



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 20/05/2020

IV.510.15.2020.MC

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

sygn. akt SK 38/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich
– przystąpienie do postępowania

W związku z doręczeniem w dniu 21 kwietnia 2020 r. zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa

T z siedzibą w T, na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t. jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 627) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 lutego 2017 r. (t. jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.), w zakresie, w jakim uniemożliwiał wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie, na podstawie art. 64 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wnoszę o łączne rozpoznanie sprawy niniejszej z pozostającą w toku sprawą o sygn. akt SK 92/19, ze względu na tożsamość przedmiotu kontroli.

UZASADNIENIE

I. Zagadnienia formalne

1. Stan faktyczny sprawy, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną

Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 24 listopada 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 11/15, stwierdzającym niekonstytucyjność przepisów dotyczących ryczałtu za nocleg dla kierowców w transporcie międzynarodowym, Skarżący usiłował wznowić postępowanie zakończone niekorzystnym dla niego wyrokiem Sądu Okręgowego w K z maja 2010 r., sygn. , opartym na przepisach uznanych za niezgodne z Konstytucją. Orzecznictwo Sądu Najwyższego uznaje dopuszczalność wznowienia postępowania właśnie po tym konkretnym wyroku TK (postanowienie SN z 18 stycznia 2017 r., sygn. I Pz 16/17; postanowienie SN z 28 listopada 2017 r., sygn. III Pz 11/17). Skarga o wznowienie, mimo że wniesiona w trzymiesięcznym terminie liczonym - zgodnie z art. 407 § 2 k.p.c. - od daty wejścia w życie wyroku TK, została jednak prawomocnie odrzucona postanowieniem Sądu Okręgowego w K z lutego 2017 r., sygn. . W sprawie tej upłynął już bowiem pięcioletni termin z 408 k.p.c., tj. liczony od uprawomocnienia kwestionowanego wyroku i biegnący niezależnie od terminu trzymiesięcznego przewidzianego w art. 407 § 2 k.p.c.

Wprawdzie pięcioletni termin z art. 408 k.p.c. został wydłużony ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 187) do lat 10, niemniej jednak ze względu na treść przepisów przejściowych (art. 2 ustawy nowelizującej), nowa regulacja nie objęła m.in. Skarżącego. W jego sprawie termin na wznowienie upłynął już przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. przed 15 lutego 2017 r., zastosowanie znajdował więc art. 408 k.p.c. w jego pierwotnym brzmieniu.

2. Przedmiot postępowania i wzorce kontroli

Zdaniem Skarżącego, art. 408 k.p.c. jest „niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji” oraz „niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Skarżący zakwestionował również – zakresowo – konstytucyjność art. 406 k.p.c. oraz art. 394 § 1 k.p.c. Zgodnie jednak z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2020 r. (sygn. Ts 209/17) w tej części skardze nie nadano dalszego biegu. Przedmiotem postępowania pozostaje zatem wyłącznie norma wyrażona w art. 408 k.p.c.

Mimo iż w *petitum* skargi art. 408 k.p.c. zakwestionowano w całości, z uzasadnienia zarówno skargi konstytucyjnej, jak i dalszych pism procesowych Skarżącego wyraźnie

wynika, iż przedmiotem konstytucyjnych zastrzeżeń pozostaje wyłącznie określenie terminu prekluzyjnego dla skarg o wznowienie wnoszonych na podstawie art. 401¹ k.p.c., tj. po stwierdzeniu niekonstytucyjności normy prawnej stanowiącej podstawę prawomocnego wyroku. Taki też był stan faktyczny sprawy zakończonej ostatecznym orzeczeniem o prawach Skarżącego, stanowiący kanwę obecnej sprawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe determinuje również przedmiot postępowania w niniejszej sprawie, którym, po pierwsze, powinna pozostawać jedynie norma ograniczająca w czasie możliwość wznowienia postępowania na podstawie określonej w art. 401¹ k.p.c. - a nie wszystkich pozostałych, wymienionych w art. 401 i art. 403 k.p.c. Po drugie zaś, skoro ostateczne orzeczenie zapadło na tle art. 408 k.p.c. w jego poprzednim brzmieniu, to konstytucyjnej kontroli podlega ta właśnie norma - a nie obowiązująca obecnie, o zmodyfikowanej treści. Z tego powodu w przekonaniu Rzecznika przedmiot postępowania winien zostać dodatkowo zawężony także i w ten sposób - tj. do badania normy obowiązującej do 15 lutego 2017 r.; ma to zresztą dodatkowe uzasadnienie merytoryczne, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pisma Rzecznika.

Również wzorce kontroli konstytucyjności zostały przez Skarżącego wskazane prawidłowo. Alternatywne przedstawienie obu relewantnych norm konstytucyjnych, będących źródłem konstytucyjnych podmiotowych praw jednostek, w różnych konfiguracjach, nie wydaje się mieć przesądzającego znaczenia. Kwestionowany przepis powinien więc zostać skonfrontowany zarówno z art. 190 ust. 4 Konstytucji, zapewniającym prawo do sanacji postępowania po wyroku Trybunału stwierdzającym niekonstytucyjność podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia, jak i z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym jednostkom prawo do sądu, tj. do rozstrzygnięcia ich sprawy w sprawiedliwy sposób.

3. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 408 k.p.c. w zaskarżonym zakresie

Problem konstytucyjności przepisów ograniczających w czasie możliwość wznowienia postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie zapadło na podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją, na wokandzie Trybunału staje już po raz czwarty. Dwie pierwsze sprawy, tj. o sygnaturach: SK 52/12 oraz K 33/15, nie zakończyły się jednak orzeczeniem merytorycznym – oba postępowania umorzono, odpowiednio postanowieniami z 21 kwietnia 2015 r. oraz z 5 kwietnia 2017 r. Warto przypomnieć, że umorzenie sprawy K 33/15, wszczętej z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nastąpiło na skutek cofnięcia wniosku. Rzecznik uznał bowiem, że nowelizacja art. 408 k.p.c., dwukrotnie wydłużająca termin na wznowienie postępowania cywilnego - na wszystkich podstawach wymienionych w k.p.c. - rozwiązuje problem konstytucyjny, a poprzednio prezentowane argumenty tracą na aktualności. Co też istotne, w obu postępowaniach, zarówno ze skargi konstytucyjnej w sprawie SK 52/12, jak i z wniosku Rzecznika w sprawie K 33/15 pozostali uczestnicy

tych postępowań zgodnie prezentowali stanowiska o niekonstytucyjności rozwiązania zamykającego możliwość wznowienia na podstawie z art. 401¹ k.p.c. już po upływie zaledwie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia sądu (w sprawie K 33/15: por. stanowisko Prokuratora Generalnego z 28 grudnia 2015 r.; stanowisko Rady Ministrów z 15 lutego 2016 r.; stanowisko Sejmu z 10 marca 2017 r., s. 21-22 dotyczące art. 408 k.p.c. sprzed jego nowelizacji w 2017 r.).

Nie zachodzi zatem negatywna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, która uniemożliwiałaby merytoryczne orzekanie w sprawie niniejszej.

Trzecia ze spraw dotyczących tego samego problemu konstytucyjnego, o sygn. SK 92/19, pozostaje zaś w toku. Jej przedmiot określono w identyczny sposób, jak – ostatecznie – ukształtowano w sprawie niniejszej. Co więcej, stan faktyczny obu spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądu cywilnego (sądu pracy) jest praktycznie taki sam. W obu doszło do odrzucenia przez Sąd Okręgowy w K skargi przedsiębiorcy o wznowienie postępowania cywilnego po tym samym wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 11/15 w przegranej przezeń sprawie z powództwa pracownika

. W obu sprawach, na tle których wniesiono *de facto* identyczne skargi konstytucyjne, wyłączną podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach skarżących (tj. postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie) była regulacja art. 408 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 16 grudnia 2016 r.

Z tego powodu Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny skorzystania z trybu przewidzianego w art. 64 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t. jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393; dalej jako u.o.t.p.t.k.), tj. z możliwości zarządzenia przez Prezesa Trybunału łącznego rozpoznania obu spraw – o co może również wnosić skład orzekający.

II. Analiza konstytucyjności

1. Wznowienie postępowania cywilnego

Uregulowana w art. 399 - 416¹ Kodeksu postępowania cywilnego instytucja wznowienia postępowania umożliwia ponowne rozpoznanie sprawy cywilnej zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądu w tych sytuacjach, gdy w postępowaniu tym doszło do ściśle określonych, kwalifikowanych wad postępowania. Wymienione w art. 401 oraz art. 403 k.p.c. postaci nieważności postępowania oraz tzw. właściwe podstawy restytucyjne niewątpliwie stanowią tak poważne naruszenia konstytucyjnych gwarancji sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej), że uzasadnione staje się przełamanie zasady prawomocności i stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, znajdującej z kolei swoje konstytucyjne umocowanie bezpośrednio w art. 2 Konstytucji - w zasadach demokratycznego państwa prawnego. Wyjątkowy charakter postępowania wznowieniowego wymaga wprowadzenia stosunkowo krótkich terminów na jego zainicjowanie (art. 407 i art. 408 k.p.c.), a także dalszych gwarancji stabilności orzeczeń sądowych (art. 416 § 1 k.p.c.).

W tym samym Dziale k.p.c. ustawodawca zdecydował się uregulować wznowienie postępowania oparte na szczególnej przesłance, jaką jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny „orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie” (art. 401¹ k.p.c.). Obowiązek ten, jak wiadomo, wynika jednak bezpośrednio z samej Konstytucji, której art. 190 ust. 4 stanowi wyraźnie, iż: „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sposób ukształtowania w ustawie zwykłej procesowych warunków skutecznej realizacji tego uprawnienia - na gruncie stanu prawnego obowiązującego do 15 lutego 2017 r. - mógł prowadzić do pozbawienia obywateli realnej możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa do wzruszenia orzeczeń wydanych na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Dotyczyło to przede wszystkim uregulowania długości i mechanizmu obliczania terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania opartej na art. 401¹ k.p.c.

W świetle przepisów procesowych wniesienie skargi o wznowienie postępowania ograniczone jest dwojakimi terminami. Pierwszy z nich, „ruchomy” trzymiesięczny – o charakterze procesowym, zatem przywracalny - liczony jest od dnia dowiedzenia się o podstawie wznowienia (względnie - od daty wejścia w życie wyroku TK, z pewną modyfikacją dotyczącą postępowania międzyinstancyjnego, zob. art. 407 § 1 i § 2 k.p.c.). Drugi z nich, „sztywny”, pięcioletni (według przepisu zaskarżonego, obecnie - dziesięcioletni) - o charakterze materialnoprawnym, zatem nie podlegający przywróceniu - biegnie od daty uprawomocnienia orzeczenia, o czym właśnie stanowi zaskarżony art. 408 k.p.c. Jedynym wyjątkiem, którego reguła z art. 408 k.p.c. nie dotyczy, pozostaje sytuacja, w której strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana - a zatem kwalifikowana postać nieważności postępowania uregulowana w art. 401 pkt 2 k.p.c. W tym przypadku strona ograniczona jest wyłącznie terminem trzymiesięcznym, liczonym od daty dowiedzenia się przez stronę o zapadłym w jej sprawie

orzeczeniu (art. 407 § 1 *in fine* k.p.c.). O ile w tym terminie się zmieści, skargę o wznowienie może więc wnieść w każdym czasie, nawet po kilkunastu czy kilkudziesięciu latach od prawomocnego zakończenia postępowania. Z uwagi na jednoznaczną treść art. 408 k.p.c., wyjątek ten nie dotyczy jednak szczególnego rodzaju skargi o wznowienie, jaką jest skarga oparta o art. 401¹ k.p.c. (art. 416¹ k.p.c.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sposób ukształtowania powyższego środka prawnego w ustawie zwykłej - do czasu jej nowelizacji w lutym 2017 r. - pozostawał w sprzeczności z gwarancjami wyższego rzędu, w sposób nieuprawniony pozbawiając obywateli należnego im prawa.

2. *Wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*

Nie ulega wątpliwości, że w świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale także i Sądu Najwyższego, przewidziana w art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwość domagania się przeprowadzenia ponownego postępowania w sprawie już zakończonej, w której rozstrzygnięcie oparto na normie niekonstytucyjnej, nie ma charakteru li tylko deklaracji czy nienormatywnej dyrektywy programowej, ale stanowi podmiotowe konstytucyjne prawo jednostki (tak m.in. TK w uzasadnieniach: wyroku z dnia 20 maja 2003 r., SK 10/02; wyroku z dnia 9 czerwca 2003 r. SK 5/03; wyroku z dnia 2 marca 2004 r., SK 53/03; postanowienia z dnia 2 marca 2004 r., sygn. S 1/04; wyroku z dnia 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04; wyroku z 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05; postanowienia z dnia 7 sierpnia 2009 r., S 5/09; wyroku z dnia 28 listopada 2006 r., SK 19/05; wyroku z dnia 20 października 2009 r., SK 6/09; wyroku z 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14). Na ustawodawcę nałożono zatem kategoryczny obowiązek efektywnej implementacji treści konstytucyjnych w poszczególnych gałęziach prawa procesowego; procedury przewidziane w ustawie zwykłej muszą być skuteczne. Przepis ten zarazem daje jednostce prawo do przywrócenia w jej sprawie stanu konstytucyjności po obaleniu przez Trybunał legalności prawnej podstawy orzeczenia.

Prawo do sanacji konstytucyjności postępowania jest zarazem swoistą emanacją wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu (tak TK m.in. w wyrokach w sprawach: SK 53/03, SK 1/04 czy SK 21/14), tj. prawa jednostki do rozstrzygnięcia jej sprawy w sposób sprawiedliwy, a zatem na podstawie przepisów pozostających w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Jako że z samego założenia art. 190 ust. 4 Konstytucji przełamuje zasadę stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, jest oczywiste, że „wzgląd na materialną praworządność (sprawiedliwość) uzyskuje prymat nad zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego”. Nie ulega też wątpliwości, że „powaga rzeczy osądzonej powinna chronić te orzeczenia, które odpowiadają wymogom praworządności, a więc, gdy są zgodne z prawdą materialną i prawem” (uzasadnienie wyroku w sprawie SK 10/02; podobnie uzasadnienie wyroku z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01). Konsekwencją

uznania prawa jednostki do sanacji postępowania za element prawa do sądu jest również odniesienie doń pozostałych, także gwarantowanych konstytucyjnie, wymogów przewidzianych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli zatem rozstrzygnięcie oparto o przepis, którego niekonstytucyjność formalnie stwierdzono, jednostce przysługuje: (1) prawo do wszczęcia procedury rewizji wydanego uprzednio orzeczenia, (2) prawo do rzetelnego ukształtowania procedury tej rewizji oraz (3) prawo do wydania w rozsądnym czasie rozstrzygnięcia uwzględniającego pryncypia konstytucyjne (tak m.in. TK w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 1/04). Ponadto „sądowe gwarancje rozpoznania skargi o wznowienie powinny być adekwatne do celu wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji (przywrócenie konstytucyjności, która doznała uszczerbku na skutek istnienia i działania w systemie prawnym normy, którą wyrok Trybunału uznał za niekonstytucyjną)” (z uzasadnienia postanowienia TK w sprawie S 5/09).

W swoim stosunkowo bogatym orzecznictwie na tle art. 190 ust. 4 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też przypominał, że zawarte w końcowej części tego przepisu odesłanie do ustaw zwykłych, które mają uregulować „zasady i tryb” takiego wznowienia, nie daje ustawodawcy *carte blanche* do unormowania kwestii materialnoprawnych i proceduralnych w sposób całkowicie dowolny. W żadnym wypadku nie ma tu mowy o pełnej, nieograniczonej substytucji konstytucyjnej dla ustawodawcy zwykłego. Przeciwnie, owe „zasady i tryb” postępowania muszą służyć efektywnej realizacji konstytucyjnego prawa, stanowić środek prowadzący do wskazanego w samej Konstytucji celu, jakim jest doprowadzenie do ponownego rozpoznania sprawy, już według „sprawiedliwych” zasad, a więc z poszanowaniem materialnych i procesowych gwarancji praw jednostki. Jak Trybunał stwierdzał to wielokrotnie, Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji, wskazując cel autonomicznej konstytucyjnej konstrukcji „wznowienia”, o jakim mowa w jej art. 190 ust. 4, natomiast osiągnięcie tego celu poprzez dobór środków do niego prowadzących pozostawione jest decyzji ustawodawcy zwykłego. Jedynie w ten sposób należy rozumieć odesłanie do „zasad i trybu” przewidzianego w przepisach szczególnych: jest ono konieczne przede wszystkim dlatego, że sama Konstytucja nie definiuje przesłanek owego swoistego wznowienia w celu sanacji konstytucyjności postępowań i prawomocnych rozstrzygnięć, a po drugie - z uwagi na odmiennosc poszczególnych procedur. Odmienny charakter orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, wgląd na zasadę bezpieczeństwa obrotu oraz szczególna ochrona prawomocności czy ostateczności indywidualnych aktów stosowania prawa powoduje, że w każdym z rodzajów postępowań owe „zasady i tryb”, o jakich mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji (a zatem sposób i zakres wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach), będą się nieco różnić, uwzględniając właśnie specyfikę danego postępowania i procedury jemu właściwe. Oczywistym jest jednakże, że ukształtowanie tej procedury na drodze ustawowej nie może niweczyć szansy na

wznowienie postępowania, czyli realizacji konstytucyjnie nakazanego celu. W przeciwnym bowiem razie dochodziłoby do wykładni treści prawa konstytucyjnego poprzez treść i zakres unormowania ustawy zwykłej. „Dlatego też nie można uznać, że wykonanie przez ustawodawcę zwykłego upoważnienia do ukształtowania zasad i trybu, w jakich ma dojść do sanacji konstytucyjności na tle art. 190 ust. 4 może iść tak daleko, aby prowadziło to do stworzenia sytuacji, że w jakichś wypadkach (np. gdy orzeczono niekonstytucyjność przepisów stanowiących prawną podstawę wydania orzeczenia w postaci postanowienia) w ogóle taka sanacja nie nastąpi” (z uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 1/04).

Konsekwencją powyższego stanowiska jest szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których jasno wskazuje się na całkowicie odmienny - bo znajdujący zakorzenienie w osobnej normie konstytucyjnej - charakter prawny wznowienia postępowania cywilnego po wyroku stwierdzającym niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego rozstrzygnięto sprawę jednostki. Zasadnicza różnica polega na tym, że - w przeciwieństwie do klasycznych podstaw wznowienia - ponowne rozpoznawanie rozstrzygniętej już sprawy nie wynika z tego, że postępowanie sądowe prowadzono z naruszeniem prawa (a zatem działanie organu władzy sądowniczej było niezgodne z prawem), ale ewentualnym źródłem naruszenia praw uczestników postępowania jest sam przepis stanowiący podstawę działania sądu. Dodatkowo zaś nakaz uzdrowienia takiego postępowania płynie bezpośrednio z normy konstytucyjnej - wynika z niej obowiązek retroaktywnego zastosowania do rozstrzygnięcia sprawy innego prawa, niż to, które posłużyło do niego w rzeczywistości. Sam Trybunał w swoich orzeczeniach wyraźnie akcentował ową zasadniczą odmienną podstaw wznowienia i *ratio* ponownego rozstrzygnięcia spraw już zakończonych, podkreślając, iż niestety, umiejscowienie art. 401¹ k.p.c. nie sprzyja dostrzeżeniu owej odmienności; przeciwnie, wręcz sugeruje tożsamość wznowienia w sensie technicznym oraz w sensie konstytucyjnym, podczas gdy w rzeczywistości oba pojęcia „wznowienia” mają zupełnie inną treść. Ponadto „powyższe zróżnicowanie przyczyn wznowienia postępowania powinno znajdować odzwierciedlenie w zróżnicowaniu trybu postępowania wszczętego na skutek złożenia skargi o wznowienie postępowania. Zróżnicowanie takie byłoby pożądane nie tylko ze względu na konieczność konkretyzacji art. 190 ust. 4, ale także ze względu na konkretyzację art. 45 ust. 1 i realizację art. 79 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie postanowienia w sprawie S 5/09). Pogląd o swoistości podstawy wznowienia z art. 401¹ k.p.c. (art. 190 ust. 4 Konstytucji) i jej odrębności od tzw. „wznowienia technicznego” podtrzymał Trybunał także w wyroku z 22 września 2015 r. w sprawie SK 21/14.

O ile zatem kodeks postępowania cywilnego reguluje „zwykłe” wznowienie restytucyjne, o tyle wznowienie po wyroku TK, z uwagi na swoistość tego instrumentu powinno rządzić się osobnymi prawami. Wyrazem tego są odmienne przepisy, które: (1) wprowadzają wprost nową podstawę wznowienia w art. 401¹ k.p.c. (oraz w art. 403 § 4

k.p.c.), (2) rozszerzają możliwość wznowienia także na postanowienia, a zatem rozstrzygnięcia nie co do meritum (art. 399 § 2, art. 416¹, art. 403 § 4 oraz art. 359 § 2 k.p.c.) oraz (3) wprowadzają dodatkowe odrębności proceduralne, m.in.: dotyczące sposobu obliczania trzymiesięcznego terminu na wniesienie skargi o wznowienie (art. 407 § 2 k.p.c.), sanacji postępowania także poprzez umożliwienie uchylania postanowień wydanych na niekonstytucyjnej podstawie prawnej (art. 416¹ k.p.c.) oraz dopuszczające, na zasadzie zupełnego wyjątku, ponowne wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie (art. 416 § 2 k.p.c.). Trudno też nie podkreślić, że właściwie wszystkie powyższe uregulowania wprowadzono na skutek kolejnych, cytowanych wyżej, wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz jego postanowień sygnalizacyjnych.

3. *Ograniczenie prawa do wznowienia postępowania jako realizacja konstytucyjnych wartości i zasad*

W niniejszej sprawie istotą problemu pozostaje, czy efektywna implementacja konstytucyjnego nakazu ponownego przeprowadzenia postępowania sądowego, już w warunkach konstytucyjnej praworządności, wymagała odmiennego potraktowania wznowienia na podstawie art. 401¹ k.p.c. - poprzez umożliwienie stronom wniesienia skargi także po upływie 5 lat od uprawomocnienia orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie cywilnej. Należy zatem rozstrzygnąć, czy względy, które kierowały ustawodawcą przy wprowadzeniu końcowego pięcioletniego terminu zamykającego dostępność drogi sądowej, stanowią wystarczające uzasadnienie również dla pozbawienia stron prawa do wznowienia postępowania sądowego po „trybunalskiej derogacji” podstawy rozstrzygnięcia. Trzeba też rozważyć, czy za prawidłowością regulacji art. 408 k.p.c. w jego pierwotnym brzmieniu nie przemawiały inne, szczególnie ważne wartości konstytucyjne. W grę wchodzić tu może przede wszystkim wzgląd na bezpieczeństwo prawne i stabilność orzeczeń sądowych oraz potrzeba ochrony uzasadnionych praw osób trzecich.

Od razu trzeba też zastrzec, że konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obrotu sama w sobie nie przesądza jednoznacznie o konstytucyjności art. 408 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu - w przypadku wznowienia na podstawie art. 401¹ k.p.c. Wszak sama Konstytucja w jej art. 190 ust. 4 dokonuje wyłomu w - wynikającej z art. 2 i art. 45 Konstytucji - jednej z podstawowych zasad praworządnego państwa, jaką jest ustabilizowanie stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami niezawisłych sądów. Co więcej, zakaz z art. 408 k.p.c. nie jest bezwzględny - ustawa zwykła przewiduje tu jeden wyjątek, jakim jest przeprowadzenie postępowania w warunkach fundamentalnej, kwalifikowanej nieważności, tj. gdy strona była całkowicie pozbawiona prawa do uczestnictwa w dotyczącym jej postępowaniu sądowym, gdzie orzeczono o jej prawach i obowiązkach.

Cel i funkcje art. 408 k.p.c. Trybunał Konstytucyjny szeroko analizował w sprawie SK 21/14, w której stwierdzono niekonstytucyjność ograniczenia pięcioletnim terminem możliwości wznowienia postępowania z powodu jego nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stwierdzonej wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W sprawie tej Trybunał potraktował rozwiązanie z art. 408 k.p.c. jako przejaw „ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu, w zakresie wymogu sprawiedliwie ukształtowanych procedur wnoszenia środków zaskarżenia”, ostatecznie uznając, że w zaskarżonym zakresie norma ta nie spełnia konstytucyjnego testu proporcjonalności zastosowanych *in casu* ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Rozważania te, z uwagi na ich generalny charakter i całościową ocenę kwestionowanej tu instytucji, zachowują aktualność także w sprawie niniejszej.

Otóż w motywach uzasadnienia tego orzeczenia (pkt. 6.1-6.3) Trybunał wyraźnie podkreślał, że zakaz wznowiania postępowań po upływie określonego czasu służy zapewnieniu stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych i jej funkcji gwarancyjnej tak w systemie prawnym w ogólności, jak i wobec jednostek. Zakaz taki znajduje aksjologiczne uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), umożliwiając stronom zakończonemu postępowaniu ułożenie swoich spraw według własnych preferencji oraz przyjęcie odpowiedzialności za swoje decyzje. Zasada ta opiera się na pewności prawa, zapewniającej jednostkom prawne bezpieczeństwo. Bez wątplenia zatem rozwiązanie z art. 408 k.p.c. jest co do zasady przydatne ze względu na konieczność ochrony prawomocności orzeczeń sądowych. Mechanizm prekluzyjny jest także niezbędny dla ochrony majątkowych i niemajątkowych praw stron postępowania, tworząc stabilną perspektywę realizacji praw podmiotowych. Jednocześnie jest konieczny także ze względu na ochronę praw nabytych w następstwie wyroku sądu, a zarazem dla prawidłowej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu stron zakończonemu postępowania - w aspekcie prawa do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy.

W innych jeszcze orzeczeniach Trybunał dodatkowo zauważał, że powodem wprowadzenia bariery czasowej na wznowianie postępowań jest niewątpliwie „konieczność ochrony prawomocnych orzeczeń (...) od dalszego zaskarżania i stwierdzony doświadczalnie fakt, że po upływie tak długiego czasu stosunki z reguły zmieniają się tak dalece, że trudno spodziewać się praktycznego skutku wznowienia” (tak TK w sprawie SK 6/09, na tle zbliżonej regulacji z nieobowiązującego już art. 479²² k.p.c., uniemożliwiającej wznowienie postępowania w sprawach gospodarczych po upływie zaledwie dwóch lat od uprawomocnienia wyroku sądu). W sprawie SK 6/09 uznano jednak wprost, że potrzeba stabilizacji obrotu (tam - gospodarczego) nie może niweczyć prawa wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 21/14 Trybunał wprost też wskazał - odwołując się m.in. do swojego wyroku z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, dotyczącego instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia - że nawet ewentualna niezgodność z prawem prawomocnego wyroku sądu nie oznacza możliwości nieograniczonego w czasie kwestionowania prawomocnego orzeczenia przy pomocy nadzwyczajnych środków zaskarżenia. „Niezależnie bowiem od tego, jakie uchylenia towarzyszyły wydaniu prawomocnego orzeczenia w sprawie cywilnej albo jakie uchylenia cechują samo orzeczenie, Trybunał przyjmuje, że po upływie racjonalnie określonego czasu prawomocne orzeczenie powinno stać się niewzruszalne, a ewentualne wady orzekania lub orzeczenia powinny być oceniane w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem orzeczenia sądowe (art. 77 ust. 1 Konstytucji)” (tamże, pkt. 6.3. uzasadnienia wyroku). „Nieobowiązywanie art. 408 k.p.c. skutkowałoby powstaniem stanu niepewności i nieograniczoną w czasie możliwością podważania prawomocnego orzeczenia, a w konsekwencji prowadziłoby do nieprzewidywalnych - z uwagi na dynamikę stosunków cywilnoprawnych - skutków materialnych i procesowych (...). [Przepis ten] znajduje aksjologiczne uzasadnienie w zasadzie zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) (...). Ograniczenie skargi o wznowienie terminem prekluzyjnym jest również niezbędne do ochrony konstytucyjnego prawa do sądu stron postępowania cywilnego. Jednym z elementów prawa, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia”.

Reasumując, w systemie prawnym musi istnieć bariera chroniąca przed nieograniczonym w czasie otwieraniem na nowo dawno zakończonych sporów. Powstaje jednak pytanie, czy zaskarżony mechanizm w prawidłowy sposób równoważy wchodzące tu w kolizję konstytucyjne zasady i wartości. Innymi słowy, czy przewidziane w ustawie zwykłej ograniczenie prawa wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji (a zarazem i z jej art. 45 ust. 1) spełnia kryteria konstytucyjnego testu proporcjonalności. Warto też podkreślić, że jakkolwiek wzorzec kontroli z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został wyraźnie wskazany przez Skarżącego, nie stanowi to przeszkody do badania konstytucyjności zastosowanych *in casu* ograniczeń wolności i praw. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji wyraża jedną z konstytucyjnych metanorm, które znajdują zastosowanie przy badaniu prawidłowości mechanizmów zastosowanych przez ustawodawcę zwykłego. Zabieg taki został też zresztą zastosowany przez Trybunał w wielokrotnie tu przytaczanym orzeczeniu w sprawie SK 21/14.

4. Ograniczenie prawa do wznowienia postępowania - nieproporcjonalność ciężarów nakładanych na jednostkę w celu realizacji konstytucyjnego prawa

4.1. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że konstytucyjne prawo do sanacji postępowania oczywiście nie ma charakteru absolutnego. „Jego granice wyznacza nie tylko przepis je kreujący (art. 190 ust. 4 Konstytucji), ale także inne zasady i wartości rangi konstytucyjnej, w szczególności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (z uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 19/05). Zakres i treść tego prawa determinowane są zatem dalszymi konstytucyjnymi metanormami, które umożliwiają wprowadzenie ograniczenia tego prawa pod warunkiem zachowania zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jednakże zakazują zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o czym stanowi art. 77 ust. 2 Konstytucji. „Dlatego też nie są *a priori* wykluczone przez Konstytucję ograniczenia możliwości wznowienia postępowania, również w sytuacji, gdy podstawą wznowienia jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Wskazać tu można tytułem przykładu sytuacje, które uzasadniać mogą takie wyłączenie ze względu na określone zasady i wartości konstytucyjne” (z uzasadnienia wyroku w sprawie SK 19/05).

Wątek ten rozwinięto w orzeczeniu w sprawie SK 6/09, gdzie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji są dopuszczalne wówczas, gdy uzasadnia to dyspozycja konkretnego przepisu Konstytucji, który wyłącza wznowianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej (odnosi się to np. do niedopuszczalności wznowiania od wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa lub rozwód albo ustalającego nieistnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła po jego uprawomocnieniu się nowy związek małżeński - art. 18 Konstytucji). W kilku wypadkach Trybunał Konstytucyjny, kierując się innymi podlegającymi ochronie wartościami konstytucyjnymi, zdecydował o odjęciu prawa do wznowiania postępowań (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Miał jednak wówczas na względzie potrzebę zapobieżenia niekorzystnym dla porządku konstytucyjnego skutkom wejścia w życie swego wyroku (por. wyrok z 24 października 2007 r. sygn. SK 7/06 dotyczący sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez asesorów sądowych, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, czy też wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 dotyczący dziedziczenia gospodarstw rolnych, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Odjęcie prawa do wznowienia w celu wyeliminowania negatywnych dla porządku konstytucyjnego skutków wyroku stanowiło czynność incydentalną motywowaną okolicznościami sprawy, wynikającą z ważenia zbiegających się wartości konstytucyjnych”.

Racjonalność, przydatność, a nawet niezbędność mechanizmu prekluzyjnego z art. 408 k.p.c. - szeroko omówiona w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 21/14 - nie oznacza zatem jego zgodności z Konstytucją, w każdej sytuacji, w jakiej przepis ten

znajduje zastosowanie. W niektórych zakresach zastosowania norma ta może nie spełniać bowiem kryterium proporcjonalności *sensu stricto* - co stwierdzono m.in. właśnie w sprawie SK 21/14 na tle wznowienia po wyroku Trybunału w Strasburgu, stwierdzającym naruszenie prawa do sądu. Za taką oceną w tamtej sprawie przemawiało przede wszystkim to, iż skorzystanie z prawa do wznowienia postępowania przez adresata wyroku ETPCz jest uzależnione w istocie od długości trwania postępowania przed organem międzynarodowym, na co skarżący nie ma żadnego wpływu. Po drugie, zauważono, że wznowienie postępowania stanowi swoisty środek wykonania wyroku ETPCz, konkurencyjny względem odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa. Dla tej ostatniej jednak wyrok Trybunału w Strasburgu nie zawsze będzie stanowił wystarczający prejudykat; czasem do efektywnego wykonania takiego wyroku może być niezbędne wznowienie postępowania, w którym doszło do naruszenia prawa. Po trzecie wreszcie, już samo porównanie terminów przewidzianych w przepisach prawa polskiego na dochodzenie ewentualnych roszczeń wynikających z wyroku ETPCz sprawia, że możliwa jest sytuacja, w której nie będzie mógł on zostać wykonany ani w procedurze skargi o wznowienie, ani w procedurze odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

4.2. Przenosząc tę argumentację Trybunału Konstytucyjnego na grunt sprawy niniejszej trudno nie dostrzec aktualności większości podnoszonych tam argumentów.

Po pierwsze, podobnie jak w przypadku Trybunału w Strasburgu, także długość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest zależna od aktywności obywateli, których praw może dotyczyć wyrok sądu konstytucyjnego. W istocie, postępowanie to – z różnych powodów - może zakończyć się już po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia kończącego sprawę cywilną - i to nawet wobec osoby, która zdecydowała się wnieść skargę konstytucyjną, nie mówiąc już o innych podmiotach również dotkniętych skutkami niekonstytucyjnej normy i potencjalnie objętych działaniem art. 190 ust. 4 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika sposób ukształtowania procedury wznowieniowej nie spełniał warunku rzetelności, stwarzając dla obywateli swego rodzaju legislacyjną pułapkę. Skoro bowiem Konstytucja gwarantuje prawo do sanacji postępowania sądowego, sam ustawowy mechanizm obliczania terminów do realizacji tego prawa nie powinien stanowić dla obywateli niemożliwej do przewyciężenia proceduralnej przeszkody. Nie powinno zatem dochodzić do sytuacji, gdy termin z art. 408 k.p.c. upłynie, zanim jeszcze otworzy się możliwość realnego skorzystania z prawa powołania się na derogujący wyrok Trybunału. Tymczasem taki był właśnie skutek działania zaskarżonej normy - również wobec Skarżącego w sprawie niniejszej. Przesłanka wznowienia zmaterializowała się bowiem dopiero po upływie pięcioletniego terminu z art. 408 k.p.c. Warto też dodać, że tego rodzaju sytuacje nie są kwalifikowane jako pozbawienie strony możliwości działania, które

uzasadniałoby dopuszczalność skargi o wznowienie także po upływie pięcioletniego terminu na podstawie art. 401 pkt 2 w związku z art. 408 k.p.c. (tak m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 24 września 2015 r., sygn. II UZ 19/15).

Trybunał Konstytucyjny do tej pory konsekwentnie stwierdzał niekonstytucyjność takich właśnie rozwiązań legislacyjnych, uznając, iż pozostają one w sprzeczności z - wywodzoną z art. 2 Konstytucji - zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (w przypadku wznowienia postępowania cywilnego tak przede wszystkim omawiany wyżej wyrok w sprawie SK 21/14, a wcześniej jeszcze - wyrok w sprawie SK 6/09). Analogiczny mechanizm - tym razem odnoszący się do sposobu obliczania terminów przedawnienia roszczeń deliktowych z art. 442 k.c.- zakwestionował zresztą Trybunał także w wyroku z dnia 1 września 2006 r. (sygn. SK 14/05), przy czym istotę problemu, podobnie jak i w sprawie niniejszej, stanowiła nie sama długość sztywnego terminu *a facti*, ale data początkowa, od jakiej termin ten biegnie. Konstrukcja przepisów o przedawnieniu prowadziła do utraty możliwości sądowego dochodzenia roszczenia, zanim ono jeszcze powstało.

Na marginesie, argumentem uzasadniającym prawidłowość kwestionowanej tu instytucji nie może być odwołanie do zasady *vigilantibus iura scripta sunt*: skoro strona twierdzi, że przeciwko niej zastosowano przepis niekonstytucyjny, ma przecież możliwość skorzystania z prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej we własnym zakresie. Krótki trzymiesięczny termin z art. 77 ust. 1 u.o.t.p.t.k. (poprzednio: art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym; art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym) praktycznie niemal zapewnia zachowanie również pięcioletniego terminu z art. 408 k.p.c.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd taki jednak zakwestionowano jako niezgodny z samym art. 190 ust. 4 Konstytucji, który „nie daje podstaw do ograniczania zakresu instytucji wznowienia postępowania sądowego (...) tylko do tej sprawy, w której któryś z uczestników postępowania złożył skargę konstytucyjną prowadzącą do wydania tego wyroku. (...) Z samego założenia ustrojodawcy, który przedmiotem skargi konstytucyjnej uczynił akt normatywny (nie zaś rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy), a skutkiem wyroku Trybunału - utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu (art. 190 ust. 3 Konstytucji), wynika, że możliwość ponownego rozpatrzenia zakończonej sprawy winna odnosić się zasadniczo do wszystkich spraw, w których niekonstytucyjny przepis był podstawą prawomocnego orzeczenia sądu, bez względu na to, kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału z odpowiednim żądaniem (wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną)” (z uzasadnienia wyroku w sprawie SK 19/05).

Odnosząc się zaś do argumentu rzekomo wymaganej tu staranności w dochodzeniu swych praw wypada też zauważyć, że w sytuacji, w której dochodzi do wznowienia postępowania po stwierdzeniu niekonstytucyjności podstawy prawnej orzeczenia, z konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sanacji postępowania mogą skorzystać jedynie te osoby, których postępowania zakończono przed upływem pięciu lat od daty orzekania, pozostałe już nie - mimo że zarówno w pierwszej, jak i w drugiej grupie osób znajdują się takie, które nie uruchomiły samodzielnie trybu konstytucyjnej kontroli przepisu. Z dobrodziejstwa art. 190 ust. 4 Konstytucji skorzystają jedynie niektórzy - ci, którym „udało się” uzyskać rozstrzygnięcie swojej sprawy cywilnej odpowiednio późno.

W realiach niniejszej sprawy mechanizm zakwestionowany przez Skarżącego niewątpliwie prowadził zatem do wykreowania prawa podmiotowego, które było pozbawione faktycznej skuteczności ze względu na wadliwość procedury umożliwiającej skorzystanie z tego prawa. Stanowił jedynie pozór prawa, mimo że chodziło tu przecież o skorzystanie z instrumentu procesowego służącego realizacji konstytucyjnego prawa zagwarantowanego bezpośrednio w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

4.3. Po drugie, wznowienie postępowania cywilnego po wyroku TK nie jest - jak w przypadku wyroku ETPCz - mechanizmem zaledwie konkurencyjnym względem odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. bezprawie normatywne. Przeciwnie, ze względu na konstrukcję art. 417¹ Kodeksu cywilnego, wznowienie stanowi warunek *sine qua non* dochodzenia przez obywateli konstytucyjnego prawa do odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej, gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem termin z art. 408 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu był o połowę krótszy od terminu na dochodzenie roszczeń deliktowych z art. 442¹ k.c., regulującego również roszczenia odszkodowawcze obywateli za bezprawie władzy.

Z tego więc powodu zaskarżona norma prowadziła do skutków niezgodnych z Konstytucją. Mogła ona bowiem nie tylko odbierać obywatelom prawo do wznowienia postępowania po derogacyjnym wyroku Trybunału, ale także, w sposób pośredni, przyczyniać się do pozbawienia ich również prawa gwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Wynika to z mechanizmów jego realizacji przewidzianych w ustawie zwykłej.

Otóż w świetle art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W wielu wypadkach jednakże uzyskanie prejudykatu w postaci derogacyjnego wyroku sądu konstytucyjnego samo w sobie nie wystarczy do wytoczenia powództwa odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa za tzw. bezprawie legislacyjne. W tych wszystkich bowiem sytuacjach, w których w danej

sprawie toczyło się postępowanie przed organem państwa i zakończono je prawomocnym rozstrzygnięciem wydanym na podstawie aktu normatywnego uznanego za niekonstytucyjny, mechanizm naprawczy jest bardziej skomplikowany - określa go bowiem nie tylko art. 417¹ § 1, ale również § 2 zd. 2 tego przepisu (podobnie m.in.: Z. Banaszczyk [w:] K. Pietrzykowski (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 1*, Warszawa 2011, *Legalis*, teza 24 i przywołane tam wypowiedzi doktryny). Stanowi on, co następuje: „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Wynikający z art. 417¹ § 2 nakaz uzyskania osobnego (sądowego) prejudykату dotyczy więc zatem także i tych orzeczeń, których wadliwość wynika wyłącznie z tego, że wydano je na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją.

Innymi słowy, jeżeli szkoda powstała przez to, że sąd cywilny rozstrzygnął daną sprawę na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, naprawienia wynikłej stąd szkody można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem nie tylko podstawy prawnej orzeczenia (do czego uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny), ale również - dodatkowo - samego orzeczenia kończącego postępowanie w danej sprawie. Wynika to stąd, że w tych sytuacjach podstawa faktyczna roszczenia odszkodowawczego ma charakter mieszany (wadliwy przepis prawa oraz wadliwy akt stosowania prawa). Konieczne jest zatem uzyskanie podwójnego prejudykату, o czym właśnie stanowi art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. - w przeciwnym razie norma ta w ogóle nie byłaby potrzebna. Owym „właściwym postępowaniem”, o jakim mowa w art. 417¹ § 2 k.c., w sprawach regulowanych procedurą cywilną jest właśnie procedura wznowieniowa (według jednolitego orzecznictwa Sądu Najwyższego, opartego nb. na jasnym brzmieniu art. 424¹ k.p.c., oczywiście nie służy tu skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Mechanizm ten uzupełnia dalej unormowanie z art. 415 k.p.c., zgodnie z którym, po wznowieniu postępowania, „uchylając lub zmieniając wyrok, sąd na wniosek skarżącego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu stanu poprzedniego. Nie wyłącza to możliwości dochodzenia w osobnym procesie, także od Skarbu Państwa, naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania lub wykonania wyroku”. Po to jednak, by owo odszkodowanie od Skarbu Państwa uzyskać (niezależnie od podjęcia próby zwrotu świadczenia wyegzekwowanego od drugiej strony), konieczne jest obalenie formalnej i materialnej prawomocności orzeczenia, do czego niezbędne będzie właśnie wznowienie postępowania. Jeżeli nie dojdzie do wcześniejszego uchylecia orzeczenia bądź jego zmiany

w trybie wznowienia, w procesie odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa strona nigdy bowiem nie wykaże przesłanki bezprawności działania organu władzy sądowniczej.

Z powyższego wynika, że konstrukcja przewidziana w art. 417¹ k.c. sprawia, że postępowanie wznowieniowe pozostaje jedynym trybem, z jakiego może skorzystać strona zamierzająca dochodzić odszkodowania za bezprawie legislacyjne, tj. wynagrodzenia szkody wyrządzonej jej na skutek zastosowania wobec niej niekonstytucyjnego przepisu.

Problem jednakże w tym, że przewidziany w art. 408 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania był o połowę krótszy niż termin zgłaszania roszczeń odszkodowawczych opartych na art. 417¹ k.c. Wznowienie było bowiem możliwe w ciągu trzech miesięcy od daty wejścia w życie wyroku TK, nie później jednak niż w ciągu pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie cywilnej. Z kolei terminy przedawnienia roszczeń za delikty władzy regulowane są przez art. 442¹ k.c. i wynoszą: trzy lata od dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, jednakże nie więcej niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Za „zdarzenie wywołujące szkodę” uznać zaś należy niewątpliwie akt zastosowania wadliwego prawa wobec poszkodowanego (tj. orzeczenie sądu), a nie sam fakt ustanowienia „złego prawa” - to dopiero orzeczenie oparte na niekonstytucyjnej podstawie pozostaje w bezpośrednim adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą, jakiej doznaje strona postępowania sądowego.

Już samo zestawienie powyższych terminów: pięcioletniego na wznowienie i dziesięcioletniego na zgłoszenie roszczeń odszkodowawczych, przy czym obu liczonych od uprawomocnienia wadliwego orzeczenia, prowadzi do wniosku, iż wynikający z art. 408 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu zakaz wznowiania postępowania po upływie 5 lat od uprawomocnienia orzeczenia wyrządzającego obywatelowi szkodę stanowił niedopuszczalną barierę nie tylko w dochodzeniu prawa wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji (co jest zarzutem głównym), ale – pośrednio, poprzez specyficzne ukształtowanie przepisów procesowych – również prawa gwarantowanego przez jej art. 77 ust. 1.

Rzecznik podkreśla też, że analogiczną argumentację Trybunał Konstytucyjny zastosował w uzasadnieniu wyroku z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17. Uznał w nim za niekonstytucyjne przepisy uniemożliwiające uzyskanie prejudykatu dla odpowiedzialności za bezprawne działania władzy publicznej (w tej sprawie: za wadliwą decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia, która wyrządziła szkodę). Zakwestionowany art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów wyłączał możliwość uruchomienia administracyjnego postępowania nadzorczego wobec wadliwej decyzji scaleniowej po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.

Trybunał przyjął, że zakwestionowana norma, poprzez uniemożliwienie uzyskania prejudykatu, wykluczała skuteczną ochronę praw majątkowych na drodze sądowej. Tym samym naruszała gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4.4. Na koniec wreszcie warto wskazać na występowanie specyficznych mechanizmów, które korygują potencjalną dotkliwość wydłużenia terminów na złożenie skargi o wznowienie - w szczególności względem stron zakończonego postępowania cywilnego.

Po pierwsze, sama możliwość ponownego przeprowadzenia postępowania – w określonym zakresie - „bynajmniej nie oznacza, jakoby nieuchronnym, automatycznym efektem takiego "wznowienia" musiało być orzeczenie diametralnie odmiennej treści od orzeczenia zapadłego w poprzednim postępowaniu lub orzeczenie, o którego wydanie ubiega się skarżący we wznowianym postępowaniu”, na co sam Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, m.in. w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 1/04. W istocie rzeczy strona może np. dążyć wyłącznie do tego, by jej proces ponownie przeprowadzono z poszanowaniem jej praw procesowych, czego w poprzednim postępowaniu - na skutek zastosowania niekonstytucyjnej normy procesowej - zabrakło. Warto podkreślić, że w praworządnym państwie na ochronę powinny zasługiwać wyłącznie te prawa osób trzecich, które zostały nabyte w sposób słuszny, a zatem w warunkach materialnej i proceduralnej praworządności. Można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście przesłankę tę spełniają prawa nabyte (zasądzone prawomocnym wyrokiem) na podstawie przepisu pozostającego w sprzeczności z Konstytucją.

Po drugie, orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych jest wstrzemięzliwe w dopuszczaniu wznowiania postępowań cywilnych na podstawie art. 401¹ k.c., odmawiając m.in.: wznowiania postępowań po tzw. interpretacyjnych wyrokach TK (uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. III PZP 2/09, postanowienia SN: z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. I Pz 36/10; z dnia 17 maja 2013 r., sygn. I Cz 44/13); jednolicie nie dopuszczając wznowienia po wyrokach z odroczonym skutkiem (m.in. postanowienie SN z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. V Cz 73/08; wyrok z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 410/10; postanowienie SN z dnia 29 maja 2014 r., sygn. V Cz 32/14; postanowienie SN z 15 listopada 2017 r., sygn. II Cz 72/17); także stwierdzając, że niekonstytucyjność braku normy nie stanowi podstawy wznowienia (postanowienia SN: z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. IV Co 37/09; z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. I Cz 19/14); bardzo ściśle interpretując zwrot „niekonstytucyjność podstawy wznowienia” - tylko derogacja bezpośredniej podstawy orzeczenia sądu uzasadnia wszczęcie postępowania naprawczego, a nie np. przepis ustrojowy czy jeszcze inny (m.in.: wyrok SN z dnia 18 sierpnia 2005 r., sygn. V CK 98/05; postanowienia SN: z dnia 17 listopada 2008 r., I Co 23/08; z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. I Co 17/09; z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. II Cz 36/15 czy wyrok SN z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. III UK 194/13).

Praktyczny skutek derogacyjnego wyroku TK dla stron postępowania cywilnego jest więc bardziej ograniczony, niż np. w sprawach rozstrzyganych orzeczeniami sądów administracyjnych, gdzie podejście do dopuszczalności wznawiania postępowań po wyrokach Trybunału jest bardziej liberalne - prawdopodobnie z uwagi na inny paradygmat orzekania w sporach: obywatel-państwo, a nie obywatel-obywatel, choć w uzasadnieniach wielu rozstrzygnięć ten akurat aspekt nie jest nadmiernie akcentowany.

Po trzecie, trzeba zwrócić uwagę i na to, że w świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji ocena skutków konkretnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie pozostawiona jest przede wszystkim jemu samemu. To Trybunał, ważąc wszelkie wartości pozostające w kolizji, ocenia - zawsze na gruncie konkretnej sprawy, w konkretnych okolicznościach prawnych i faktycznych - na ile jego orzeczenie derogacyjne powinno umożliwiać zainteresowanym ponowne przeprowadzenie zakończonych postępowań, a w jakich sprawach, z uwagi na szczególne okoliczności, skutek taki należałoby wyłączyć. Trybunał czynił tak zresztą wielokrotnie, by wspomnieć choćby o tak precedensowych orzeczeniach, jak przywoływane już wyżej: wyrok w sprawie dziedziczenia gospodarstw rolnych (sprawa P 4/99) czy wyrok w sprawie asesorów sądowych (sprawa SK 7/06), ale też np. wyrok dotyczący wznowienia postępowań zakończonych postanowieniem (sprawa SK 1/04). Trudno też nie dostrzec, że praktycznie we wszystkich swoich orzeczeniach, także tych, w których nie istnieje ryzyko aż tak poważnych perturbacji wymiaru sprawiedliwości, Trybunał wnikliwie bada zakres skutków swojego rozstrzygnięcia, a nierzadko rozważania te stanowią znaczący fragment uzasadnienia. Ważenie wartości pozostających w kolizji odbywa się zawsze na tle indywidualnej sprawy i to sąd konstytucyjny ocenia, czy wyrokowi nadać „zwykły” skutek retrospektywny (na potrzeby zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji), czy wyrok ma odnosić skutek tylko na przyszłość, czy wręcz - należy odroczyć wejście wyroku w życie, co w świetle ustabilizowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych jest równoznaczne z wyłączeniem możliwości wznowienia (skutek czysto prospektywny). Także tylko i wyłącznie Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o wyjątkowym zastosowaniu wobec skarżących tzw. przywileju korzyści (postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. I Cz 29/08). Jeżeli zatem Trybunał dostrzega niebezpieczeństwo naruszenia szczególnie chronionych wartości, jest władny sam - i tylko on - ukształtować czasowe skutki swojego orzeczenia.

Reasumując powyższe wywody Rzecznik stwierdza, że o ile wprowadzenie terminu końcowego, po upływie którego wznowienie postępowania cywilnego nie będzie już możliwe, jest uzasadnione zasadami i wartościami o randze konstytucyjnej, to jednak nie przesądza to *per se* o prawidłowości rozwiązania przyjętego w art. 408 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę kontekst, w jakim zaskarżona norma jest stosowana, pięcioletni termin z art. 408 k.p.c. był nieproporcjonalnie krótki, przez co uniemożliwiał skorzystanie z konstytucyjnego prawa do wznowienia

postępowania. Zakreślenie stronom postępowania cywilnego zaledwie pięcioletniego terminu na jego wznowienie, w sytuacji, gdy orzeczenie w ich sprawie zapadło na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, naruszało konstytucyjne prawo do sanacji postępowania, a zarazem konstytucyjne prawo do sądu. Było to rozwiązanie nakładające na obywateli przy dochodzeniu należnych im praw nieproporcjonalne ciężary, które w tym konkretnym wypadku nie były wystarczająco uzasadnione koniecznością ochrony konstytucyjnych wartości i zasad, natomiast mogły prowadzić do ubezskuteczenia praw zagwarantowanych na poziomie konstytucyjnym.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 408 k.p.c., w zakresie, w jakim odnosi się do podstawy wznowienia określonej w art. 401¹ k.p.c., pozostaje w sprzeczności z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.



Załączniki:

6 odpisów pisma