



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 stycznia 2024 r.

Pozycja 9

POSTANOWIENIE

z dnia 14 grudnia 2023 r.

Sygn. akt SK 46/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Piotr Pszczołkowski
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2023 r., skargi konstytucyjnej C.C.N. o zbadanie zgodności:

art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.) w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem pomimo wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tj. organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską), orzekającego o wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, leżących u podstaw orzeczenia”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2; art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 18 czerwca 2021 r. C.C.N. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim

„nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem pomimo wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (...), orzekającego o wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, leżących u podstaw orzeczenia”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2, art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący zawarł z Getin Noble Bank S.A. (dalej: bank) dwie umowy kredytu hipotecznego. Pierwsza umowa została zawarta 16 lipca 2007 r. Na jej podstawie bank udzielił skarżącemu kredytu w wysokości 930 000 zł, indeksowanego kursem CHF na warunkach określonych w umowie kredytowej oraz regulaminie stanowiącym integralną część umowy. Umowa ta była kilkakrotnie aneksowana. Na podstawie ostatniego z aneksów zwiększono kwotę kredytu do 1 250 000 zł oraz zmieniono rodzaj kredytu na kredyt walutowy w walucie CHF, zachowując saldo kredytu ustalone na dzień sporządzenia aneksu. Kolejną umowę kredytu hipotecznego skarżący zawarł z bankiem 21 stycznia 2008 r. Bank udzielił skarżącemu kredytu indeksowanego do CHF w kwocie 3 200 000 zł.

Z powodu wystąpienia zadłużenia w związku ze spłatą kredytów przez skarżącego, bank wystąpił o wydanie przez Sąd Okręgowy w Ł. (dalej: Sąd Okręgowy) nakazu zapłaty na łączną kwotę 9 942 537,70 zł. 5 marca 2013 r. Sąd Okręgowy w postępowaniu nakazowym wydał nakaz zapłaty zgodnie z żądaniem pozwu. Od niniejszego orzeczenia skarżący nie składał żadnego środka zaskarżenia przed sądem powszechnym.

3 października 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wydał orzeczenie, w którym orzekł o wykładni art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Skarżący, powołując się na wyrok TSUE i pytania prejudycjalne z nim związane, stwierdził w skardze, że umowy kredytu przez niego zawarte zawierały klauzule abuzywne, które w świetle wyroku TSUE powinny zostać zmodyfikowane bądź usunięte, a w wypadku braku możliwości wykonania umowy po usunięciu tych klauzul umowa powinna być nieważna.

W związku z orzeczeniem TSUE skarżący 2 stycznia 2020 r. wniósł skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym nakazem zapłaty wydanym w postępowaniu nakazowym 5 marca 2013 r. przez Sąd Okręgowy. Sąd wydał postanowienie, w którym odrzucił skargę skarżącego. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, że norma z art. 401¹ k.p.c. określa ściśle podstawę wznowienia, która zachodzi, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie której zostało wydane orzeczenie. Żądanie wznowienia postępowania na skutek wydania wyroku TSUE nie jest objęte tą normą. Zdaniem Sądu Okręgowego, w sprawie nie zaistniała podstawa do wznowienia postępowania, a wniosek podlega odrzuceniu. Na to postanowienie skarżący wniósł zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Ł.

26 listopada 2020 r. Sąd Apelacyjny w Ł. (dalej: Sąd Apelacyjny) oddalił zażalenie skarżącego. W uzasadnieniu postanowienia sąd podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, wyjaśniając, że w k.p.c. nie ma przepisu, który wskazywałby jako podstawę wznowienia postępowania wydanie orzeczenia przez TSUE. Od niniejszego postanowienia skarżący wniósł 13 maja 2021 r. skargę kasacyjną.

Postanowieniem z 20 maja 2021 r. Sąd Apelacyjny odrzucił skargę kasacyjną, uzasadniając, że w myśl art. 398¹ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna jako nadzwyczajny środek

zaskarżenia przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie. W uzasadnieniu wskazano, że postanowienie Sądu Apelacyjnego z 26 listopada 2020 r. zostało wydane na skutek zażalenia złożonego przez skarżącego od postanowienia Sądu Okręgowego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania. Nie jest to zatem orzeczenie wymienione w art. 398¹ § 1 k.p.c., co skutkuje jej odrzuceniem na podstawie art. 398⁶ § 2 k.p.c. Na postanowienie to skarżący złożył zażalenie do Sądu Najwyższego.

Postanowieniem z 17 września 2021 r. Sąd Najwyższy oddalił zażalenie skarżącego na postanowienie Sądu Apelacyjnego z 20 maja 2021 r. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy za nietrafne uznał stanowisko skarżącego, „że postanowienie oddalające zażalenie na postanowienie w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania powinno być traktowane jak postanowienie w przedmiocie odrzucenia pozwu. Do zaaprobowania tego poglądu nie przekonują podniesione w zażaleniu racje nawiązujące do treści art. 406 k.p.c. oraz tego, że skarga o wznowienie postępowania «odpowiada istocie pozwu»”. Zażalenie skarżącego jako niezasadne podlegało oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.

1.2. W pierwszej części skargi skarżący przedstawił przedmiot kontroli oraz wzorce. Następnie opisał stan faktyczny sprawy, w której zostało wobec skarżącego wydane prawomocne orzeczenie sądu powszechnego. Dalsza część skargi zawiera uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z wzorcami kontroli.

Zasadniczy zarzut dotyczy naruszenia prawa do sądu (skarga, s. 9). Jako pierwszy z wzorców kontroli Skarżący wskazał art. 45 Konstytucji. W skardze przedstawiono wykładnię tego przepisu oraz przytoczono orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 21/99, w którym Trybunał orzekł o relacji konstytucyjnego prawa do sądu z normą wywodzoną z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W opinii skarżącego, „brak możliwości żądania wznowienia postępowania w związku z wyrokiem TSUE pozbawia [skarżącego] rzeczywistego dostępu do sądu, naruszając w ten sposób konstytucyjne standardy określone w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji” (skarga, s. 13).

W ocenie skarżącego, brak w treści art. 401¹ k.p.c. możliwości wznowienia postępowania, gdy po prawomocnym zakończeniu postępowania zapadło orzeczenie TSUE wydane w trybie pytania prejudycjalnego, odczytywać należy jako pominięcie prawodawcze, podlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego (skarga, s. 14). Zdaniem skarżącego, „[m]ateria pozostawiona poza unormowaniem art. 401¹ k.p.c. dotyczy bowiem innej podstawy wznowienia postępowania cywilnego, która nie została wyraźnie wskazana w tym przepisie” (skarga, s. 14).

Skarżący odniósł się także do zagadnienia wpływu wyroków TSUE na krajowy porządek prawny. W opinii skarżącego, na podstawie art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) wszystkie organy Państw Członkowskich, w tym sądy rozpatrujące podobną kwestię, powinny respektować prawo UE, z czego – w opinii skarżącego – można wywodzić związanie wyrokami TSUE sądów krajowych. Uzasadniając swoje stanowisko, skarżący przytoczył uchwałę Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt I KZP 10/15, w którym SN zajął stanowisko w sprawie charakteru prejudycjalnych orzeczeń wykładniczych TSUE mających względną moc prawną, którą można porównać do uchwał SN o statusie zasad prawnych.

Zdaniem skarżącego, TSUE podkreślił w swoim orzecznictwie konieczność dokonywania przez sądy wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem UE. Skarżący oparł argumentację na analizie przytoczonego wyroku TSUE, na który powoływał się,

wnosząc o wznowienie postępowania. W opinii skarżącego, TSUE zwrócił uwagę na dotychczas błędną wykładnię przepisów prawa krajowego stosowaną przez sądy polskie, a przepisy te miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie skarżącego (skarga, s. 15).

Skarżący w dalszej części skargi ponowił argumentację o pozbawieniu go prawa do sądu, przedstawiając wykładnię art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, dotyczących ratyfikacji umów międzynarodowych dokonanych przez Polskę. W opinii skarżącego, na mocy zawartych traktatów „organy administracji, jak i sądy, są zobowiązane do przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego i odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym” (skarga, s. 16).

Jako kolejny wzorzec kontroli skarżący wskazał art. 32 ust. 1 Konstytucji, podnosząc wobec zaskarżonego przepisu zarzut niezgodności z konstytucyjną zasadą równości. W ocenie skarżącego, „niekonstytucyjne jest różnicowanie dostępności wznowienia postępowania po wyroku TSUE w zależności od tego czy mamy do czynienia z procedurą cywilną (prawomocnym orzeczeniem sądu cywilnego) czy procedurą sądowniczą administracyjną (prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego)” (skarga, s. 18). Skarżący podkreślił rozbieżność występującą w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) i przepisach k.p.c., w odniesieniu do zawieszenia i wznowienia postępowania w wyniku rozstrzygnięć TSUE. Biorąc pod uwagę możliwość wznowienia postępowania na podstawie art. 272 p.p.s.a. w wyniku orzeczenia TSUE, skarżący podniósł zarzut niekonstytucyjności art. 401¹ k.p.c., który takiej możliwości nie przewiduje, z art. 32 ust. 1 i wywodzoną z niego zasadą równości.

1.3. 22 listopada 2021 r. skarżący uzupełnił braki formalne skargi rozszerzając w treści pisma jej uzasadnienie. Skarżący wskazał, że „z uwagi na brak możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie zaskarżonego przepisu – wobec zaniechania legislacyjnego jakim jest brak wprowadzenia przez polskiego ustawodawc[ę] do procedury cywilnej przepisu wskazującego rozstrzygnięcie organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską jako podstawy skargi o wznowienie postępowania” został pozbawiony prawa do sądu (pismo skarżącego, s. 2).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) w piśmie z 19 lipca 2022 r. zgłosił swój udział w sprawie i zajął stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 401¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania na skutek wyroku 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.

2.1. W ocenie RPO, „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” (pismo RPO, s. 5). „[Z]akwestionowany 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 samego stosunku prawnego, narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez pozbawienie strony postępowania ochrony na drodze sądowej” (pismo Rzecznika, s. 6-7).

Zdaniem Rzecznika, „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 zapewnienia 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” (pismo Rzecznika, s. 10).

2.2. Rzecznik odniósł się także do zarzutu naruszenia zasady równości. W ocenie Rzecznika, „brak możliwości wznowienia postępowania na gruncie procedury cywilnej na podstawie wyroku TSUE stanowi naruszenie prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej w aspekcie zasady równości (tj. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)” (pismo Rzecznika, s. 10-11). RPO podzielił pogląd skarżącego o zróżnicowaniu dostępności wznowienia postępowania po wyroku TSUE dla postępowań cywilnych i sądowno-administracyjnych. W ocenie Rzecznika, odmienne uregulowanie materii wznowienia należy uznać za niekonstytucyjne, gdyż „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 wznowieni[e] na podstawie wyroku TSUE na kanwie obu tych procedur” (pismo Rzecznika, s. 13).

3. W piśmie z 16 czerwca 2023 r. Sejm zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (dalej: pismo Sejmu).

3.1. Sejm podkreślił, że w niniejszej sprawie skarżący domaga się prawa do wznowienia postępowania, jednak „[z] uzasadnienia skargi konstytucyjnej zdaniem Sejmu wynika, że jej autor ma świadomość, iż takie prawo podmiotowe nie zostało mu konstytucyjnie przyznane, jest jednak przekonany, że nieuwzględnienie w art. 401¹ k.p.c. wśród podstaw wznowieniowych orzeczenia TSUE stanowi naruszenie jego konstytucyjnego prawa do odpowiednio (sprawiedliwie) ukształtowanej procedury sądowej, zakotwiczonego w art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2 Konstytucji” (pismo Sejmu, s. 7).

Sejm nie zgadza się ze stanowiskiem skarżącego, który podniósł zarzut pominięcia ustawodawczego oparty na przekonaniu o zachodzącej tożsamości materii unormowanej w art. 401¹ k.p.c. i tej pozostawionej poza jego zakresem. W opinii Sejmu, konieczne jest uwzględnienie specyfiki wznowienia postępowania. Sejm wskazał na różnicę pomiędzy wznowieniem będącym następstwem negatywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego a wznowieniem „zwykłym”, które ma na celu wyeliminowanie orzeczenia dotkniętego innymi kwalifikowanymi wadami. Zdaniem Sejmu, „[p]odsta-

wowa różnica między nimi polega na tym, że tylko pierwsza z tych procedur ma bezpośrednie zakotwiczenie w ustawie zasadniczej (jej istnienia wymaga art. 190 ust. 4 Konstytucji – por. w szczególności orzeczenia dotyczące przepisów ustawowych implemmentujących ten przepis, m.in. wspomniane wyżej wyroki o sygn.: SK 10/02, SK 5/03, SK 53/03, SK 1/04, SK 19/05, SK 36/07, SK 60/05 i SK 6/09), podczas gdy druga nie jest obowiązkowa w każdym wypadku” (pismo Sejmu, s. 8).

W ocenie Sejmu, „ustawodawca może stosunkowo suwerennie kształtować kategorię spraw podlegających wznowieniu, zakres podmiotów legitymowanych do składania skarg o wznowienie, przesłanki jej uruchomienia, a także skutki orzeczeń. (...) Obowiązany jest jednak przestrzegać prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasad poprawnej legislacji” (pismo Sejmu, s. 9). Sejm podkreślił wypracowany w dorobku Trybunału Konstytucyjnego pogląd, w świetle którego skoro „prawo do wznowienia postępowania nie może być uważane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji» (wyrok o sygn. SK 26/17, cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia), to nawet «całkowite pominięcie instytucji wznowienia postępowania nie mogłoby naruszać konstytucyjnego prawa do sądu» (postanowienie z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47, cz. II, pkt 3 uzasadnienia; teza powtarzana w późniejszym orzecznictwie)” (pismo Sejmu, s. 9).

Zdaniem Sejmu, „[p]rzywołane ustalenia wskazują na to, że podstawa wznowienia ustanowiona w art. 401¹ k.p.c. ma charakter szczególny i jest uzasadniona przyjęciem przez ustrojodawcę określonego rozwiązania w zakresie skutków wyroków TK (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis nie dotyczy wznowienia *per se*, lecz ma ekskluzywny charakter, stanowi bowiem operacjonalizację art. 190 ust. 4 Konstytucji, który – jak przyjmuje się w orzecznictwie TK – formułuje konstytucyjne prawo podmiotowe. (...) Konstytucja nie przyznaje analogicznego prawa jako następstwa wyroku TSUE” (pismo Sejmu, s. 9-10).

W opinii Sejmu, „w odniesieniu do art. 401¹ k.p.c. nie można podnosić zarzutu pominięcia ustawodawczego w zakresie, w jakim wśród podstaw wznowienia postępowania cywilnego nie uwzględnia on orzeczenia TSUE wydanego w trybie prejudycjalnym, dotyczącego wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju podstawa wznowieniowa nie może – czy nawet nie powinna – zostać uregulowana w Kodeksie postępowania cywilnego, jednak źródeł takiego obowiązku należałoby poszukiwać na gruncie prawa unijnego, czego wiążąca ocena wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego” (pismo Sejmu, s. 10-11). Sejm podkreślił, że wyrokowanie o braku w art. 401¹ k.p.c. treści określonej w *petitum* skargi prowadziłyby do wzbogacenia stanu prawnego o rozwiązanie niestanowiące koniecznego – z konstytucyjnego punktu widzenia – uzupełnienia zawartej w tym przepisie normy. Zdaniem Sejmu, stanowiłoby to wykroczenie Trybunału Konstytucyjnego poza ustrojową rolę „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy.

3.2. Niezależnie od przywołanych argumentów przemawiających za umorzeniem postępowania, Sejm podkreślił, że w jego opinii skarżący w przedmiotowej sprawie nie posiada interesu prawnego w rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny o zasadności sformułowanych zarzutów. Zdaniem Sejmu, nawet w wypadku wyroku TK zgodnego z żądaniem skarżącego, nie mógłby on liczyć na uwzględnienie jego skargi o wznowienie postępowania nakazowego. W opinii Sejmu, przesądza o tym brak związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją a sytuacją prawną skarżącego. Przesądza to o niedo-

puszczalności orzekania ze względu na niespełnienie przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji (pismo Sejmu, s. 14).

Sejm podkreślił, że brak interesu prawnego skarżącego poparty jest również treścią art. 408 k.p.c., według którego „[p]o upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana” (pismo Sejmu, s. 15).

W odniesieniu do zarzutu skarżącego i w wyniku dokonania porównania z dostępnością wznowienia postępowania wskutek wyroku TSUE w procedurze sądowo-administracyjnej, Sejm podkreślił, że może prowadzić to do domagania się „od Trybunału Konstytucyjnego dokonania poziomej kontroli norm prawnych (co wykracza poza zakres kognicji TK, którego rolą jest orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, zob. m.in. postanowienie TK z 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08; wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14)” (pismo Sejmu, s. 18).

Sejm stoi na stanowisku, że „[u]względnienie przedstawionych okoliczności nie pozwala uznać, że skarga konstytucyjna, która dała początek niniejszej sprawie, odpowiada wymogom określonym w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku” (pismo Sejmu, s. 21).

4. W piśmie z 22 czerwca 2023 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny (dalej: Prokurator lub PG). Zdaniem Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

4.1. Prokurator zwrócił uwagę, że w postępowaniu, w związku z którym została wniesiona skarga konstytucyjna, skarżący wniósł o wznowienie postępowania sądowego zakończonego prawomocnym nakazem zapłaty wydanym w postępowaniu nakazowym przez Sąd Okręgowy w sprawie o zapłatę z tytułu zawartej z bankiem umowy kredytowej. Bezpośrednią przyczyną wystąpienia o wznowienie postępowania był wyrok TSUE z 3 października 2019 r. (C-260/18) wydany po rozpoznaniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni, między innymi, art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, s. 29; dalej: dyrektywa Rady 93/13/EWG). Wyrok TSUE został wydany w kontekście sporu o nieuczciwy charakter warunków umowy kredytu hipotecznego dotyczących mechanizmu indeksacji. PG przytoczył sentencję tego wyroku, a także treść art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG.

W ocenie PG, postępowanie zakończone wydaniem przez Sąd Okręgowy w marcu 2013 r. prawomocnego nakazu zapłaty nie dotyczyło oceny charakteru warunków umowy pożyczki zawartej przez skarżącego z bankiem. W związku z tym w postępowaniu w przedmiocie wydania nakazu zapłaty art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG, będący przedmiotem interpretacji przez TSUE w wyroku z 3 października 2019 r. nie może być brany pod uwagę. W pierwszej fazie postępowania nakazowego kognicja sądu jest ograniczona i sprowadza się do stwierdzenia istnienia podstaw do wydania nakazu zapłaty, na podstawie art. 485 k.p.c. Wydany w ten sposób nakaz zapłaty stwarza domniemanie zgodności z prawdą twierdzeń i żądań powoda w zakresie dochodzonego przez niego roszczenia oraz okoliczności z tym związanych. Domniemanie to jest wzruszalne. Pozwany może wnieść zarzuty formalne oraz merytoryczne skier-

rowane przeciwko żądaniu pozwu, podważające zasadność roszczeń powoda i rozstrzygnięcia zawartego w nakazie zapłaty.

4.2. Skarżący w postępowaniu w przedmiocie wydania nakazu zapłaty nie wniósł zarzutów. Wydany nakaz stwierdzał jedynie istnienie stosunku prawnego powstałego na skutek umowy pożyczki zawartej między skarżącym a bankiem. Przedmiotem postępowania, w którym wydano nakaz zapłaty, nie była ocena zasadności roszczeń banku, a w szczególności rozstrzygnięcie w kwestii nieuczciwego charakteru warunków umowy dotyczących mechanizmu indeksacji. Wydanie orzeczenia przez Sąd Okręgowy nie stanowiło zatem zastosowania art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG. W wypadku ewentualnego wznowienia postępowania kwestia ta nie mogłaby być badana przez sąd, ze względu na ograniczenie przedmiotu postępowania wynikające ze specyfiki nakazu zapłaty.

Prokurator doszedł do wniosku, że „skoro warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest określenie zaskarżonego przepisu, jednakże takiego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 [u.o.t.p.TK] (...)), zaś mający stanowić podstawę wznowienia postępowania w indywidualnej sprawie Skarżącego wyrok TSUE z dnia 3 października 2019 r. (C-260/18) zawiera interpretację art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG, który to przepis w tejże sprawie w ogóle nie miał zastosowania (nie «leżał u podstaw orzeczenia»), to postępowanie w sprawie kontroli zgodności art. 401¹ k.p.c. – w zakresie, w jakim «nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem pomimo wyroku (...) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekającego o wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, leżących u podstaw orzeczenia», z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2; art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, podlega umorzeniu (...) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia” (pismo PG, s. 23-24).

4.3. W ocenie PG, ze względu na podstawę umorzenia postępowania, nie jest możliwe merytoryczne odniesienie się do pisma RPO z 19 lipca 2022 r. Prokurator zwrócił jednak uwagę, że RPO, „poza możliwością skorzystania z przyznanej mu przez art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji możliwości samodzielnego uruchomienia kontroli abstrakcyjnej, może również wystąpić do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej służącej zmianie wadliwej – zdaniem Rzecznika – regulacji prawnej” (pismo PG, s. 25).

Komentując wywód RPO w odniesieniu do standardów ochrony praw konsumenta wypracowanych w orzecznictwie TSUE, PG, cytując RPO, zwrócił uwagę, że „konsekwencją wznowienia postępowania w sprawie o wydanie przez Sąd Okręgowy w marcu 2013 r. przeciwko C.N. prawomocnego nakazu zapłaty w oparciu o ewentualny korzystny dla Skarżącego wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie mogłoby być «przeprowadzenie przez sąd z urzędu oceny abuzywności postanowień umowy kredytu na chwilę zawarcia tej umowy przez Skarżącego, i wyciągnięciu przepisanych prawem konsekwencji w razie stwierdzenia abuzywności» a w konsekwencji nie byłoby możliwe orzeczenie przez sąd w ponownym (wznowionym) postępowaniu o nakaz zapłaty, 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

pobrane 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» (...)» (pismo PG, s. 26).

Zawarta w wyroku TSUE z 3 października 2019 r. wykładnia art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG mogłaby mieć zastosowanie w postępowaniu o stwierdzenie nieważności umowy kredytowej zawartej pomiędzy skarżącym a bankiem. 14 czerwca 2023 r. PG skierował do Sądu Najwyższego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych skargę nadzwyczajną od prawomocnego nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym Sądu Okręgowego z marca 2013 r. w sprawie z powództwa banku przeciwko skarżącemu o zapłatę.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i przywołane w nim orzecznictwo).

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

C.C.N. (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 18 czerwca 2021 r. zakwestionował zgodność art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1505, ze zm.) w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem pomimo wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tj. organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską), orzekającego o wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, leżących u podstaw orzeczenia”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2, art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W myśl art. 401¹ k.p.c. „[m]ożna żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”.

Zdaniem skarżącego, w wyniku braku w treści art. 401¹ k.p.c. możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej doszło do naruszenia wolności i praw gwarantowanych mu przez art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 2, art. 9 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytu-

cji. Naruszenie Konstytucji, w ocenie skarżącego, polegać ma na ograniczeniu prawa dostępu do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z powyższym skarżący wiąże również naruszenie prawa do dochodzenia naruszonych wolności lub praw na drodze sądowej. Ponadto zaskarżony przepis narusza, w opinii skarżącego, zasadę równości, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania w sprawie. Nie ma procesowych przeszkód, aby kontrola ta nastąpiła także po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc po nadaniu jej dalszego biegu. Nadanie skardze dalszego biegu nie sanuje jej ewentualnych braków. Ocena ta dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający powołany do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 20 lutego 2008 r., sygn. SK 44/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 23; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego

2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie, i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Zaskarżonemu przepisowi można postawić zarzut pominięcia prawodawczego, jednakże może być on merytorycznie rozpoznany tylko wtedy, gdy spełnia określone w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału wymagania. Kognicja Trybunału w zakresie kontroli pominięcia prawodawczego jest bowiem instytucją wyjątkową, dlatego dopuszczające ją przesłanki procesowe muszą być spełniane w całości oraz ściśle.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.2. Skarżący wskazał w skardze konstytucyjnej zarzut pominięcia ustawodawczego. Następnie w piśmie uzupełniającym braki formalne skargi doprecyzował treść, przedstawiając jako swój zarzut zaniechanie legislacyjne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się pominięcie oraz zaniechanie prawodawcze (ustawodawcze) – zob. w szczególności wyroki TK z: 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40; postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU A/2018, poz. 76. Zaniechanie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem absolutnym (właściwym) (por. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123), występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle (całościowo) nie ustanowił określonych instytucji prawnych, a jest do tego obowiązany przede wszystkim przez Konstytucję. W judykaturze Trybunału można jednak odnotować orzeczenia, w których stwierdza się występowanie w sprawie zaniechania prawodawczego, ewentualnie zarzutu tego zaniechania, gdy zasadność zarzutu pominięcia prawodawczego nie została w procesie przed Trybunałem wykazana (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6).

Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, ma natomiast kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach.

3.3. Nawet gdyby TK zastosował wobec żądania skarżącego regułę *falsa demonstratio non nocet* i uznał, że mimo wszystko w skardze zażądano orzeczenia nie zaniechania, a pominięcia prawodawczego, podlegającego kognicji Trybunału, zarzuty stawiane przedmiotowi kontroli nie spełniają przesłanek pominięcia.

Pominięcie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem względnym (niepełnym) (por. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14), polega na tym, że ustawodawca, w przeciwieństwie do zaniechania regulacji w ogóle, co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale uczynił to w sposób niepełny. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (zob. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym bywa niejednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może wywoływać trudności (por. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Wynika to z tego, że granicą tą jest akcentowana w orzecznictwie Trybunału „fragmentaryczność”, „niepełność” czy „częstkowość” kontrolowanej regulacji prawnej wobec „całościowego”, „pełnego” braku regulacji objętej zaniechaniem. Mianem fragmentarycznej może być bowiem określona regulacja, w której brakuje znaku interpunkcyjnego, litery, słowa, ale także zdania albo kilku zdań. Niepełną może być więc nie tylko reguła, która nie zawiera przesłanki, nie odnosi się do określonych adresatów, pozostawia poza swoimi ramami pewne zachowania, lecz także ta, która nie zawiera całej instytucji prawnej. Pojawiają się zatem sytuacje, w których można twierdzić, że w przepisie występuje luka o charakterze generalnym, jak i bronić stanowiska, że luka ta ma charakter fragmentaryczny. Jednakże konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej może wskazywać na zaniechanie, a nie na pominięcie legislacyjne (por. postanowienia TK z: 9 czerwca 2011 r., sygn. Tw 31/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 190; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161).

W orzecznictwie można odnotować przykłady pominięcia prawodawczego, które nie budzą kontrowersji. W szczególności w wyroku TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, stwierdzono, że „[p]ominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominał reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie.

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę”.

Trudności w ustaleniu, czy w określonej sprawie zachodzi zaniechanie albo pominięcie prawodawcze, sprawiły, że w orzecznictwie wypracowano przesłanki, jakie powinno spełniać pominięcie, podlegające kognicji Trybunału.

Po pierwsze, pominięcie musi zasadniczo obejmować materię, której regulacja jest prawodawcy nakazana przez Konstytucję (por. postanowienia TK z: 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13). Przesłanka ta nawiązuje do utrwalonej w orzecznictwie definicji zaniechania prawodawczego (zaniechania absolutnego), którego postacią jest pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne). „[Z]aniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11).

Jeżeli prawodawca nie spełnia tylko tego wymagania, można mu postawić ewentualnie zarzut zaniechania prawodawczego, wyłączonego spod kognicji Trybunału. Postawienie zarzutu pominięcia domaga się bowiem spełnienia także innych przesłanek. Stwierdzenie braku regulacji jakiejś materii jest zatem warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do stwierdzenia pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie Trybunału ugruntowało się jednak także stanowisko, zgodnie z którym przesłanka nakazu uregulowania jakiegoś zagadnienia nie jest wymagana, gdy częściowość (fragmentaryczność, niepełność) regulacji jest jednoznaczna. „Prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK o sygn. K 21/11). Trybunał stwierdził także, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W takich sytuacjach prawodawca dopuszcza

się pominięcia prawodawczego, niezależnie od tego, czy pominięta regulacja jest nakazana przez Konstytucję, gdyż powinna być ona „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; por. także wyroki TK z: 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13). W istocie także takie przypadki objęte są co najmniej konstytucyjnym nakazem wypływającym z art. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek poszanowania rudymentów prawidłowej legislacji. Zasada ta jest w orzecznictwie Trybunału uznawana za jeden z podstawowych wzorców kontroli pominięcia prawodawczego (por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). W tym kontekście dotyczy ona formy (konstrukcji) przedmiotu kontroli, a nie jego treści (materii), niemniej przez to, pośrednio, odnosi się także do tej ostatniej.

Konieczność spełnienia w sprawie przesłanki nakazu regulacji określonej materii jest zatem tym mniejsza, im większy jest zakres fragmentaryczności kontrolowanej regulacji, której wadliwość podlega ocenie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Jeżeli kontrolowany przepis przechodzi test zgodności z tymi zasadami, zarzucany brak określonej regulacji objęty jest nakazem unormowania wynikającym z Konstytucji. Gdy przepis stanowi spójną i klarowną regulację, której nie sposób zarzucić wady konstrukcyjnej, zarzut pominięcia musi być oparty na nakazie uregulowania w nim zarzucanego braku. Jeżeli jednak fragmentaryczność przedmiotu kontroli, a więc jego wadliwość konstrukcyjna jest oczywista, czyniąc go przepisem dysfunkcyjnym, w niezgodzie z zasadami prawidłowej legislacji, spełnienie przesłanki nakazu regulacji nie jest konieczne.

Po drugie, pominięcie prawodawcze nie powinno stanowić zamierzonego działania prawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza ramami aktu normatywnego (por. wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; postanowienia TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 12/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 95; 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14; 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13). Niecelowe (przypadkowe) pozostawienie danej materii poza ramami kontrolowanej regulacji może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze.

Po trzecie, cechą pominięcia jest tzw. tożsamość jakościowa materii, którą reguluje zaskarżony przepis oraz materii, która znajduje się poza jego regulacją. Cecha ta została wywiedziona z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który może samodzielnie albo związkowo stanowić wzorzec kontroli pominięcia prawodawczego (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01; 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62; 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40; 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83; 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13; postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117). Trybunał podkreśla, że „[z] przypadkiem pominięcia, który w praktyce nastęrcza największej trudności, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne

podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania” (wyrok TK o sygn. K 21/11). Z kolei w postanowieniu TK z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzono, że „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione jest od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo co najmniej bardzo do siebie zbliżone. Jednakże „[p]rzy ocenie podobieństwa konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09).

Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o pominięciu prawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję. To stało się powodem wypracowania w orzecznictwie przesłanek wyznaczających granice tej kompetencji – przesłanek, które powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Również z tego względu na wszczynającym kontrolę pominięcia prawodawczego spoczywa obowiązek „wyjątkowej staranności i zaangażowania” w formułowaniu i uzasadnianiu żądania (por. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14). W sprawie takiej „[p]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251; por. także wyrok TK z 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122).

3.4. Instytucja środka wznawiającego postępowanie jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia prowadzącym, z różnych przyczyn, do uchylecia ostatecznego orzeczenia sądu. Ostatecznie rozstrzygnięcie sprawy ma wartość konstytucyjną i jest gwarantowane przez konstytucyjne prawo do sądu. Jego znaczenie było w orzecznictwie wielokrotnie podkreślane. W szczególności Trybunał stwierdził, że „implikacją konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji, jest poszanowanie wartości takich, jak pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa, a tym samym poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych orzekających o prawach stron” (wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; zob. także wyroki z: 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67; 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81; 20 maja 2003 r., sygn. SK 10/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). Wzruszenie ostatecznego orzeczenia wskutek przeprowadzenia wznowienia postępowania należy zatem uznać, na tle konstytucyjnego prawa do sądu, za instytucję wyjątkową, mającą szczególnie uzasadnienie.

Wyróżnia się dwa rodzaje wznowienia postępowania, które dzieli zakres konstytucyjnej gwarancji regulacji – wznowienie postępowania, będące następstwem wydania przez Trybunał wyroku uchylającego podstawę prawną prawomocnego orzeczenia sądowego (ostatecznej decyzji administracyjnej albo rozstrzygnięcia w innej sprawie)

(wznowienie „trybunalskie”) oraz wznowienie *sensu stricto* (wznowienie „zwykłe”), którego celem jest usunięcie z obrotu prawnego orzeczenia dotkniętego kwalifikowanymi wadami prawnymi określonymi w ustawie (por. w szczególności wyrok TK z 10 grudnia 2019 r., sygn. SK 16/19, OTK ZU A/2019, poz. 71).

Konstytucyjny nakaz regulacji wznowienia postępowania wynika z art. 190 ust. 4 Konstytucji i dotyczy tylko wznowienia postępowania pierwszego rodzaju (wznowienia „trybunalskiego”) (por. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 20 maja 2003 r., sygn. SK 10/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96; 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 101; 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 20 października 2009 r., sygn. SK 6/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137; 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32; 11 czerwca 2013 r., sygn. SK 23/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 57; 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, OTK ZU A/2017, poz. 31; 10 grudnia 2019 r., sygn. SK 16/19; 15 maja 2019 r., sygn. SK 26/17, OTK ZU A/2019, poz. 20; postanowienie TK z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02).

Z kolei wznowienie postępowania *sensu stricto* jest dziełem prawodawczym, będącym wyłącznie przejawem swobody legislacyjnej ustawodawcy. Ten rodzaj wznowienia, z punktu widzenia konstytucyjnej gwarancji regulacji instytucji, może zatem, ale nie musi występować w polskim ustawodawstwie, w przeciwieństwie do wznowienia nakazanego przez art. 190 ust. 4 Konstytucji. Jeżeli jednak ustawodawca decyduje się na ustanowienie wznowienia *sensu stricto*, to regulacja taka musi spełniać wymagania konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Niemniej z uwagi na konstytucyjną niekonieczność instytucji, standard w tym zakresie może być niższy (por. wyroki TK z: 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14; 10 maja 2019 r., sygn. SK 16/19; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09).

W orzecznictwie Trybunału można odnotować stanowisko, zgodnie z którym konieczność regulacji wznowienia postępowania poza wznowieniem „trybunalskim” może jednak w niektórych wypadkach być uzasadniona charakterem określonego postępowania oraz wymaganiami odpowiedniego ukształtowania postępowania, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i jawności. Wznowienie postępowania w takich wypadkach nie pełni funkcji instytucji o nadzwyczajnym charakterze, dotyczącej orzeczenia wydanego w procesie, którego ustawowe ramy spełniają wymagania stawiane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale jest remedium na występujące w danym postępowaniu braki na tle standardów gwarantowanych przez ten przepis. Stanowisko takie Trybunał zajmował na tle spraw dotyczących wyborów oraz referendów, rozstrzyganych w trybie przyspieszonym, mogącym zawierać odstępstwa od zasadniczych ram gwarancji procesowych (por. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09; 10 maja 2019 r., sygn. SK 16/19).

Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że Konstytucja nie zawiera nakazu regulacji wznowienia postępowania wskutek wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przedmiotowi kontroli nie sposób także postawić zarzutu na tle zasad prawidłowej legislacji. Przepis ten stanowi spójną i klarowną regulację.

Nie można uznać, aby oceniany przedmiot kontroli był efektem przypadku, regulacją nieprzemyślaną i niezamierzoną. W istocie jest jednoznaczna legislacyjną realizacją nakazu regulacji wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

W sprawie nie zachodzi także przesłanka tożsamości jakościowej materii uregulowanej oraz nieuregulowanej. Pozycji ustrojowej, funkcji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie sposób porównywać ze statusem, rolą oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. SK 46/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2023 r. o sygn. SK 46/22.

Inaczej niż Trybunał uważam, że w niniejszej sprawie nie zachodził wypadek tzw. zaniechania ustawodawczego, co znaczy, iż nie ziściła się tego rodzaju przesłanka niedopuszczalności wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny powinien merytorycznie odnieść się do postawionych w skardze zarzutów i ocenić – wcześniej rekonstruując precyzyjnie przedmiot kontroli – czy art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550) w zakresie, w jakim w ogóle nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania, gdy wydane zostało orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jest zgodny z Konstytucją.

Moim zdaniem, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (przytoczonego zresztą w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 46/22) przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie należało zakwalifikować jako podlegający kognicji sądu konstytucyjnego. W tej części uzasadnienia mojego zdania odrębnego przyłączam się do argumentacji przedstawionej w zdaniu odrębnym sędziego TK Jakuba Steliny.

Nie mogę zgodzić się z zawartym w uzasadnieniu postanowienia TK o sygn. SK 46/22 stwierdzeniem, że Konstytucja nie zawiera nakazu regulacji wznowienia postępowania wskutek wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nakaz taki można wywieść z przywołanych przez skarżącego i odczytywanych związkowo wzorców kontroli, a nadto ma on silne podstawy w zasadzie równoważności, skuteczności, lojalności i pierwszeństwa prawa UE (art. 4 ust. 3 TUE oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przywołane przykładowo w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich zajęтым w związku z niniejszą sprawą). Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszym orzecznictwie wskazywał już – choć w odniesieniu do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – że ustawowe uregulowanie wznowienia postępowania w takiej perspektywie jest konieczne ze względu na dyspozycję wynikającą z art. 9 Konstytucji

(por. postanowienie TK z 7 sierpnia 2009 r., sygn. S 5/09, OTK ZU nr 7A/2009, poz. 121 oraz wyrok TK z 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8A/2015, poz. 122). Moim zdaniem, teza ta jest aktualna także w odniesieniu do wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Reasumując, uważam, że Trybunał Konstytucyjny, umarżając postępowanie w sprawie o sygn. SK 46/22, w istocie uchylił się od rozstrzygnięcia istotnego problemu konstytucyjnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jakuba Steliny
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. akt SK 46/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2023 r., sygn. SK 46/22.

Postanowieniem z 14 grudnia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie SK 46/22 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Trybunału w rozpoznawanej sprawie skarżący żądał w istocie zbadania zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji sądu konstytucyjnego. Tym samym Trybunał nie dopatrywał się w zaskarżonej regulacji cech pominięcia prawodawczego, które mogłoby być przedmiotem jego merytorycznej oceny.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny często powoływał się na zaniechanie prawodawcze jako podstawę umorzenia postępowania, a zatem niniejsze postanowienie wpisuje się w ciąg podobnych orzeczeń kończących sprawę z tego rodzaju przyczyn formalnych. Ustalenie granic między zaniechaniami a pominięciami prawodawczymi nastęrcza jednak wielu problemów w praktyce stosowania prawa. Wynikają one przede wszystkim z konwencjonalnego charakteru tego rozróżnienia, a więc braku wyraźnych podstaw normatywnych i doktrynalnych dla jego przeprowadzenia (P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, w: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Mariana Grzybowski*, Kraków 2007, s. 398). Stąd przy kwalifikacji określonego stanu prawnego jako pominięcia lub zaniechania prawodawczego Trybunał posługuje się nieprecyzyjnymi i „otwartymi” przesłankami (np. „fragmentaryczność”, „niepełność” czy „cząstkowość” regulacji, „zamiar prawodawcy” czy „tożsamość jakościowa materii regulowanej i pomijanej”), a ponadto ma możliwość twórczego rozwijania czy weryfikacji dotychczasowego sposobu postrzegania i rozumienia tej materii. Daje to co prawda sądowi konstytucyjnemu pewien zakres swobody w decydowaniu o dopuszczeniu danej sprawy do merytorycznego rozpoznania, musi on jednak baczyć, by nie doprowadzić do wypaczenia – zwłaszcza w postępowaniach wszczynanych skargami konstytucyjnymi - istoty ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli i innych podmiotów prawa.

W niniejszym postępowaniu Trybunał stanął na bardzo formalistycznym stanowisku w przedmiocie rozumienia pominięć prawodawczych. Niezależnie od bardzo rygorystycznych kryteriów, jakie zastosował przy ocenie poszczególnych przesłanek,

które konstytuują to pojęcie, uważam także, że zbyt wąsko je zinterpretował. Bliższy jest mi bowiem pogląd M. Grzybowski, który pod pojęciem pominięć rozumie tzw. unormowania częściowe, a więc regulacje prawne, które „z punktu widzenia zasad (oraz zobowiązań) ujętych w tekście Konstytucji cechuje zbyt wąski zakres zastosowania, bądź też które z uwagi na przedmiot oraz cel regulacji, pomijają treści dla niej istotne” (M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Materiały konferencyjne XIV Kongresu Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych*, Wilno 2008, s. 6). Stąd inaczej niż uczynił to Trybunał w niniejszej sprawie postrzegam istotę zarzutu pominięcia prawodawczego (ustawodawczego), które uprawnia do merytorycznego rozpoznania danej sprawy. Szerszy wywód na ten temat przedstawiłem w zdaniu odrębnym do postanowienia z dnia 1 lipca 2021 r. SK 15/17, dlatego odsyłając do poczynionych tam rozważań w tym miejscu ograniczę się jedynie do ich konkluzji. Uznaję, że Trybunał ma prawo oceniać ukształtowany w prawie pozytywnym model prawny danej instytucji w oparciu o standardy wynikające z ustawy zasadniczej (oczywiście z poszanowaniem związania Trybunału granicami zaskarżenia). Oznacza to, że inaczej niż przy zaniechaniu prawodawczym, pominięcie może dotyczyć także materii objętej swobodą regulacyjną ustawodawcy (a nie tylko obowiązkiem konstytucyjnym, jak przyjął to Trybunał w niniejszym postępowaniu). Z tego powodu podlegają one kognicji Trybunału Konstytucyjnego także w zakresie brakujących, a koniecznych, jej elementów.

Uważam, że z taką właśnie sytuacją Trybunał miał do czynienia w sprawie SK 46/22, dlatego powinien ocenić ją merytorycznie, a więc zbadać, czy z punktu widzenia standardów konstytucyjnych sytuacja prawna osoby uzyskującej orzeczenie w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych może być różna w zależności od rodzaju organu, który wydał to orzeczenie. Chodzi po prostu o sprawdzenie kompletności i spójności danej instytucji prawnej.

Wiele wskazuje na to, że art. 401¹ k.p.c. w zaskarżonym zakresie może naruszać standard konstytucyjny, jednak ostateczny wniosek w tej kwestii wymagałby przeprowadzenia pogłębionej oceny merytorycznej, której w niniejszym postępowaniu zabrakło. Zresztą za taką oceną przemawiają także względy systemowe. Tak silnie wyeksponowane w postanowieniu SK 46/22 zaniechanie prawodawcze traci wyraźnie na aktualności, gdy spojrzy się na system wznowienia po wyrokach organów międzynarodowych (do których zaliczyć należy TSUE) z perspektywy całego systemu prawa, a więc także z perspektywy Konstytucji. Wznowienie postępowania po tego rodzaju wyroku przewiduje np. kodeks postępowania karnego (art. 540 § 3), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 272 § 2a), ordynacja podatkowa (art. 240 § 1 pkt 11) czy kodeks postępowania administracyjnego (art. 145aa § 1). Warto także odwołać się do intencji prawodawcy, który w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Sejm IX kadencji, druk 719, s. 31-32) stwierdził, że: „Przedmiotowa zmiana uzasadniona jest przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami międzynarodowymi związanymi z członkostwem w Unii Europejskiej. Jednym z takich obowiązków jest wynikająca z art. 260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej konieczność właściwego wykonywania przez państwa członkowskie orzeczeń TSUE. TSUE nie może uchylić krajowego aktu prawnego (o charakterze generalnym czy indywidualnym) wydanego przez państwo z naruszeniem prawa UE. Organy krajowe są jednak zobowiązane do przyznania wyrokowi TSUE pełnej skuteczności, co oznacza, że nie mogą stosować krajowych przepisów uznanych za niezgodne z prawem unijnym, a także muszą podjąć wszelkie środki w celu zagwarantowania stosowania prawa UE. Oznacza to nie tylko obowiązek zaprzestania popełniania naruszenia, ale również w niektórych przypadkach także napra-

wienie jego skutków. Orzeczenia TSUE mają bowiem wpływ na stosunki prawne powstałe przed ich wydaniem. Wykonanie wyroku TSUE może więc wymagać zastosowania określonych prawem krajowym środków zaskarżenia dla podważenia rozstrzygnięć indywidualnych w sprawach prowadzonych na podstawie regulacji niezgodnej z prawem UE. Jednym z instrumentów prawnych służących zmianie lub uchyleniu decyzji ostatecznych jest instytucja wznowienia postępowania uregulowana w dziale II rozdziale 12 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Uwzględniając formułowaną przez TSUE zasadę równoważności, proponuje się więc w omawianym zakresie zastosować powyższy instrument prawny, ponieważ jest on stosowany przez krajowego ustawodawcę w przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja ostateczna”. Jak z tego wynika wprowadzenie możliwości wznowienia postępowania w omawianych przypadkach wypełnia wymogi art. 9 Konstytucji w związku z art. 260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Nie przesądzając zatem, jaki powinien być kierunek rozstrzygnięcia w sprawie SK 46/22, niejako na marginesie chciałbym tylko zwrócić uwagę, że teoretycznie możliwe byłoby także orzeczenie o zgodności wskazanego przepisu z Konstytucją. Odrzucam bowiem formułowany niekiedy pogląd, że w przypadku dopuszczenia do merytorycznego rozpoznania sprawy, w której sformułowano zarzut pominięcia prawodawczego, musi dojść do wydania wyroku o niezgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją, bo sama koncepcja pominięcia nie pozwala na uznanie regulacji częściowej za zgodną z Konstytucją. Uważam bowiem, że ocena przez Trybunał spójności i zupełności ukształtowanej przez ustawodawcę instytucji prawnej, obowiązującej normy prawnej lub zespołu obowiązujących norm prawnych, może skutkować umorzeniem postępowania lub orzeczeniem merytorycznym. Poza wyrokiem o nieadekwatności wzorca Trybunał może zakwestionować zaskarżoną regulację lub uznać, że pomimo zarzutu defektu w postaci pominięcia, w istocie nie narusza ona Konstytucji (tak jak uczynił to np. w sprawach K 27/09, K 23/09, SK 16/12 czy SK 49/12). Wydając orzeczenie merytoryczne o zgodności danej normy z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w konsekwencji, że uprawdopodobniony zarzut pominięcia prawodawczego został obalony. W każdym bądź razie decyzja co do formy zakończenia postępowania musi być w takim przypadku poprzedzona oceną merytoryczną. I tak też powinno być w niniejszym postępowaniu

Z powyższych powodów zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego do postanowienia z 14 grudnia 2023 r. SK 46/22. Obawiam się, że zaprezentowany w tym postanowieniu pogląd Trybunału Konstytucyjnego, o ile tylko zyska uznanie innych składów orzekających, może praktycznie uniemożliwić wypełnianie przezeń kontroli legalności prawa we wszystkich przypadkach unormowań częściowych, w których możemy mieć do czynienia z naruszeniem standardów konstytucyjnych.