



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 46/22
BAS-WAK-1408/22

Warszawa, 16 czerwca 2023 r.

[Faint, illegible text]

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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej C N z 18 czerwca 2021 r. (sygn. akt SK 46/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: Kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.), zgodnie z którym: „[m]ożna żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”.

2. W skardze konstytucyjnej wniesiono o zbadanie zgodności przytoczonej wyżej regulacji w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem pomimo wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tj. organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską), orzekającego o wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, leżących u podstaw orzeczenia”.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. Niniejsze postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zapoczątkowane przez C N (dalej: skarżący), który w latach 2007 i 2008 zawarł z G Bank S.A. (dalej: bank) dwie umowy kredytu (początkowo indeksowanego kursem CHF, następnie zmienionego na kredyt walutowy w CHF) w kwocie zł. oraz w kwocie zł. Jako zabezpieczenie ustanowiono hipoteki kaucyjne.

2. Pozwem z stycznia 2013 r., wskutek zaległości w spłacie kredytów, bank wystąpił przeciwko skarżącemu do sądu o wydanie nakazu zapłaty na kwotę zł. Sąd Okręgowy w Ł uwzględnił roszczenie i w postępowaniu nakazowym marca 2013 r. wydał nakaz zapłaty (sygn. akt), od którego skarżący nie wniósł zarzutów.

3. W dniu stycznia 2020 r., w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), wydanym 3 października 2019 r. w sprawie Kamil Dziubak i Justyna Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank International AG (nr C-260/18), skarżący wniósł skargę o wznowienie postępowania zakończonego wskazanym wyżej nakazem zapłaty. Rozstrzygnięcie TSUE zostało wydane w następstwie wystąpienia Sądu Okręgowego w Warszawie z pytaniami prejudycjalnymi i zawiera wskazania dla polskich sądów przy rozpoznawaniu spraw dotyczących kredytów, określanych potocznie jako „frankowe”. Relewantne dla sprawy skarżącego jest to ustalenie TSUE, wedle którego uznanie klauzuli umownej za bezskuteczną wobec konsumenta – gdy klauzula ta dotyczy głównego przedmiotu umowy, a skutek uznania niezwiązania nią konsumenta nastąpi na tyle drastyczna (daleko idąca) dekompozycja stosunku zobowiązaniowego, że bez klauzuli stanie się on niewykonalny – może prowadzić do stwierdzenia nieważności zobowiązania (zob. pkt 1 sentencji wyroku TSUE). Jako podstawę prawną wznowienia postępowania w sprawie nakazu zapłaty skarżący wskazał zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 401¹ k.p.c.

Sąd Okręgowy w Ł, postanowieniem z lutego 2020 r. (sygn. akt) odrzucił skargę o wznowienie postępowania, wskazując, że nie została ona oparta na ustawowej podstawie, bowiem wyrok TSUE nie jest objęty normą art. 401¹ k.p.c. Ponadto sąd odnotował, że dopuszczenie takiej ewentualności na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego nie pozwala przyjąć, że taką możliwość dopuszcza również procedura cywilna.

4. Na powyższe postanowienie o odrzuceniu skargi skarżący wniósł zażalenie. Sąd Apelacyjny w Ł postanowieniem z listopada 2020 r. (sygn. akt) podtrzymał rozstrzygnięcie sądu I instancji. Wyjaśnił, że okoliczności wskazane przez skarżącego nie przystają do któregośkolwiek z przepisów regulujących w procedurze cywilnej sytuacje uzasadniające wznowienie postępowania. Podkreślił, że ani art. 401¹ k.p.c., ani żaden inny przepis Kodeksu postępowania cywilnego nie przewiduje wydania orzeczenia przez TSUE jako podstawy wznowienia postępowania. Żądanie skarżącego, by w jego sprawie w drodze analogii stosować przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd II instancji potraktował jako postulat *de lege ferenda*.

5. Postanowienie sądu drugiej instancji zostało przez skarżącego zaskarżone skargą kasacyjną (w której jednym z zarzutów była błędna wykładnia art. 401¹ k.p.c.), odrzuconą przez Sąd Apelacyjny w Ł [] W postanowieniu z [] maja 2021 r. (sygn. akt []) wspomniany sąd uznał skargę kasacyjną za niedopuszczalną w świetle dyspozycji art. 398¹ § 1 k.p.c. („Od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie strona, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka może wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”).

Skarżący wystąpił do Sądu Najwyższego z zażaleniem na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Ł [] z [] maja 2021 r. (sygn. akt []). Zażalenie zostało oddalone postanowieniem SN z [] września 2021 r. (sygn. akt []), z uwagi na to, że postanowienie sądu II instancji oddalające zażalenie na wydane przez sąd I instancji postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania nie powinno być traktowane jako postanowienie w przedmiocie odrzucenia pozwu (od którego przysługuje skarga kasacyjna).

6. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Ł [] z [] listopada 2020 r. (sygn. akt []) jest prawomocne i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej mu drogi prawnej (zob. art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Wymienione orzeczenie zostało wskazane przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie o jego konstytucyjnych prawach i wolnościach, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

III. Zarzuty skarżącego

1. W skardze konstytucyjnej wniesiono o zbadanie zgodności przytoczonej wyżej regulacji z trzema wzorcami kontroli, na które składają się zespoły przepisów konstytucyjnych: 1) art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2 Konstytucji; 2) art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz 3) art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Zdaniem skarżącego, art. 401¹ k.p.c. w sposób niedopuszczalny z punktu widzenia art. 45 ust. 1 („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”) ogranicza prawo do sądu, rozumiane jako prawo do wznowienia postępowania, w sytuacji, w której TSUE dokonał wykładni przepisów prawa unijnego, które miały zastosowanie w jego (skarżącego) sprawie, a na którą to wykładnię nie miał możliwości wcześniej się powołać (skarga, s. 8).

Inicjator postępowania przyznaje, że procedura wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania nie jest konstytucyjnie konieczna. Twierdzi jednak, że decyzja ustawodawcy o jej wprowadzeniu powoduje, że procedura ta może stać się przedmiotem oceny konstytucyjnej, dokonywanej przez kryterium „rzetelności” zaczerpnięte z art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”).

3. W ocenie skarżącego art. 401¹ k.p.c. pozostaje niezgodny również z art. 9 („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) w związku z art. 87 ust. 1 („Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”) i art. 91 ust. 2 Konstytucji („Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”).

Na tle przywołanych wzorców kontroli inicjator postępowania wywiódł, że: „jeżeli sąd danego państwa członkowskiego (w sprawie: sąd polski) ma prawo zadawać pytania prejudycjalne do TSUE, a następnie sądy obowiązane są do respektowania w procesie stosowania prawa orzeczenia TSUE, to tym bardziej polski ustawodawca – powinien uwzględnić możliwość wznowienia prawomocnie zakończonych postępowań, które zostały wydane w wyniku wadliwej wykładni i stosowania prawa unijnego, stwierdzonej orzeczeniami TSUE” (skarga, s. 16). W przekonaniu skarżącego, utrzymywanie w obrocie prawnym orzeczenia sądu wydanego z naruszeniem przepisów prawa unijnego nie da się pogodzić ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) ani z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji (skarga, s. 17).

4. Gwarantujący prawo do sądu art. 45 Konstytucji przywołany został jako wzorzec kontroli również w charakterze przepisu związkowego względem art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”).

W przekonaniu skarżącego: „niekonstytucyjne jest różnicowanie dostępności wznowienia postępowania po wyroku TSUE w zależności od tego czy mamy do czynienia z procedurą cywilną (prawomocnym orzeczeniem sądu cywilnego) czy procedurą sądownoadministracyjną (prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego)” (skarga, s. 18). Jak odnotowuje, osoby, wobec których zapadło prawomocne orzeczenie wydane w toku postępowania sądownoadministracyjnego oparte na błędnej wykładni prawa unijnego, o której następnie orzekł TSUE, mogą żądać wznowienia postępowania (art. 272 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259; dalej: p.p.s.a.), natomiast ci, w których sprawach zapadło prawomocne orzeczenie wydane przez sąd cywilny, w analogicznej sytuacji takiej możliwości są pozbawieni. Tym samym środki ochrony przewidziane na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie podstaw do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, wobec braku w procedurze przesłanki w postaci wyroku TSUE, są mniej korzystne niż w przypadku ochrony podobnych uprawnień na gruncie p.p.s.a., co w ocenie skarżącego nie jest niczym uzasadnione (skarga, s. 19).

5. Skarżący twierdzi, że zarzut dotyczący niekonstytucyjności art. 401¹ k.p.c. należy rozpatrywać w kontekście pominięcia ustawodawczego, polegającego na braku w tym przepisie podstawy wznowienia postępowania cywilnego w postaci orzeczenia TSUE. Jego zdaniem w realiach rozpoznawanej sprawy zachodzi tożsamość materii unormowanej w kwestionowanym przepisie (wznowienie po orzeczeniu TK) oraz materii pozostawionej poza jego zakresem (wznowienie po orzeczeniu TSUE) (skarga, s. 14).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca

za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17; 23 lutego 2021 r., sygn. akt SK 33/20). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK z 25 maja 2022 r. o nadaniu skardze dalszego biegu (sygn. akt Ts 186/21). Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. m.in. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15).

Z tych względów, wobec dostrzeżonych *in casu* wątpliwości, Sejm uznaje za celowe przeprowadzenie formalnoprawnej analizy skargi konstytucyjnej, która leży u podstaw niniejszego postępowania.

2. Skarga konstytucyjna, będąc sformalizowanym pismem procesowym zmierzającym do uchylenia domniemania konstytucyjności ustawy lub jej części, powinna spełniać wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego warunki ustawowe, które rozwija art. 53 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem skarga powinna zawierać m.in. wskazanie, które konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone.

W niniejszej sprawie skarżący domaga się prawa do wznowienia postępowania cywilnego po wyroku TSUE, wydanym w trybie prejudycjalnym, formułującym dyrektywy określonego rozumienia prawa unijnego przez sądy krajowe. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej zdaniem Sejmu wynika, że jej autor ma świadomość, iż takie prawo podmiotowe nie zostało mu konstytucyjnie przyznane, jest jednak przekonany, że nieuwzględnienie w art. 401¹ k.p.c. wśród podstaw wznowieniowych orzeczenia TSUE stanowi naruszenie jego konstytucyjnego prawa do odpowiednio (sprawiedliwie) ukształtowanej procedury sądowej, zakotwiczonego w art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2 Konstytucji. Inicjator postępowania stwierdza, że tak ujęty zarzut należy rozpatrywać w kategoriach „pominięcia ustawodawczego”, odnotowując przy tym, w ślad za orzecznictwem TK, iż może być ono przedmiotem badania

konstytucyjności, w przeciwieństwie do „zaniechania ustawodawczego”, pozostającego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Swoj osąd skarżący opiera na przekonaniu, że w realiach rozpoznawanej sprawy zachodzi tożsamość materii unormowanej w art. 401¹ k.p.c. i tej pozostawionej poza jego zakresem.

Z powyższym twierdzeniem nie można się zgodzić. Aby to wykazać, konieczne jest uwzględnienie specyfiki wznowienia postępowania. Ponieważ wspomnianą instytucję prawną wielokrotnie i wyczerpująco charakteryzował Trybunał Konstytucyjny, a usystematyzowania i podsumowania dotychczasowego dorobku dokonał w wyroku z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 16/19, wystarczające wydaje się odwołanie do jego najistotniejszych (i relewantnych dla rozpatrywanego problemu konstytucyjnego) ustaleń.

Po pierwsze: „pojęcie «wznowienie postępowania» obejmuje w praktyce dwie instytucje o różnym statusie konstytucyjnym – wznowienie «trybunalskie» – stanowiące następstwo negatywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz wznowienie «zwykłe», które ma na celu wyeliminowanie orzeczenia dotkniętego innymi kwalifikowanymi wadami. Podstawowa różnica między nimi polega na tym, że tylko pierwsza z tych procedur ma bezpośrednie zakotwiczenie w ustawie zasadniczej (jej istnienia wymaga art. 190 ust. 4 Konstytucji – por. w szczególności orzeczenia dotyczące przepisów ustawowych implementujących ten przepis, m.in. wspomniane wyżej wyroki o sygn.: SK 10/02, SK 5/03, SK 53/03, SK 1/04, SK 19/05, SK 36/07, SK 60/05 i SK 6/09), podczas gdy druga nie jest obowiązkowa w każdym wypadku. Innymi słowy, brak jest powszechnego konstytucyjnego prawa do «zwykłego» wznowienia (por. zwłaszcza wyroki o sygn. SK 32/01, SK 2/09, SK 23/10, K 10/15, SK 26/17)».

Po drugie: „Konieczność zapewnienia stronom możliwości wznowienia postępowania może jednak w niektórych wypadkach wynikać z charakteru postępowania, wymogu odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, która ma służyć wydaniu rozstrzygnięcia zgodnego z prawdą materialną (por. zwłaszcza wyroki o sygn.: K 7/09, SK 32/01 i K 10/15, dotyczące spraw wyborczych i referendalnych, rozstrzyganych w trybie przyspieszonym, a więc obarczonych stosunkowo dużym ryzykiem błędnych ustaleń faktycznych)».

Po trzecie: „Skoro «Konstytucja nie poręcza ogólnego prawa podmiotowego do wznowienia postępowania cywilnego jako komponentu prawa do sądu» (wyrok o sygn.

SK 2/09, cz. IV, pkt 5.2 uzasadnienia; podobne twierdzenia są zawarte w większości cytowanych wyżej orzeczeń dotyczących wznowienia), a «prawo do wznowienia postępowania nie może być uważane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji» (wyrok o sygn. SK 26/17, cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia), to nawet «całkowite pominięcie instytucji wznowienia postępowania nie mogłoby naruszać konstytucyjnego prawa do sądu» (postanowienie z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47, cz. II, pkt 3 uzasadnienia; teza powtarzana w późniejszym orzecznictwie). W rezultacie, ustawodawca może stosunkowo suwerennie kształtować kategorię spraw podlegających wznowieniu, zakres podmiotów legitymowanych do składania skarg o wznowienie, przesłanki jej uruchomienia, a także skutki orzeczeń (por. np. wyroki o sygn.: P 11/02, SK 2/09, K 10/15 i SK 26/17). Obowiązany jest jednak przestrzegać prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasad poprawnej legislacji (por. zwłaszcza wyrok o sygn. SK 2/09)».

Przywołane ustalenia wskazują na to, że podstawa wznowienia ustanowiona w art. 401¹ k.p.c. ma charakter szczególny i jest uzasadniona przyjęciem przez ustrojodawcę określonego rozwiązania w zakresie skutków wyroków TK (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis nie dotyczy wznowienia *per se*, lecz ma ekskluzywny charakter, stanowi bowiem operacjonalizację art. 190 ust. 4 Konstytucji, który – jak przyjmuje się w orzecznictwie TK – formułuje konstytucyjne prawo podmiotowe. Jest ono określane różnymi sformułowaniami, m.in.: prawo do uzyskania wznowienia postępowania, jeśli rozstrzygnięcie oparto na przepisie, co do którego w formalny sposób stwierdzono niekonstytucyjność (wyrok TK z 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03); podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego do ponownego rozpoznania sprawy (wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02); prawo podmiotowe do rozstrzygnięcia sprawy w następstwie utraty mocy przez zdyskwalifikowaną normę prawną (wyroki TK z: 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09); konstytucyjne prawo podmiotowe uruchomienia procedur zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym powstałym po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 7 września 2006 r., sygn. akt SK 60/05); prawo do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym wskutek wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 28 listopada 2006 r., sygn. akt

SK 19/05); podmiotowe prawo do skorzystania z restytucyjnych środków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08) (zob. M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016, s. 188-189). Konstytucja nie przyznaje analogicznego prawa jako następstwa wyroku TSUE.

Prowadzone rozważania, mające wykazać, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – uregulowane w art. 401¹ k.p.c. prawo do żądania wznowienia postępowania po orzeczeniu TK nie jest materią tożsamą ani nawet materią podobną do prawa żądania wznowienia postępowania po wyroku TSUE dotyczącym wykładni przepisów prawa UE, nie mogą abstrahować od treści normatywnej art. 401¹ k.p.c. W związku z tym należy zauważyć, że podobieństwa między orzeczeniami obydwu trybunałów można byłoby poszukiwać biorąc pod uwagę tzw. wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Ich specyfika wyraża się w tym, że w swej sentencji zawierają rozstrzygnięcie o zgodności z Konstytucją nie badanego przepisu (jako jednostki redakcyjnej *sensu stricto*), ale normy dającej się z niego wywieść. W przypadku wyroku negatoryjnego Trybunał Konstytucyjny przesądza, który z wariantów interpretacyjnych przepisu nie spełnia kryteriów konstytucyjnych, a przez to musi być wyeliminowany z obrotu prawnego. Charakter orzeczeń TK tego rodzaju zdaje się być najbliższy właściwościom prejudycjalnych, wykładniczych wyroków TSUE. Tymczasem jak wynika z uchwały 7 sędziów SN z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09, której nadano moc zasady prawnej: „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401¹ k.p.c.” (aprobująco – zob. m.in. postanowienie SN z 21 stycznia 2022 r., sygn. akt III CO 6/22). Niezależnie od tego, czy stanowisko Sądu Najwyższego koresponduje z zakresem prawa do wznowienia postępowania sądowego, rekonstruowanym na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny, *de lege lata* nie można twierdzić, że art. 401¹ k.p.c. przyznaje prawo do wznowienia postępowania po wyroku interpretacyjnym TK. Również z tej przyczyny trzeba uznać, że przepis stanowiący przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu nie reguluje materii podobnej do tej, której uwzględnienia oczekiwałby skarżący (a tym bardziej z nią tożsamej).

Przedstawione argumenty wskazują na to, że w odniesieniu do art. 401¹ k.p.c. nie można podnosić zarzutu pominięcia ustawodawczego w zakresie, w jakim wśród

podstaw wznowienia postępowania cywilnego nie uwzględnia on orzeczenia TSUE wydanego w trybie prejudycjalnym, dotyczącego wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju podstawa wznowieniowa nie może – czy nawet nie powinna – zostać uregulowana w Kodeksie postępowania cywilnego, jednak źródeł takiego obowiązku należałoby poszukiwać na gruncie prawa unijnego, czego wiążąca ocena wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić jednak należy, że powoływanie się przy tym na zasadę równowagi wymagałoby uprzedniego ustawowego zagwarantowania prawa do wznowienia postępowania cywilnego po tzw. wyroku interpretacyjnym TK.

Konkludując, Sejm stwierdza, że wyrokowanie o braku w art. 401¹ k.p.c. treści określonej w *petitum* skargi konstytucyjnej prowadziłoby do wzbogacenia stanu prawnego o rozwiązanie wprowadzone przez skarżącego, ale niestanowiące koniecznego – z konstytucyjnego punktu widzenia – uzupełnienia zawartej w tym przepisie normy. Wykraczałoby to poza ustrojową rolę Trybunału Konstytucyjnego „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy. Stąd skargę konstytucyjną należy uznać za niedopuszczalną, a zainicjowane nią postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3. Niezależnie od podniesionych wyżej okoliczności, samodzielnie przesądzających o konieczności umorzenia niniejszego postępowania, celowe jest odnotowanie ziszczenia się także innej przesłanki, która wskazuje na niedopuszczalność wydania wyroku przez TK. Zdaniem Sejmu skarżący nie ma bowiem interesu prawnego w rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny o ewentualnej zasadności sformułowanych przez niego zarzutów. Nawet gdyby (pominąwszy kwestię skutków prawnych negatywnego wyroku TK o pominięciu), wskutek wyroku TK zgodnego z żądaniem skargi konstytucyjnej, możliwe było wznowienie postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł o wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, leżących u podstaw orzeczenia, *in casu* skarżący nie mógłby liczyć na uwzględnienie jego skargi o wznowienie postępowania nakazowego. Wziąć należy pod uwagę, że elementem konstrukcyjnym tego rodzaju wznowienia jest wymóg występowania związku pomiędzy normą (przepisem) stanowiącym przedmiot wypowiedzi trybunału (*de lege lata* Trybunału Konstytucyjnego,

w zamyśle skarżącego – Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) a podstawą prawną ostatecznego orzeczenia.

Warunek tego rodzaju formułuje również zakwestionowany art. 401¹ k.p.c. Jak wyjaśnił w jednym ze swych judykatów Sąd Najwyższy: „W wyniku wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ KPC sąd stwierdzając, że orzeczenie zostało wydane w oparciu o obowiązujący w tym czasie akt prawny, ma możliwość innego rozstrzygnięcia sprawy wobec uznania, że choć wspomniany akt obowiązywał w chwili ferowania wyroku, to jednak nie powinien być zastosowany w sprawie, co okazało się po zapadnięciu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPiUS 2001 nr 10, poz. 331). Aby taki cel instytucji wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ KPC mógł być osiągnięty, wskazany przez stronę wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien dotyczyć aktu normatywnego lub zawartego w nim przepisu (przepisów) stanowiącego rzeczywistą podstawę prawną rozstrzygnięcia objętego zaskarżonym w tym trybie wyrokiem sądu. Innymi słowy, na mocy art. 401¹ KPC można żądać wznowienia postępowania jedynie wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny zakwestionował ten przepis, który był decydującą podstawą prawną rozstrzygnięcia zaskarżonego skargą o wznowienie postępowania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2014 r., III UK 194/13, z dnia 21 maja 2010 r., I PK 12/10, czy postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 3 lutego 2012 r., I CZ 152/11, z dnia 26 stycznia 2011 r., I PZ 36/10, z dnia 19 marca 2009 r., III UO 2/08, OSNP 2010 nr 21-22, poz. 273; z dnia 9 listopada 2007 r., II CO 18/07, z dnia 20 czerwca 2007 r., V CNP 45/07)” (postanowienie SN z 10 maja 2018 r., sygn. akt I PZ 5/18).

Tymczasem w sprawie zainicjowanej pozwem banku, z nakazu zapłaty wydanego przez Sąd Okręgowy w Ł (sygn. akt) nie wynika, aby sąd badał ważność i charakter postanowień zawartej przez strony umowy. Chociaż aktualnie, w świetle stanowiska Sądu Najwyższego, w przypadku dochodzenia zapłaty na podstawie roszczeń wywodzonych z umowy zawartej z konsumentem, sąd ma taką wyraźną powinność także w postępowaniu nakazowym (zob. m.in. wyroki SN z: 11 maja 2022 r., sygn. akt I NSNc 408/21; 6 lipca 2022 r., sygn. akt I NSNc 378/21; 18 stycznia 2023 r., sygn. akt II NSNc 54/23; na temat możliwości kontroli postanowień umów konsumenckich w postępowaniu nakazowym zob. *Wyjaśnienia na tle orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 13.9.2018 r. w sprawie C-176/17 Profi Credit I oraz z 18.11.2018 r. C-632/17 PKO Bank Polski*, „Iustitia” 2020, nr 3, s. 130-

133; <https://www.kwartalnikiustitia.pl/wp-content/uploads/2021/01/3-41-2020-Forum-Konsumenckie-przy-RPO.pdf>, dostęp: 17 marca 2023 r.), to jednak Sąd Okręgowy w Łodzi nie dokonał analizy postanowień umownych z perspektywy treści art. 385¹ k.c. (niedozwolonych klauzul abuzywnych), tym samym nie miał więc sposobności, by rozważać kwestie przesądzone w orzeczeniu TSUE w sprawie o nr C-260/18.

Przedstawione zapatrywanie jest bezsporne. Podziela je sam skarżący, który wprost wskazał, że nie składał środka zaskarżenia od zakazu zapłaty, „gdyż w dacie upływu terminu do dokonania tej czynności nie zdawał sobie sprawy z faktu, że zawarte przez niego umowy zawierały klauzule niedozwolone, które przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zostały wpisane (w późniejszym okresie już po upływie terminu do zaskarżenia nakazu zapłaty) na listę klauzul niedozwolonych pod numerami: 3179, 3178, 5734 oraz 5622. Nie było orzeczeń sądu krajowego, które wskazywałyby na możliwość powołania się przez Skarżącego na tzw. klauzule abuzywne w przypadku umów kredytowych, w którym dokonano zmiany waluty na CHF. Skarżący pozostawał w przekonaniu, że zaskarżenie nakazu zapłaty doprowadzi jedynie do wzrostu kosztów postępowania” (skarga, s. 4); „o możliwości powołania się przez Skarżącego na nieważność umowy przesądziła dopiero wykładnia dokonana przez TSUE w zacytowanym wyżej wyroku” (skarga, s. 5-6); „TSUE dokonał wykładni przepisów prawa unijnego, które miały znaczenie w sprawie Skarżącego, a na którą to wykładnię Skarżący nie miał możliwości powołać się wcześniej” (skarga, s. 13); „Skarżący, w następstwie braku dokonania przez sądy krajowe prawidłowej wykładni przepisów prawa unijnego nie mógł powołać się na ich treść, składając zarzuty od nakazu zapłaty” (skarga, s. 16). Nie ulega zatem wątpliwości, że brak wykładni TSUE nie determinował bezpośrednio treści orzeczenia Sądu Okręgowego w Ł. z marca 2013 r. (sygn. akt II), tylko warunkował działania skarżącego (pозwanego przez bank), odwołując go od wniesienia zarzutów w postępowaniu nakazowym.

Podkreślić trzeba, że również w orzecznictwie sądów powszechnych obecne jest przekonanie, że wyrok TSUE o nr C-260/18 dotyczy kwestii, których ocena następuje dopiero po ewentualnym stwierdzeniu abuzywności konkretnych postanowień umowy przez sąd krajowy (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach I Wydział Cywilny z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt I ACz 443/20; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie I Wydział Cywilny z 1 października 2020 r., sygn. akt I ACz 289/20), co nie miało miejsca w postępowaniu w sprawie skarżącego.

Na tym tle nie ulega wątpliwości, że nawet ujęcie wśród przesłanek wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 401¹ k.p.c., orzeczenia TSUE, *in casu* nie mogłoby prowadzić do oczekiwanego przez skarżącego wzruszenia postępowania nakazowego, wszczętego pozwem banku o zapłatę (sygn. akt _____). W konsekwencji należy uznać, że skarżący nie ma interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Brak związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją a sytuacją prawną skarżącego pociąga za sobą niedopuszczalność orzekania ze względu na niespełnienie przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14; zob. także postanowienie TK z 6 lipca 2016 r., sygn. akt SK 27/15). Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej został oparty na dwóch podstawowych założeniach. Pierwszym z nich jest zasada subsydiarności (zgodnie z którą uruchomienie tego środka jest dopuszczalne dopiero wówczas, kiedy skarżący nie dysponuje już żadnym proceduralnym środkiem prawnym, który umożliwiłby naprawę ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie), a drugim – konieczność istnienia osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Oznacza to, że w sprawie podmiotu, który zainicjował postępowanie, musi dojść, w przypadku zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji (postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 4/07). W tym kontekście w literaturze przedmiotu wskazuje się na wymóg realizacji przez skargę konstytucyjną „funkcji podmiotowej”, którego niespełnienie przesądza o obowiązku umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, uw. 4 do art. 79.).

4. Wymieniona wyżej okoliczność nie jest jedyną, która w razie ewentualnego stwierdzenia przez TK niezgodności art. 401¹ k.p.c. z Konstytucją uniemożliwiłaby unicestwienie skutków prawnych, jakie wywołało postanowienie Sądu Apelacyjnego w Ł _____ z listopada 2020 r. (sygn. akt _____).

Trzeba mieć na względzie, że prawo wniesienia skargi o wznowienie postępowania po wyroku TK jest ograniczone terminami procesowymi. W przypadku adekwatnego dla prowadzonych rozważań żądania wznowienia postępowania

cywilnego kluczowe znaczenie mają dwa terminy: trzymiesięczny (zgodnie z art. 407 § 2 k.p.c.: „W sytuacji określonej w art. 401¹ skargę o wznowienie wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie, o którym mowa w art. 401¹, 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”) oraz dziesięcioletni (art. 408 k.p.c. stanowi: „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”). Co do zasady, termin trzymiesięczny na wniesienie skargi o wznowienie postępowania liczy się od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jest terminem ustawowym; nie może być skrócony lub przedłużony przez sąd, natomiast podlega przywróceniu na ogólnych zasadach (art. 168 i nast. k.p.c.). Inny charakter – skłaniający do określania go w piśmiennictwie naukowym prekluzyjnym terminem prawa procesowego albo terminem przedawnienia prawa do żądania wznowienia postępowania ze względu na podobieństwo do terminów zawitych prawa materialnego (tak np. K. Weitz [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. V*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, art. 408) – ma natomiast termin dziesięcioletni, wskazany w art. 408 k.p.c., który wyznacza końcowy moment możliwości żądania wznowienia postępowania, niezależnie od tego, czy wniesienie skargi mieści się we wspomnianym wyżej terminie trzymiesięcznym, czy też nie (zob. np. K. Weitz [w:] *Kodeks postępowania...*; M. Manowska [w:] A. Adamczuk, P. Pruś, M. Radwan, M. Sieńko, E. Stefańska, M. Manowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-477(16)*, LEX/el. 2022, art. 408). Zważywszy na datę wydania nakazu zapłaty (5 marca 2013 r.) nie ulega wątpliwości, że nawet gdyby (pominąwszy podniesione przez Sejm obiekcje) potencjalny wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność art. 401¹ k.p.c. dał podstawę do wznowienia postępowania, którego przedmiotem było wznowienie postępowania w sprawie nakazu zapłaty (zakończony postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Ł. z listopada 2020 r., sygn. akt), to jednak wobec upływu ponad 10 lat od uprawomocnienia się nakazu wydanego przez Sąd Okręgowy w Ł. (sygn. akt) nie umożliwiłyby wznowienia postępowania nakazowego. Innymi słowy, sprawa

o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym nakazem zapłaty wydanym w postępowaniu nakazowym 5 marca 2013 r. z powództwa G Bank S.A. o zapłatę musiałaby zakończyć się odrzuceniem skargi o wznowienie, choć podstawą prawną tego rozstrzygnięcia byłby inny, niż zakwestionowany przed Trybunałem Konstytucyjnym przepis prawny (w okolicznościach sprawy skarżącego byłby to art. 408 k.p.c.).

5. Dokonane wyżej ustalenia, wskazujące na niedopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej co do *meritum*, niwelują potrzebę odrębnego odnoszenia się do pozostałych, sformułowanych w niej zarzutów. Z tego względu Sejm uznaje za celowe odstąpienie od przeprowadzenia pogłębionych analiz. Ograniczając się przede wszystkim do zaprezentowania konkluzji, stwierdzić należy, co następuje.

5.1. Zarzut naruszenia art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji nie może być w niniejszym postępowaniu rozpoznany. Z przepisów wymienionych w charakterze wzorca kontroli nie da się bowiem wyprowadzić prawa podmiotowego (zob. m.in. postanowienia TK z: 21 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 253/07; 7 października 2014 r., sygn. akt Ts 207/13), którego naruszenie stanowi warunek wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Wprawdzie skarżący – w odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2021 r., wzywające go do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej – ujął te przepisy związkowo z art. 45 ust. 1 Konstytucji i wskazał, że niemożność wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania narusza jego „prawo do powoływania się na zasady ogólne prawa międzynarodowego oraz prawo Unii Europejskiej do którego stosowania Polską [się] zobowiązała przystępując do zobowiązań międzynarodowych, a których nieprzestrzeganie (nie włączenie do polskiego systemu krajowego) doprowadziło do pozbawienia Skarżącego prawa do sądu na etapie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, przy uwzględnieniu orzecznictwa TSUE” (zob. uzupełnienie braków formalnych skargi konstytucyjnej z 22 listopada 2021 r., sygn. akt Ts 186/21). Zdaniem Sejmu, zaproponowane przez skarżącego (i niemające oparcia w doktrynie prawa ani dotychczasowym dorobku TK) ujęcie prawa podmiotowego nie jest wystarczające, w szczególności nie sposób ustalić, jaka jest jego treść normatywna ani w jaki sposób nastąpiło jego naruszenie. Warto odnotować, że w sprawie poprzedzającej wystąpienie ze skargą konstytucyjną inicjator postępowania powoływał się na prawo Unii Europejskiej przed sądami powszechnymi

obydwu instancji oraz Sądem Najwyższym, zaś nieprzyznanie temu prawu pierwszeństwa w razie ewentualnej kolizji z Kodeksem postępowania cywilnego można byłoby rozpatrywać wyłącznie jako naruszenie Konstytucji w toku stosowania prawa, co pozostaje poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego.

W postępowaniu wszczętym na podstawie art. 79 Konstytucji punktu odniesienia dla oceny zgodności aktu normatywnego nie mogą stanowić zwłaszcza normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia. Powołanie przez skarżącego niedopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjnej, gdy jest stwierdzone w toku rozpoznania wstępnego, powoduje odmowę nadania sprawie dalszego biegu. Stwierdzenie tej okoliczności w toku właściwego postępowania jest podstawą jego umorzenia, czy to na posiedzeniu niejawnym, czy to na rozprawie. W niniejszym przypadku, wobec nadania skardze biegu w odniesieniu do wszystkich powołanych przez skarżącego wzorców kontroli, należy postępowanie umorzyć w zakresie dotyczącym art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji (zob. m.in. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03).

5.2. Z kolei zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji bazuje na przekonaniu inicjatora postępowania o niekonstytucyjnym zróżnicowaniu dostępności wznowienia postępowania w obrębie osób, wobec których zapadły prawomocne orzeczenia oparte na błędnej wykładni prawa unijnego (skorygowanej następnie przez TSUE), w zależności od tego, czy sprawa jest rozpatrywana w procedurze cywilnej, czy sądownoadministracyjnej. Na tym tle należy poczynić trzy uwagi (pominawszy, że również w tym wypadku potrzebny byłby związek między normą stanowiącą przedmiot wypowiedzi TSUE a rozstrzygnięciem sądu w postępowaniu nakazowym, takiej bowiem zależności wymaga p.p.s.a.).

Po pierwsze, w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym należy wskazać, że: „Cechą wszystkich współczesnych porządków prawnych jest daleko idące zróżnicowanie organów sądowych, ich specjalizacja, dywersyfikacja trybów postępowania. Trudno dopatrywać się w tych tendencjach, wymuszonych rozwojem kulturowym, społecznym i gospodarczym, narzędzia różnicowania pozycji prawnej obywateli. To nie cechy obywateli, lecz charakter ich spraw decyduje o objęciu ich kompetencją określonego sądu i zastosowania do nich określonego trybu. Kontroli konstytucyjnej może podlegać zachowanie przez ustawodawcę standardów

konstytucyjnych przy tworzeniu struktury sądów i procedury sądowej (np. w kwestii możliwości zaskarżania orzeczeń). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kontroli tej całkowicie wymyka się natomiast porównywanie sytuacji podmiotów w poszczególnych postępowaniach i hipotetyczne badanie, czy – przykładowo – dostępność do sądu, a także szanse «wygrania» sprawy skarżącego byłyby większe, gdyby rozpoznawano ją w trybie zwykłym, a nie – w postępowaniu uproszczonym. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że – zgodnie z art. 176 Konstytucji – ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. W jednym z orzeczeń, analizując akty normatywne regulujące procedurę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż «Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw» (wyrok z 19 lutego 2003, P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz.12)” (wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). W omawianym kontekście warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, wedle którego: „[d]opuszczalność wzruszenia ostatecznej decyzji albo prawomocnego orzeczenia w celu usunięcia ich niezgodności z prawem unijnym jest korzystna i pożądana w przypadku postępowania karnego, administracyjnego i sądownoadministracyjnego oraz w tych sprawach cywilnych, w których podstawą wydania decyzji lub orzeczenia są normy o charakterze publicznoprawnym lub w których jedną stroną jest jednostka, a drugą – organ władzy publicznej. Uchylenie lub zmiana rozstrzygnięcia nie prowadzi tutaj zazwyczaj do ingerencji w uprawnienia innych jednostek niż zainteresowana strona postępowania” (A. Kastelik-Smaza, *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego w związku z orzeczeniem prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.10.2017 r., I FPS 1/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 51).

Po drugie, dopuszczalność merytorycznego zbadania zarzutu niekonstytucyjności, bazującego na różnicach między sądową procedurą cywilną a procedurą sądownoadministracyjną, wymagałaby rozstrzygnięcia wątpliwości, czy skarżący w istocie nie domaga się od Trybunału Konstytucyjnego dokonania poziomej kontroli norm prawnych (co wykracza poza zakres kognicji TK, którego rolą jest orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, zob. m.in. postanowienie TK z 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08; wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14). Co więcej, w tym kontekście jest znaczące, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie został przeprowadzony tzw. test równości, który wymaga w szczególności: 1) wykazania cechy relewantnej łączącej podmioty

porównywane; 2) wskazania podstawy i zakresu różnicowania; 3) oceny konstytucyjnego uzasadnienia różnicowania (zob. m.in. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09; postanowienie TK z 24 września 2013 r., sygn. akt SK 39/12). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „To do podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem należy wykazanie, albo choćby uprawdopodobnienie, że podmioty, których odmienne potraktowanie rodzi naruszenie konstytucyjnej zasady równości, muszą być uznane za podmioty «podobne» z punktu widzenia celu i treści kwestionowanej regulacji” (zob. postanowienia TK z: 20 lutego 2019 r., sygn. akt SK 30/17; 16 czerwca 2020 r., sygn. akt SK 38/19). *In casu* przedstawiona w tym zakresie argumentacja w zasadzie ogranicza się do wskazania, że: „Podmioty występujące w sprawach cywilnych są równe z podmiotami postępowania sądowo-administracyjnego, wobec czego różnicowanie podstaw, na które mogą powołać się skardze o wznowienie postępowania jest niezrozumiałe i godzi w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji” (skarga, s. 18), „instytucja wznowienia postępowania zarówno w postępowaniu przed sądami cywilnymi, jak i sądami administracyjnymi w zakresie celu niczym nie różni się od siebie (a o czym chociażby świadczy niemalże identyczność regulacji, jak również fakt oparcia wznowienia postępowania sądowo-administracyjnego na instytucji wywodzącej się z procedury cywilnej (podobnie również jak całego p.p.s.a.)” (skarga, s. 19).

Po trzecie, nie jest jasne, dlaczego skarżący, porównując sądową procedurę cywilną z procedurą sądowo-administracyjną, uwzględnia brzmienie art. 272 § 3 p.p.s.a. („Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio, z tym że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego”), natomiast całkowitym milczeniem pomija art. 272 § 2a tej ustawy. Należy przypomnieć, że pierwszy z wymienionych przepisów został dodany przez art. 2 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36 poz.196) i wszedł w życie 10 kwietnia 2010 r. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, jako główny argument uzasadniający wprowadzenie analizowanej regulacji wskazano potrzebę ustanowienia prawnych podstaw wznowienia postępowania w przypadkach, w których Europejski Trybunał

Praw Człowieka stwierdził naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 2001/VI kad.). Wobec rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w uchwale podjętej 16 października 2017 r., sygn. akt I FPS 1/17, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów rozstrzygnął (wbrew literalnej wykładni art. 272 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którą osoba niebędąca stroną postępowania zakończonego wspomnianym rozstrzygnięciem organu międzynarodowego, nie jest uprawniona do złożenia skargi o wznowienie), że podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a., może być orzeczenie TSUE wydane w trybie pytania prejudycjalnego (nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania). Poddanie tego przepisu przez NSA daleko idącej wykładni systemowej oraz teleologicznej (celowościowej) nie spotykało się z pełną aprobatą przedstawicieli doktryny (por. m.in. M. Maliński, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Glosa do uchwały NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, OSP 2018, nr 5, s. 53.; A. Zalański, *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, ZNSA 2018, nr 2, s. 173-181) i dało asumpt do kolejnej nowelizacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw; druk sejmowy nr 719/IX kad.). W następstwie wejścia w życie 26 stycznia 2021 r. ustawy z dnia 18 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 54) dodany został art. 272 § 2a p.p.s.a., wprost przewidujący możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania w związku z orzeczeniem TSUE („Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanego orzeczenia. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio, z tym że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia publikacji sentencji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”). Konkludując podjęte ustalenia, Sejm stwierdza, że różnicowanie podstaw wznowienia postępowania w sądowej procedurze cywilnej oraz procedurze sądowoadministracyjnej, w zakresie dotyczącym orzeczenia TSUE wydanego w trybie prejudycjalnym (a takim jest orzeczenie TSUE w sprawie o nr C-

260/18), aż do wejścia w życie wskazanej wyżej ustawy z dnia 18 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (co nastąpiło 26 stycznia 2021 r., a więc rok po wystąpieniu przez skarżącego o wznowienie postępowania nakazowego) stanowiło pochodną wyłącznie orzeczniczej aktywności NSA.

W świetle przedstawionych uwag trzeba uznać, że skarga konstytucyjna nasuwa zasadnicze zastrzeżenia co do spełnienia – określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – wymogu należytego uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 401¹ k.p.c. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

V. Wnioski

Uwzględnienie przedstawionych okoliczności nie pozwala uznać, że skarga konstytucyjna, która dała początek niniejszej sprawie, odpowiada wymogom określonym w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek