



Minister Sprawiedliwości

Warszawa, dnia 27 marca 2012 r.

DPrC-4190-1/12
dot. BPS/KU-034/62-1/12

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W związku z pismem nr BPS/KU-034/62-1/12, zawierającym prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 62)*, uprzejmie przedstawiam następującą odpowiedź.

I. Proponowana nowelizacja ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, ma na celu realizację postulatów zawartych w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt S 5/09 (OTK-A-2009/7/121).

W uzasadnieniu powołanego postanowienia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wątpliwości – z konstytucyjnego punktu widzenia – budzi art. 401 pkt 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) naruszenia przez sąd Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.). Podniósł również, że uregulowanie wznowienia

postępowania w tej sytuacji jest konieczne ze względu na dyspozycję wynikającą z art. 9 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt S 5/09, Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania, o których mowa w art. 401¹ k.p.c. Intencja postanowienia sygnalizacyjnego w tym zakresie wydaje się sprowadzać do tego, ażeby stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, który stanowił podstawę prawną orzeczenia sądu pierwszej i drugiej instancji, umożliwiło sądowi drugiej instancji przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi pierwszej instancji. Trybunał Konstytucyjny zasugerował, że osiągnięcie takiego stanu rzeczy jest możliwe poprzez przyjęcie, że właściwym do wznowienia postępowania na podstawie określonej w art. 401¹ k.p.c. byłby sąd pierwszej instancji, względnie umożliwienie sądowi drugiej instancji, orzekającemu we wznowionym postępowaniu, uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpoznania sprawy od początku wymagać może konstytucyjny standard rozpoznania sprawy przez sąd właściwy oraz zagwarantowanie prawa do zaskarżania orzeczeń.

II. Z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie wynika obowiązek państw sygnatariuszy Konwencji wprowadzenia do krajowego porządku prawnego rozwiązania polegającego na możliwości wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania cywilnego w razie stwierdzenia przez ETPCz, że w toku tego postępowania doszło do naruszenia Konwencji (por. np. orzeczenie Trybunału z dnia 8 czerwca 2003 r., *Isidore Lyons i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 15227/03; szczegółowo P. Grzegorzczak: Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym. *Przegląd Sądowy* 2006, nr 6, s. 26 i n.; tenże: Stabilność orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych,

w: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 206 i n.).

Należy też zauważyć, że jakkolwiek w uzasadnieniu projektu jest mowa wyłącznie o wznowieniu postępowania w związku z wyrokiem ETPCz, to proponowany art. 401² k.p.c. stanowi w istocie zgodę na jednoczesne wprowadzenie możliwości wznowienia postępowania cywilnego w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W uzasadnieniu projektu kwestia ta została jednak pominięta. Tymczasem obydwie zagadnienia należy traktować rozłącznie. Dotychczasowe orzecznictwo TSUE nie dostarcza argumentów przemawiających za przyjęciem, że na państwach członkowskich Unii Europejskiej spoczywa obowiązek wznowiania postępowań cywilnych w związku z dokonaniem nieprawidłowej wykładni prawa unijnego przez sąd krajowy (por. np. wyrok ETS z dnia 21 czerwca 1999 r., 126/97, *Eco Swiss*, Zb. Orz. 1999, s. I-3095 i z dnia 16 marca 2006 r., C-234/04, *Rosmarie Kapferer przeciwko Schlanke & Schick GmbH*, Zb. Orz. 2006, I-2585; por. P. Grzegorzczak, Wznowienie postępowania cywilnego wskutek sprzeczności wykładni przyjętej przez sąd krajowy z wykładnią Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. *Radca Prawny* 2010, nr 5, s. 73 i n.; zob. też P. Grzegorzczak, Stabilność orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych (w:) Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego. Serock k. Warszawy 24-26 września 2009 r., red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 187 i n.). Brak takiego obowiązku wypływającego z prawa unijnego potwierdził również Sąd Najwyższy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., I UZ 64/09, OSNP 2011, nr 13–14, poz. 194).

Ewentualne wprowadzenie rozwiązania zaproponowanego w projekcie nie tylko stanowiłoby podważenie instytucji prawomocności orzeczeń jako gwarancji pewności sytuacji prawnej zainteresowanych podmiotów, ale skutkowałoby także naruszeniem praw tych podmiotów, a przede wszystkim przeciwnika strony, która

wniosła skargę do ETPCz, nieuczestniczącego w postępowaniu przed Trybunałem i niemogącego bronić swych praw. Uzasadnienie opiniowanego projektu przemilcza problem ochrony praw osoby będącej drugą stroną postępowania zakończonych prawomocnym wyrokiem w sytuacji, w której ETPCz uwzględni skargę złożoną na podstawie 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284). Osoba ta powinna korzystać z ochrony, jaką daje jej gwarantowana na poziomie konstytucyjnym prawomocność orzeczenia sądowego (art. 45 ust. 1 Konstytucji; por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108 i z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK 2008, nr 3, poz. 39). Między innymi ze względu na potrzebę zabezpieczenia sytuacji prawnej drugiej strony postępowania państwa członkowskie Rady Europy są zdecydowanie bardziej wstrzeźliwe, gdy chodzi o dopuszczalność wznowienia postępowania cywilnego w związku z wyrokiem ETPCz, aniżeli postępowania karnego lub administracyjnego (sądowoadministracyjnego).

Trzeba także mieć na względzie interes osób trzecich, które mogły ukształtować swoją sytuację działając na podstawie i w zaufaniu do prawomocnego orzeczenia (zob. T. Ereciński. Kilka uwag o wznowieniu postępowania cywilnego w następstwie orzeczenia ETPCz lub Trybunału Konstytucyjnego, w: Dialog między sądami i trybunałami, red. L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L. K. Paprzycki, Warszawa 2010, s. 63–66). Znamienne jest w tej mierze stanowisko wyrażone przez sędziego ETPCz z ramienia Rzeczypospolitej Polskiej L. Garlickiego, który wskazał (słusznie), że w sprawach cywilnych zmiana faktycznej lub prawnej sytuacji skarżącego, nawet jeżeli doszło do naruszenia Konwencji, prowadzi z reguły do jednoczesnej zmiany sytuacji innych podmiotów. Rozstrzygnięcie takie kształtuje zatem także sytuację prawną osób trzecich, które mogą powoływać się na zasadę pewności prawa. Co więcej, nie są one uczestnikami postępowania przed ETPCz, pozbawione są więc możliwości obrony swoich interesów zgodnie z nakazami kontrydiktoryjności i równości broni. Stąd

też – zdaniem L. Garlickiego – w sprawach cywilnych najważniejszym, bo najpełniej akcentującym autonomiczność sfery stosunków prawa prywatnego i zasadę pewności prawa, jest ustanowienie odpowiednich procedur odszkodowawczych na wypadek naruszenia postanowień Konwencji (zob. L. Garlicki. Zakres zobowiązań państwa w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w:) M. Granat (red.), Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski, Warszawa 2007, s. 129–130).

W uzasadnieniu projektu nie zostały również wskazane argumenty celowościowe, które przemawiałyby za – stanowiącym dalsze osłabienie stabilności prawomocnych orzeczeń - przyznaniem wyrokom TSUE pośrednio kasatoryjnego skutku względem prawomocnych wyroków sądów polskich. Należy także nadmienić, że o wznowieniu postępowania w związku z rozstrzygnięciami TSUE nie wspomina Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 sierpnia 2009 r., S 5/09 (OTK–A 2009, nr 7, poz. 121), którego realizację ma stanowić projektowana nowelizacja. Zagadnienie wznowienia postępowania w związku z wyrokiem TSUE, ze względu na nieporównywalnie szersze spektrum możliwych sytuacji prawnych, zróżnicowany charakter wyroków TSUE oraz zdecydowanie dalej idące konsekwencje prawne takiego rozwiązania (nie tylko dla jednostek, lecz także Skarbu Państwa) nie może być traktowane na równi z kwestią ponownego rozpoznania sprawy w związku z wyrokiem ETPCz. Opiniowany projekt stanowi w tym zakresie rozwiązanie niemające merytorycznego oparcia.

Należy dodatkowo podkreślić, że prawomocność orzeczeń sądowych jest jedną z najistotniejszych wartości systemu prawnego, w związku z czym wszelkie odstępstwa od niej muszą być oceniane z najwyższą rozwagą i przyjmowane tylko wtedy, gdy jest to bezwzględnie konieczne. W rozważanym wypadku takiej konieczności nie ma, przeciwnie, występują argumenty, które przemawiają za niedokonywaniem zmian w tym kierunku. Przede wszystkim, ewentualne sankcje z tytułu uchybienia postanowieniom Konwencji, jeżeli wyrok sądu polskiego

uzyskał walor prawomocności, powinny – zgodnie z aksjologią Konwencji – obciążać państwo dopuszczające się naruszenia prawa międzynarodowego, nie zaś stronę przeciwną wobec strony składającej skargę na podstawie postanowień Konwencji. Wbrew temu założeniu opiniowany projekt zakłada, że koszty uchybienia postanowieniom Konwencji przez sąd polski ponosić będzie w istocie druga strona postępowania, która miała pełne prawo do tego, aby ukształtować swoją sytuację prawną w zaufaniu do prawomocnego orzeczenia sądu polskiego. Ochrona tego zaufania stanowi jeden z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zważywszy, że uwzględnienie skargi przez ETPCz łączy się z reguły z przyznaniem słusznego zadośćuczynienia (art. 41 Konwencji), a wznowienie postępowania na poziomie krajowym może prowadzić do konieczności zwrotu w całości świadczenia uzyskanego uprzednio przez przeciwnika strony, której skarga została uwzględniona przez ETPCz, konstrukcja taka nie gwarantuje również właściwej symetrii praw i obowiązków stron postępowania cywilnego i może rodzić zastrzeżenia pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od tego podnieść trzeba, że projektowane rozwiązanie prowadzić będzie do istotnej niespójności w związku z tym, że prawo polskie, z zastrzeżeniem skargi kasacyjnej i obowiązujących podstaw wznowienia postępowania, nie zezwala na podważenie prawomocnego orzeczenia w sprawie cywilnej z tego powodu, że przyjęta przez sąd wykładnia prawa prowadzi do rezultatów sprzecznych z postanowieniami Konstytucji. Projektowane przepisy, wprowadzając szczególną podstawę wznowienia na wypadek sprzeczności prawomocnego wyroku z gwarancjami wynikającymi z Konwencji, wprowadzają zatem rozwiązanie dalej idące, aniżeli przewidywane przez porządek prawny w przypadku sprzeczności prawomocnego orzeczenia sądu z postanowieniami Konstytucji. Biorąc pod uwagę okoliczność, że Konstytucja zajmuje w ramach krajowego porządku prawnego pozycję nadrzędną względem postanowień Konwencji (art. 8 ust. 1 Konstytucji),

rozwiązanie to nie może być uznane za właściwe.

Ponadto, na co również nie zwrócono uwagi w uzasadnieniu projektu, projektowane rozwiązania skutkować będą przyznaniem ETPCz w sposób pośredni kompetencji do obezwładniania prawomocnych orzeczeń sądów polskich, pomimo braku wyraźnej podstawy konwencyjnej lub celowościowej. Jak wskazano wyżej, z postanowień Konwencji nie wynika ogólny obowiązek wprowadzenia do prawa krajowego rozwiązania polegającego na wznawianiu prawomocnie zakończonego postępowania cywilnego w razie stwierdzenia przez ETPCz naruszenia postanowień Konwencji. Powołane w uzasadnieniu projektu rozstrzygnięcia ETPCz w sprawach *Lungoci przeciwko Rumunii*, *Yanakiw przeciwko Bułgarii* i *Paykar Yev Haghtanak Ltd przeciwko Armenii* są nieadekwatne, dlatego że dotyczą państw, które już przed wydaniem cytowanych wyroków wprowadziły do swojego porządku prawnego możliwość ponownego rozpoznania sprawy wskutek wyroku ETPCz, na co zresztą wyraźnie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny. Natomiast stwierdzenie naruszenia prawa do rzetelnego procesu w aspekcie prawa do bezstronnego sądu (zob. wyrok ETPCz w sprawie *San Leonard Band Club v. Malta*, no. 77562/01, ECHR 2004-IX) może już *de lege lata* – w zależności od okoliczności sprawy – zostać zakwalifikowane jako jedna z ustawowych podstaw wznowienia postępowania (art. 401 pkt 1, art. 401 pkt 2 i art. 403 § 1 pkt 2 k.p.c.).

Należy też wskazać, że powyższa kwestia stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 listopada 2010 r. (III CZP 16/10, OSNC 2011, nr 4, poz. 38). Sąd Najwyższy podkreślił, że ostateczny wyrok ETPCz, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego. W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy szeroko omówił przedmiotowe zagadnienie, przytaczając liczne argumenty, które w całości należy

podzielić.

W związku z przytoczonymi wyżej argumentami należy opowiedzieć się przeciwko projektowanym zmianom, polegającym na dodaniu w k.p.c. art. 401² (art. 1 pkt 2 projektu) oraz – związanym z tym – zmianom art. 399 § 2 (art. 1 pkt 1 projektu) i art. 416 § 2 (art. 1 pkt 5 projektu).

III. Niezasadna jest propozycja zmiany art. 412 k.p.c., polegająca na dodaniu § 3¹ (art. 1 pkt 4 lit. a projektu), zmierzająca do tego, aby w sytuacji, w której zastosowanie ma podstawa wznowienia określona w art. 401¹ k.p.c., a sądem właściwym do wznowienia postępowania jest sąd, który orzekał w sprawie w drugiej instancji (art. 405 zd. pierwsze k.p.c.), to sąd ten – jeżeli zaskarżono również orzeczenie sądu pierwszej instancji – ograniczałby się jedynie do rozstrzygnięcia o dopuszczalności wznowienia, natomiast merytoryczne załatwienie sprawy przekazywał sądowi pierwszej instancji.

Należy także opowiedzieć się przeciwko nowelizacji art. 412 § 4 k.p.c. (art. 1 pkt 4 lit. b projektu) zmierzającej do tego, aby w przypadku, gdy zastosowanie ma podstawa wznowienia określona w art. 401¹ k.p.c., a sądem właściwym do wznowienia postępowania jest Sąd Najwyższy, to sąd ten, – jeżeli zaskarżono również orzeczenie sądu pierwszej instancji – orzekając o dopuszczalności wznowienia przekazywał merytoryczne załatwienie sprawy sądowi pierwszej instancji.

U podstaw przedstawionych propozycji leży założenie, że szczególny charakter podstawy wznowienia określonej w art. 401¹ k.p.c. ma uzasadniać potrzebę takiego (odmiennego) uregulowania postępowania wywołanego skargą o wznowienie postępowania, aby postępowanie prowadzone było w sprawie „od początku”, ponieważ wcześniej prowadzone było „w oparciu” o przepis (przepisy) niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Należy jednak wskazać, że nie istnieje potrzeba, aby w razie zaskarżenia orzeczenia także sądu pierwszej instancji, sąd rozstrzygający o dopuszczalności wznowienia był zobowiązany do przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji.


W razie zastosowania zakwestionowanego przepisu zarówno przez sąd pierwszej, jak i drugiej instancji (i ewentualnie Sąd Najwyższy), o tym, kiedy należy uchylić wyrok i przekazać sprawę do rozpoznania sądowi pierwszej instancji, decydują regulacje, które określają sposób postępowania sądu drugiej instancji rozpoznającego apelację (art. 386 w zw. z art. 412 § 2 k.p.c.). Nie ma potrzeby, aby zawsze przewidywać uchylenie zaskarżonego prawomocnego wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji, gdy podstawę wznowienia stanowi art. 401¹ k.p.c. Postać orzeczenia sądu wydawanego wskutek zasadnej skargi o wznowienie postępowania musi odpowiadać rozstrzygnięciu, które wydałby sąd na wznowionym etapie postępowania w sprawie. *De lege lata*, jeżeli w toku postępowania przed sądem drugiej instancji przepis prawny zastosowany przez sąd pierwszej instancji traci moc obowiązującą wskutek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny jego niekonstytucyjności, sąd drugiej instancji nie uchyla wyroku sądu pierwszej instancji (z zastrzeżeniem ustawowych podstaw uchylenia – art. 386 k.p.c.), lecz wydaje orzeczenie merytoryczne opierając się na zmienionym stanie normatywnym. Reguły tej projekt nie zmienia. Nie ma zatem podstaw, aby to samo zagadnienie odmiennie regulować w razie wznowienia postępowania wskutek stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu już po wydaniu prawomocnego wyroku, jeżeli niekonstytucyjna regulacja była stosowana także przez sąd pierwszej instancji. Odmiennie ujęcie tego zagadnienia prowadziłoby do systemowej niespójności.

Inną kwestią jest to, że proponowane rozwiązanie niweczyłoby walory systemu apelacji pełnej (*cum beneficio novorum*) w kontekście zasady ekonomii postępowania i przyczyniałoby się do jego przewlekłości. Stoi tym samym w opozycji do starań Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzających do przyśpieszenia toku postępowania w sprawach cywilnych. W modelu apelacji pełnej zawsze może zdarzyć się tak, że określony zespół norm prawnych jest stosowany tylko przez sąd drugiej instancji, a tym samym – z zastrzeżeniem kontroli kasacyjnej – nie jest już weryfikowany w toku instancji. Sytuacja taka należy do istoty modelu apelacji

pełnej, który jest w pełni akceptowany przez Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK–A 2003, nr 3, poz. 20). Tak samo dzieje się wówczas, gdy sąd drugiej instancji, jako właściwy do wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c., uwzględnia stan prawny ukształtowany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, zmieniając swoje uprzednie rozstrzygnięcie lub utrzymując je w mocy. Korygowanie tego modelu przez wprowadzenie nakazu uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji tylko z tego powodu, że niekonstytucyjna regulacja była stosowana także w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, nie jest usprawiedliwione merytorycznymi racjami (por. T. Ereciński. Kilka uwag o wznowieniu postępowania cywilnego w następstwie orzeczenia ETPCz lub Trybunału Konstytucyjnego (w:) L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki (red.), Dialog między sadami i trybunałami, Warszawa 2010, s. 68–69).

IV. Z przedstawionych wyżej względów rozwiązania zaproponowane w *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 62)* należy ocenić negatywnie.

Z pozdrowieniami

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Grzegorz Wątejko
PODSEKRETAŃZ STANU