



V.510.18.2019

**DO PREZESA I CZŁONKÓW  
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

**Uwagi na piśmie  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
w sprawie prejudycjalnej C-720/21 RPO**

1. Działając na podstawie art. 23 akapit drugi Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Rzecznik Praw Obywatelskich (**RPO**) pragnie przedstawić uwagi na piśmie w niniejszej sprawie prejudycjalnej.

**Spis treści**

<a href="#">I. Stanowisko RPO</a>	2
<a href="#">II. Dopuszczalność odesłania prejudycjalnego</a>	3
1. <a href="#">Występowanie ze skargami nadzwyczajnymi przez RPO</a>	3
2. <a href="#">Organ odsyłający</a>	3
3. <a href="#">Kwestia potrzeby udzielenia odpowiedzi przez TSUE</a>	6
<a href="#">III. Równoważność naruszeń polskich i unijnych zasad rangi konstytucyjnej</a>	6
1. <a href="#">Uwagi ogólne</a>	6
2. <a href="#">Naruszenie praw konsumenta (art. 6 dyrektywy 93/13)</a>	8
3. <a href="#">Naruszenie wymogów skutecznej ochrony sądowej</a>	10
<a href="#">4. Podsumowanie</a>	14

## I. Stanowisko RPO

2. Sprawa prejudycjalna, zainicjowana odesłaniem Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP SN), dotyczy dopuszczalności skargi nadzwyczajnej w świetle wymogów prawa Unii. Kontekstem tej sprawy jest spór dotyczący kredytu konsumenckiego i ochrony praw kredytobiorców wywodzonych z unijnej ochrony konsumenta oraz zasady skutecznej ochrony sądowej. Organ odsyłający zmierza w szczególności do ustalenia, czy do oceny zaistniałego sporu może zostać użyty krajowy mechanizm skargi nadzwyczajnej, umożliwiający w pewnych wyjątkowych okolicznościach uchylenie lub zmianę prawomocnego orzeczenia sądu krajowego.

3. W ocenie RPO, w sprawie krajowej zawisłej przed organem odsyłającym doszło uprzednio do naruszenia przez sądy krajowe dwu zasadniczych elementów prawa Unii, z których każdy ma dla prawa Unii rangę równoważną randze konstytucyjnej dla prawa Unii. Po pierwsze, naruszenie dotyczy obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów tak, by nieuczciwe warunki w umowie kredytowej nie były wiążące dla konsumenta – zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13.<sup>1</sup> Po drugie, naruszenie dotyczy obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień konsumenta wywodzonych z prawa Unii (art. 7 dyrektywy 93/13, art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE). Wszystkie te regulacje w kontekście niniejszej sprawy służą realizacji art. 38 Karty Praw Podstawowych UE, zgodnie z którym, zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii.

4. W tych przypadkach, w przekonaniu RPO, środek prawny taki jak skarga nadzwyczajna może i powinien służyć do ochrony praw i interesów jednostki, a jednocześnie zabezpieczać tak krajowy jak unijny porządek prawny. Do wskazanych aspektów RPO odniesie się w dalszej części niniejszych uwag na piśmie.

5. Niemniej w pierwszym rzędzie, RPO zmuszony jest poddać pod ocenę Wysokiego Trybunału kwestię dopuszczalności niniejszego odesłania prejudycjalnego w świetle wyroku Trybunału w sprawie C-132/20 *Getin Noble Bank*.

---

<sup>1</sup> Dyrektywa 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.Urz. UE z 1993 r. L 95/29.

## II. Dopuszczalność odesłania prejudycjalnego

### 1. Występowanie ze skargami nadzwyczajnymi przez RPO

6. Skarga nadzwyczajna, szczególnie, nadzwyczajny środek prawny, został wprowadzony przez Ustawę z 2017 r. o Sądzie Najwyższym.<sup>2</sup> Ma na celu kontrolę prawomocnego wyroku sądu krajowego obarczonego poważnymi wadami, zaś w jej wyniku może dojść do uchylecia takiego wyroku w całości lub w części. Skarga może być oparta zarówno na zarzutach naruszenia prawa, jak i błędnych ustaleń faktycznych.

### 2. Organ odsyłający

7. Pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie zostały przedstawione przez Sąd Najwyższy, działający w trzyosobowym składzie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dwóch sędziów zawodowych oraz ławnika). RPO zwraca uwagę Wysokiego Trybunału na wątpliwości dotyczące statusu sędziów wchodzących w skład tej Izby, wynikające z niedawnych orzeczeń obu trybunałów europejskich: ETPC i TSUE.

8. W wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skargi nr 49868/19 i 57511/19), Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że przy powołaniu sędziów do IKNiSP SN doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, z powodu, po pierwsze – powołania na podstawie rekomendacji KRS, niedającej wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a po drugie – powołania mimo zawieszenia przez NSA wykonania uchwały KRS nr 331/2018, rekomendującej powołanie wszystkich sędziów tej Izby. W ocenie ETPC te nieprawidłowości podważyły legitymację Izby w takim stopniu, że nie posiada ona atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” dla celów art. 6 ust. 1 EKPC (zob. w szczególności pkt 353 wyroku). Podobne, wnioski co do spełnienia przez sędziego powołanego do IKNiSP wymogów unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej, przyjął Trybunał Sprawiedliwości w wyroku Wielkiej Izby z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 *W.Ż.*

9. W obliczu konkluzji ETPC i TSUE, rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN – w zakresie zastosowania prawa UE oraz EKPC – może rodzić obawy o późniejsze poddawanie w wątpliwość rzetelności postępowania sądowego, a nawet mocy wiążącej orzeczeń, w postępowaniach toczących się przed wyżej wymienionymi trybunałami europejskimi.

---

<sup>2</sup> Ustawa z 8.12.2017 o Sądzie Najwyższym, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 1904 – dalej: ustawa o SN.

10. Wysokiemu Trybunałowi znane już są wątpliwości przedstawiane we wcześniejszych sprawach prejudycjalnych przez RPO odnośnie do dopuszczalności odesłań kierowanych przez Sąd Najwyższy, działający w składzie obejmującym sędziów powołanych z udziałem KRS, po jej ponownym ukształtowaniu i obsadzeniu w 2018 r. Wątpliwościami tymi TSUE zajmował się m.in. w sprawie prejudycjalnej C-132/20 *Getin Noble Bank* i orzecznictwo je rozstrzygnął w wyroku z 29 marca 2022 r. W świetle wyjaśnień przedstawionych przez Trybunał, w kontekście niniejszej sprawy, RPO wskazuje na następujące elementy.

11. Po pierwsze, Trybunał udzielił wprawdzie odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne w sprawie C-132/20 *Getin Noble Bank*, przyjmując domniemanie, że organ, który z nim się zwrócił, jest sądem na potrzeby zainicjowania dialogu prejudycjalnego w rozumieniu art. 267 TFUE (pkt 69). Niemniej Wysoki Trybunał stwierdził również, że domniemanie to może zostać obalone. Co do zasady bowiem, nieprawidłowości, do jakich mogło dojść w ramach krajowej procedury powołania do Sądu Najwyższego osoby stanowiącej skład organu odsyłającego, mogą spowodować niedopuszczalność zadawania pytań prejudycjalnych. Aby to się stało musi uprzednio zapaść **prawomocne orzeczenie sądu krajowego lub międzynarodowego, prowadzące do uznania, że osoba orzekająca nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE** (pkt 72), względnie muszą zaistnieć okoliczności, w których inne czynniki miałyby wpływ na funkcjonowanie organu odsyłającego w sposób przyczyniający się do naruszenia jego niezawisłości lub bezstronności (pkt 75).

12. Po drugie, we wskazanym wyżej wyroku ETPC w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek*, stwierdził już, że skład IKNiSP nie spełnia wymogów art. 6 EKPC. Wymogi te w zakresie prawa do rzetelnego procesu są tożsame z wymogami unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE). Wyrok ETPC w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* uprawomocnił się wskutek nieskorzystania przez rząd RP z możliwości złożenia wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby ETPC w trybie art. 43 EKPC.

13. Skutki wyroku ETPC obejmują wszystkich sędziów powołanych do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, zatem również skład organu odsyłającego w niniejszej sprawie prejudycjalnej. Niezależnie od tej konkluzji, należy wskazać, że wyrok ETPC w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* bezpośrednio dotyczył sędziego Grzegorza Żmija z IKNiSP SN, który orzekał w sprawie pierwszej skarżącej, sędzi Moniki Dolińskiej-Ficek (zob. pkt 75 wyroku ETPC). Sędzia ten wchodzi również w skład organu odsyłającego w niniejszej sprawie prejudycjalnej.

14. W konsekwencji, zachodzi potrzeba oceny przesłanek domniemania wskazanego przez TSUE w wyroku C-132/20 *Getin Noble Bank* w niniejszej sprawie.

15. Niezależnie od powyższego, po trzecie, o wadliwości powołań do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN orzekł Sąd Najwyższy w procesie implementacji wyroku TSUE w sprawie *A.K. i in.* W uchwale trzech połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy orzekł, że gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego SN na wniosek KRS ukształtowanej zgodnie z przepisami uchwalonymi w 2017 r., to taki sąd jest nienależycie obsadzony (zgodnie z regułami kodeksu postępowania karnego) albo jego skład jest sprzeczny z prawem (na gruncie kodeksu postępowania cywilnego).<sup>3</sup> Uchwała SN, o której mowa, jest ostateczna.

16. Europejski Trybunał Praw Człowieka oparł się na ustaleniach tej właśnie uchwały SN w serii orzeczeń dotyczących prawa jednostek do rzetelnego procesu sądowego, gdy w składzie orzekającym zasiada osoba powołana do SN po 2018 r. (poza wyrokiem *Dolińska-Ficek i Ozimek*, również wyroki *Reczkowicz* oraz *Advance Pharma*). We wszystkich tych wyrokach ETPC uznał, że doszło do naruszenia art. 6 EKPC (por. też C-132/20 *Getin Noble Bank*, pkt 128). Należy przy tym wskazać, że dokonując na podstawie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., oceny naruszeń prawa do rzetelnego procesu przed sądem spełniającym wymogi konwencyjne, ETPC nie uznał, aby przeszkodą dla takiej oceny był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 stwierdzający niezgodność uchwały SN z Konstytucją RP (zob. *Reczkowicz*, pkt 261; *Dolińska-Ficek i Ozimek*, pkt 316; *Advance Pharma*, pkt 317).

17. Dodatkowo, prawomocnym wyrokiem z 21 września 2021 r., Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) uchylił uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr 331/2018 z 28 sierpnia 2018 r., w części która obejmowała rekomendację kandydatur do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, w tym także dwie osoby wchodzące w skład organu odsyłającego jako sędziowie zawodowi.<sup>4</sup> Wyrok ten zapadł po udzieleniu przez TSUE odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne NSA w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*, a stanowił implementację wyroku TSUE.

18. Z powyższych powodów, RPO wnosi o ocenę ze strony Wysokiego Trybunału, czy, w świetle dotychczasowego orzecznictwa TSUE dotyczącego kwalifikowania organu odsyłającego jako sąd w rozumieniu art. 267 TFUE, zwłaszcza zaś świetle wyroku w sprawie C-132/20 *Getin Noble Bank*, niniejsze odesłanie prejudycjalne jest dopuszczalne. Tego typu ocena jest w ocenie

---

<sup>3</sup> Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23.01.2020, sygn. akt BSA I-4110-1/20, pkt 1 konkluzji.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 21.09.2021 r., w sprawie o sygn. akt II GOK 10/18.

RPO konieczna, aby rozwiązać wszelkie wątpliwości co do dopuszczalności przedstawiania pytań prejudycjalnych przez poszczególne składy Sądu Najwyższego.

### **3. Kwestia potrzeby udzielenia odpowiedzi przez TSUE**

19. Sprawa zawisła przed organem odsyłającym w niniejszej sprawie dotyczy materii objętych prawem Unii, tj. organ odsyłający ma rozpoznać skargę nadzwyczajną, której przedmiotem jest zapewnienie poszanowanie wartości i zasady państwa prawnego poprzez poszanowanie prawa jednostki do sprawiedliwego rozstrzygnięcia jej sprawy w sposób gwarantujący wysoki poziom ochrony konsumentów i zapewnienie skutecznej ochrony sądowej uprawnień wywodzonych z prawa Unii. Spór zatem należy do dziedzin „objętych prawem Unii”, a pytania prejudycjalne mają pomóc organowi odsyłającemu w ustaleniu, czy może wniesioną doń skargę nadzwyczajną rozpoznać. W tej mierze, organ odsyłający zwrócił się do TSUE o udzielenie wskazówek dotyczących wykładni prawa Unii.

20. Chociaż w ocenie RPO odpowiedź na tak postawione przez organ odsyłający pytania wydaje się oczywista, RPO prosi Wysoki Trybunał, w razie uznania, że organ odsyłający spełnia wymogi sądu w rozumieniu art. 267 TFUE, o przyjęcie w tym względzie następujących uwag.

## **III. Równoważność naruszeń polskich i unijnych zasad rangi konstytucyjnej**

### **1. Uwagi ogólne**

21. Pytania prejudycjalne organu odsyłającego, z jednej strony – dotyczą ochrony konsumenta przed nieuczciwymi klauzulami umownymi kredytu bankowego, a z drugiej strony – skutecznej ochrony sądowej uprawnień wywodzonych z prawa Unii. W ocenie RPO, oba naruszenia zaistniałe po stronie prawa unijnego a opisane w skardze nadzwyczajnej, są równoważne naruszeniom prawa powstałym po stronie krajowego porządku prawnego, które mogą być przedmiotem kontroli w trybie skargi nadzwyczajnej. Oba wskazane naruszenia prawa Unii mają rangę naruszeń reguł rangi konstytucyjnej w porządku prawnym UE.

22. Jeżeli zatem naruszenia prawa krajowego uzasadniają udzielenie ochrony prawnej w postępowaniu w sprawie skargi nadzwyczajnej, to analogicznie naruszenia prawa unijnego rangi konstytucyjnej powinny skutkować równoważną ochroną w takim postępowaniu.

23. Ogólną przesłanką wniesienia skargi nadzwyczajnej jest konieczność zapewnienia przestrzegania konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji w związku z art. 89 § 1 ustawy o SN). Z kolei państwo prawa (praworządność) jest równocześnie

wartością ujętą w art. 2 TUE i należy do konstytucyjnych zasad Unii Europejskiej. Unię, Polskę i pozostałe państwa członkowskie łączy wspólnota zasad i wartości, a krajowe systemy prawne i porządek prawny Unii należą do tego samego dziedzictwa prawnego państw europejskich, oparte są na tej wspólnej aksjologii i wartościach.<sup>5</sup>

24. Jednocześnie wartość państwa prawnego musi być przestrzegana we wszystkich obszarach działania Unii (C-157/21, pkt 141), zaś wspólnie z innymi wartościami ujętymi w art. 2 TUE **definiuje tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego**, której Unia powinna być w stanie bronić (pkt 145).

25. W ocenie RPO, w kontekście niniejszego odesłania prejudycjalnego, mechanizm skargi nadzwyczajnej należy zatem postrzegać jako krajową procedurę egzekwowania prawa, służącą ochronie uprawnień wywodzonych z prawa tak krajowego jak unijnego – zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności w świetle orzecznictwa TSUE w sprawach *Rewe*, *Comet*, czy *Unibet*.<sup>6</sup> W przeciwnym razie uprawnienia wywodzone z prawa Unii – w przypadku sytuacji prawnej podmiotu ukształtowanej prawomocnym orzeczeniem sądowym, od którego nie przysługuje już inny środek zaskarżenia – nie byłyby należycie zabezpieczone, w odróżnieniu od uprawnień wywodzonych na gruncie prawa krajowego.

26. Unijna **zasada równoważności wymaga bowiem, 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 wewnętrznego**<sup>7</sup>. Zasada równoważności jest elementem nałożonych na sądy krajowe na podstawie art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) obowiązków w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego. Zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym. Istotą tej zasady jest więc to, by przy stosowaniu krajowych środków prawnych (instytucji, mechanizmów) bez zróżnicowania traktowano naruszenie prawa unijnego i naruszenie prawa krajowego, a dokładniej, by z perspektywy jednostki, naruszenia

---

<sup>5</sup> Por. opinia TS z 18.12.2014 r. nr 2/13 o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, pkt 168; wyrok TSUE z 16.02.2022 Polska przec. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, pkt 142 i nast.; zob. też wyrok TK z 11.05.20014, K 18/04, pkt III.8.3; wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, pkt III.2.1 i 2.

<sup>6</sup> C-33/76 *Rewe-Zentralfinanz*, pkt 5; C- 45/76 *Comet*, pkt 13; C-432/05 *Unibet*, pkt 39; zob. też m.in C-268/06 *Impact*, pkt 44–46.

<sup>7</sup> Zob. C-231/96 EDIS, pkt 36.

prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego nie traktować mniej korzystnie, niż gdyby organy te dopuściły się naruszenia prawa krajowego.

## 2. Naruszenie praw konsumenta (art. 6 dyrektywy 93/13)

27. Sprawa zawisła przed organem odsyłającym dotyczy umowy kredytowej, zawierającej klauzule niedozwolone co do określenia kwoty zaciąganego kredytu. W oparciu o zawartą z bankiem umowę, kredytobiorcy nie mogli bowiem określić jednoznacznie wysokości zaciągniętego kredytu, a zatem nieokreślona pozostała rzeczywista wysokość głównych świadczeń stron umowy.

28. Tak ukształtowana sytuacja prawna kredytobiorców niezgodna była z wysokim standardem ochrony konsumentów przysługującym im na mocy dyrektywy 93/13, której Rzeczpospolita Polska, w tym sądy krajowe – zobowiązana jest urzeczywistnić. Z orzecznictwa TSUE jasno przy tym wynika, że sąd krajowy rozpatrując sprawę umowy kredytu konsumenckiego jest zobowiązany z urzędu dokonać badania potencjalnie nieuczciwych postanowień tej umowy, tj. zbadać stosunek podstawowy. Obowiązek ten aktualizuje się w szczególności, jeżeli sąd posiada niezbędne ku temu informacje dotyczące stanu prawnego i faktycznego.

29. Celem, realizacji którego oczekuje od państw członkowskich dyrektywa 93/13, jest bowiem z jednej strony – przywrócenie równowagi między stronami poprzez usunięcie nieuczciwego postanowienia z umowy, a z drugiej strony – długoterminowo, eliminacja stosowania nieuczciwych postanowień przez przedsiębiorców. Podkreślenia wymaga, że dyrektywa 93/13 realizuje również wymogi z art. 38 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym, zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii. To zobowiązanie dotyczy również państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują prawo unijne w krajowym porządku prawnym.

30. Osiągnięcie na poziomie krajowym standardu ochrony konsumenta wymaganego dyrektywą 93/13 nakłada na sądy krajowe konieczność realizacji obowiązków wynikających z niej, w szczególności zaś **dokonania z urzędu kontroli abuzywności postanowień umownych**, o ile sąd posiada potrzebne dokumenty, nawet bez wyraźnego żądania strony postępowania. W konsekwencji, dyrektywa 93/13 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że na mocy prawa krajowego nieuczciwe postanowienia w umowach zawieranych z konsumentami nie będą wiążące dla konsumenta.

31. Zatem brak kontroli nieuczciwych klauzul umownych prowadzi do naruszenia przez sąd wymogów prawa Unii, których konsekwencją jest pozbawienie konsumenta ochrony swoich interesów. Ochrona gwarantowana przez dyrektywę 93/13, a w szczególności przez jej art. 6, ma



przy tym fundamentalne znaczenie dla ochrony konsumentów. **Naruszenie art. 6 dyrektywy 93/13, w świetle orzecznictwa TSUE, stanowi w systemie prawa Unii naruszenie przepisów mających rangę przepisów bezwzględnie obowiązujących, stanowiących element unijnego porządku publicznego.**<sup>8</sup> W świetle orzecznictwa TSUE tego typu bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa unijnego zyskują szczególną ochronę.

32. Po pierwsze, sprawiają one, m.in. że „możliwości” przewidziane w krajowym prawie proceduralnym należy obowiązkowo wykorzystać, by odwrócić skutki naruszenia prawa unijnego. Ten obowiązek dotyczy wszystkich przepisów krajowych wchodzących w zakres autonomii proceduralnej.<sup>9</sup> Ten obowiązek dotyczy wszystkich przepisów krajowych wchodzących w zakres autonomii proceduralnej. W ocenie RPO dotyczy to także takiego środka prawnego, jak skarga nadzwyczajna.

33. Po drugie, w wyroku C-40/08 *Asturcom* TSUE uznał, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13, jako przepis o charakterze bezwzględnie obowiązującym, powinien być traktowany na równi z przepisami stanowiącymi część krajowego porządku publicznego. TSUE stwierdził w tym wyroku, że obowiązek zbadania z urzędu abuzywności postanowień umownych spoczywa na sądzie krajowym również wtedy, gdy sądowi temu przysługuje jedynie możliwość dokonania z urzędu oceny naruszenia przez zapis na sąd polubowny (zawarty w umowie) krajowych zasad porządku publicznego. W sprawie C-40/08 *Asturcom* TSUE nakazał w związku z tym sądowi krajowemu obowiązkowe wykorzystanie przewidzianej w prawie krajowym możliwości weryfikacji definitywnego orzeczenia arbitrażowego.

34. Oznacza to, że niezbadanie z urzędu klauzul abuzywnych w umowie zawartej między konsumentem i przedsiębiorcą stanowi **rażące naruszenie obowiązku proceduralnego mającego ciężącego na sądzie krajowym na mocy prawa Unii Europejskiej.** Ten obowiązek ma w prawie Unii rangę obowiązku wchodzącego w zakres europejskiego porządku publicznego oraz art. 38 Karty Praw Podstawowych UE. Należy uznać, że obowiązek ma zatem charakter równoważny istotnym obowiązkom rangi konstytucyjnej w państwach członkowskich. W celu odwrócenia tego naruszenia należy wykorzystać obowiązkowo wszystkie mogące mieć w danej sytuacji zastosowanie instytucje krajowego prawa proceduralnego, także te, które służą, tak jak skarga nadzwyczajna, odwróceniu skutków naruszeń przepisów mających rangę konstytucyjną w danym państwie członkowskim.

---

<sup>8</sup> Zob. m.in. C-488/11 *Asbeek Brusse i de Man Garabito*, pkt 44; C-154/15, C-307/15 i C-308/15 *Gutierrez Naranjo i in.*, pkt 54.

<sup>9</sup> Zob. np. C-430/93 i C-431/93 *Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, pkt 13, 14 i 22.

### 3. Naruszenie wymogów skutecznej ochrony sądowej

35. W ocenie RPO, sądy krajowe dokonując oceny sprawy wniesionej przez skarżących kredytobiorców nie zapewniły im skutecznej ochrony prawnej wymaganej przez prawo Unii w odniesieniu do uprawnień z niego wywodzonych.

36. Ujęty w art. 7 ust. 1 dyrektywy 93/13 obowiązek zapewnienia stosownych i skutecznych środków zapobiegających stosowaniu nieuczciwych warunków umownych, służy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Słabszą pozycję negocjacyjną i informacyjną konsumenta wobec przedsiębiorcy równoważyć ma czynna interwencja sądu, jako niezależnego podmiotu niebędącego stroną umowy.<sup>10</sup> Sąd krajowy, wobec zarzutów formułowanych przez konsumenta, zobowiązany był dokonać kontroli abuzywności nieuczciwych warunków umownych. Krajowe sądy powszechne jednak wymaganej kontroli w niniejszej sprawie nie przeprowadziły.

37. Obowiązek ujęty w art. 7 ust. 1 Dyrektywy 93/13 odpowiada wymogom związanym z istnieniem prawa do skutecznego środka prawnego. Prawo do skutecznego środka prawnego obowiązuje m.in. w odniesieniu do określenia zasad proceduralnych. W odniesieniu zaś do zapewnienia ochrony konsumentów, Trybunał orzekł, że system ochrony ustanowiony na mocy dyrektywy 93/13 opiera się na założeniu, iż konsument znajduje się w gorszym położeniu niż przedsiębiorca, zarówno pod względem możliwości negocjacyjnych, jak i ze względu na stopień poinformowania, i w związku z tym godzi się na postanowienia umowne sporządzone uprzednio przez przedsiębiorcę, nie mając wpływu na ich treść (wyroki: z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie C-168/15 Pohotovos, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie C-26/13 Kásler i Káslerné Rábai, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo, a także z dnia 17 lipca 2014 r., C-169/14 Sánchez Morcillo i Abril García pkt 22). Co więcej, cechy postępowania sądowego, toczącego się w ramach prawa krajowego pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, nie mogą stanowić elementu mogącego osłabiać ochronę prawną, z której powinien korzystać konsument na podstawie przepisów Dyrektywy 93/13 (zob. podobnie, ww. wyrok C-618/10 Banco Español de Crédito, pkt 55, a także wyrok z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-415/11 Aziz, pkt 62).

38. Z tego powodu, w sprawie zawisłej przed organem odsyłającym, doszło nie tylko do naruszenia art. 7 ust. 1 dyrektywy 93/13, ale przede wszystkim również wymogów art. 47 Karty Praw Podstawowych UE i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, Karta Praw Podstawowych ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Jak wskazuje art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek

---

<sup>10</sup> Zob. C-40/08 AsturcomTelecomunicaciones, pkt 31.

organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo UE. Postanowienia Karty Praw Podstawowych stosuje się więc bezpośrednio. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, potwierdzoną w art. 47 Karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r. Unibet, C-432/05, pkt 37; z dnia 22 grudnia 2010 r. DEB, C-279/09, pkt 29-33). **Istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa jako wartości UE określonej w art. 2 TUE** (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r. Rosneft, C-72/15, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

39. Obowiązki ciążące na sądach krajowych w związku z koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień konsumentów, mają charakter obowiązków o fundamentalnym charakterze dla unijnego porządku prawnego. Zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi bowiem trzon unijnego porządku prawnego i należy do struktury konstytucyjnej Unii.<sup>11</sup> Wchodząc w zakres autonomii prawa Unii, znajduje uzasadnienie w charakterze Unii i w samej naturze prawa unijnego.<sup>12</sup> W orzeczeniu C-157/21 (pkt 145) dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Trybunał wskazał nawet, że wartości wskazane w art. 2 TUE definiują samą **tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego**. Tym samym naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej w kontekście art. 6 i 7 dyrektywy 93/13 stanowi w prawie unijnym naruszenie obowiązków o najwyższej randze konstytucyjnej, wchodzącej w zakres tożsamości Unii jako organizacji ponadnarodowej.

40. Z tego powodu naruszenia prawa unijnego tej rangi należy uznać za co najmniej **równoważne** naruszeniom rangi konstytucyjnej w państwach członkowskich. Co za tym idzie, skargę nadzwyczajną, która, jak wskazuje organ odsyłający, (a) służy wzruszeniu prawomocnego orzeczenia sądu, gdy zachodzi potrzeba zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, (b) umożliwia uchylenie albo zmianę prawomocnego orzeczenia w sytuacji rażącego naruszenia prawa przez sąd krajowy, powinna być również dostępna dla konsumentów (czy RPO występującego w imieniu konsumentów), wobec których w podobny sposób (rażący) naruszone zostały równoważne fundamentalne regulacje unijnego porządku prawnego, takie jak wyrażone art. 6 dyrektywy 93/13 (stanowiący element europejskiego porządku publicznego), art. 38 Karty Praw Podstawowych, oraz

---

<sup>11</sup> Opinia TSUE 2/13, pkt 165.

<sup>12</sup> Por. wyrok TSUE z 6.03.2019 r. C-284/16 Slovakische Republik przeciw. Achmea BV, pkt 33.

art. 7 dyrektywy 93/13 i zasada skutecznej ochrony sądowej wyrażona w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, znajdująca swój wyraz również w art. 19 ust. 1 TUE (stanowiących uszczegółowienie wartości praworządności z art. 2 TUE tworzącej trzon tożsamości europejskiego porządku prawnego).

41. Takie stanowisko należy uznać za prawidłowe, w szczególności na tle zasady równoważności (ograniczającej autonomię państwa członkowskiego) w interpretacji przyjętej przez TSUE, przede wszystkim w świetle orzeczeń w sprawach *Weber's Wine World*<sup>13</sup> oraz *Transportes Urbanos y Servicios Generales*<sup>14</sup>.

42. Wyrok w sprawie *Weber's Wine World* dotyczył zwrotu opłat pobranych przez Austrię z naruszeniem prawa unijnego. Niezgodność poboru tych opłat z prawem UE wynikała z interpretacji prawa wspólnotowego przyjętej przez TSUE. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Weber's Wine World*, zasada równoważności sprzeciwia się temu, by podmioty starające się o zwrot opłaty niezgodnej z prawem unijnym wskutek orzeczenia TSUE, z którego wynika niezgodność prawa krajowego z prawem UE, były traktowane mniej korzystnie, niż podmioty, które dochodzą zwrotu podobnych opłat ze względu na stwierdzenie przez Verfassungsgerichtshof (austriacki sąd konstytucyjny) niekonstytucyjności przepisu prawa krajowego<sup>15</sup>. Podkreślenia wymaga, że w sprawie *Weber's Wine World* przedstawiciel rządu austriackiego argumentował, iż wyroki Verfassungsgerichtshof nie mają takich samych skutków jak wyroki TSUE<sup>16</sup>. To miałyby uzasadnić brak konieczności zastosowania zasady równoważności do regulacji dotyczących zwrotu opłat po wyroku Verfassungsgerichtshof. Trybunał pominął jednak tę okoliczność w swych rozważaniach odnoszących się do zasady równoważności, co może oznaczać, że dla zastosowania tej zasady charakterystyka i skutki orzeczeń wydawanych przez krajowy sąd konstytucyjny mogą nie mieć znaczenia.

43. Pytanie prejudycjalne sądu krajowego w sprawie *Transportes Urbanos y Servicios Generales* zmierzało do ustalenia, czy fakt, że roszczenie o stwierdzenie odpowiedzialności państwa poddane jest różnym rozwiązaniom proceduralnym w zależności od tego, czy oparte jest na naruszeniu przepisów prawa konstytucyjnego, czy też na naruszeniu norm unijnych, zgodne jest z zasadą równoważności. Z odpowiedzi udzielonej przez TSUE wynika, że prawo unijne stoi na przeszkodzie stosowaniu normy prawa państwa członkowskiego, na podstawie której skarga o

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Wyrok w sprawie C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL p. Administración del Estado*, niepubl.

<sup>15</sup> Zob. także N. Półtorak, Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem wspólnotowym, EPS 4/2006, s. 20.

<sup>16</sup> Zob. wyrok w sprawie *Weber's Wine World*, pkt 71.

stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oparta na naruszeniu prawa unijnego przez ustawę krajową, stwierdzonym wyrokiem TSUE wydanym w trybie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>17</sup>, może zostać uwzględniona jedynie wówczas, gdy skarżący wyczerpał uprzednio wszystkie wewnętrzne środki odwoławcze służące zakwestionowaniu ważności niekorzystnego aktu administracyjnego wydanego na podstawie tej ustawy, jeżeli norma ta nie obowiązuje w odniesieniu do skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa opartej na naruszeniu konstytucji przez tę samą ustawę, stwierdzonym przez Tribunal Constitucional (hiszpański sąd konstytucyjny).

44. Trybunał stwierdził przy tym, że podobieństwo obu skarg bada się poprzez porównanie wniesienia skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego i skargi, z którą można wystąpić w oparciu o ewentualne naruszenie konstytucji hiszpańskiej. Ze sprawy *Transportes Urbanos y Servicios Generales* wynikało, że jedyna różnica pomiędzy tymi dwoma środkami polegała na tym, że naruszenie prawa, będące ich podstawą, stwierdzone zostało w przypadku jednego z nich przez TSUE w wyroku wydanym w trybie art. 258 TFUE, a w przypadku drugiego z nich, w wyroku Tribunal Constitucional. W przekonaniu TSUE, ta różnica nie jest wystarczająca, by zróżnicować te środki prawne z punktu widzenia zasady równoważności. Zdaniem sądu krajowego, który przedstawił pytanie prejudycjalne w sprawie *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, wyroki TSUE i Tribunal Constitucional miały zupełnie odmienne skutki. Jak stwierdził sąd krajowy, Tribunal Constitucional orzeka o bowiem niezgodności ustaw hiszpańskich z konstytucją, a jego orzeczenie pociąga za sobą wyeliminowanie niekonstytucyjnej ustawy z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*. Natomiast wyrok TSUE stwierdzający niezgodność ustawy krajowej z prawem UE nie rodzi sam z siebie skutków w postaci nieważności tego prawa<sup>18</sup>. Również ta okoliczność, mająca zróżnicować status obu trybunałów, nie została przez TSUE uwzględniona w rozważaniach dotyczących zasady równoważności.

45. Wyroki w sprawach *Transportes Urbanos y Servicios Generales* i *Weber's Wine World* prowadzą w kontekście stosowania zasady równoważności do kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, na potrzeby zasady równoważności TSUE uznaje swoją rolę za porównywalną do roli pełnionej przez krajowe sądy konstytucyjne. **To samo dotyczy relacji pomiędzy prawem UE i prawem krajowym, którą TSUE uznaje za porównywalną do relacji pomiędzy krajowym prawem konstytucyjnym i prawem krajowym niższego rzędu.** Po drugie, w żadnym ze wspomnianych powyżej wyroków odmienne skutki, właściwości, czy odmienna moc oddziaływania

---

<sup>17</sup> Dz.U.2004.90.864/2.

<sup>18</sup> Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales* SAL p. Administración del Estado, niepubl., pkt 31 i nast.

orzeczeń sądów konstytucyjnych i TSUE nie wykluczyły zastosowania zasady równoważności. Trybunał w ogóle nie badał tego elementu jako relewantnego dla ustalenia podobieństwa środków ochrony prawnej opartych na prawie krajowym i prawie unijnym. Po trzecie, ani w wyroku *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, ani w wyroku *Weber's Wine World* nie była też w kontekście zasady równoważności badana pozycja, kompetencje, czy charakterystyka działalności sądu konstytucyjnego w krajowym systemie prawa pod kątem podobieństwa do TSUE.

46. Z perspektywy odesłania prejudycjalnego oznacza to, że **prawo unijne nakazuje wykorzystać skierowany przeciwko prawomocnemu orzeczeniu środek ochrony prawnej (taki jak skarga nadzwyczajna), który służy ochronie przed rażącym naruszeniem prawa krajowego w celu zapewnienia zgodności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w sytuacji, w której zachodzą podobne, równoważne przesłanki oparte na prawie Unii. Jeżeli zatem Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi w imieniu konsumenta skargę nadzwyczajną, by zarazić rażącemu naruszeniu prawa Unii, mającego rangę przepisu wchodzącego w zakres europejskiego porządku publicznego (art. 6 dyrektywy 93/13), realizującego wymogi art. 38 Karty Praw Podstawowych UE i mającego rangę przepisu określającego tożsamość unijnego porządku prawnego (art. 47 Karty Praw Podstawowych UE uszczegóławiający wartość państwa prawa z art. 2 TUE), to ten środek prawny należy obowiązkowo wykorzystać, by zapewnić skuteczność prawa Unii, ponieważ ma on na celu zapewnienie zgodności krajowego orzeczenia sądowego z regułami o randze konstytucyjnej dla prawa Unii.**

#### **4. Podsumowanie**

47. W świetle przedstawionych uwag, dopuszczalność odesłania prejudycjalnego organu krajowego w świetle ostatniego orzecznictwa TSUE (zwłaszcza wyrok w sprawie C-132/20 *Getin Noble Bank*) oraz ETPC (zwłaszcza wyroki w sprawach *Dolińska-Ficek i Ozimek* oraz *Advance Pharma*), a także stanowiska orzeczniczego polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wymaga oceny ze strony Wysokiego Trybunału. Pozwoli to rozstrzygnąć również na przyszłość fundamentalną kwestię, czy wskazane w niniejszym piśmie wyroki stanowią przeszkodę dla składania pytań prejudycjalnych przez poszczególne składy orzekające Sądu Najwyższego.

48. W sytuacji, w której te wątpliwości okażą się w ocenie Wysokiego Trybunału nieuzasadnione, w odniesieniu do merytorycznej treści pytań organu odsyłającego, w opinii RPO, mechanizm skargi nadzwyczajnej ma służyć ochronie praw jednostek gwarantowanych tak na

gruncie postanowień krajowej Konstytucji jak i podlegających równoważnej ochronie praw gwarantowanych przez prawo Unii, zwłaszcza gdy mają dla prawa Unii równoważną rangę konstytucyjną. Takie roszczenia oparte na prawie Unii nie mogą być traktowane mniej korzystnie niż roszczenia czysto krajowe. Zatem skargę nadzwyczajną należy wykorzystać w celu zapewnienia skuteczności prawa Unii.

49. W świetle obowiązków państwa członkowskiego wynikających z zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE), konieczności zapewnienia pełnej skuteczności prawu Unii (*effet utile*), wymogów skutecznej ochrony sądowej oraz wysokiego poziomu ochrony konsumentów – należałoby na pytania organu odsyłającego udzielić odpowiedzi twierdzących.

Maciej Taborowski

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/