



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10 listopada 2015 r.

Adam Bodnar

IV.510.206.2015.MC

Trybunał Konstytucyjny

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania 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, art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. 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 w postaci wydania 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, uchylecia 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 może prowadzić do pozbawienia obywateli realnej możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa do wzruszenia orzeczeń wydanych na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Dotyczy 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 – 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 postaci nieważności postępowania z 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.).

II. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sposób ukształtowania powyższego środka prawnego w ustawie zwykłej pozostaje w sprzeczności z gwarancjami wyższego rzędu, w sposób nieuprawniony pozbawiając obywateli należnego im prawa.

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., SK 1/04; 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). Na ustawodawcę nałożono zatem kategoryczny obowiązek efektywnej implementacji treści konstytucyjnych w poszczególnych gałęziach prawa procesowego. 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, 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 przelamuje zasadę stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, jest oczywiste, że „względ 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 odmienną procedurę. Odmienny charakter orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, względnie na zasadę bezpieczeństwa obrotu oraz szczególnej 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 niedawnym 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, nie tylko co do sposobu obliczania trzymiesięcznego terminu na wniesienie skargi o wznowienie (art. 407 § 2 k.p.c.), ale przede wszystkim dopuszczając, na zasadzie pełnego wyjątku, ponowne wznowienie postępowania zakończonym prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie (nowy 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.

III. W niniejszej sprawie istotą przedstawionego problemu konstytucyjnego pozostaje, czy efektywna implementacja konstytucyjnego nakazu ponownego przeprowadzenia postępowania sądowego – już w warunkach konstytucyjnej praworządności – wymaga wprowadzenia kolejnej

odrębności proceduralnej, a mianowicie wyłączenia zakazu wznowienia postępowania po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, o czym stanowi zaskarżony art. 408 k.p.c.

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 przywołany jako związkowy wzorzec kontrolny 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” (wszystkie podkreślenia własne).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy zatem rozstrzygnąć, czy względy, które kierowały ustawodawcą przy wprowadzeniu końcowego terminu zamykającego dostępność tu drogi sądowej, stanowią wystarczające uzasadnienie dla pozbawienia stron prawa do wznowienia postępowania sądowego po „trybunalskiej derogacji” podstawy rozstrzygnięcia. Jeżeli

zaś nie, należy rozważyć, czy za prawidłowością zakazu z art. 408 k.p.c. nie przemawiają inne, szczególnie ważne wartości konstytucyjne, przede wszystkim wzgląd na bezpieczeństwo prawne i stabilność orzeczeń sądowych oraz potrzeba ochrony uzasadnionych praw osób trzecich.

Wydaje się uzasadnione przyjęcie, że powodem wprowadzenia bariery czasowej na wznawianie postępowań była – podobnie jak przy uznanym za niekonstytucyjny art. 479²² k.p.c. (wyrok TK w sprawie SK 6/09) – „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”. Trybunał uznał jednak, że potrzeba stabilizacji obrotu (w tamtej sprawie – gospodarczego) nie może niweczyć prawa wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Dalej w uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał zwrócił uwagę na to, że upływ sztywnego terminu na wznowienie, liczonego od uprawomocnienia się derogacyjnego wyroku TK, „praktycznie uniemożliwia nie tylko wniesienie skargi o wznowienie, ale także *a casu ad casum* może powodować skrócenie terminów określonych w art. 407 k.p.c., w tym terminu wskazanego w § 2 tego przepisu (jeśli podstawą wznowienia jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisu)” (podkreślenia własne). Zastrzeżenia konstytucyjne Trybunału wzbudziła zatem sytuacja, w której strona nie może skorzystać nawet z ruchomego trzymiesięcznego terminu, liczonego od dnia wejścia w życie wyroku TK, niezależnie od tego, kiedy doszło do uprawomocnienia orzeczenia. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy przepis zostaje derogowany z systemu prawnego po upływie terminu wskazanego w art. 408 k.p.c.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich potrzeba stabilizacji obrotu prawnego sama w sobie nie przesądza jednoznacznie o konstytucyjności zakazu z art. 408 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 zasadach 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. Postawiony w niniejszej sprawie problem konstytucyjny polega więc na tym, czy owego wyjątku (tj. sytuacji, gdy pogwałcono samą istotę prawa do sądu) nie należy rozszerzyć także na ów specyficzny, konstytucyjnie umocowany wypadek wznowienia, jakim jest potrzeba ponownego rozpoznania sprawy w warunkach praworządnego państwa, a zatem na podstawie prawa pozostającego w zgodzie z ustawą zasadniczą.

Zdaniem Rzecznika, zasadniczym problemem w tej sprawie pozostaje rozważenie, czy zasadzie nieograniczonego w czasie wznawiania postępowań cywilnych nie sprzeciwiają się inne, konstytucyjnie chronione wartości, w tym przede wszystkim – potrzeba „ochrony praw innych

osób”, o czym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności w procesie cywilnym, w którym – w przeciwieństwie do postępowań z zakresu prawa publicznego – spór prowadzą równorzędne podmioty prawa prywatnego, niewątpliwie należy mieć wzgląd również na konieczność ochrony praw drugiej strony postępowania. Jej sytuacja prawna została ustabilizowana prawomocnym orzeczeniem sądu, które definitywnie kończy postępowanie przed tym organem państwa. Co do zasady wszyscy uczestnicy takiego postępowania mają uprawnione oczekiwanie, by ich sprawa została ostatecznie zamknięta, a zatem – by państwo tu dalej nie ingerowało, np. tworząc nowe procedury umożliwiające ponowne otwieranie dawno zakończonych sporów. „Nieobowiązywanie art. 408 k.p.c. skutkowałoby powstaniem stanu niepewności i nieograniczoną w czasie możliwością podważania prawomocnego orzeczenia, a w konsekwencji prowadziłyby do nieprzewidywalnych – z uwagi na dynamikę stosunków cywilnoprawnych – skutków materialnych i procesowych (...). [Przepis ten] znajduje aksjologiczne uzasadnienie w zasadzie zaufania do państwa i stanowionego 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” (z uzasadnienia cytowanego wyroku w sprawie SK 21/14, z powołaniem na wcześniejsze orzecznictwo, m.in. wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje jednak na argumenty przemawiające – mimo wszystko – za potrzebą dopuszczenia wznowienia postępowania także po upływie ustawowego terminu w sytuacjach, gdy ma to służyć sanacji konstytucyjności postępowania.

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 wznawianym 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.

Po drugie, warto podkreślić, że w praworządnym państwie na ochronę powinny zasługiwać wyłącznie te prawa osób trzecich, które zostały nabyte w sposób s ł u s z n y, 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.

Nie sposób pominąć też i tej okoliczności, że orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych jest bardzo wstrzeźliwe w dopuszczaniu wznawiania postępowań cywilnych, odmawiając m.in.: wznawiania 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); 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 wznowiania 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 **k o n k r e t n e g o** 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 w sprawie przyznania możliwości 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 dostrzeże niebezpieczeństwo naruszenia szczególnie chronionych wartości, jest władny sam – i tylko on – ukształtować czasowe skutki swojego orzeczenia.

Z tego też powodu Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się za takim rozwiązaniem, by – o ile w danej, konkretnej sprawie dojdzie do tak zasadniczego konfliktu praw i wartości konstytucyjnych (stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych versus konstytucyjne prawo do sanacji postępowania) – tego rodzaju kolizje na poziomie Konstytucji rozstrzygał zawsze i wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, jako najbardziej w tych sprawach kompetentny (a do tego jedyny właściwy), a nie – bezwzględna norma ustawy zwykłej, w której jedynym istotnym kryterium pozostaje upływ określonego czasu od zakończenia postępowania.

Zdaniem Rzecznika, nie wydaje się również uzasadniony argument odwołujący się 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. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (obecnie z art. 64 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – Dz.U. poz. 1064) 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)” (podkreślenia własne) (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.

Reasumując zatem powyższe wywody Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że z powyższych powodów art. 408 k.p.c., we wskazanym w *petitum* zakresie, pozostaje w sprzeczności z art. 190 ust. 4 Konstytucji, a tym samym także – z przywołanym związkowo art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

IV. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżoną normę należy również skonfrontować z gwarancjami płynącymi z – przywołanego tu związkowo – art. 2 Konstytucji RP, tj. z wywodzoną z tego przepisu zasadą zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Istotnie, skoro Konstytucja gwarantuje prawo do sanacji postępowania sądowego, sam ustawowy mechanizm obliczania terminów do realizacji tego prawa nie powinien stanowić dla obywateli swego rodzaju proceduralnej pułapki. 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 (nb. sytuacja taka zachodziła właśnie w sprawie SK 21/14, gdzie termin pięcioletni upłynął wcześniej, niż trzymiesięczny termin, liczony od dnia potwierdzenia wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zaistnienia w sprawie okoliczności nieważności postępowania). Podobnie jak w okolicznościach faktycznych sprawy SK 6/09, sam charakter tego terminu powoduje, że „zaskarżony przepis wyłącza możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania również wówczas, gdy podstawa wznowienia zmaterializowała się dopiero po upływie tego terminu”. Analogiczny mechanizm – tym razem odnoszący się do sposobu obliczania terminów przedawnienia roszczeń deliktowych – 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. *In casu* prowadzić to może do wykreowania prawa podmiotowego, które jest pozbawione faktycznej skuteczności ze względu na wadliwość mechanizmu umożliwiającego skorzystanie z tego prawa – a zatem stanowi jedynie pozór prawa, mimo że chodzi tu przecież o skorzystanie z instrumentu procesowego służącego realizacji konstytucyjnego prawa zagwarantowanego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

V. Na marginesie powyższych rozważań Rzecznik pragnie dodatkowo zwrócić uwagę na kolejny problem, jaki wiąże się z pozostawieniem w systemie prawnym art. 408 k.p.c. w jego niezmienionej treści. We wskazanych wyżej sytuacjach przepis ten może 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, a zatem konstytucyjnego prawa do odszkodowania za bezprawie władzy. 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) prejudykatu 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 prejudykatu, 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 będzie tylko i wyłącznie 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca zatem uwagę, że konstrukcja przewidziana w art. 417¹ k.c. sprawia, że postępowanie wznowieniowe pozostaje jedynym trybem dostępnym stronie, która zamierza dochodzić naprawienia szkody wyrządzonej jej na skutek zastosowania w jej sprawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Co najistotniejsze, reguła ta dotyczy również roszczeń odszkodowawczych kierowanych bezpośrednio przeciwko Skarbowi Państwa.

Problem jednakże w tym, że przewidziany w art. 408 k.p.c. termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania może być *in casu* krótszy niż termin zgłaszania roszczeń odszkodowawczych opartych na art. 417¹ k.c. W pierwszym wypadku jest to: trzy miesiące od daty wejścia w życie wyroku TK, nie później jednak niż pięć lat od uprawomocnienia orzeczenia. 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: pięcio- i dziesięcioletniego, przy czym obu liczonych od uprawomocnienia orzeczenia, daje podstawę do stwierdzenia, że wprowadzenie zakazu wznowienia postępowania przed upływem owego dziesięcioletniego terminu przewidzianego na dochodzenie odszkodowania za bezprawie władzy stanowić może 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.

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, art. 77 ust. 2 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.