



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25 sierpnia 2021 r.

Marcin Wiącek

V.510.124.2021.BA/PM

**Sąd Najwyższy
Izba Cywilna
plac Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa**

sygn. akt III CZP 47/21

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich
- zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym**

w nawiązaniu do zawiadomienia Rzecznika Praw Obywatelskich o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) zgłaszam udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego i przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

„Podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.) może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie pytania prejudycjalnego dotyczące takiego samego stosunku prawnego.”

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny.

Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2021 r. (sygn. akt III Ca 1455/20) Sąd Okręgowy w Gliwicach, działając na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne: „czy podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.) może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie pytania prejudycjalnego dotyczące takiego samego stosunku prawnego?”.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że Sąd Okręgowy w Gliwicach omyłkowo w swoim pytaniu prawnym wskazał „[...] art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. **Kodeks cywilny** [...]”, chociaż jest oczywiste, że pytanie powinno się odnosić do „[...] art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. **Kodeks postępowania cywilnego** [...]”. Rzecznik Praw Obywatelskich, pomimo tej oczywistej omyłki, będzie swoje stanowisko i uwagi odnosił do art. 401¹ k.p.c.

Zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy w Gliwicach skargi o wznowienie postępowania powódki zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 15 maja 2018 r. (sygn. akt III Ca 1633/17, III Cz 1768/17). Powódka wniosła o jego zmianę poprzez zmianę punktu 2 wyroku Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach z dnia 25 listopada 2016 r. (sygn. akt I C 1327/16 upr) przez zasądzenie na rzecz powoda od pozwanej Spółki Akcyjnej w likwidacji w Warszawie kwoty 234,49 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 16 października 2015 r. do dnia 1 stycznia 2016 r. oraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 r. i zasądzenie kosztów postępowania.

Jako podstawę wznowienia postępowania skarżąca wskazała art. 401¹ k.p.c. oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 września 2020 r. w sprawie C-356/19, w myśl którego: „Rozporządzenie nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91¹, a w szczególności jego art. 7 ust. 1, należy interpretować w ten sposób, że pasażer, którego lot został odwołany lub doznał dużego opóźnienia, lub jego następca prawny może domagać się zapłaty kwoty odszkodowania, o której mowa w tym przepisie, w walucie krajowej, która obowiązuje w miejscu jego zamieszkania, w związku z czym wspomniany przepis stoi na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce orzeczniczej państwa członkowskiego, zgodnie

¹ Dalej: rozporządzenie nr 261/2004.

z którymi powództwo odszkodowawcze takiego pasażera lub jego następcy prawnego zostanie oddalone z tej tylko przyczyny, że roszczenie określono w walucie krajowej.”

Postępowanie rozpoznawcze miało następujący przebieg. Pozwem z dnia 19 maja 2015 r. powódka wniosła o zasądzenie od pozwanej Spółki Akcyjnej kwoty 1.687,36 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 9 sierpnia 2014 r. i kosztów procesu domagając się równowartości kwoty 400 euro według kursu na dzień wymagalności roszczenia określonej na dzień 8 sierpnia 2014 r. i kursu 4,2184 jako rekompensaty za opóźniony powyżej trzech godzin lot na trasie Katowice-Antalya. Pozwana Spółka Akcyjna wniosła o oddalenie tego powództwa ze względu na domaganie się przez powódkę wykonania zobowiązania wyrażonego w Rozporządzeniu WE 261/2004 w walucie obcej poprzez zapłatę tego świadczenia w walucie polskiej, mimo braku zgody dłużnika na spełnienie świadczenia w tej walucie.

W trakcie procesu pozwana wypłaciła powódce – na rachunek męża powódki – w dniu 16 października 2015 r. kwotę 1.635,44 zł stanowiącą równowartość 400 euro według kursu 4,0886, jako część przelanej na jego rachunek kwoty 9.812,64 zł (6 x 400 Euro zgodnie z kursem 4,0886) dotyczącej rekompensaty wspólnie z powódką podróżujących osób. Powódka cofnęła pozew w zakresie kwoty 1.635,44 zł.

Po rozpoznaniu sprawy Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach wyrokiem z dnia 25 listopada 2016 r. (sygn. akt I C 1327/16 upr) umorzył postępowanie w zakresie kwoty 1.635,44 zł, oddalił powództwo w pozostałym zakresie i orzekł o kosztach procesu. Sąd Okręgowy w Gliwicach, wyrokiem z dnia 15 maja 2018 r. (sygn. akt III Ca 1633/17, III Ca 1768/17) oddalił apelację powódki wskazując, iż powódka nie była uprawniona do dochodzenia roszczeń w walucie polskiej zgodnie z zasadą walutowości określoną art. 358 k.c.

Sąd pytający wskazał, że Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje wprost możliwości wznowienia postępowania z powodu niezgodności prawomocnego wyroku z prawem wspólnotowym wynikającej z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanego w trybie pytania prejudycjalnego. Art. 401¹ k.p.c. pozwala wyłącznie na zgłoszenie żądania wznowienia postępowania, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

Sąd pytający przywołał stanowisko Sądu Najwyższego (postanowienie z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt I UZ 64/09) oraz dodał, iż w wielu orzeczeniach sądów powszechnych przeważa stanowisko o potrzebie ścisłego (wąskiego) interpretowania art. 401¹ k.p.c., jako wyjątku od zasady trwałości prawomocnych orzeczeń. W myśl utrwalonej linii orzecznictwa, instytucja wznowienia postępowania służąca obaleniu prawomocnych orzeczeń ma charakter nadzwyczajny i może być uruchamiana tylko w wyjątkowych, ściśle

określonych przypadkach. W uzasadnieniu ww. postanowienia z dnia 22 października 2009 r., SN stwierdził, że „nie ma usprawiedliwionych podstaw, twierdzenie, że (...) zasada ekwiwalencji może prowadzić do uznania, iż wznowienie postępowania cywilnego ze względu na stwierdzoną w późniejszym wyroku ETS sprzeczność prawomocnego wyroku (postanowienia) z prawem wspólnotowym powinno być w niektórych sytuacjach dopuszczalne przede wszystkim przy analogicznym zastosowaniu art. 401¹ k.p.c.”. SN podkreślił, szczególną rolę Trybunału Konstytucyjnego polegającą na wyeliminowaniu normy prawnej sprzecznej z porządkiem konstytucyjnym. Rola ta jest odmienna od ETS (obecnie TSUE), gdyż w swoich orzeczeniach dokonuje on interpretacji przepisów prawa wspólnotowego. Z tego względu rola TSUE jest zbliżona do roli Sądu Najwyższego, który również dokonuje wykładni prawa, w tym wiążącej, „a przecież uchwały mające moc zasady prawnej nie stanowią przesłanki wznowienia postępowania. Nie ma zatem podstaw, aby stawiać znak równości między orzeczeniem opartym na przepisie uznanym za sprzeczny z wzorcami konstytucyjnymi a orzeczeniem sprzecznym z wykładnią prawa wspólnotowego dokonaną przez ETS. Można więc twierdzić, że zasady proceduralne dotyczące środków prawnych służących ochronie praw podmiotowych wynikających z przepisów wspólnotowych, jak i krajowych, są takie same. Zasada ekwiwalencji zostaje zachowana, bowiem w przypadku prawomocnego orzeczenia naruszającego prawo wspólnotowe i prawo krajowe nie ma podstaw do wznowienia postępowania, przysługuje natomiast skarga kasacyjna i skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.”

Sąd pytający wyraził jednak odmienny pogląd, stosownie do którego „zasada efektywności prawa wspólnotowego przemawiać powinna za dopuszczeniem stosowania *per analogiam* art. 401¹ k.p.c. w przypadku orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydanego w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego takiego samego stosunku prawnego (*analogia legis*)”.

W pierwszej kolejności sąd pytający zwrócił uwagę, że jedynie środki prawne pozwalające na skorygowanie wadliwego orzeczenia w pełni realizują zasadę efektywności prawa unijnego. Wśród tych środków znajdują się: apelacja, skarga kasacyjna i skarga o wznowienie postępowania oraz skarga nadzwyczajna, lecz dostępność tej ostatniej – z uwagi na ograniczony krąg uprawnionych podmiotów do jej wniesienia – jest ograniczona dla stron postępowania, w przeciwieństwie do skargi o wznowienie postępowania, którą może złożyć sama strona. Nadto, urzeczywistnienie zasady efektywności powinno prowadzić do uzyskania świadczenia od zobowiązanego, a nie stanowić podstawę prejudykatu umożliwiającego następnie dochodzenie w odrębnym postępowaniu naprawienia szkody, co następuje w przypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Stąd też, zdaniem sądu pytającego „dopuszczalność wykładni art. 401¹ k.p.c. umożliwiającej wznowienie postępowania w oparciu o orzeczenie Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zapewni jednolitą wykładnię prawa unijnego i jego jednolite stosowanie, a temu właśnie celowi służy mechanizm pytania prejudycjalnego”.

Następnie sąd pytający odwołał się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2019 r. C-620/17, zgodnie z którym „jeśli obowiązujące krajowe normy proceduralne obejmują możliwość dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej (...) wówczas rozwiązanie to, zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, stosowane na takich samych warunkach, musi przeważać, aby doprowadzić do zgodności sytuacji z prawem Unii w wykładni nadanej (...) wyrokiem Trybunału”.

Za przyjęciem stanowiska sądu pytającego, w jego opinii, powinien też przesądzić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w uchwale z dnia 16 października 2017 r. (sygn. akt I FPS 1/17) o dopuszczalności wznowienia postępowania w przypadku dokonania wykładni przez Trybunał Sprawiedliwości, a także stanowisko przedstawicieli doktryny, stosownie do którego „art. 401¹ k.p.c. powinien mieć odpowiednie zastosowanie w drodze analogii - z uwagi na zasadę ekwiwalencji - i uzasadniać wznowienie postępowania w razie, gdy Trybunał Sprawiedliwości orzekł (w trybie art. 263 lub art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) o nieważności aktu prawa unijnego, który lub którego przepis był podstawą orzekania przez sąd polski (M. Jagielska, K. Markiewicz, Kontrola nieuczciwych postanowień umownych a spory konsumenckie rozstrzygane w postępowaniach charakterystycznych. Glosa do wyroku TS z dnia 13 września 2018 r., C-176/17 oraz do postanowienia TS z dnia 28 listopada 2018 r., C-632/17, EPS 2020, nr 8, s. 39-46)”.

Sąd pytający zwrócił także uwagę na dopuszczalność wznowienia postępowania w polskim prawie procesowym w oparciu o orzeczenie TSUE w innych gałęziach prawa. Z dniem 26 stycznia 2021 r. w postępowaniu sądowoadministracyjnym można bowiem żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanego orzeczenia (zmieniony art. 272 § 2a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). „Tym samym dopuszczalność stosowania *per analogiam* jako podstawy wznowienia postępowania cywilnego art. 401¹ k.p.c. w przypadku wydania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej uzasadnia także *analogia iuris*”.

Na końcu sąd pytający wykazał znaczenie odpowiedzi na pytanie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy przed sądem powszechnym. Sąd dostrzegł odmienną wykładnię dokonaną przez Sąd Okręgowy w Gliwicach w sprawie o sygn. akt III Ca 1633/17, III Cz 1768/17 od tej dokonaną przez TSUE w wyroku z dnia 3 września 2020 r., C-356/19, mającej za przedmiot przepisy rozporządzenia nr 261/2004 ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91,

a w szczególności jego art. 7 ust. 1. „Sąd krajowy, odmiennie bowiem niż Trybunał Sprawiedliwości przyjął, iż wypłata odszkodowania określonego w tym przepisie mogła nastąpić tylko w walucie obcej (euro)”.

II. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

Po zapoznaniu się z pytaniem prawnym sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich powziął przekonanie o zasadności wyrażenia stanowiska w niniejszej sprawie. W ocenie Rzecznika istnieją prawne i racjonalne argumenty przemawiające za uznaniem, że podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 401¹ k.p.c., może być, obok orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, również orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie pytania prejudycjalnego dotyczące takiego samego stosunku prawnego.

Rzecznik upatruje podstawy wznowienia w art. 401¹ k.p.c. w zasadzie równoważności, zasadzie skuteczności, zasadzie lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) i zasadzie pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w powiązaniu z art. 9 Konstytucji RP, z następujących względów².

W pierwszej kolejności należy wskazać, że rola orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (TK) w krajowym systemie prawa jest, na potrzeby poszczególnych procedur krajowych, porównywalna z rolą orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE, Trybunał, TS). Takie stanowisko należy uznać za prawidłowe, w szczególności na tle zasady równoważności w interpretacji przyjętej przez TSUE, przede wszystkim w świetle orzeczeń w sprawach C-147/01 *Weber's Wine World*³ oraz C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales*⁴.

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 unijnego 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

² Wykorzystanie możliwości wznowienia postępowania cywilnego (art. 401¹ k.p.c.) na zasadzie równoważności, gdy prawomocne orzeczenie sądowe narusza prawo unijne jest postulowane przez przedstawicieli doktryny. Zob. m.in. A. Bartosiewicz, Orzeczenie ETS jako podstawa wznowienia postępowania podatkowego, EPS 12/2006, s. 25 (26); Lasiński-Suchocki, A. Zalański, Strategie wykorzystywania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniu podatkowym i sądowno-administracyjnym, Przegląd Podatkowy 3/2006, s. 7, a także M. Taborowski, Wznowienie postępowania cywilnego ze względu na sprzeczność prawomocnego wyroku sądu krajowego z prawem wspólnotowym, EPS 3/2007, s. 44.

³ 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.

⁴ Wyrok w sprawie C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL p. Administración del Estado*, niepubl.

krajowego⁵. Podkreślenia wymaga, że w sprawie *Weber's Wine World* przedstawiciel rządu austriackiego argumentował, iż wyroki Verfassungsgerichtshof nie mają takich samych skutków jak wyroki TSUE⁶. To miałyby uzasadnić brak konieczności zastosowania zasady równoważności do regulacji dotyczących zwrotu opłat po wyroku Verfassungsgerichtshof. Trybunał Sprawiedliwości pominął jednak tę okoliczność w swych rozważaniach odnoszących się do zasady równoważności, co należy interpretować tak, że dla zastosowania tej zasady charakterystyka i skutki orzeczeń wydawanych przez krajowy sąd konstytucyjny mogą nie mieć znaczenia.

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 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 (TFUE)⁷, 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).

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził przy tym, że podobieństwo obu skarg bada się poprzez porównanie skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia prawa unijnego 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

⁵ Zob. także N. Półtorak, Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem wspólnotowym, EPS 4/2006, s. 20.

⁶ Zob. wyrok w sprawie *Weber's Wine World*, pkt 71.

⁷ Dz.U.2004.90.864/2.

stwierdził sąd krajowy, Tribunal Constitucional orzeka bowiem o 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 prawa⁸. **Również ta okoliczność, mająca różnicować status obu trybunałów, nie została przez TSUE uwzględniona w rozważaniach dotyczących zasady równoważności.**

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. TSUE uznaje również relację pomiędzy prawem UE i prawem krajowym 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 orzeczeń sądów konstytucyjnych i orzeczeń 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. W szczególności nie była w tym kontekście przedmiotem rozważań kompetencja krajowych trybunałów konstytucyjnych do derogowania aktów prawa krajowego, do czego TSUE nie ma oczywiście kompetencji, ani w ramach procedury prejudycjalnej, ani w ramach procedur z art. 258-260 TFUE.

W tym świetle należy uznać, że sposób interpretacji zasady równoważności przy wznowieniu postępowania cywilnego na tle przepisów k.p.c. w świetle przedmiotu rozważań polskiego SN w związku ze skargą o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku⁹, był błędny. SN za decydującą w kontekście zasady równoważności uznał rolę pełnioną przez TK na podstawie prawa krajowego i występujące w tym względzie różnice w stosunku do roli TSUE. Dokonując oceny równoważnego zastosowania art. 401¹ k.p.c. SN uwzględnił okoliczności, które TSUE uznał za nieistotne w kontekście zasady równoważności. **Trybunał Sprawiedliwości, inaczej niż SN, przyjmował perspektywę jednostki poszukującej ochrony prawnej dla swych uprawnień wywiedzionych z prawa unijnego w kontekście konkretnej krajowej instytucji proceduralnej (skargi, powództwa itp.), dostępnej w razie stwierdzenia przez sąd**

⁸ Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL p. Administración del Estado*, niepubl., pkt 31 i nast.

⁹ Zob. postanowienie SN z 22 października 2009 r., sygn. akt I UZ 64/09.

konstytucyjny niekonstytucyjności prawa krajowego¹⁰. Z tej perspektywy, zasada równoważności może sprzeciwiać się temu, by podmiotom, wobec których zastosowano w definitywnym rozstrzygnięciu sądowym niekonstytucyjne (w świetle orzeczenia TK) prawo krajowe, przysługiwały bardziej korzystne warunki ochrony ich praw, niż podmiotom, w sprawie których zastosowano w definitywnym rozstrzygnięciu prawo krajowe naruszające (w świetle orzeczenia TSUE) prawo unijne. **Jednostka wnosząca skargę o wznowienie postępowania ze względu na wydanie rozstrzygnięcia sądowego na podstawie ustawy sprzecznej z Konstytucją mogłaby bowiem skorzystać z tej instytucji procesowej, a jednostka składająca skargę o wznowienie postępowania ze względu na sprzeczność ustawy z prawem unijnym z takiej ochrony skorzystać by nie mogła. 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 TFUE. W tym postępowaniu TS nie może unieważniać aktów prawa unijnego, ani derogować aktów prawa krajowego. W wyroku wydanym w tym trybie Trybunał dokonuje wykładni prawa unijnego i stwierdza uchybienie, jeżeli prawo krajowe narusza prawo unijne. Skutki wyroku TSUE wydanego w trybie art. 258 TFUE nie różnią się pod tym kątem nadto od skutków wyroku prejudycjalnego wydanego w trybie art. 267 TFUE, chociaż w tym ostatnim TSUE dokonuje jedynie wykładni prawa krajowego. Jest tak dlatego, że również z wykładni przyjętej przez TSUE w wyroku prejudycjalnym może wynikać sprzeczność prawa krajowego z prawem unijnym. W takiej sytuacji, podobnie jak przy wyroku stwierdzającym uchybienie, państwo członkowskie ma obowiązek usunięcia ze swojego porządku prawnego aktów prawnych nieprzystających do tej wykładni. Wyrok prejudycjalny wiąże bowiem na podstawie art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) wszystkie organy państwa. Uchybienie stwierdzone jest w tym wypadku pośrednio, poprzez odpowiedź TSUE na pytanie sądu krajowego. Z perspektywy sądów krajowych, zarówno wyrok wydany w trybie art. 258 TFUE, jak i wyrok prejudycjalny wydany w trybie art. 267 TFUE, 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. Z perspektywy efektu zastosowania mechanizmu zasady pierwszeństwa dla jednostki w postępowaniu sądowym nie ma praktycznego znaczenia, czy ustawa została derogowana przez TK, czy też sąd krajowy odmówi jej zastosowania z uwagi na zasadę pierwszeństwa prawa UE.

¹⁰ Z tego powodu twierdzenie SN, że zasada równoważności jest zachowana, ponieważ w razie dokonania wiążącej wykładni prawa krajowego w uchwale SN, nie przysługuje stronie skarga o wznowienie postępowania, nie może zostać uznane za potwierdzające brak konieczności udostępnienia jednostkom skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c.

Taka równoważna sytuacja występuje również w niniejszej sprawie: w istocie chodzi o to, że powództwo oddalono z uwagi na zastosowanie w sprawie art. 358 k.c. (wedle którego powódka nie była uprawniona do dochodzenia roszczeń w walucie polskiej) z naruszeniem art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 361/2004 w wykładni TSUE (mającej skutek *ex tunc*), zgodnie z którym uprawnienie dochodzenia roszczenia w walucie polskiej jednak istniało. Sądy krajowe powinny były więc odmówić zastosowania art. 358 k.c. w niniejszej sprawie z uwagi na jego sprzeczność z art. 7 ust. 1 rozporządzenia 361/2004 w wykładni przyjętej przez TSUE. Z perspektywy jednostki nie miałyby znaczenia, czy norma ta byłaby derogowana z polskiego porządku prawnego na mocy orzeczenia TK, czy po prostu, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, nie zostałyby przez sąd krajowy zastosowane w sprawie przed tym sądem zawisłej. Efekt byłby równoważny: powódka mogłaby dochodzić roszczenia w walucie polskiej.

Należy również podnieść, że 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 wewnętrznego (wyrok TSUE z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 *EDIS*, pkt 36). 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 (przy czym, jak była wcześniej o tym mowa, za równoważne należy uznać w tym wypadku uprawnienia jednostek dotyczące wznowienia po wyroku TK i wyroku TSUE). 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 prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego nie było traktowane mniej korzystnie, niż gdyby organy te dopuściły się naruszenia prawa krajowego.

Także obowiązek dokonywania wykładni prounijnej odnosi się do krajowych przepisów proceduralnych regulujących status ostatecznych rozstrzygnięć krajowych. Sądy krajowe mają obowiązek dokonywania wykładni przepisów proceduralnych w sposób sprzyjający efektywnej ochronie sądowej (wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet*, pkt 44). Wykładnia przepisów proceduralnych powinna więc zmierzać do możliwie najpełniejszego urzeczywistnienia uprawnień jednostek wywiedzionych z unijnego porządku prawnego. Z art. 4 ust. 3 TUE, TSUE wywodzi obowiązek państwa członkowskiego do usunięcia (odwrócenia) bezprawnych skutków naruszenia prawa wspólnotowego (unijnego) (zob. wyrok z 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 *Delena Wells*, pkt 64). Obowiązek ten dotyczy również naruszenia spowodowanego wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia

krajowego. Można nawet twierdzić, że w takim wypadku usunięcie skutków naruszenia prawa unijnego jest szczególnie pożądane. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której, wbrew obowiązkom wynikającym z unijnego porządku prawnego, zawiodły mechanizmy krajowego systemu ochrony prawnej mające zapewnić zgodność definitywnego rozstrzygnięcia sądowego z prawem UE.

Powyższe ma szczególne znaczenie w sprawach z zakresu ochrony praw konsumentów. W ocenie Rzecznika, naruszenie niektórych przepisów, mających za przedmiot ochronę praw konsumenta, stanowi w systemie prawa UE naruszenie przepisów mających rangę przepisów bezwzględnie obowiązujących i stanowiących **element unijnego porządku publicznego**. Zaś artykuł 47 Karty Praw Podstawowych UE, obejmujący zasadę skutecznej ochrony sądowej, uregulowaną także w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowi uszczegółowienie unijnej wartości praworządności wyrażonej w art. 2 TUE (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, pkt 32-35). Obowiązki ciążące na sądach krajowych w związku z regulacjami prawnymi chroniącymi konsumentów i koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień konsumentów **mają więc charakter obowiązków o elementarnym charakterze dla unijnego porządku prawnego**.

Trybunał uznał, że taką szczególną rangę mają przepisy dotyczące ochrony konsumentów na tle np. art. 6 dyrektywy 93/13 (wyrok z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*). W świetle orzecznictwa TSUE tego typu bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa unijnego zyskują szczególną ochronę. Sprawiają one, m.in., że „możliwości” przewidziane w krajowym prawie proceduralnym należy obowiązkowo wykorzystać, by usunąć skutki naruszenia prawa unijnego (zob. np. wyroki TSUE: z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 oraz C-431/93, *Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, pkt 13, 14 i 22). Ten obowiązek dotyczy wszystkich przepisów krajowych wchodzących w zakres autonomii proceduralnej, także przepisów dotyczących wznowienia postępowania sądowego. Ze względu na szczególną wagę naruszonych przepisów konsumenckich, zachodzi konieczność wykorzystania przez sąd krajowy istniejących możliwości wznowienia postępowania, by odwrócić skutki rażącego błędu proceduralnego, którego dopuścił się wobec konsumenta sąd krajowy. W wyroku w sprawie C-40/08 *Asturcom* TSUE uznał, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13¹¹, 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

¹¹ Dyrektywa Rady 93/13/WE z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. U. z 1993 r., L 95, s. 29, dalej: dyrektywa 93/13).

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 ostatecznego orzeczenia arbitrażowego. Oznacza to, że niezbadanie z urzędu klauzul abuzywnych w umowie zawartej między konsumentem i przedsiębiorcą stanowi rażące naruszenie obowiązku proceduralnego ciążyącego na sądzie krajowym na mocy prawa Unii Europejskiej. W celu usunięcia tego naruszenia należy, zgodnie z zasadą lojalności, wykorzystać wszystkie mogące mieć w danej sytuacji zastosowanie instytucje krajowego prawa proceduralnego, w tym instytucję wznowienia postępowania sądowego.

Zachodzi więc konieczność ustalenia, czy przepisy chroniące konsumenta w świetle rozporządzenia nr 261/2004 mogą mieć porównywalny status do przepisów dyrektywy 93/13. TSUE nie wypowiedział się w tym względzie wprost, jednak w tym miejscu należy przywołać cel rozporządzenia nr 261/2004 oraz orzecznictwo TSUE w tym zakresie. W myśl motywu 1 rozporządzenia nr 261/2004: „działanie [Unii Europejskiej] w dziedzinie transportu lotniczego powinno mieć na celu między innymi zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów. Ponadto powinno się w pełni zwracać uwagę na ogólne wymogi ochrony konsumentów”. Nadto, stosownie do stanowiska Trybunału Sprawiedliwości, wyrażonego w wyroku TSUE z dnia 3 września 2020 r. w sprawie C-356/19 (pkt 22), będącego podstawą sformułowanej w niniejszej sprawie skargi o wznowienie postępowania, trzeba podkreślić, że „główny cel realizowany przez rozporządzenie nr 261/2004 polega, co wynika z jego motywu 1, na zapewnieniu **wysokiego poziomu ochrony** pasażerów (zob. wyrok z dnia 17 września 2015 r., *van der Lans*, C-257/14, EU:C:2015:618, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo)”. Co więcej, „zgodnie z tym celem **należy dokonywać szerokiej wykładni przepisów przyznających prawa pasażerom lotniczym** (zob. m.in. wyroki: z dnia 19 listopada 2009 r., *Sturgeon i in.*, C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, pkt 45; a także z dnia 4 października 2012 r., *Finnair*, C-22/11, EU:C:2012:604, pkt 23). Z tego wynika, że prawo do odszkodowania przewidziane w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować szeroko”¹².

Z tego powodu wydaje się, że ranga przepisów o ochronie konsumenta wynikających z rozporządzenia nr 261/2004 odpowiada co do zasady w świetle zasady równoważności randze przepisów konstytucyjnych państwa członkowskiego. Jest tak w szczególności, że celem rozporządzenia nr 261/2004 jest również realizacja 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.

Zdaniem Rzecznika, nie można także pominąć kwestii, że **ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz orzecznictwo TSUE wywiera bezpośredni wpływ na kształt polskiego**

¹² Wyrok TSUE z dnia 3 września 2020 r. w sprawie C-356/19 (pkt 23 i 24).

systemu prawnego. Jak wskazuje TK (wyrok z dnia 11 maja 2004, sygn. akt K 18/04), od dnia 1 maja 2004 r. polskie sądy są związane postanowieniami Traktatów, aktów przyjętych przez instytucje UE (w tym dyrektyw) oraz orzecznictwem TSUE. Stosowanie prawa unijnego przez sądy krajowe wiąże się z koniecznością przestrzegania zasad, na których oparta jest koegzystencja pomiędzy prawem krajowym a unijnym: zasady pierwszeństwa, zasady skuteczności oraz zasady efektywności prawa UE. Zasada skuteczności (*effet utile*) prawa UE jest immanentnie związana z wyrażonym w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej¹³ obowiązkiem państw członkowskich podjęcia wszelkich środków właściwych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii oraz z zasadą pierwszeństwa prawa UE (zasada lojalności). Zasada efektywności prawa UE, ujęta w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nakłada na państwa członkowskie **obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej (sądowej) w dziedzinach objętych prawem Unii, co potwierdza art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.**

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 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*, C432/05, 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). W niniejszej sprawie oznacza to, że sąd, w sprawach o charakterze unijnym, powinien obywatelom zapewnić skuteczną ochronę na etapie rozpoznania skargi o wznowienie postępowania, gdy tego nie uczynił w zwykłym trybie rozpoznawania żądania obywatela.

W przeświadczeniu Rzecznika Praw Obywatelskich, podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały w niniejszej sprawie powinno uwzględniać także konstytucyjne rozumienie prawa do wznowienia postępowania w kontekście sanacji rozstrzygnięcia opartego o niekonstytucyjną normę prawną. Sądy, rozstrzygając w przedmiocie wznowienia

¹³ Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

postępowania, powinny doprowadzić do restytucji konstytucyjności, niezależnie od tego, czy wyroki Trybunału Konstytucyjnego derogują z porządku prawnego normę prawną, czy są wyrokami zakresowymi lub interpretacyjnymi. Taka interpretacja zapewni nadto spójność z prawem unijnym, w szczególności umożliwi wznowienie postępowania po wyroku TSUE, które co do zasady są wyrokami interpretacyjnymi (np. w postępowaniu prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE), choć mogą być również wyrokami derogującymi akty prawa UE (w postępowaniu o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE w świetle art. 263 TFUE).

W tym miejscu wskazać należy na fakt zgłoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej obywatela, mającej za przedmiot m.in. 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)¹⁴.

Rzecznik w ww. sprawie przedstawił następujące stanowisko, że: „art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360, dalej: „k.p.c.”) rozumiany w ten sposób, że 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, **jest niezgodny** z art. 190 ust. 4, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm., dalej: „Konstytucja”).”

Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawiały następujące względy. W pierwszej kolejności Rzecznik podkreślił, że przyjęta przez sąd wydający ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie będącej przyczynkiem do wniesienia skargi konstytucyjnej, wykładnia, oparta na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09, mającej moc zasady prawnej, zgodnie z którą negatywny wyrok interpretacyjny nie może stanowić podstawy żądania wznowienia postępowania, albowiem wyrok ten nie jest orzeczeniem o konstytucyjności, lecz formą wykładni przepisu, a skoro jest to wykładania – to nie może powodować utraty mocy obowiązującej przepisu - nie znajduje uzasadnienia w Konstytucji. Przypomnieć należy, że art. 190 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przepis ten mówi zatem o orzeczeniach Trybunału, nie czyniąc w tym względzie żadnych wyjątków. W myśl art. 194 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie

¹⁴ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich opublikowane na stronie Trybunału Konstytucyjnego - <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2017/18>

którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Oznacza to, że jedynym warunkiem do żądania wznowienia postępowania jest to, aby orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było orzeczeniem o niezgodności przepisu z wzorcem kontroli. Orzeczeniem takim jest zaś orzeczenie stwierdzające w sentencji, że przepis – rozumiany w sposób określony przez Trybunał (lub w zakresie określonym przez Trybunał) – narusza Konstytucję. Nie może więc budzić wątpliwości, że podstawą wznowienia może być wyrok interpretacyjny lub zakresowy, który stwierdza niezgodność z Konstytucją przy określonym rozumieniu przepisu lub zakresie podmiotowym lub przedmiotowym jego zastosowania. Konstytucja nie typizuje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i nie uzależnia mocy wiążącej orzeczenia od jego rodzaju.

Rzecznik zaznaczył nadto, że negatywne wyroki interpretacyjne wprawdzie nie powodują formalnej derogacji przepisu prawa, lecz usuwają z systemu prawnego jego niekonstytucyjne rozumienie. Co oznacza, że sędzia rekonstruując normę prawną, którą będzie chciał przy ferowaniu wyroku zastosować, musi tę okoliczność brać pod uwagę. W kontekście takiego stanowiska mieści się nie tylko teza o powszechnym obowiązywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ale także teza o stosowaniu wyroków Trybunału jako formy stosowania Konstytucji. Ze względu na nadrzędność przepisów Konstytucji i powszechnie obowiązującą moc orzeczeń Trybunału konieczne jest bowiem stosowanie przepisu objętego wyrokiem Trybunału z uwzględnieniem treści tego wyroku. Powyższe oznacza, że skutkiem wyroku interpretacyjnego Trybunału Konstytucyjnego, jest konieczność zastosowania przez sąd takiej wykładni przepisu, która będzie zgodna z powszechnie obowiązującym wyrokiem Trybunału. Jedynie bowiem w ten sposób sąd nie naruszy normy konstytucyjnej przyznającej orzeczeniom Trybunału walor powszechnego obowiązywania (art. 190 ust. 1 Konstytucji) oraz tych zasad konstytucyjnych, ze względu na które Trybunał zakwestionował określony przepis. Z tego punktu widzenia, podkreślił Rzecznik, wyrok interpretacyjny nie jest zwykłą interpretacją w kontekście sądowej wykładni prawa, ale jest *de facto* równoznaczny z uchyleniem, a ściślej – z utratą mocy obowiązującej pewnych treści normatywnych zakodowanych w badanym przepisie jako niezgodnych z Konstytucją.

Rzecznik odniósł się również do konstytucyjnego rozumienia prawa do sądu. Zwrócił uwagę, że prawo do wznowienia postępowania w przypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności prawnej podstawy prawomocnego orzeczenia sądowego jest jednym z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu. Powołał ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym możliwość skutecznego (efektywnego) wznowienia postępowania, z uwagi na „derogację trybunalską”, stanowi

komponent prawa do sądu, zwłaszcza w aspekcie możliwości wszczęcia procedury sanacyjnej i jej rzetelnego ukształtowania¹⁵. Przytoczył stanowisko doktryny, która zwraca uwagę, że wznowienie, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest instytucją autonomiczną, wynikającą bezpośrednio z Konstytucji, która nie może być odczytywana przez przepisy ustaw zwykłych, kształtujących procesową instytucję wznowienia. To przepisy ustaw procesowych powinny być interpretowane w duchu Konstytucji, a zatem w sposób pozwalający na pełne zrealizowanie konstytucyjnej zasady wznowienia postępowania¹⁶. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji 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. Przepis ten obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym – dostępność drogi sądowej w ogóle – i materialnym – możliwość uzyskania skutecznej ochrony prawnej na drodze sądowej¹⁷. W ocenie Rzecznika, przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez 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”: mamy z nią do czynienia 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 ustalenia¹⁸. Rzecznik zwrócił też uwagę na relację art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji, wskazując na związek obu przepisów wyrażający się 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. W tym kontekście regulacja, która wyklucza ochronę sądową, narusza zarówno art. 77 ust. 2 jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji¹⁹.

Wznowienie postępowania, przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest także podmiotowym, konstytucyjnym prawem uprawnionego, innymi słowy, jest uprawnieniem

¹⁵ Por. wyroki TK: z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 16; z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 50.

¹⁶ Por. K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2008, z. 6, s. 14 i n.

¹⁷ Por. np. wyroki TK: z dnia 16 marca 1999, sygn. akt SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 12; z dnia 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45; z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK 2004, nr 8, poz. 81; z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108.

¹⁸ Por. np. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, cz. III, pkt 4.4; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, cz. III, pkt 5.

¹⁹ Por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97 i 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09.

jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności. Art. 190 ust. 4 Konstytucji nie deklaruje natomiast utraty skuteczności prawnej *ex lege* niekonstytucyjnych aktów stosowania prawa, przepis ten nakazuje bowiem osiągnięcie konstytucyjnie określonego celu, tj. wznowienie prawomocnie (ostatecznie) zakończonych postępowań, w drodze działań ustawodawcy zwykłego i sądów orzekających na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych²⁰. Cel, jaki ma zostać osiągnięty, to realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Przy czym, ustawa zwykła ma określać jedynie „zasady i tryb” wznawiania postępowania. To bowiem Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji indywidualnych stosunków prawnych, wyznaczając cel „wznowienia” w trybie procedur ukształtowanych w ustawach. Dlatego też jakiegokolwiek ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji są dopuszczalne wówczas, gdy uzasadnia to dyspozycja konkretnego przepisu Konstytucji, który wyłącza wznawianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej²¹. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie zasady „wzruszalności” aktów stosowania prawa, wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji, poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy to wprost, czy też na skutek ich wykładni.

W konsekwencji, nie można dokonywać wykładni art. 401¹ k.p.c. w ten sposób, że wprowadza on ograniczenia w dyspozycji art. 190 ust. 4 Konstytucji, zawężając podmiotowe konstytucyjne prawo uprawnionego do przypadków, w których orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy tylko tych wyroków Trybunału, których skutkiem jest derogacja przepisu prawa w dosłownym sensie (tzw. prosta niekonstytucyjność). Wyrok interpretacyjny nie ma na celu ujednoczenia wykładni konkretnego przepisu, lecz jest judykatem w kwestii jego konstytucyjności. Nadto, choć w wyniku wydania wyroku interpretacyjnego przepis nie jest derogowany, to „usuwane jest z systemu prawa jego niekonstytucyjne rozumienie, co powoduje, że w skutkach prawnych tych orzeczeń z punktu widzenia art. 190 ust. 4 Konstytucji, to znaczy możliwości wznowienia postępowania, obydwie te sytuacje są jednakowe”²². Przyjęcie konstrukcji prawa podmiotowego na gruncie art. 190 ust. 4 Konstytucji determinuje konieczność odrzucenia ekskluzywnej wykładni art. 401¹ k.p.c. i nakaz zapewnienia realnej ochrony. Ustawodawcy pozostawiono wybór drogi restytucji konstytucyjności w ramach indywidualnych rozstrzygnięć, jeżeli jednak zdecydował się on na procedurę wznawieniową, musi ona być efektywna²³.

W konkluzji Rzecznik stwierdził, że każdy negatywny wyrok interpretacyjny lub zakresowy Trybunału Konstytucyjnego wywiera ten skutek, że deroguje z systemu prawnego

²⁰ Zob. wyrok TK z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04 (OTK ZU-A/2004, nr 9, poz. 96).

²¹ Np. niedopuszczalność wznawienia od wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa lub rozwód albo ustalającego nieistnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła po jego uprawomocnieniu się nowy związek małżeński (art. 400 k.p.c.) znajduje oparcie w art. 18 Konstytucji.

²² Por. R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 47.

²³ Por. M. Ziółkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, Prz. Sejm. 2011/5/185-191.

normę zawartą w zakwestionowanym przepisie, a zatem jest orzeczeniem o niezgodności z Konstytucją, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, a w konsekwencji mieści się w hipotezie art. 401¹ k.p.c. Oznacza to, że art. 401¹ k.p.c. w świetle art. 190 ust. 4, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji musi być wykładany w ten sposób, iż negatywny wyrok interpretacyjny lub zakresowy Trybunału Konstytucyjnego stanowi podstawę wznowienia postępowania.

Mając na względzie wszystkie wymienione wyżej aspekty, zdaniem Rzecznika, dopiero możliwość wznowienia postępowania w oparciu o orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w świetle którego orzeczenie sądu krajowego zostanie wydane na podstawie prawnej, która w świetle wykładni przyjętej przez TSUE, nie powinna zostać zastosowana (ze względu na działanie zasady pierwszeństwa), zapewni polskim obywatelom rzeczywistą ochronę ich praw. **Nie można więc ograniczać w tym względzie działania zasady równoważności jedynie do tych wyroków TSUE derogujących określony akt prawa unijnego, który sąd krajowy przyjął za podstawę prawną rozstrzygnięcia. Zasada równoważności powinna w równym stopniu objąć również wyroki TSUE dokonujące wykładni prawa UE, a z których wynikałaby niezgodność prawa krajowego oraz orzeczenia sądu krajowego wydanego w tym względzie z prawem unijnym.**

W przeświadczeniu Rzecznika, interpretacja przepisów dotyczących wznowienia postępowania w ww. przypadku 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, w ocenie Rzecznika, nie sposób zgodzić się z poglądem przeciwnym i bardzo restrykcyjną linią orzeczniczą, która opowiada się za niemożnością wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c., w sytuacji wydania przez TSUE orzeczenia w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego takiego samego stosunku prawnego.

Za przyjęciem ww. poglądu przemawia również взгляд na spójność systemu prawa. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego od lat obecny jest pogląd, że interpretacyjne oraz zakresowe wyroki Trybunału Konstytucyjnego mogą stanowić podstawę do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny wprost wskazuje, że „każdy wyrok interpretacyjny jest w istocie równoznaczny z uznaniem niezgodności z Konstytucją określonego zakresu normatywnego kontrolowanego przepisu” (tak w wyroku z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II FSK 2518/13; podobnie m.in. w wyrokach: z 19 października 2018 r., sygn. akt II FSK 1023/18 i z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II FSK

973/18, publ. CBOSA). Tożsamy pogląd prezentowany jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym odnoszącym się do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego) i podatkowego (art. 240 § 1 pkt 8 Ordynacji podatkowej) – 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, publ. CBOSA. Analogicznie, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądzone, że podstawą wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego może być orzeczenie TSUE, wydane w trybie pytania prejudycjalnego i to nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania (uchwała NSA z 16 października 2017 r., sygn. akt I FPS 1/17, ONSAiWSA nr 1/2018 poz. 1). Uchwała ta legitymizuje już wcześniej wyrażane poglądy sądów administracyjnych o takiej treści (zob. np. postanowienia NSA: z 8 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 2031/13 oraz z 11 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; publ. w CBOSA). 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, zmieniającej p.p.s.a. z dniem 26 stycznia 2021 r.), która *expressis verbis* wskazuje, iż można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanego orzeczenia.

W świetle powyższego, mając na uwadze, że przedstawione zagadnienie prawne dotyka istotnej dla obywateli kwestii, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił swoje stanowisko w sprawie będącej przedmiotem niniejszego zagadnienia prawnego.

(-) Marcin Wiącek
(podpis na oryginale)

Załączniki:
3 odpisy pisma