinię sporządził
adw. Maciej Obrębski

Z poważaniem

DYREKTOR
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej

[Signature]
adw. Doroła Kulińska