



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Pozycja 40

## POSTANOWIENIE z dnia 12 kwietnia 2023 r. Sygn. akt SK 38/20

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczołkowski – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz  
Jakub Stelina  
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca  
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 kwietnia 2023 r., skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa [...] o zbadanie zgodności:

art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 oraz art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 17 października 2017 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 października 2017 r. (data nadania), Przedsiębiorstwo [...] (dalej: skarżący), zakwestionował zgodność art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 oraz art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wskazany przedmiot kontroli został ukształtowany na skutek postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2020 r. (sygn. Ts 209/17) nadającego skardze w tym zakresie dalszy bieg.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący wniósł skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego z 26 maja 2010 r., w sprawie z powództwa pracownika (kierowcy transportu międzynarodowego) o zapłatę diet i ryczałtów. Jako podstawę wznowienia

skarżący wskazał art. 401<sup>1</sup> k.p.c. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15 (OTK ZU A/2016, poz. 93), stwierdzający niekonstytucyjność przepisów dotyczących ryczałtu za nocleg dla kierowców w transporcie międzynarodowym. We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „1. Art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (j.t. Dz.U.2012.1155, ze zm.[]; dalej: ustawa o czasie pracy kierowców) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U.2016.1666, ze zm.[]; dalej: k.p.) w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U.167) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie 1 w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. powołanej w punkcie 1 w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U.236.1991, ze zm.) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji”.

Skarżący stwierdził, że uznanie za niekonstytucyjne normy prawnej art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w zakresie kierowców transportu międzynarodowego w związku z powołanym w nim art. 77<sup>5</sup> k.p. miało więc ten skutek, iż stanowiąca podstawę wyroku norma prawna została uchylona. Mając powyższe na względzie, skarżący wniósł skargę o wznowienie postępowania zakończonych wyrokiem sądu okręgowego. Postanowieniem z 27 lutego 2017 r., sygn. [...], Sąd Okręgowy odrzucił skargę o wznowienie postępowania ze względu na upływ pięcioletniego terminu określonego w art. 408 k.p.c., w jakim dopuszczalne było wznowienie postępowania. Jako ostateczne i prawomocne rozstrzygnięcie co do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego z 26 maja 2010 r., skarżący wskazał zatem postanowienie Sądu Okręgowego z 27 lutego 2017 r.

1.2. Zaskarżony art. 408 k.p.c. od początku obowiązywania stanowił, że: „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”. Z dniem 15 lutego 2017 r. art. 408 k.p.c. został zmieniony przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 187; dalej: ustawa zmieniająca). Zgodnie z obecnym brzmieniem „Po upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana”. Zmiana polegała na wydłużeniu określonego w zakwestionowanym przepisie terminu z pięciu do dziesięciu lat.

Pięcioletni termin z art. 408 k.p.c., ze względu na treść przepisów przejściowych (art. 2 ustawy zmieniającej), miał zastosowanie do skargi o wznowienie postępowania wniesionej przez skarżącego.

W skardze nie sprecyzowano, która z wersji art. 408 k.p.c. jest przedmiotem zaskarżenia. W piśmie procesowym z 6 lipca 2019 r. skarżący wskazał jedynie, że termin prekluzyjny przewidziany w art. 408 k.p.c., ze względu na czas trwania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, w jakiegokolwiek formie jest niezgodny z art. 190 ust. 4 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.3. We wniesionej skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że art. 408 k.p.c. narusza art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4

Konstytucji. Podkreślił, że instytucja wznowienia postępowania sądowego jest „kontynuacją” realizacji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), gdyż wznowienie jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy „w pierwotnym postępowaniu doszło do naruszenia zasad należytej procedury sądowej”. Procedura wznowienia postępowania nie jest więc „ponadkonstytucyjną drog[ą] sądową”. Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oraz na doktrynę prawa konstytucyjnego, skarżący stwierdził, że prawo do sądu obejmuje „w swym zakresie prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zapewniającej sprawiedliwe i zgodne z wymogami demokratycznego państwa prawa rozpatrzenie sprawy sądowej”.

Skarżący stwierdził, że prawo do skorzystania z mechanizmu wznowienia postępowania ograniczone jest terminem liczonym od daty wydania prawomocnego orzeczenia. Podkreślił, że kwestia ta była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 22 września 2015 r. (sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122) uznał za niezgodny z Konstytucją art. 408 k.p.c. w zakresie, „w jakim wprowadza on termin prekluzyjny po którym niemożliwe jest skorzystanie z instytucji wznowienia post[ę]powania wskazanej w [a]rt. 190 ust. 4 Konstytucji”.

Uznał, że z normy art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika nie tylko obowiązek ustawowego uregulowania podstaw do sanacji (zmiany lub uchylecia) orzeczeń wydanych w oparciu o niezgodne z Konstytucją wyroki, ale także ukształtowanie ustawowych podstaw takiego wznowienia rozumianego jako prawo do rzetelnej procedury sądowej i prawo do dostępu do instytucji sądu jako takiego. Skarżący stwierdził z tego względu, że „niezgodne z Konstytucją oraz zasadami państwa prawa jest ustanowienie terminu prekluzyjnego, po upływie którego nie można wznowić post[ę]powania w których orzeczenie uzyskano na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej. Wystarczyłoby bowiem odpowiednie sformułowanie procedur i odpowiednie wydłużenie czasu w jakim badana jest skarga konstytucyjna – by prawo określone w [a]rt. 190 ust. 4 Konstytucji stało się prawem pozornym”.

2. W piśmie z 20 maja 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) wniósł o stwierdzenie, że art. 408 k.p.c., „w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 lutego 2017 r.”, w zakresie, w jakim uniemożliwiał wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik podkreślił, że istotą problemu konstytucyjnego jest pytanie, czy efektywna implementacja konstytucyjnego nakazu ponownego przeprowadzenia postępowania sądowego, już w warunkach konstytucyjnej praworządności, wymagała odmiennego potraktowania wznowienia na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. – przez umożliwienie stronom wniesienia skargi o wznowienie także po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie cywilnej. RPO przypomniał, że cel i funkcje art. 408 k.p.c. analizował Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 21/14, w której stwierdzono niekonstytucyjność ograniczenia pięcioletnim terminem możliwości wznowienia postępowania z powodu jego nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, potwierdzonej wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Rozważania zawarte w uzasadnieniu w sprawie o sygn. SK 21/14, ze względu na ich generalny charakter i całościową ocenę kwestionowanej regulacji (choć z pominięciem jako wzorca kontroli art. 190 ust. 4 Konstytucji), zachowują – zdaniem Rzecznika – aktualność i w przedmiotowej sprawie. Wynika z nich zatem, że powodem wprowadzenia bariery czasowej na wznowianie postępowań jest konieczność ochrony prawomocnych orzeczeń od dalszego zaskarżania i stwierdzony doświadczalnie fakt, że po upływie długiego czasu stosunki z reguły zmieniają się tak dalece, że trudno się spodziewać praktycznego skutku wznowienia. Nawet ewentualna niezgodność z prawem prawomocnego wyroku sądu nie oznacza możliwości nieograniczonego w czasie kwestionowania jego prawomocności za po-

mocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Niemniej racjonalność, przydatność, a nawet niezbędność mechanizmu prekluzyjnego nie oznaczają zgodności z Konstytucją tego mechanizmu w każdej sytuacji, w której znajduje on zastosowanie. Może bowiem wchodzić w grę uchybienie kryterium proporcjonalności *sensu stricto*, co właśnie stwierdzono w sprawie o sygn. SK 21/14 na tle wznowienia postępowania po wyroku ETPC.

Rzecznik stwierdził, że choć wprowadzenie terminu końcowego, po upływie którego wznowienie postępowania cywilnego nie będzie już możliwe, jest uzasadnione zasadami i wartościami o randze konstytucyjnej, to jednak nie przesądza to *per se* o prawidłowości rozwiązania przyjętego w art. 408 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu. W ocenie Rzecznika, biorąc pod uwagę kontekst, w jakim zaskarżona norma jest stosowana, pięcioletni termin z art. 408 k.p.c. był nieproporcjonalnie krótki, przez co uniemożliwiał skorzystanie z konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania. Zdaniem Rzecznika, określenie stronom postępowania cywilnego pięcioletniego terminu jego wznowienia, w sytuacji, gdy orzeczenie w ich sprawie zapadło na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, naruszało konstytucyjne prawo do sanacji postępowania, a zarazem konstytucyjne prawo do sądu. Było to rozwiązanie nakładające na obywateli dochodzących należnych im praw nieproporcjonalne ciężary, które w tym konkretnym wypadku nie były wystarczająco uzasadnione koniecznością ochrony konstytucyjnych wartości i zasad, natomiast mogły prowadzić do ubezskutekcznienia praw zagwarantowanych na poziomie konstytucyjnym.

Rzecznik wniósł zatem o stwierdzenie, że art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim odnosi się do podstawy wznowienia określonej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c., pozostaje w sprzeczności z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 6 listopada 2020 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko, że art. 408 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 14 lutego 2017 r., w zakresie, w jakim uniemożliwiał wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Prokurator podzielił przedstawione przez Rzecznika stanowisko, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w sprawie skargi konstytucyjnej może być art. 408 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym przed 15 lutego 2017 r. w zakresie, w jakim uniemożliwiał wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia. Podzielił także stanowisko Rzecznika, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, ponieważ pomimo uprzedniego zaskarżenia art. 408 k.p.c., w brzmieniu i zakresie określonym wyżej, Trybunał Konstytucyjny nie wydał żadnego merytorycznego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie (zob. postanowienia z: 21 kwietnia 2015 r., sygn. SK 52/12, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 53 i 5 kwietnia 2017 r., sygn. K 33/15, OTK ZU A/2017, poz. 24).

Prokurator stwierdził, że zarzuty wobec art. 408 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 14 lutego 2017 r. i w zakresie wskazanym w stanowisku Rzecznika, są uzasadnione. Jako argument za uznaniem niekonstytucyjności zaskarżonego unormowania wskazał również jego wpływ na możliwość realizacji konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Prokurator zaznaczył, że art. 417<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.), w którym nastąpiła operacjonalizacja tego konstytucyjnego prawa w sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, opartych na akcie normatywnym niezgodnym z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, wymaga – do skutecznego dochodzenia przewidzianych w tym trybie roszezeń – uzyskania dwóch prejudykatów: nie tylko stwierdzenia niekonstytucyjności podstawy prawnej indywidualnego rozstrzygnięcia, ale również stwierdzenia –



co jest możliwe wyłącznie w procedurze wznowieniowej, jako służącej realizacji prawa z art. 190 ust. 4 Konstytucji – niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Prokurator uznał wobec powyższego, że art. 408 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 14 lutego 2017 r., w zakresie, w jakim uniemożliwiał wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

4. Sejm w piśmie z 15 stycznia 2021 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku o stwierdzenie, że art. 408 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 14 lutego 2017 r. w związku z art. 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim po upływie lat pięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie pozwala żądać wznowienia postępowania w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, jest zgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu stanowiska Sejmu wskazano, że skarżący nie sprecyzował zakresu zaskarżenia art. 408 k.p.c. ani za pomocą wyrażenia „w brzmieniu obowiązującym”, ani za pomocą wskazania stosownego Dziennika Ustaw. W związku z tym brak wyraźnego dookreślenia przez zawężenie zakresu czasowego obowiązywania zaskarżonego przepisu nakazuje przyjąć, że cała skarga konstytucyjna, a więc także zarzuty oraz argumentacja skierowane są przeciwko art. 408 k.p.c. w jego aktualnym brzmieniu. Zdaniem Sejmu, skarżący ograniczył się do lakonicznego i zdawkowego uzasadnienia sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji ustawowej, co powinno skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. W ocenie Sejmu, skarżący nie wykazał, by przysługiwało mu w opisanym w skardze stanie faktycznym prawo do wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji, a tym samym brak właściwego opisu sposobu naruszenia tego prawa. Ponadto skarżący nie sprecyzował przedmiotu skargi, a uzasadnienie nie spełnia wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Sejm przedstawił również wyjaśnienia dotyczące stwierdzenia zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu. Wskazał, że ocenę zgodności z Konstytucją art. 408 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do 14 lutego 2017 r.) w związku z art. 401<sup>1</sup> k.p.c. uwzględniając zarzuty skargi, przeprowadzić należy w odniesieniu do trzech zagadnień. Po pierwsze, względem oceny zgodności z Konstytucją ustanowienia terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania. Po drugie, w zakresie oceny nadania temu terminowi charakteru prekluzyjnego. Po trzecie, w odniesieniu do określenia wymiaru czasowego („długości”) terminu z uwzględnieniem ustalenia początku jego biegu. Zaznaczył przy tym, że skarżący kieruje swoje zarzuty tylko wobec dwóch pierwszych aspektów.

Przytaczając orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sejm wskazał, że samo ustanowienie terminu złożenia skargi o wznowienie postępowania z powodów opisanych w art. 401<sup>1</sup> k.p.c. jest dopuszczalne, a ze względu na stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych ustawa wręcz powinna wprowadzać w tej sytuacji termin końcowy złożenia skargi o wznowienie postępowania cywilnego.

Odnosnie do drugiego z zasygnalizowanych zagadnień Sejm zwrócił uwagę na pogląd, w myśl którego ustawodawca ma szeroki margines swobody kształtowania przepisów regulujących ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, ponieważ ustawa

zasadnicza nakazuje mu uregulowanie zasad i trybu takiego postępowania. Przytoczył między innymi analizę kwestii konstytucyjnej oceny nadania terminowi określonego w art. 408 k.p.c. charakteru prekluzyjnego przeprowadzoną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. SK 21/14.

Co do trzeciej z zasygnalizowanych kwestii, tj. długości i ustalenia początku biegu terminu określonego w art. 408 k.p.c., Sejm nawiązał do wyroku TK z 10 maja 2019 r. o sygn. SK 16/19. Do cech przemawiających za konstytucyjnością zaskarżonego przepisu Trybunał zaliczył wówczas w szczególności: jego konstytucyjnie legitymowany cel (stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych), ugruntowany charakter (długi czas obowiązywania), znaczenie dla ochrony majątkowych i niemajątkowych praw stron oraz innych podmiotów, a także istnienie konkurencyjnego mechanizmu wykonania wyroku ETPC. Z kolei do czynników świadczących o nieproporcjonalności terminu wniesienia skargi o wznowienie postępowania z art. 408 k.p.c., zaliczono zwłaszcza brak wpływu skarżącego na możliwość jego dochowania, a dodatkowo Trybunał wziął pod uwagę także cechy konstrukcyjne tego terminu („nieprzywracalność”, brak możliwości przerwania lub zawieszenia), różnicowanie adresatów wyroków ETPC (w zależności od tego, na jaką kodeksową przesłankę wznowienia przekłada się dane orzeczenie) i standardy obowiązujące w innych państwach europejskich. W tym kontekście Sejm zauważył, że co do „cech przemawiających za konstytucyjnością” art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim odnosi się do podstawy wznowienia postępowania z art. 401<sup>1</sup> k.p.c., występują w nim wszystkie wskazane przez Trybunał elementy.

Sejm zaznaczył, że jeśli chodzi o element braku wpływu skarżącego na możliwość dochowania terminu ustanowionego w zaskarżonym przepisie, sytuacja w niniejszej sprawie wygląda inaczej niż w sprawie o sygn. SK 21/14. Stwierdził, że osoba fizyczna lub prawna ma prawo wniesienia skargi konstytucyjnej, jeśli uważa, że podstawa prawna ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie cywilnej jest niezgodna z Konstytucją. Złożenie takiej skargi w połączeniu z „długością” postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, kończącego się orzeczeniem co do istoty sprawy, nie rodziło w praktyce (odmiennie niż w przypadku orzeczeń ETPC) problemów dla podmiotów wnoszących skargi konstytucyjne z dochowaniem terminu wskazanego w art. 408 k.p.c., jeśli w wyniku rozpatrzenia ich skarg Trybunał orzekł o niekonstytucyjności aktu, który stanowił podstawę prawną orzeczenia w ich sprawach. Podsumowując, Sejm stwierdził, że w niniejszej sprawie przesłanki uznane przez TK za istotne dla konstytucyjności regulacji zawartej w art. 408 k.p.c. występują w „większym stopniu” niż w sprawie o sygn. SK 21/14, natomiast nie występuje część okoliczności, które przesądziły wówczas o wydaniu zakresowego orzeczenia „negatoryjnego”.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza jednak dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania. Postanowienie o nadaniu skardze dalszego biegu nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał ma obowiązek ustalania na każdym etapie postępo-

wania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna.

Trybunał, rozpoznając sprawę, nie jest więc związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu rozstrzygającym sprawę w ramach wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał Konstytucyjny może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2).

Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał postanowił zweryfikować, czy w niniejszej skardze dopuszczalne jest wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK, Trybunał związany jest zakresem zaskarżenia sformułowanym w piśmie procesowym inicjującym postępowanie. Konieczność uzasadnienia zarzutu naruszenia prawa lub wolności związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Ze względu na domniemanie, że badane normy są z założenia zgodne z Konstytucją, ciężar dowodu spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie. Dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada skargowości postępowania przed Trybunałem, który przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (por. wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

3. Skarżący, uzasadniając zaskarżenie art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 oraz art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji wskazał, że 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. Procedura określona w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest formą kontynuacji prawa określonego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Z art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika nie tylko obowiązek ustawowego uregulowania podstaw do sanacji orzeczeń w uzasadnionych konstytucyjnie przypadkach, ale także ukształtowania ustawowych podstaw wznowienia tak, by uwzględniały one prawo do rzetelnej procedury sądowej i prawo do dostępu do instytucji sądu jako takiego. Konstytucja przyznaje bowiem prawo podmiotowe do uruchomienia procedur zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia opartego na stanie prawnym zgodnym z kryteriami należytej procedury sądowej w demokratycznym państwie prawnym. Jednostce przysługuje więc prawo (w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji) do wszczęcia procedury rewizji wydanego uprzednio orzeczenia. Zgodnie z art. 408 k.p.c., prawo do skorzystania z mechanizmu wznowienia postępowania jest jednak ograniczone terminem liczonym od daty wydania prawomocnego orzeczenia.

Skarżący podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122) uznał już za niezgodny z Konstytucją art. 408 k.p.c. „w zakresie w jakim wprowadza on termin prekluzyjny po którym niemożliwe jest skorzystanie z instytucji wznowienia post[ę]powania wskazanej w [a]rt. 190 ust. 4 Konstytucji”. Z tego względu – zdaniem skarżącego – niezgodne z Konstytucją oraz zasadami państwa prawa jest ustanowienie terminu prekluzyjnego, po upływie którego nie można wznović postępowań, w których orzeczenie uzyskano na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej. „Wystarczyłoby bowiem odpowiednie sformułowanie procedur i odpowiednie wydłużenie

czasu w jakim badana jest skarga konstytucyjna – by prawo określone w [a]rt. 190 ust. 4 Konstytucji stało się prawem pozornym”.

W piśmie procesowym z 6 lipca 2019 r. skarżący dodał, że ze względu na czas trwania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wprowadzenie „ograniczenia czasowego w jakiegokolwiek formie jest niezgodne z [a]rt. 190 ust. [4] Konstytucji oraz [a]rt. 45 ust. 1 Konstytucji”. W piśmie procesowym z 3 stycznia 2020 r. wskazał, że art. 408 k.p.c. wprowadził termin, po którym nie można domagać się wznowienia postępowania, choć wynika to z uprawnienia konstytucyjnego. Działanie takie narusza – jego zdaniem – istotę prawa do rzetelnej procedury sądowej, albowiem „bez żadnych podstaw konstytucyjnych ogranicza konstytucyjne prawo podmiotowe do uruchomienia procedur zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia opartego na stanie prawnym ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału, a zatem po wyeliminowaniu przepisu uznanego za niekonstytucyjny”.

4. Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie w sprawie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), ponieważ skarżący nie wykazał, że doszło do naruszenia posiadanych przez niego praw lub wolności konstytucyjnych. W sytuacji, w której znalazł się skarżący, nie przysługiwało mu bowiem prawo żądania wznowienia postępowania, gwarantowane przez art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Uzasadniając umorzenie postępowania, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wniosek o wznowienie postępowania dotyczył postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego z 26 maja 2010 r. w sprawie z powództwa pracownika (kierowcy transportu międzynarodowego) o zapłatę diet i ryczałtów. Jako podstawę wznowienia skarżący (pозwany w ówczesnym postępowaniu) wskazał art. 401<sup>1</sup> k.p.c. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15 (OTK ZU A/2016, poz. 93), stwierdzający niekonstytucyjność przepisów dotyczących ryczałtu za nocleg dla kierowców w transporcie międzynarodowym. Jako ostateczne i prawomocne rozstrzygnięcie co do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego z 26 maja 2010 r., skarżący wskazał postanowienie Sądu Okręgowego z 27 lutego 2017 r., sygn. [...] w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania ze względu na upływ pięcioletniego terminu określonego w art. 408 k.p.c., w jakim dopuszczalne było wznowienie postępowania. Skarżący stwierdził ponadto, że wypełniając jednak dyspozycję wskazaną w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. Ts 147/17 oraz pod sygn. Ts 62/17 tj. gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis przewidujący, że w danym przypadku środek odwoławczy nie przysługuje, należy wnieść środek zaskarżenia, aby uzyskać rozstrzygnięcie wydane w oparciu o normę prawną, która wyłącza możliwość zaskarżenia orzeczenia – skarżący 17 marca 2017 r. wniósł zażalenie na postanowienie z 27 lutego 2017 r., które zostało odrzucone postanowieniem z 30 maja 2017 r.

Z analizy skargi konstytucyjnej oraz dołączonych do niej dokumentów wynika, że skarżący nie wskazał na konkretne okoliczności wskazujące na naruszenie jego konstytucyjnych praw. W szczególności nie można uznać za wystarczające samo odrzucenie skargi o wznowienie postępowania jako złożonej po terminie. W sprawie, której dotyczyła skarga o wznowienie postępowania, przedmiotem postępowania były: wynagrodzenie za pracę, wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy oraz zapłata. Z sentencji dołączonego do skargi konstytucyjnej wyroku Sądu Rejonowego z 25 stycznia 2010 r. (wyrok sądu pierwszej instancji) wynika, że sprawa dotyczyła świadczeń za okres od maja do lipca 2009 r. Tymczasem wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 11/15, na który powołuje się skarżący, dotyczył zgodności z Konstytucją art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155, ze zm.; dalej: ustawa o czasie pracy kierowców) (w związku z innymi przepisami), który został dodany przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r.



o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 246). Ustawa ta weszła w życie 3 kwietnia 2010 r., zatem po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji (dotyczącego świadczeń za 2009 r.), o którym była mowa wyżej. Tym samym skarżący nie uzasadnił, że wyrok o sygn. K 11/15 dotyczył podstawy orzekania w postępowaniu, które chciał wznowić.

W tym kontekście za niewystarczające – na co zwrócił również uwagę Sejm w uzasadnieniu swojego stanowiska – z punktu wykazania naruszenia konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania, a tym samym prawa do sądu, jest samo dołączenie do skargi konstytucyjnej kopii wyroku Sądu Rejonowego z 25 stycznia 2010 r. bez uzasadnienia, ponieważ wyrok ten został wydany przed 3 kwietnia 2010 r. Skarżący wobec tego nie wykazał, że podstawą prawną wyroku był art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, o którego niezgodności orzekł następnie TK. Skarżący nie wskazał również, że Sąd Okręgowy przy wydawaniu wyroku z 26 maja 2010 r., którym oddalił apelację od wyroku Sądu Rejonowego z 25 stycznia 2010 r., stosował ten przepis. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że jakkolwiek odrzucenie skargi o wznowienie postępowania, jak i odrzucenie zażalenia w tym przedmiocie nastąpiło z powołaniem jedynie na art. 408 k.p.c., okoliczność ta w żadnej mierze nie podważa argumentacji za tezą, iż skarżącemu nie przysługiwało prawo żądania wznowienia. Należy wziąć pod uwagę, że sądy powszechne nie miały obowiązku rozważać i przedstawiać wszystkich powodów odrzucenia skargi o wznowienie postępowania, skoro przekroczenie przewidzianego w art. 408 k.p.c. w ówczesnym brzmieniu, pięcioletniego terminu jej wniesienia było w tym względzie podstawą wystarczającą (zob. podobnie postanowienie TK z 21 kwietnia 2015 r., sygn. SK 52/12, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 53).

Skarżący nie może zatem oczekiwać, że jego obowiązek wykazania czy chociażby uprawdopodobnienia naruszenia konstytucyjnych praw będzie przerzucony i zrealizowany przez Trybunał Konstytucyjny oraz uczestników postępowania. W niniejszej sprawie, w piśmie z 20 maja 2020 r. uczestnik postępowania Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił wnikliwą argumentację merytoryczną dotyczącą zgodności z Konstytucją art. 408 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym przed 15 lutego 2017 r., przez co dokonał również sprecyzowania zakresu kontroli. Uczestnicy postępowania nie mogą jednak wyręczyć osoby, która składa skargę konstytucyjną, w zakresie obowiązków, które wynikają z art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK.

Przedstawione przez skarżącego uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 408 k.p.c. oraz wskazywane przez niego wzorce kontroli – art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 oraz art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji – należy uznać za niewystarczające. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach skarżącego, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny (zob. postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28).

W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK), co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. np. wyroki TK z: 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13).

Uzasadnienie wniesionej skargi konstytucyjnej ocenić należy jako zdawkowe, w znacznym stopniu stanowi ono zbiór cytatów z uzasadnień wybranych orzeczeń Trybunału

Konstytucyjnego. Przytoczone poglądy TK dotyczą głównie wykazania, że z art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika prawo podmiotowe, które podlega ochronie w drodze skargi konstytucyjnej. Jako uprawdopodobnienie zarzutu naruszenia Konstytucji w odniesieniu do art. 408 k.p.c. skarżący wskazuje, że „niezgodne z Konstytucją oraz zasadami państwa prawa jest ustanowienie terminu prekluzyjnego, po upływie którego nie można wznowić post[ę]powania w których orzeczenie uzyskano na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej. Wystarczyłoby bowiem odpowiednie sformułowanie procedur i odpowiednie wydłużenie czasu w jakim badana jest skarga konstytucyjna – by prawo określone w [a]rt. 190 ust. 4 Konstytucji stało się prawem pozornym”. Nie sposób wobec tego uznać za wystarczające przedstawienie argumentacji, która uprawdopodobniałaby stawiany zarzut niezgodności z Konstytucją. W piśmie procesowym z 6 lipca 2019 r. skarżący stwierdził, że „ze względu na czas trwania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wprowadzenie takiego ograniczenia czasowego w jakiejkolwiek formie jest niezgodne z [a]rt. 190 ust. [4] Konstytucji oraz [a]rt. 45 ust. 1 Konstytucji”. Z kolei w piśmie procesowym z 3 stycznia 2020 r. skarżący wskazał, że „[a]rt. 408 KPC wprowadził termin po którym nie można domagać się wznowienia postępowania choć wynika to z uprawnienia konstytucyjnego. Działanie takie narusza istotę prawa do rzetelnej procedury sądowej tj. [a]rt. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z [a]rt. 190 ust. 1 Konstytucji, albowiem bez żadnych podstaw konstytucyjnych ogranicza konstytucyjne prawo podmiotowe do uruchomienia procedur zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia opartego na stanie prawnym ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału, a zatem po wyeliminowaniu przepisu uznanego za niekonstytucyjny”. Skarżący nie uzasadnił, w czym dopatruje się w zakwestionowanej regulacji naruszenia istoty prawa do rzetelnej procedury sądowej.

Skarżący, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z o sygn. SK 21/14 stwierdził, że uznano w nim za niezgodny z Konstytucją art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim wprowadza termin prekluzyjny, po upływie którego niemożliwe jest skorzystanie z instytucji wznowienia postępowania wskazanej w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wskazał również skarżący, że „po wydaniu orzeczenia przez Trybunał ustawodawca na nowo wprowadził termin prekluzyjny już raz uznany za instytucj[ę] nie[z]godną z Konstytucją”. Tymczasem w przytoczonym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 408 k.p.c. wyłącznie „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 (...), o którym ostatecznie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka”. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jego orzeczenie „nie podważa przydatności i niezbędności pięcioletniego terminu wniesienia skargi o wznowienie postępowania cywilnego”, a przesądza jedynie, że „w wypadku, o którym mowa w sentencji niniejszego wyroku, pięcioletni ustawowy termin prekluzyjny stanowi rozwiązanie nadmiernie obciążające adresata wyroku ETPC”. Trybunał podkreślił, że jego wyrok „nie odnosi się natomiast w żadnej mierze do oceny przydatności, niezbędności i proporcjonalności pięcioletniego terminu wniesienia skargi o wznowienie postępowania cywilnego z innego powodu niż wskazany w sentencji”. Powołanie się przez skarżącego na przytoczone orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego trudno zatem uznać za spełnienie wymagań uzasadnienia sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania merytorycznego orzeczenia.