



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 marca 2017 r.

Sygn. akt K 33/15
BAS-WPTK-111/15

| | |
|--------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA | |
| wpl. dnia | 10. 03. 2017 |
| L.dz. | L.zał. |

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 listopada 2015 r. (sygn. akt K 33/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.), w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ tej ustawy po upływie dziesięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, **jest zgodny** z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskiem z 10 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo wnioskodawca) wystąpił z żądaniem zbadania konstytucyjności art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.; dalej: k.p.c.). W dacie zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przepis stanowił: „Po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana”.

2. W kontekście zarzutów inicjatora postępowania należy podkreślić, że na podstawie art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 187) z dniem 15 lutego 2017 r. art. 408 k.p.c. otrzymał brzmienie następujące: „Po upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana”. Z kolei w myśl art. 2 ustawy zmieniającej, „W sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których do dnia jej wejścia w życie nie upłynął termin określony w art. 408 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się przepis art. 408 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

3. Zakwestionowany przepis pozostaje w merytorycznym związku z art. 407 § 1 k.p.c., według którego: „Skargę o wznowienie wnosi się w terminie trzymiesięcznym; termin ten liczy się od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia, a gdy podstawą jest pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji – od dnia, w którym o wyroku dowiedziała się strona, jej organ lub jej przedstawiciel ustawowy”.

Ponadto, istotne znaczenie merytoryczne w warunkach niniejszej sprawy ma art. 401¹ k.p.c., który przewiduje: „Można żądać wznowienia postępowania również

[tj. poza przypadkami wymienionymi w art. 401 k.p.c. – uwaga własna] w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”.

4. Wnioskodawca kwestionuje art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten „wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia”. Zarówno wniosek, jak i przyszłe orzeczenie Trybunału ma zatem (powinno mieć) charakter zakresowy i nie odnosi się do pozostałego zakresu normowania art. 408 k.p.c. W ocenie Sejmu, w chwili obecnej (tj. od 15 lutego 2017 r.) zakres wniosku powinien być jednakowoż determinowany aktualnym, a nie historycznym brzmieniem zakwestionowanego przepisu. Innymi słowy, ocenie powinien podlegać art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie dziesięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia. Niewycofanie wniosku przez RPO pozwala – zdaniem Sejmu – antycypować, że w nowym stanie prawnym uznaje on swoją argumentację za aktualną.

5. Punktem wyjścia dla ustaleń RPO jest wskazanie, iż przewidziana w art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwość domagania się przeprowadzenia ponownego postępowania w sprawie, której rozstrzygnięcie oparto na normie niekonstytucyjnej, stanowi podmiotowe konstytucyjne prawo jednostki, będąc jednocześnie emanacją wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. Jeżeli więc orzeczenie oparto na przepisie, którego niekonstytucyjność formalnie stwierdzono, jednostce przysługuje prawo do: (1) wszczęcia procedury rewizji wydanego orzeczenia, (2) rzetelnego ukształtowania tej procedury oraz (3) wydania w rozsądnym czasie rozstrzygnięcia uwzględniającego pryncypia konstytucyjne. Wnioskodawca podkreśla przy tym, że zamieszczone w art. 190 ust. 4 *in fine* Konstytucji 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. Przede wszystkim zaś, ukształtowanie procedury wznowieniowej po wyroku TK stwierdzającym niekonstytucyjność podstawy orzeczenia nie może niweczyć szansy realizacji nakazanego konstytucyjnie celu. W rezultacie, mimo że skarga o wznowienie

postępowania stanowiąca implementację art. 190 ust. 4 Konstytucji została unormowana w przepisach Działu VI Tytułu VI Części I Księgi I k.p.c. (art. 399-416¹), instytucja ta ma – w ocenie RPO – charakter „całkowicie odmienny” od tzw. wznowienia technicznego (gałęziowego), czego potwierdzeniem są odrębne, odnoszące się doń unormowania (art. 399 § 2, art. 401¹, art. 403 § 4, art. 407 § 2, art. 416 § 2, art. 416¹ k.p.c.).

Wnioskodawca zauważa, że konstytucyjne prawo do sanacji postępowania przeprowadzonego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu nie ma charakteru absolutnego. Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wskazuje, że wyłączenie uprawnienia do wznowienia postępowania może mieć miejsce wówczas, gdy byłoby to sprzeczne z istotą danej instytucji prawnej lub jeżeli wynika to wprost z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na potrzebę zapobieżenia niekorzystnym dla porządku prawnego skutkom wejścia w życie wyroku. Tym niemniej, ani powyższe względy, ani przytaczane jako uzasadnienie art. 408 k.p.c. racje odwołujące się do potrzeby ochrony prawomocnych orzeczeń, stabilizacji obrotu prawnego oraz ochrony praw innych osób (przede wszystkim pozostałych uczestników postępowania cywilnego) nie są – w ocenie RPO – wystarczające dla uznania konstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim odnosi się on do wznowienia postępowania opartego na art. 401¹ k.p.c. – w rezultacie czego należy go uznać za sprzeczny z art. 190 ust. 4 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze – dopuszczenie wznowienia postępowania nie oznacza, jakoby nieuchronnym jego efektem musiało być orzeczenie diametralnie innej treści od zapadłego poprzednio. Po drugie – na ochronę powinny zasługiwać prawa osób trzecich nabyte w sposób słuszny (wnioskodawca zauważa w tym kontekście, że orzecznictwo SN i sądów powszechnych i tak jest bardzo wstrzeźliwe we wznowianiu postępowań cywilnych po wyrokach TK, zwłaszcza interpretacyjnych, z odroczonym skutkiem czy też stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia ustawodawczego). Po trzecie – w świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji ocena skutków konkretnego orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu jest (i powinna być) pozostawiona przede wszystkim Trybunałowi Konstytucyjnemu. Wnioskodawca podnosi, że jeżeli w danej, konkretnej sprawie dojdzie do tak zasadniczego konfliktu praw i wartości konstytucyjnych, powinny być one rozstrzygane przez ten organ, a nie bezwzględną normę ustawy zwykłej, której jedynym istotnym kryterium pozostaje upływ określonego czasu od zakończenia postępowania.

Zdaniem RPO, art. 408 k.p.c. jest ponadto niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawowy mechanizm obliczania terminu realizacji konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania może bowiem stanowić swego rodzaju proceduralną pułapkę dla obywateli. Termin powyższy może bowiem *in casu* upłynąć zanim otworzy się realna możliwość skorzystania z powołania się na derogujący wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Na marginesie głównego wątku rozważań wnioskodawca zwraca uwagę na fakt, iż art. 408 k.p.c. może dodatkowo przyczyniać się do pozbawienia jednostki konstytucyjnego prawa do odszkodowania za bezprawie władzy wynikającego z art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej. Powołując się na treść art. 417¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.; dalej: k.c.) RPO podnosi, że dla wytoczenia powództwa odszkodowawczego z tytułu tzw. bezprawia legislacyjnego, konieczne jest uzyskanie podwójnego prejudykatu: najpierw stwierdzenie niekonstytucyjności podstawy prawnej orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, a następnie niezgodności z prawem opartego na nim orzeczenia w drodze procedury wznowieniowej. Tymczasem przewidziany w art. 408 k.p.c. termin na złożenie skargi o wznowienie postępowania może być *in casu* krótszy niż termin na zgłaszanie roszczeń odszkodowawczych opartych na art. 417¹ § 1 k.c. (zob. art. 442¹ k.c.).

II. Wzorce konstytucyjne

1. Prawo do wzruszenia orzeczenia lub decyzji wydanej na podstawie niekonstytucyjnego przepisu

1.1. Według art. 190 ust. 4 Konstytucji: „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”. Pozostałe przepisy Konstytucji zostały przywołane przez skarżącego „w związku” z art. 190 ust. 4 Konstytucji, co oznacza, że należy je

traktować jako uzupełniające (pomocnicze) źródło oceny konstytucyjności art. 408 k.p.c.

1.2. Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji określa skutek rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa. Jak wyjaśnił w wyroku z 27 października 2004 r. sam Trybunał: „Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy, aby sprawa prawomocnie (ostatecznie) rozstrzygnięta na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją była rozstrzygnięta w zgodzie z wartościami i zasadami konstytucyjnymi. W nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrzenie sprawy jest nie tylko dopuszczalne, ale możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego [...]. Prawo do wznowienia postępowania w wypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności prawnej podstawy «prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach» (art. 190 ust. 4 Konstytucji) jest bowiem jednym z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu [...]. Oznacza to, że jeśli rozstrzygnięcie oparto o przepis, co do którego w formalny sposób stwierdzono niekonstytucyjność, jednostce przysługuje:

- prawo do wszczęcia procedury rewizji wydanego uprzednio orzeczenia;
- prawo do rzetelnego ukształtowania procedury tej rewizji;
- prawo do wydania (w rozsądnym) czasie rozstrzygnięcia uwzględniającego pryncypia konstytucyjne.

Podmiotowy charakter konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania uwidacznia się ze szczególną mocą w sytuacji, gdy postępowanie zostało wszczęte na skutek skargi konstytucyjnej [...]. Istotą skargi konstytucyjnej, pomyślnie rozstrzygniętej dla tego kto ją wnosi, musi być bowiem istnienie prawnej możliwości zniweczenia każdego rozstrzygnięcia leżącego u jej genezy. Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji musi być więc traktowany jako gwarancja rzetelności mechanizmu ochronnego skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji), a nawet szerzej, jako instrument ochrony zaufania jednostki, która wykazuje aktywność, dążąc do usunięcia abstrakcyjno-generalnego aktu prawnego” (sygn. akt SK 1/04; zob. podobnie np.: wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03; 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03).

Ustawa zasadnicza nie przesądza formy, w jakiej ma się dokonać weryfikacja (sanacja) indywidualnych rozstrzygnięć, ukształtowanych na mocy niekonstytucyjnej regulacji. Wyraźne przywołanie w art. 190 ust. 4 Konstytucji „wznowienia postępowania” należy traktować jako egzemplifikację zasady ogólnej. Trzeba bowiem pamiętać, że wyrażenia konstytucyjne mają własną treść normatywną i stanowią tzw. pojęcia autonomiczne – „nie mające tak technicznego charakteru, jak [analogiczne pojęcia], którymi posługują się poszczególne procedury regulowane ustawami zwykłymi” (wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04; por. też np. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 190, pkt 23, s. 31-32). Stanowisko to potwierdza orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że: „«Wznowienie», którego dotyczy art. 190 ust. 4 Konstytucji, dotyczy *en bloc* postępowania sanacyjnego, zmierzającego do przywrócenia stanu konstytucyjności poprzez wzruszenie rozstrzygnięcia leżącego u podstaw skutecznej (stwierdzenie niekonstytucyjności prawnej podstawy orzekania) skargi konstytucyjnej. Przepis ten odsyła do ustaw zwykłych, nakazując im regulację trybu wspomnianej sanacji rozstrzygnięcia, na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny. Przepis Konstytucji przesądza zatem o samym fakcie sanacji, wskazując cel «wznowienia», o jakim mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Osiągnięcie tego konstytucyjnego celu co do środków do niego prowadzących – jest pozostawione ustawom zwykłym, regulującym tryb, przesłanki i zasady sanacji konstytucyjności w poszczególnych procedurach. Tak więc art. 190 ust. 4 konstrukcyjnie obejmuje sobą określenie celu – na poziomie Konstytucji, natomiast ustawodawcy zwykłego i sądom orzekającym pozostawia, na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych, orzekanie o sanacji następstw stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Pomyślnie rozstrzygnięta dla skarżącego skarga konstytucyjna przewiduje zatem na szczeblu konstytucyjnym – aby zapożyczyć określenia używanego w prawie europejskim wobec powinności władz krajowych – osiągnięcia *effet utile* co do sanacji rozstrzygnięcia spoczywającego u podstaw tej skargi. Powinność osiągnięcia tego skutku dzieli się między ustawodawcę zwykłego (normującego procedury w ramach których ma nastąpić «wznowienie») i orzekające o tym «wznowieniu» sądy, które mają powinność doprowadzenia do celu przy pomocy posiadanych instrumentów normatywnych oraz przy pomocy interpretacji zgodnej z zasadą wspomnianego *effet*

utile, co do osiągnięcia celu «wznowienia», a to zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji” (wyrok TK z 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03; podobnie wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03; 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04).

2. Prawo do sądu

2.1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przywołany przepis wyraża prawo do sądu, uznawane przez Trybunał Konstytucyjny za jedno z podstawowych praw jednostki i fundamentalną gwarancję praworządności.

2.2. Prawo do sądu było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Trybunał dokonał rozwinięcia dotychczasowej linii orzeczniczej w wyroku z 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06), uznając, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. także np. wyroki TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

Z kolei w wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05) Trybunał wyraził pogląd, że zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ponadto dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (por. też

wcześniejsze orzeczenia TK z: 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91; 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92; 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K 14/96).

2.3. Prawo do sądu musi być rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje ukształtowanie warunków realizacji tego prawa w taki sposób, który nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (por. np. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 27/03).

W dotychczasowym orzecznictwie (zob. m.in. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05) Trybunał podkreślał, że do istoty konstytucyjnego prawa do sądu należy sprawiedliwość proceduralna, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają wspólne jądro, sprowadzające się do: (a) możliwości bycia wysłuchanym; (b) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu; (c) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany.

2.4. Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania, oraz negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Prawo do sądu nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś „Konstytucja nie wyklucza [...] ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także

wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

3. Zakaz zamykania drogi sądowej

3.1. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw”.

3.2. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że między art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji występuje „ściśły związek”, który polega między innymi na tym, że pierwszy z wymienionych przepisów stanowi dopełnienie i zabezpieczenie dla prawa zagwarantowanego w drugim (zob. np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji pełni zatem rolę środka ochrony i gwarancji przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98). W tym sensie przepis ten ma również samodzielne znaczenie normatywne; nie stanowi tylko powtórzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale wzmacnia go, odnosząc się do szczególnej sytuacji, jaką jest „zamykanie drogi sądowej” do „dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się przy tym, że art. 77 ust. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim stanowi, by nie „zamykać drogi sądowej”, odnosi się do bezpośredniego oraz pośredniego jej zamknięcia (zob. np. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 22 września 2015 r., sygn. akt SK 21/14). Niezgodność z art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje zarówno sprzeczność norm, która zachodzi gdy norma ustawowa lub inna norma niższego rzędu nakazuje czynić to co norma konstytucyjna zakazuje (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej), jak niezgodność prakseologiczną, która zachodzi gdy zrealizowanie normy ustawowej lub normy niższego rzędu niweczy częściowo albo całkowicie skutki zrealizowania normy konstytucyjnej (pośrednie zamknięcie drogi sądowej). Zamknięcie drogi sądowej w rozumieniu konstytucyjnym może być związane z naruszeniem różnych wymogów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz ujawniać się nie tylko na etapie dostępu do sądu, ale także na etapie wnoszenia środków zaskarżenia lub

wystąpienia z nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia (por. odpowiednio wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 18 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/10; por. też odpowiednio L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, uwaga 23 do art. 77, s. 26).

4. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

4.1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, iż: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywiedziono szereg zasad szczegółowych, wyznaczających (precyzujących) określony w ten sposób model państwa; należy do nich m.in. przywołana przez wnioskodawcę zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i poglądami nauki prawa, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, zwana też niekiedy zasadą lojalności (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06) jest oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego zasady *pacta sunt servanda*. Z zasady tej Trybunał wyprowadza dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego (zob. przykładowo orzeczenia TK z: 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; 25 czerwca 1996 r., sygn. akt K 15/95; wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96 i 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek

prawny. Zasada ta łączy się bezpośrednio z zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Bezpieczeństwo prawne oznacza bowiem możliwość decydowania przez obywatela o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania obywatela mogą za sobą pociągnąć (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00 oraz 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

III. Analiza zgodności

1. Skarga o wznowienie postępowania cywilnego (dalej także: skarga) jest szczególną instytucją procesową, której charakter prawny jest w doktrynie sporny (szerzej na ten temat zob. A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia. Art. 367-424¹² KPC. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 364-366; M. Manowska, *Wznowienie postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 26-60; M. Sawczuk, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Warszawa 1970, s. 14-28; tenże [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Zaskarzanie orzeczeń sądowych*, red. W. Siedlecki, Wrocław 1986, s. 383-394; K. Weitz [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 2, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 1132-1164). Z uwagi na fakt, iż przysługuje ona od prawomocnych orzeczeń, część autorów zalicza skargę do nadzwyczajnych środków zaskarżenia bądź uznaje za specyficzną instytucję, której z racji braku cech dewolutywności i suspensywności bliżej do powództwa niż do środka odwoławczego. Przeważa jednak zapatrywanie, że skarga o wznowienie postępowania jest instytucją o charakterze mieszanym i pozostaje specyficznym, nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, zawierającym elementy powództwa (zob. K. Weitz [w:] *System...*, t. III, cz. 2, red. J. Gudowski, s. 1164).

Szczególny charakter skargi o wznowienie postępowania wyraża się w następujących cechach: służy ona do wzruszania prawomocnych orzeczeń wedle ściśle określonych reguł i w oparciu o ściśle określone przesłanki (podstawy), zakreślone znacznie wężiej niż podstawy skargi kasacyjnej (zob. postanowienie SN z 2 maja 1999 r., sygn. akt II UKN 105/99). Postępowanie wszczęte wskutek jej wniesienia stanowi niejako kontynuację prawomocnie zakończonego postępowania (zob. postanowienie SN z 26 stycznia 2000 r., sygn. akt III CZ 173/99). Ponowne rozpoznanie sprawy zmierza bowiem do usunięcia dotkniętego brakami rozstrzygnięcia w sytuacji, w której strona, w toku poprzedniego postępowania, nie

mogła skorzystać ze środków prawnych, które zapobiegłyby wadliwości orzeczenia, gdyż przyczyny owej wadliwości nie były jej znane.

2. Rodzaje i podstawy wznowienia postępowania cywilnego; wznowienie w ujęciu gałęziowym i konstytucyjnym. Zgodnie z art. 401 pkt 1 i 2 k.p.c., można żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności:

- 1) jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzeczał sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się wyroku nie mogła domagać się wyłączenia;
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana bądź jeżeli wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania (chyba że przed uprawomocnieniem się wyroku niemożność działania ustała lub brak reprezentacji był podniesiony w drodze zarzutu albo strona potwierdziła dokonane czynności procesowe; zob. m.in. postanowienie SN z 21 września 2007 r., sygn. akt V CZ 88/07).

Ponadto, w myśl art. 403 § 1 i § 2 k.p.c., można żądać wznowienia z uwagi na fakt, iż:

- 3) wyrok został oparty na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym;
- 4) wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa oraz
- 5) w razie późniejszego wykrycia prawomocnego wyroku, dotyczącego tego samego stosunku prawnego albo
- 6) w razie wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu.

Wreszcie, zgodnie z art. 401¹ oraz art. 403 § 4 k.p.c., można żądać wznowienia postępowania w sytuacji, gdy:

- 7) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie;
- 8) na treść wyroku miało wpływ postanowienie niekończące postępowania w sprawie, wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową

międzynarodową lub z ustawą, uchylone lub zmienione zgodnie z art. 416¹ k.p.c.

Ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu, na podstawie przywołanych przepisów rozróżnia się z wznowienie postępowania w ujęciu gałęziowym (technicznym, *sensu stricto*, pkt 1-6) oraz w ujęciu konstytucyjnym (*sensu largo*, pkt 7-8; zob. także art. 416¹ k.p.c.). W ramach tej pierwszej grupy wyodrębnia się z kolei przyczyny nieważności (pkt 1-2) i właściwe przyczyny restytucyjne, które uzasadniają wznowienie postępowania i zmianę orzeczenia dlatego, że jest ono niesłuszne (pkt 3-6; zob. G. Bieniek [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. K. Piasecki, t. II, Warszawa 2010, s. 237).

Rozróżnienie powyższe ma istotne znaczenie dla oceny celów, aksjologii i charakteru prawnego analizowanego środka prawnego, jak i zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy – co stanowi istotę niniejszej sprawy. Jak już sygnalizowano, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie rozróżnia bowiem wznowienie postępowania w ujęciu art. 190 ust. 4 Konstytucji – jako instytucję służącą sanowaniu rozstrzygnięć wydanych na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją (wznowienie postępowania *sensu largo*, wznowienie postępowania w ujęciu konstytucyjnym), oraz wznowienie postępowania w ujęciu gałęziowym – jako ustawowo uregulowany instrument wzruszania prawomocnych orzeczeń i decyzji na gruncie poszczególnych procedur (wznowienie postępowania *sensu stricto*, wznowienie postępowania w ujęciu technicznym; zob. m.in. wyroki TK z: 7 września 2006 r., sygn. akt SK 60/05; 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09).

3. Rodzaje i rola terminów ograniczających możliwość wznowienia postępowania. Jak stanowi art. 407 § 1 k.p.c., skarga o wznowienie postępowania powinna zostać wniesiona w terminie trzymiesięcznym, liczonym od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia, a gdy podstawą jest pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji – od dnia, w którym o wyroku dowiedziała się strona, jej organ lub jej przedstawiciel ustawowy (termin *a quo* liczony *a tempore scientiae*). W odniesieniu do wznowienia, o którym mowa w art. 401¹ k.p.c., skargę wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego; jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału orzeczenie wydane w poprzednim postępowaniu nie było jeszcze

prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu, a w wypadku wydania go na posiedzeniu jawnym – od dnia ogłoszenia tego postanowienia. Termin z art. 407 k.p.c. ma charakter procesowy; nie podlega on przedłużeniu ani skróceniu, ale może zostać przywrócony na zasadach określonych w art. 168 i n. k.p.c. (zob. M. Kłós [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 367-729*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, t. 2, Warszawa 2014, s. 164; postanowienie SN z 17 października 2008 r., sygn. akt II PZ 31/08).

Odrębne – zarówno co do charakteru, jak i sposobu określania terminu do wniesienia skargi – unormowanie przewiduje art. 408 k.p.c., według którego (aktualnie): „Po upływie lat dziesięciu od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana”. Ustawodawca przyjął w ten sposób, że trzymiesięczny termin wniesienia skargi (art. 407 k.p.c.) dotyczy dopuszczalności żądania wznowienia postępowania, w wypadku istnienia podstawy wznowienia i świadomości strony co do istnienia tej podstawy, natomiast art. 408 k.p.c. wskazuje okres, w którym możliwe jest (w ogóle) wznowienie postępowania.

Termin określony w art. 408 k.p.c. ma charakter zbliżony do terminu zawitego prawa materialnego. Jego upływ uniemożliwia wznowienie postępowania (skarga o wznowienie wniesiona po upływie tego terminu zostanie odrzucona jako niedopuszczalna; art. 410 § 1 k.p.c.), z wyjątkiem zajścia jednej z dwóch opisanych w przywołanych przepisach sytuacji: kiedy strona była pozbawiona możliwości działania albo nie była należycie reprezentowana. Z uwagi na powyższe, po dziesięciu (poprzednio: pięciu) latach od uprawomocnienia się wyroku nie ma również możliwości przywrócenia terminu do wniesienia skargi według zasad określonych w art. 168 i n. k.p.c. (postanowienia SN z: 11 maja 2012 r., sygn. akt II CZ 2/12; 13 lutego 2015 r., sygn. akt II CZ 98/14). Termin przewidziany w art. 408 k.p.c. biegnie przy tym niezależnie od terminu przewidzianego w art. 407 k.p.c. (zob. uwagi sformułowane na tle art. 408 k.p.c. w postanowieniu SN z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt II UKN 178/99; a także: M. Jędrzejewska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, Warszawa 2006, s. 292; J. Broł [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1-505¹*, red. K. Piasecki, t. 1, Warszawa 2006, s. 1811; K. Flaga-Gieruszyńska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2008, s. 704;

M. Manowska, *Wznowienie...*, s. 172; M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 408, nb. 2-3; D. Zawistowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX/el. 2013, nr 149510, nb. 2). Upływ terminu do żądania wznowienia postępowania określonego w art. 408 k.p.c. może zatem skutkować zarówno uniemożliwieniem (wykluczeniem możliwości) wniesienia skargi o wznowienie postępowania, jak i skróceniem terminu określonego w art. 407 k.p.c. W tym pierwszym wypadku prekluzyjny charakter dziesięcioletniego terminu powoduje, że zaskarżony przepis wyłącza możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania również wówczas, gdy podstawa wznowienia zmaterializowała się dopiero po jego upływie.

4. Ograniczenie możliwości wznowienia postępowania (w analizowanym wypadku – postępowania cywilnego) prekluzyjnym terminem liczonym od daty uprawomocnienia się orzeczenia znajduje oparcie i uzasadnienie w formalnym aspekcie zasady państwa prawnego i zasadzie ochrony zaufania do państwa, a także w wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankach „porządku publicznego” oraz „wolności i praw innych osób”. Nawiązuje ono także do stanowiącego komponent prawa do sądu uprawnienia do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie i dążeniu do zapewnienia stanu „pokoju prawnego” między stronami sporu oraz ostatecznego, stabilnego ukształtowania ich sytuacji prawnej – czego operacjonalizację stanowi sama instytucja prawomocności orzeczeń. W ten sposób – analogicznie zresztą jak poprzez precyzyjne wskazanie podstaw wznowienia i ścisłą ich interpretację – instytucja wznowienia postępowania ma zapewnić racjonalną stabilność merytorycznego orzeczenia i autorytet sądu, który je wydał. Każdy spór sądowy musi bowiem znaleźć swoje ostateczne, skuteczne i niepodważalne rozstrzygnięcie, a niewzruszalność prawomocnych orzeczeń nie jest wprawdzie regułą absolutną, ale odstępstwa od niej muszą być oceniane z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, przy założeniu, że sama reguła jest składową klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Przywracanie stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego [...] zasługuje na ochronę w ramach zjawisk właściwych dla państwa prawa (w płaszczyźnie generalnej) i jako finalny cel,

któremu służy konstytucyjne prawo do sądu – w perspektywie indywidualnej i konkretnej. Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; zob. także wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/03; 20 maja 2003 r., sygn. akt SK 10/02; 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03; 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; postanowienia TK z: 5 marca 2008 r., sygn. akt SK 95/06 i 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 52/12; zob. również 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*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 132 i n.). Przemawia za tym również wewnętrzna logika instytucji wznowienia postępowania: ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że po upływie dłuższego czasu od uprawomocnienia się orzeczenia, stosunki faktyczne i prawne zmieniają się w tak istotny sposób, że wznowienie byłoby pozbawione praktycznego znaczenia, mogłoby nie doprowadzić do właściwych skutków lub nawet wywołać skutki niepożądane (zob. K. Weitz [w:] *System...*, t. III, cz. 2, red. J. Gudowski, s. 1233).

Przedstawiony wyżej sens ustanowienia prekluzyjnego terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania oraz jego implikacje na kanwie art. 408 k.p.c. potwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 22 września 2015 r. (sygn. akt SK 21/14), wskazując m.in., że: „[...] celem art. 408 k.p.c. jest zapewnienie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Nieobowiązywanie zaskarżonego przepisu 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 [...].

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 408 k.p.c. znajduje aksjologiczne uzasadnienie w zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Zaskarżony przepis realizuje wartość, jaką jest stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych, która z kolei służy osiągnięciu innych wartości konstytucyjnych, w tym m.in. pewności w procesie sądowego stosowania prawa. Prawomocne rozstrzygnięcie, które nie może zostać zmienione w następstwie złożenia skargi o wznowienie postępowania, umożliwia stronom zakończonego

postępowania ułożenie swych spraw według własnych preferencji oraz przyjęcie odpowiedzialności za swoje decyzje. W tym zaś kontekście należało przypomnieć, że wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa «opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny» (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa adresowana jest do organów zarówno stanowiących, jak i stosujących prawo (por. wyroki z: 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Aktualny pozostaje pogląd, że «implikacją konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jest poszanowanie wartości takich, jak pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa, a tym samym poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych orzekających o prawach stron» (wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107)».

5. Powyższe ustalenia wstępne, w tym dotyczące *ratio* i aksjologii ograniczenia dopuszczalności wniesienia skargi o wznowienie postępowania maksymalnym terminem prekluzyjnym liczonym od daty uprawomocnienia się orzeczenia, nie są jednak wystarczające dla oceny konstytucyjności art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza możliwość wznowienia postępowania cywilnego na podstawie art. 401¹ k.p.c. Powracając – w tym kontekście – do wcześniejszych rozważań na temat konstytucyjnej aksjologii przepisów limitujących w czasie możliwość wznowienia postępowania, biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że przeważające znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 408 k.p.c. (oraz innych przepisów o analogicznej treści i funkcji) powinny mieć nie tylko bezpieczeństwo i pewność prawa, które to wartości także – co do zasady – pełnią ważne funkcje

w demokratycznym państwie prawnym i podlegają ochronie konstytucyjnej, ale konsekwencje płynące ze statusu ustrojowego i *ratio* prawa do wznowiania postępowania po wyroku Trybunału, przewidzianego w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wznowienie unormowane w art. 401¹ k.p.c., stanowiące instrument sanacji stanu konstytucyjności i zniesienia skutków orzeczenia zapadłego na podstawie przepisu derogowanego przez sąd konstytucyjny, wykazuje bowiem – jak już podniesiono – daleko idącą specyfikę. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „Odmienny charakter ma sanacja konstytucyjności na skutek «wznowienia» wymaganego przez art. 190 ust. 4 Konstytucji i realizowanego wobec wyroków na podstawie wznowienia przewidzianego w art. 401¹ k.p.c. Tu bowiem poprzednie postępowanie było prowadzone prawidłowo tak z punktu widzenia wymagań prawa, jak i ustaleń faktycznych. O potrzebie sanacji w trybie wznowienia postępowania decyduje natomiast konstytucyjny nakaz (art. 190 ust. 4 Konstytucji, skonkretyzowany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niekonstytucyjność prawnej podstawy wznowianego orzeczenia) retroaktywnego zastosowania do rozstrzygnięcia sprawy innego prawa, niż to, które posłużyło do niego w rzeczywistości. *Ratio* wznowienia przewidzianego w art. 401¹ k.p.c. jest więc zupełnie odmienna niż *ratio* innych wypadków wznowienia postępowania w k.p.c.” (wyrok TK z 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03; zob. także zbieżne co do *meritum* wyroki TK z: 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07; 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05, oraz wyroki TK z: 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04).

Oczywiście, także omawiane prawo nie ma charakteru absolutnego i są od niego możliwe wyjątki ze względu na konieczność ochrony innych dóbr i wartości (zob. przykładowo wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09; 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07). W sporadycznych wypadkach o pozbawieniu możliwości wznowienia postępowania decyduje zresztą, z różnych względów, sam Trybunał (zob. przykładowo wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06). Legalność wymienionych ograniczeń podlega ocenie zgodnie z kryteriami testu proporcjonalności (tj. przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia). Jak jednak trafnie wskazuje wnioskodawca, fakt, iż zasada wzruszalności indywidualnych rozstrzygnięć wydanych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ma rangę konstytucyjną,

stanowiąc wyjątek od ogólnych reguł szybkości uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy i jego stabilności (art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji), skutkuje potrzebą bardziej starannegoważenia tych pozostających w kolizji – także na poziomie konstytucyjnym – wartości. Dlatego też należy przyjąć, że gdy podstawą wznowienia jest przesłanka określona w art. 401¹ k.p.c. – inaczej niż w warunkach „zwykłego” wznowienia w ujęciu gałęziowym – pierwszeństwo powinny uzyskać gwarancje płynące z publicznego prawa podmiotowego do sanacji postępowania opartego na niekonstytucyjnym przepisie oraz prawa do sądu (w aspekcie formalnym i materialnym). Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której mająca implementować normę konstytucyjną regulacja ustawowa tak dalece ogranicza jej realne oddziaływanie, że *de facto* wydrąży ją z treści. Wprowadzenie prekluzyjnego terminu na wznowienie postępowania w ustawie w praktyce może nawet znieść możliwość realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego. W tym sensie jest to sytuacja diametralnie różna od ustanowienia w ustawie – na przykład – terminu na złożenie skargi o wznowienie, który jedynie czasowo limituje możliwości sanacyjne (zob. wyrok TK z 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07), ale ich nie unicestwia, o czym *in casu* może przesądzić nawet koincydencja płynąca z okoliczności faktycznych, niezależnych od beneficjentów uprawnienia z art. 190 ust. 4 Konstytucji (zob. *mutatis mutandis* wyrok TK z 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09).

6. Kontrolowany art. 408 k.p.c., który wprowadza prekluzyjny, dziesięcioletni termin na złożenie skargi o wznowienie postępowania, liczony od daty uprawomocnienia się orzeczenia, bez względu na datę wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, który stanowił podstawę tegoż, spełnia formalny warunek ustawowej podstawy ograniczenia praw i wolności. Jest on również przydatny dla celów, o których wspomniano wyżej (stabilizacja stanu prawnego stron, zapewnienie autorytetu prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, ochrona praw i wolności innych osób; zob. wyżej, pkt III.4 stanowiska).

Dyskusyjne jest – po pierwsze – to, czy zakwestionowana regulacja, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę skutki derogacji trybunalskiej przepisu, odpowiada wymogowi niezbędności (konieczności) ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w demokratycznym państwie prawnym. Teoretycznie, zbliżony rezultat mógłby bowiem zostać osiągnięty – za czym optuje wnioskodawca – przy pozostawieniu

wyłącznie jednego, „ruchomego” terminu, rozpoczynającego bieg w dacie ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego lub jego wejścia w życie (zob. art. 407 k.p.c.). Wydaje się jednak, że dopuszczalność wznawiania postępowań cywilnych bez jakiegokolwiek bezwzględnego limitu czasowego mogłaby rodzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej natury instytucji prawomocności orzeczeń sądowych. W szeregu orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wskazywał – także w odniesieniu do wznowienia *sensu largo*, że przy kształtowaniu zakresu tego uprawnienia konieczne jest uwzględnienie innych zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności wskazanych w jej art. 31 ust. 3, które mogłyby usprawiedliwiać albo wręcz obligować do wprowadzenia pewnych ograniczeń czasowych (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09; 15 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/13; postanowienie TK z 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 52/12). Jak przy tym podniesiono: „Trudno zatem byłoby opowiedzieć się za dopuszczalnością wznawiania postępowań sądowych po upływie wielu lat od ich zakończenia, gdyż prowadziłoby to do radykalnego podważenia wartości, jakimi są stabilność sytuacji prawnej podmiotów prawa czy stabilność prawomocnych orzeczeń” (postanowienie TK z 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 52/12). Argumentem obosiecznym może być w tym zakresie możliwość określenia skutków orzeczenia przez sam Trybunał Konstytucyjny – trzeba bowiem uznać, że może on przyznać, w drodze tzw. przywileju korzyści, uprawnienie do wzruszenia prawomocnie zakończonego postępowania niezależnie od treści art. 401¹ i art. 408 k.p.c., dokonując w odniesieniu do konkretnego skarżącego indywidualizacji normy art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Po drugie – wątpliwości budzi to, czy kwestionowana regulacja spełnia przesłankę proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia prawa do wznowienia postępowania i prawa do sądu. O ile na tle pierwotnego brzmienia art. 408 k.p.c. Sejm byłby skłonny podzielić zastrzeżenia wnioskodawcy, o tyle radykalna zmiana treści art. 408 k.p.c., polegająca na dwukrotnym wydłużeniu terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania, skłania Sejm do optowania za stwierdzeniem zgodności badanego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli. Na tle pierwotnego brzmienia art. 408 k.p.c., mając na uwadze przeciętny czas trwania postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, można było zasadnie zakładać, że przepis ten skutecznie pozbawiał część beneficjentów uprawnienia z art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwości jego efektywnej realizacji, dla części z nich mógł zaś tę

realizację walnie utrudnić przez skrócenie terminu z art. 407 k.p.c. (zob. przykładowo stan faktyczny sprawy o sygn. akt SK 21/14). Można w tym kontekście przywołać wyrok z 20 października 2009 r. (sygn. akt SK 6/09), w którym Trybunał Konstytucyjny podniósł m.in.: „Celem ustawowej procedury, realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji, musi być więc realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem sądu konstytucyjnego. Swoboda ustawodawcy ukształtowania implementujących to uprawnienie przepisów jest w tym wypadku zawężona, a jej granice wyznacza okoliczność, że «wzruszalność» aktów stosowania prawa została przesądzona już na gruncie samej Konstytucji; ustawa zwykła ma określić jedynie «zasady i tryb» wznawiania postępowania. To Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji indywidualnych stosunków prawnych, wyznaczając cel «wznowienia» w trybie procedur ukształtowanych w ustawach”. Zmiana stanu prawnego ryzyko powyższe, jeżeli nie eliminuje, to przynajmniej istotnie ogranicza. W pozostałym zakresie zapewnienie efektywności prawa do wznowienia postępowania jest zaś możliwe – jak już wskazano – w oparciu o rozstrzygnięcie samego Trybunału Konstytucyjnego.

7. Negatywnego wyniku testu konstytucyjności art. 408 k.p.c. w jego aktualnym brzmieniu nie przesądza *per se* – jak się wydaje – analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, m.in. cytowanego już wyżej wyroku z 20 października 2009 r. (sygn. akt SK 6/09), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 479²² k.p.c., w zakresie, w jakim odnosi się do skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c., jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W podobnym kierunku wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2015 r. (sygn. akt SK 21/14), w którym stwierdził, iż: „Art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w zakresie, w jakim po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku nie pozwala żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r.

Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587 [dalej: EKPC]), o którym ostatecznie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W cytowanym judykacie Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do treści art. 9 i art. 91 ust. 1 Konstytucji oraz art. 41 i art. 46 ust. 1 EKPC, Trybunał podkreślił szczególną rangę przywołanej Konwencji w polskim porządku prawnym, a na jej tle – rolę instrumentów mających na celu przywrócenie stanu sprzed naruszenia praw i wolności konwencyjnych (*restitutio in integrum*). Wskazał ponadto, że adresatem powyższych obowiązków są nie tylko organy władzy wykonawczej zobowiązane do wypłaty zadośćuczynienia, ale wszystkie organy władzy publicznej (w tym sądy), które w ramach swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji zobowiązane są przestrzegać wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) i doprowadzić do jego wykonania (tak również w wyrokach TK w sprawach o sygn. akt P 38/08, SK 57/05 i P 8/04). Odnosząc powyższe ustalenia do okoliczności rozpatrywanej sprawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[...] wynikające z art. 401 pkt 1 k.p.c. prawo do wznowienia postępowania cywilnego z powodu nieważności postępowania cywilnego, wynikającej z naruszenia praw podmiotowych zagwarantowanych w Konwencji, które zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem ETPC, stanowi realizację art. 9 Konstytucji, w zakresie w jakim przepis ten nakłada na sądy powszechne i Sąd Najwyższy obowiązek wykonania wyroku ETPC (art. 46 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji). Omawiana podstawa wznowienia postępowania cywilnego, choć niewyodrębniona redakcyjnie w przepisach procedury cywilnej, różni się więc od pozostałych podstaw wymienionych w przepisach procedury cywilnej swą konstytucyjną i konwencyjną genezą. W konsekwencji, w obowiązującym stanie prawnym w ramach ustawowych podstaw wznowienia obok wznowienia stanowiącego realizację konstytucyjnego prawa podmiotowego wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz wznowienia technicznego, jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny wyróżnia wznowienie służące realizacji art. 9 Konstytucji w związku z art. 46 ust. 1 Konwencji”.

Oceniając w tym kontekście art. 408 k.p.c. Trybunał uznał, iż wprowadzony w zakwestionowanym przepisie pięcioletni termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania, liczony od daty uprawomocnienia się orzeczenia, jest wprawdzie

przydatny i niezbędny dla ochrony takich wartości, jak stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych oraz pewność obrotu prawnego, znajdujących oparcie w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale nie spełnia wymogu proporcjonalności *sensu stricto*. W ocenie Trybunału: „Uwzględniając konstytucyjną i konwencyjną doniosłość skargi o wznowienie postępowania cywilnego jako jednego z możliwych, a niekiedy koniecznych, środków służących efektywnemu wykonaniu wyroku ETPC zgodnie z art. 9 Konstytucji w związku z art. 46 ust. 1 Konwencji [...] Nadmierny ciężar stanowi ograniczenie pięcioletnim terminem prekluzyjnym jedynie tych skarżących, którzy – tak jak skarżąca w niniejszej sprawie – występując ze skargą o wznowienie w celu wykonania wyroku ETPC, oparli ją na podstawie nieważności, o której mowa w art. 401 pkt 1 k.p.c. Takie ograniczenie nie ma uzasadnienia ani na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji, ani na tle art. 9 Konstytucji w związku z art. 46 ust. 1 Konwencji. Prowadzi ono ponadto do nieuzasadnionego konstytucyjnie zróżnicowanego traktowania podmiotów podobnych, którymi są wnoszący skargę o wznowienie postępowania z powodu nieważności, której przyczyna stanowiła zarazem istotny element ostatecznego orzeczenia ETPC”.

Należy podkreślić, że w przywoływanych rozstrzygnięciach Trybunał odnosił się wprost do pierwotnie obowiązującego, pięcioletniego (a w wypadku postępowania w sprawach gospodarczych – dwuletniego) terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. W wyroku w sprawie SK 21/14, odnosząc się do zbliżonego pod względem aksjologii przypadku wznowienia po wyroku ETPC, Trybunał wskazał wprost na akceptowalne – w jego ocenie – rozwiązania obce: „[...] w państwach członkowskich Rady Europy o zbliżonej aksjologicznie do polskiej regulacji procesu cywilnego, wprowadzając odrębną podstawę wznowienia postępowania cywilnego, gdy taka potrzeba wynika z ostatecznego wyroku ETPC, przewidziano również odrębną regulację terminu na wniesienie skargi o wznowienie (por. m.in. niemieckie i szwajcarskie przepisy procedury cywilnej). Przyjmuje się bowiem, że pięcioletniego terminu na wniesienie skargi nie stosuje się w wypadku oparcia jej na tej podstawie, że ETPC orzekł o naruszeniu przepisów konwencji lub jej protokołów, a wyrok sądu cywilnego był oparty na tym naruszeniu. W innych ustawodawstwach europejskich przewiduje się natomiast dziesięcioletni termin na wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego również w związku z ostatecznym orzeczeniem ETPC o naruszeniu praw strony postępowania cywilnego”.

8. Warto wreszcie wskazać, że wprowadzie Trybunał Konstytucyjny sygnalizował już – *obiter dicta* i w sposób formalnie niewiążący – problem ewentualnej niekonstytucyjności art. 408 k.p.c., ale czynił to w odniesieniu do zakwestionowanego przepisu w jego pierwotnym brzmieniu. W postanowieniu z 21 kwietnia 2015 r (sygn. akt SK 52/12), którym umorzono postępowanie ze względu na niespełnienie przesłanki naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego, sąd konstytucyjny zauważył: „Nie mogąc merytorycznie odnieść się do zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe zasygnalizowanie ustawodawcy potrzeby rozważenia zmiany treści art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy on wznowienia postępowania z powodu stwierdzenia niekonstytucyjności określonej regulacji prawnej, a zatem w zakresie, w jakim regulacja kodeksowa ma realizować gwarancje wynikające z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej. Na zastrzeżenia dotyczące zgodności aktualnego stanu prawnego z Konstytucją wskazali wszyscy uczestnicy postępowania, w tym również Marszałek Sejmu. W tym kontekście pod uwagę należałoby wziąć nie tylko art. 401¹ k.p.c., ale również art. 403 § 4 i art. 416¹ k.p.c.”. Odwołując się do tezy o relatywnym (nieabsolutnym) charakterze uprawnienia do wzruszenie orzeczenia wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, Trybunał wskazał, iż: „zadanie ustawodawcy miałoby w tym wypadku polegać jedynie na ustaleniu optymalnie długiego terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania cywilnego, liczonego od dnia uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia, który to termin nie kolidowałby z innymi zasadami i wartościami wskazywanymi przez ustawę zasadniczą”.

Jak się wydaje, zmiana art. 408 k.p.c. wprowadzona ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. zmierza w tym właśnie kierunku. Aktualne brzmienie eliminuje również (co było jednym z motywów uchwalenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego; zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 932/VIII kad., s. 3-4) podnoszony przez inicjatora postępowania oraz zauważany w dotychczasowym orzecznictwie TK argument o sprzeczności badanej regulacji z regułami odpowiedzialności za delikty władzy publicznej i zasadami ich przedawnienia. Na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. roszczenia odszkodowawcze ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, jednakże nie później niż 10 lat

od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (w analizowanej sytuacji zdarzeniem tym jest uprawomocnienie się rozstrzygnięcia wydanego na podstawie przepisu naruszającego Konstytucję).

9. Reasumując, w ocenie Sejmu można bronić tezy, że art. 408 k.p.c., w zakresie w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie dziesięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia opartego na przepisie uznanym następnie za niekonstytucyjny, **jest zgodny** z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński