

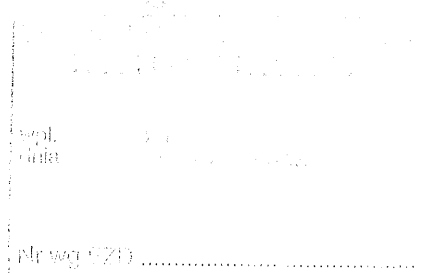


RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.746.2022.BW

Warszawa, 1 lipca 2022 r.



Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Skarżący: C N

reprezentowany przez:

r.pr. Natalię Liśkiewicz wpisaną na listę
radców prawnych pod nr ŁD-2184

Kancelaria Radcy Prawnego Natalia
Liśkiewicz, ul. Skrzywana 6, 93-588 Łódź

Uczestnicy postępowania:

1/ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

2/ Prokurator Generalny

3/ Rzecznik Praw Obywatelskich

Sygn. akt SK 46/22

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 czerwca 2022 r. (doręczone do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 23 czerwca 2022 r.), zawiadamiające o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej również: Trybunał lub TK) w sprawie skargi konstytucyjnej C N (sygn. akt SK 46/22) na podstawie art. 63 ust. 2 i 42 pkt 10 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), niniejszym zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

art. 401¹ k.p.c.¹ w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania na skutek wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wydanego w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego tego samego stosunku prawnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z: art. 77 ust. 2, art. 2, art. 32 ust. 1, art. 9, art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej².

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

1. C I N (dalej: Skarżący) zawarł z G S.A. z siedzibą w W (dalej: Bank) umowy kredytu hipotecznego umowę nr z dnia lipca 2007 r. oraz umowę nr z dnia stycznia 2008 r. Na podstawie pierwszej umowy Bank udzielił Skarżącemu kredytu w kwocie zł która aneksem z dnia grudnia 2009 r. została zwiększona do kwoty zł. Z kolei na podstawie drugiej umowy Bank udzielił Skarżącemu kredytu w kwocie zł. Jako zabezpieczenie udzielonych kredytów ustanowiono hipoteki kaucyjne w przypadku umowy nr na nieruchomości o numerze , zaś w przypadku umowy nr na nieruchomości o numerze

2. Pozwem z dnia stycznia 2013 r. Bank wystąpił przeciwko Skarżącemu do Sądu Okręgowego w Ł o wydanie nakazu zapłaty na łączną kwotę zł. W

¹ Obecnie: ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.; dalej: k.p.c.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

dniu marca 2013 r. Sąd Okręgowy w Łódzku uwzględnił żądanie pozwu w całości i wydał nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym pod sygn. akt [redacted], na podstawie którego zasądził od Skarżącego na rzecz Banku kwotę [redacted] zł wraz z umownymi odsetkami, wynoszącymi czterokrotność oprocentowania kredytu lombardowego obowiązującego w okresie opóźnienia z zapłatą należności głównej, obliczonymi od kwoty [redacted] zł za okres od dnia stycznia 2013 r. do dnia zapłaty oraz kwotę [redacted] zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Skarżący nie wniósł zarzutów od wzmiarkowanego nakazu zapłaty.

3. W dniu stycznia 2020 r. Skarżący wniósł skargę o wznowienie postępowania zakończonego wyżej wskazanym nakazem zapłaty w związku z orzeczeniem TSUE wydanym w dniu 3 października 2019 r. w sprawie Dziubak C – 260/18. Jako podstawę wznowienia wskazał art. 401¹ k.p.c.

4. Postanowieniem z dnia lutego 2020 r. Sąd Okręgowy w Łódzku odrzucił skargę o wznowienie z uwagi na nieoparcie jej na ustawowej podstawie (sygn. akt [redacted]). W ocenie Sądu Okręgowego w Łódzku żądanie wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE nie jest objęte normą art. 401¹ k.p.c.

5. Na powyższe postanowienie o odrzuceniu skargi Skarżący wniósł w ustawowym terminie zażalenie, które Sąd Apelacyjny w Łódzku postanowieniem z dnia listopada 2020 r. oddalił (sygn. akt [redacted]). Sąd Apelacyjny w Łódzku podzielił stanowisko Sądu Okręgowego w Łódzku, że w Kodeksie postępowania cywilnego brak jest przepisu, który wskazywałby jako podstawę wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia wydanego przez TSUE. Jednocześnie wskazał, że art. 401¹ k.p.c. przewiduje jedynie możliwość wznowienia postępowania w przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, a nie przez TSUE.

6. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łódzku z dnia listopada 2020 r. (sygn. akt [redacted]) zostało zaskarżone przez Skarżącego skargą kasacyjną, którą Sąd Apelacyjny w Łódzku postanowieniem z dnia maja 2021 r. odrzucił jako niedopuszczalną (sygn. akt [redacted]). Powyższe postanowienie Skarżący zaskarżył zażaleniem do Sądu Najwyższego, które zostało oddalone (sygn. akt [redacted]).

II. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP

1. Ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz orzecznictwo TSUE są częścią polskiego systemu prawnego. Od dnia 1 maja 2004 r., a więc od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, polskie sądy są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje UE (w tym dyrektyw) oraz orzecznictwem TSUE. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (*vide*: wyrok z dnia 11 maja 2004, sygn. akt K 18/04)³.

2. W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt S 5/09 dotyczącym art. 401¹ k.p.c., Trybunał zasygnalizował wątpliwości wobec konstrukcji art. 401 pkt 2 k.p.c. w zakresie w jakim nie przewiduje wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia przez sąd Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Co istotne, TK wskazał, że wobec brzmienia art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz zachodzących w orzecznictwie rozbieżności w kwestii dopuszczalności wznowienia krajowego postępowania w związku z orzeczeniem unijnym konieczne jest ustawowe uregulowanie wznowienia postępowania.

Ponadto, Konstytucja RP, jak słusznie wskazał TK w wyroku z dnia 27 października 2004 r. (sygn. akt SK 1/04), w „art. 190 ust. 4 przyznając jednostce prawo podmiotowe do rozstrzygnięcia sprawy w następstwie utraty mocy przez zdyskwalifikowaną normę prawną, nie deklaruje utraty skuteczności prawnej *ex lege* niekonstytucyjnych aktów stosowania prawa. W zgodzie z zasadą pewności prawa i zasadą ochrony zaufania (art.

³ W rzeczonym wyroku TK stwierdził m.in., że: „Postanowienia rozdziału III Konstytucji, określając zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, obejmują jego ramami ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z postanowieniem art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Założeniem struktury systemu źródeł prawa, ukształtowanego suwerennie przez polskiego ustrojodawcę w rozdz. III Konstytucji, jest więc pierwszeństwo stosowania unormowań wskazanej tu kategorii umów międzynarodowych przed ustawami, o ile postanowienia tychże ustaw nie mogą być (ze względu na swą treść) współstosowane z postanowieniami umów międzynarodowych”.

2 Konstytucji) nakazuje wznowienie prawomocnie (ostatecznie) zakończonych postępowań". Wznowienie postępowania następuje więc na zasadach i w trybie określonym we właściwych dla danego postępowania przepisach, przy czym swoboda ustawodawcy w zakresie kreowania wskazanych przepisów jest ograniczona „a jej granice wyznacza okoliczność, że «wzruszalność» aktów stosowania prawa została przesądzona już na gruncie samej Konstytucji". Niedopuszczalne zatem jest ograniczenie wzruszalności aktów stosowania prawa wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP przez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy to wprost, czy na skutek ich wykładni (por. uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 16 października 2017 r., sygn. akt I FPS 1/17).

Należy również wskazać na fakt zgłoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich udziału w postępowaniu przed TK ze skargi konstytucyjnej obywatela, mającej za przedmiot zbadanie konstytucyjności art. 401¹ k.p.c. rozumianego w ten sposób, że wyłącza możliwość wznowienia postępowania w przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, stwierdzającego w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, z art. 190 ust. 4 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (sygn. akt SK 17/18)⁴.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że jakkolwiek w procedurze cywilnej nie został uregulowany *expressis verbis* proces wznowienia postępowania w oparciu o wyrok TSUE, to jednak dopuszczalność wznowienia postępowania na tej podstawie wywieść należy z przepisów Konstytucji RP oraz zasady równoważności, skuteczności, lojalności i pierwszeństwa prawa UE (art. 4 ust. 3 TUE⁵).

Zdaniem RPO, rola orzeczeń TK w krajowym systemie prawa jest na potrzeby poszczególnych procedur krajowych, porównywalna z rolą orzeczeń TSUE. Przemawia za tym w szczególności interpretacja zasady równoważności przyjęta przez TSUE⁶. W

⁴ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich opublikowane na stronie Trybunału Konstytucyjnego - <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2017/18>

⁵ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/30; dalej: TUE);

⁶ Wyrok w sprawie C-147/01 *Weber's Wine World Handels-GmbH i inni p. Abgabenberufungskommission Wien*, Rec. 2003, s. I-11365, pkt. 107 i 108. Wyrok w sprawie C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL p. Administración del Estado*, niepubl.

ocenie Rzecznika, jednostka wnosząca skargę o wznowienie postępowania ze względu na wydanie rozstrzygnięcia sądowego na podstawie ustawy sprzecznej z Konstytucją mogłaby skorzystać z tej instytucji procesowej, a jednostka składająca skargę o wznowienie postępowania ze względu na sprzeczność ustawy z prawem unijnym z takiej ochrony skorzystać nie mogłaby. I ta okoliczność, a nie porównanie charakterystyki TK i TSUE, powinna być relewantna dla oceny równoważnego zastosowania art. 401¹ k.p.c. W wyroku *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, TSUE nakazał stosowanie zasady równoważności (w relacji prawo unijne – krajowe prawo konstytucyjne) z powołaniem na wyrok Trybunału wydany w postępowaniu z art. 258 TFUE⁷. Z perspektywy sądów krajowych, zarówno wyrok wydany w trybie art. 258 TFUE, jak i wyrok prejudycjalny wydany w trybie art. 267 TFUE⁸, niosą te same konsekwencje – niestosowalność prawa krajowego, które na podstawie orzeczenia TSUE uznać można za sprzeczne z prawem unijnym, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE.

Nadto, unijna zasada równoważności wymaga, by całość uregulowań krajowych, dotyczących środków ochrony prawnej, znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa unijnego, jak i podobnych środków opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego⁹. Także obowiązek dokonywania wykładni prounijnej odnosi się do krajowych przepisów proceduralnych regulujących status ostatecznych rozstrzygnięć krajowych. W takim przypadku usunięcie skutków naruszenia prawa unijnego wydaje się szczególnie pożądane, albowiem służyć ma zapewnieniu zgodności definitywnego rozstrzygnięcia sądowego z prawem UE, gdy ewidentnie na wcześniejszych etapach rozpoznania sprawy zawiodły mechanizmy krajowego systemu ochrony prawnej.

4. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zakwestionowany przepis art. 401¹ k.p.c., w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE wydanego w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego tego

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2, dalej: TFUE);

⁸ Wyrok prejudycjalny wiąże na podstawie art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) wszystkie organy państwa.

⁹ Wyrok TSUE z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 *EDIS*, pkt 36

samego stosunku prawnego, narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez pozbawienie strony postępowania ochrony na drodze sądowej.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wyraża wolę ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni tego prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Warunkiem koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu. Analizowany przepis Konstytucji RP obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym – dostępność drogi sądowej w ogóle oraz materialnym – możliwość uzyskania skutecznej ochrony prawnej na drodze sądowej¹⁰.

Przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznacza pojęcie „sprawy”, ujmowanej w orzecznictwie Trybunału jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa, bo odwołujące się do podstawowej funkcji sądów, jaką jest – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał konsekwentnie opowiada się za szerokim pojmowaniem „sprawy”. Występuje ona w każdym wypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, w wypadku zarówno ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia¹¹. Ponadto, w orzecznictwie TK¹² wskazuje się, że

¹⁰Por. np. wyroki TK: z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; z dnia 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05.

¹¹ Por. np. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06.

¹² Por. np. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09.

„problematyka wznowienia postępowania wykracza poza autonomiczne i konstytucyjnie rozumiane pojęcie "sprawy" (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz gwarancję dwuinstancyjnego charakteru postępowania sądowego (art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji). Spełnienie ustawowych przesłanek wznowienia postępowania cywilnego oznacza, że sąd rozpoznaje sprawę w granicach, jakie określa podstawa wznowienia. Nie chodzi tu zatem o otwarcie nowej "drogi sądowej" dochodzenia naruszonych praw i wolności, ale o "powrót" do rozstrzygniętej już "sprawy". Ustawodawca kształtujący zasady tego postępowania zachowuje margines swobody legislacyjnej. Powyższe nie oznacza, że działający w ramach swobody legislacyjnej ustawodawca zwolniony jest z przestrzegania standardu wyznaczonego przez *acquis constitutionnel*. W szczególności istotne jest przestrzeganie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasad poprawnej legislacji (...)"

Prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej jest bowiem integralnym prawem do sądu i wyznacza ono minimalne standardy sprawiedliwości proceduralnej. Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym¹³. Zapewnienie przestrzegania praw podmiotowych (w tym kluczowego prawa do rzetelnego procesu) jest podstawowym obowiązkiem sądu, a prawidłowe jego wypełnianie jest gwarancją, że procedura istotnie spełnia wymóg sprawiedliwej. Dlatego też podkreślano w orzecznictwie TK, TK, że sąd ferujący orzeczenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia¹⁴.

5. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jest ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia

¹³ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01.

naruszonych konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie wskazuje się też, że art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP są ze sobą związane w taki sposób, że art. 77 ust. 2 RP jest środkiem ochrony przed ingerencją w podmiotowe prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.¹⁵

6. Zgodnie z utrwalonym poglądem zasady sprawiedliwości proceduralnej są "wartością samą w sobie". Wynikają nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, lecz także z art. 2 Konstytucji RP i dotyczą wszystkich etapów postępowania sądowego¹⁶.

„Gwarancje proceduralne wyrażone w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP odnoszą się do postępowań nadzwyczajnych, takich jak postępowanie kasacyjne oraz postępowanie w sprawie wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania. Prawo do sprawiedliwej procedury sądowej, także w postępowaniu kasacyjnym, jest elementem prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP”.¹⁷ Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku¹⁸. Zasada zaufania oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia (ustawodawca, sąd), czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka¹⁹. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie TK jako zespół cech prawa, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. TK konsekwentnie stwierdza, że zasada ta wymaga, aby w oparciu o obowiązujące prawo obywatel miał możliwość kształtować swoje stosunki życiowe.²⁰ „Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego, chociaż nie zostały *expressis verbis* wystawione

¹⁵ Tak m.in. wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13.

¹⁶ Zob. np. wyroki TK z dnia: 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06.

¹⁷ Wyrok TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06.

¹⁸ Zob. wyrok TK z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 26/02.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05.

²⁰ Patrz: wyroki TK z dnia: z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01.

w tekście Konstytucji, to jednak niewątpliwie należą do kanonu zasad składających się na koncepcję państwa prawnego w znaczeniu, w jakim to pojęcie pojawia się w art. 2 Konstytucji.”²¹ Adresatami zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno tworzące, jak i stosujące prawo. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana też mianem zasady lojalności państwa wobec obywatela, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”.²²

7. W przeświadczeniu Rzecznika Praw Obywatelskich, interpretacja przepisów dotyczących wznowienia postępowania winna opierać się o względy celowościowe i systemowe. Nadanie nadrzędnego znaczenia wymogom formalnym może doprowadzić do istotnego utrudnienia w dochodzeniu praw przez obywateli, a przede wszystkim konsumentów, którzy podlegają szczególnej ochronie w prawie UE. W szczególności, dotychczasowa praktyka sądowa dotycząca rozpoznawania spraw konsumenckich, wskazuje na niski poziom zapewniania skuteczności prawa unijnego i ochrony słabszej strony stosunku prawnego. Z tych względów, RPO uważa za zasadne przyjęcie rozwiązania opowiadającego się za możliwością wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c., w sytuacji wydania przez TSUE orzeczenia w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego takiego samego stosunku prawnego.

8. Ponadto, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że brak możliwości wznowienia postępowania na gruncie procedury cywilnej na podstawie wyroku TSUE stanowi naruszenie prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej w

²¹ Por. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99.

²² M.in. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00.

aspekcie zasady równości (tj. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Zasada równości stanowi zasadę ustrojową, zasadę ogólną mającą znaczenie dla całego katalogu praw konstytucyjnych oraz publiczne prawo podmiotowe do równego traktowania²³. Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą). Zasada równości jest określana jako adresowana do organów państwa dyrektywa zakazująca stanowienia norm prawnych dyskryminujących lub uprzywilejowujących pewne osoby przez bezzasadne różnicowanie ich sytuacji prawnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „zasada równości wobec prawa (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”²⁴. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się dwa wymiary równości. Są to równość w prawie i równość wobec prawa. „Równość w prawie odnosi się do procesu stanowienia norm prawa i nakłada na prawodawcę obowiązek nadawania prawu takich treści, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów (sytuacji) podobnych”. Podstawowym zadaniem podczas przeprowadzenia testu równości i tym samym oceny, czy zasada równości została zrealizowana, jest ustalenie „cechy istotnej” (relewantnej), która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne²⁵. Ponadto, ocena każdego uregulowania prawnego z punktu widzenia zasady równości musi być poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące²⁶.

²³ Zob. np. wyroki z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98; 18 grudnia 2000, sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002, sygn. akt K 30/01; 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; 25 maja 2009, sygn. akt SK 54/08.

²⁴ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87.

²⁵ L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 110.

²⁶ Wyrok z dnia 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, i powołane tam orzecznictwo.

W skardze konstytucyjnej zostało wskazane podobieństwo między sytuacją prawną podmiotu wnoszącego skargę o wznowienie postępowania zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego a sytuacją prawną podmiotu wnoszącego skargę o wznowienie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego. W obu wypadkach wnoszący skargę o wznowienie postępowania kwestionują prawomocne orzeczenie oparte na błędnej wykładni przepisów prawa unijnego, o której orzekł TSUE. Ustawodawca zróżnicował sytuację prawną tych podmiotów w ten sposób, że przewidział możliwość wznowienia na wskazanej podstawie w przypadku modelu postępowania sądowo-administracyjnego, a w przypadku postępowania cywilnego tego zaniechał.

Zgodnie z art. 272 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.), można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanego orzeczenia.

Ponadto, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego od lat obecny jest pogląd, w świetle którego interpretacyjne oraz zakresowe wyroki TK mogą stanowić podstawę do wznowienia postępowania sądowo-administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny wprost wskazuje, że „każdy wyrok interpretacyjny jest w istocie równoznaczny z uznaniem niezgodności z Konstytucją określonego zakresu normatywnego kontrolowanego przepisu”²⁷. Tożsamy pogląd prezentowany jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym odnoszącym się do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego) i podatkowego (art. 240 § 1 pkt 8 Ordynacji podatkowej).²⁸

Analogicznie, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądzone, że podstawą wznowienia postępowania sądowo-administracyjnego może być orzeczenie TSUE, wydane w trybie pytania prejudycjalnego i to nawet jeżeli to orzeczenie nie

²⁷ Tak w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II FSK 2518/13; podobnie m.in. w wyrokach z dnia: z 19 października 2018 r., sygn. akt II FSK 1023/18 i z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II FSK 973/18.

²⁸ Por. m.in. wyroki NSA z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2268/13 i z 22 października 2014 r., sygn. akt II FSK 971/14.

zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania²⁹. Uchwała ta legitymizuje już wcześniej wyrażane poglądy sądów administracyjnych o takiej treści³⁰. Natomiast jej prawidłowość potwierdziła nowelizacja art. 272 § 2a p.p.s.a. (art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2021 poz. 54).

W ocenie Rzecznika takie różnicowanie dostępności wznowienia postępowania po wyroku TSUE w zależności od tego, czy mamy do czynienia z procedurą cywilną, czy sądownoadministracyjną, należy uznać za niekonstytucyjne. Sytuacja taka jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, które respektując zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, powinno gwarantować prawo do rzetelnego, uczciwego i sprawiedliwego postępowania sądowego, w tym przyznawać realną możliwość korzystania z instrumentów procesowych, takich jak wznowienie postępowania na podstawie wyroku TSUE orzekającego o wykładni przepisów unijnych, leżących u podstaw orzeczenia.

Rzecznik zdaje sobie przy tym sprawę, że wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw, oraz, że sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu cywilnym nie jest urzeczywistniana w identyczny sposób, jak w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Zauważyć jednak należy, w niniejszej sprawie następuje niejednakowe traktowanie osób posiadających tę samą cechę relewantną, tj. tych wobec których zapadły prawomocne orzeczenia na gruncie postępowania cywilnego oraz sądowno-administracyjnego oparte na błędnej wykładni przepisów prawa unijnego, o której orzekł TSUE. Brak jest bowiem podstaw do różnicowania sytuacji podmiotów w zakresie dostępności do możliwości skorzystania ze środka prawnego w postaci skargi o wznowienia na podstawie wyroku TSUE na kanwie obu tych procedur.

W tym kontekście, wykładnia regulacji art. 401¹ k.p.c., opowiadająca się za niemożnością wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c., w sytuacji

²⁹ Uchwała NSA z 16 października 2017 r., sygn. akt I FPS 1/17.

³⁰ Zob. np. postanowienia NSA: z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 2031/13 oraz z dnia 18 listopada 2016 r.: sygn. akt I GSK 1282/16, sygn. akt I GSK 1283/16, sygn. akt I GSK 1284/16, sygn. akt I GSK 1281/16.

wydania przez TSUE orzeczenia, wyklucza ochronę sądową i tym samym narusza art. 45 ust. 1 w związku z: z art. 77 ust. 2, art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 9, art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

III. Znaczenie wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE w związku z nakazem ochrony konsumenta wynikającym z art. 76 Konstytucji RP

1. Ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz orzecznictwo TSUE, które są częścią polskiego systemu prawnego, wzbogacają treść normatywną art. 76 Konstytucji RP, co w praktyce przekłada się na wzrost standardu ochrony konsumenta. Ochrona ta przejawia się w ten sposób, że organy władzy, w tym sądy, powinny chronić konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. „Nakaz wynikający z tego przepisu jest kierowany przede wszystkim do ustawodawcy, którego obowiązkiem jest zapewnienie odpowiedniego, minimalnego poziomu ochrony słabszego uczestnika rynku. Nie oznacza to jednak, iż art. 76 Konstytucji pozostaje bez wpływu na wykładnię przepisów prawa materialnego i procesowego w procesie jego stosowania przez sądy. Przeciwnie, także sądy jako organy władzy publicznej, powinny w odniesieniu do przepisów mających na celu ochronę konsumentów stosować ich wykładnię, która umożliwi jak najpełniejsze urzeczywistnienie tej ochrony”.³¹ Ponadto, jak podkreślał w swoim orzecznictwie TK z art. 76 Konstytucji RP wynika nakaz ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Nie chodzi tu o nadawanie szczególnych przywilejów³² i „faworyzowanie konsumentów, ale tworzenie rozwiązań prawnych, które stanowią realne wypełnienie zasady równorzędności stron stosunków cywilnoprawnych” (...) Z tej też przyczyny działania na rzecz ochrony konsumenta, które mają umocnić jego pozycję wobec profesjonalnego partnera służą wyrównaniu ich szans i zapewnieniu – także na rynku detalicznym, swobody dokonania wyboru i podjęcia nieskrępowanej decyzji”.³³

2. W sprawach konsumenta orzeczenia TSUE wydawane w trybie pytania

³¹ Vide: wyrok SN z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt V CSK 347/18.

³² Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 33/03.

³³ Wyrok z dnia 11 lipca 2011 r., sygn. akt P 1/10; wyrok TK z 15 marca 2011 r., sygn. akt P 7/09.

prejudycjalnego kształtują standardy należytej ochrony praw konsumenta. Sąd krajowy pozostaje nimi związany i zobowiązany jest do podejmowania różnorodnych działań mających na celu dostosowanie obowiązujących w jego państwie regulacji do wymogów postawionych przez prawo unijne celem zapewnienia ochrony praw obywateli, w tym praw konsumentów. Zostało to potwierdzone przez Sąd Najwyższy, który stwierdził, że istnieją ważne argumenty przemawiające za uznaniem względnej mocy wiążącej *erga omnes* wyroków wykładniczych TSUE, mają one bowiem poza sprawą główną względną moc wiążącą wobec Sądu Najwyższego. Ich oddziaływanie jest zatem podobne do tego, jakie cechuje uchwały Sądu Najwyższego mające status zasad prawnych, które są wiążące dla wszystkich składów orzekających Sądu Najwyższego.³⁴ Ponadto, na tle prawa polskiego, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że kompetencja do dokonania przez TSUE wiążącej wykładni dyrektyw wynika z treści art. 267 TFUE, zgodnie z treścią którego TSUE jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni Traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, co oznacza, że dokonana przez Trybunał wykładnia wspomnianych aktów ma charakter wiążący³⁵. Jeżeli zatem TSUE dokonał wykładni konkretnego przepisu prawa unijnego, np. zawartego w dyrektywie, przesądzając, który z dwóch lub więcej potencjalnie wchodzących w grę sposobów rozumienia tego przepisu uważa za prawidłowy, to taki sam sposób interpretacji powinien być przyjmowany w później wydawanych orzeczeniach sądów krajowych, w których znajdzie zastosowanie ten przepis.

3. W konsekwencji powyższego, prawidłowe zastosowanie wytycznych wynikających z prawa UE (w tym orzecznictwa TSUE) na tle sprawy leżącej u podstaw skargi konstytucyjnej wywiezionej przez Skarżącego, powinno wyglądać następująco i opierać się na:

- (1) przeprowadzeniu przez sąd z urzędu oceny abuzywności postanowień umowy kredytu na chwilę zawarcia tej umowy przez Skarżącego, i

³⁴ Tak postanowienie składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt I KZP 10/15.

³⁵ Vide: uchwała z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt III CZP 45/19.

wyciągnięciu przepisanych prawem konsekwencji w razie stwierdzenia abuzywności;

- (2) sąd winien poinformować strony o wynikach przeprowadzonej kontroli i umożliwić im wypowiedzenie się w kwestii dalszego obowiązywania umowy;
- (3) mając na względzie stanowisko konsumenta, sąd będzie mógł, orzec że (a) umowa kredytu wiąże dalej, bez postanowień abuzywnych dotyczących indeksacji, co uzasadniać będzie żądanie zwrotu przez Bank wszystkich kwot pobranych w wyniku stosowania abuzywnych postanowień, albo że (b) umowa jest nieważna, wobec czego konsumentowi przysługuje nie tylko roszczenie o zwrot kwot pobranych od niego w wyniku stosowania abuzywnych postanowień, lecz ponadto wszystkich innych kwot pobranych na podstawie nieważnej umowy, (c) ewentualnie konsument będzie mógł oświadczyć, że chce wykorzystać mechanizmy zapewniające ochronę przed szczególnie niekorzystnymi skutkami unieważnienia umowy, przysługujące na tle prawa unijnego i polskiego.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie sąd ograniczył się do stosowania wyłącznie przepisów k.p.c., bez uwzględnienia konsumenckiej natury stosunku prawnego i co za tym idzie, przepisów o ochronie konsumenta. Zamiast zmierzać do skorygowania zachwianej równowagi w relacji przedsiębiorca-konsument, sąd dodatkowo penalizuje Skarżącego konsumenta, który nie mógł podjąć skutecznej ochrony. Brak skutecznej obrony wynikał przede wszystkim z zaniechań sądu krajowego, zobowiązanego do podjęcia określonych działań *ex officio* w celu ochrony słabszego uczestnika stosunku prawnego – konsumenta. Sąd, mimo posiadania wystarczającego materiału dowodowego – treści umowy kredytu przedłożonej przez bank, zaniechał zbadania zawartych w niej postanowień pod kątem ich niedozwolonego charakteru. Umowa kredytu była zawarta na wzorcu dostarczonym przez przedsiębiorcę, na treść której Skarżący konsument nie miał żadnego wpływu i nie miał wyboru dotyczącego możliwości jej zawarcia. Jedynym jego uprawnieniem było prawo do rezygnacji z zawarcia umowy kredytu.

4. Umożliwienie Skarżącemu wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE wydanego w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego takiego samego stanu prawnego, przywróciłoby możliwość ponownego zbadania sprawy przez sąd w oparciu o standardy ochrony konsumenta zagwarantowane w art. 76 Konstytucji RP. Dzięki uznaniu, że wyrok TSUE wydany w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego tego samego stanu prawnego jest podstawą wznowienia postępowania, konsumenci będą mieli realną możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń w trybie skargi o wznowienie postępowania. Tym samym ochrona konsumenta stanie się powszechna i dostępna dla wszystkich konsumentów. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na ustawowe ograniczenia co do możliwości skorzystania z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W szczególności należy zauważyć skarga nadzwyczajna nie może być wniesiona przez samego konsumenta, ale wyłącznie przez uprawnione do tego podmioty, zgodnie z art. 89 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu: 3 odpisy pisma