



\$MIEJSCOWOSC, 10-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7108.11.2025.BW

Pan
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na korespondencję z dnia 6 lutego 2025 r. (wasz znak: DL-II.4190.7.2024) dotyczącą projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania spraw dotyczących zawartych z konsumentami umów kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego (UD184), uprzejmię przedstawiam, co następuje.

W dniu 18 lutego 2025 r. w Biurze RPO odbyło się seminarium eksperckie¹ poświęcone projektowi ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania spraw dotyczących zawartych z konsumentami umów kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego (UD184). W seminarium wzięli udział przedstawiciele konsumentów oraz podmiotów reprezentujących tę grupę obywateli. Celem seminarium było poddanie pod dyskusję proponowanych w ww. projekcie ustawy rozwiązań, w szczególności pod kątem ich zgodności z prawem krajowym, unijnym oraz orzecznictwem TSUE.

¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-seminarium-eksperckie-projekt-ustawa-sprawy-frankowe>

1. Wątpliwości natury konstytucyjnej oraz uwagi ogólne

Na wstępie należy zauważyć, iż ustawa przewiduje wprowadzenie szczególnych rozwiązań dotyczących rozstrzygnięcia spraw konsumentów, którzy zawarli umowy kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego. Odnosi się zatem do wąskiej grupy konsumentów, która korzysta z konstytucyjnego prawa do sądu. Choć celem ustawy jest odciążenie sądów, to osiągnięcie tego skutku nie może nastąpić kosztem praw i wolności omawianej grupy konsumentów.

Zaznaczenia wymaga również, iż zasygnalizowane w tym miejscu kwestie natury konstytucyjnej zostaną rozszerzone przy omawianiu konkretnych jednostek redakcyjnych projektu ustawy.

W myśl art. 76 Konstytucji RP konsument podlega szczególnej ochronie przez władze publiczne. Dyrektywa ta skierowana jest także do władzy ustawodawczej, tworzącej lub zmieniającej prawo dotyczące konsumentów, na której to spoczywa „obowiązek uchwalenia ustaw zapewniających dostateczny zakres ochrony”². Analiza niniejszego projektu pozwala na postawienie zarzutów odnośnie do konstytucyjności przewidzianych rozwiązań.

W celu sprostania zasadom sprawności i szybkości postępowania, by umożliwić rozpoznawanie spraw bez zbędnej zwłoki innych skarżących, przewiduje się wprowadzenie rozwiązań naruszających prawa kredytobiorców frankowych. Proponowane regulacje mogą bowiem prowadzić do naruszenia zasady równości tej grupy konsumentów w dochodzeniu praw przed sądami (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), przez wprowadzenie nowych i odmiennych zasad, m.in. w zakresie możliwości podniesienia zarzutu potrącenia czy ponownego przedsądu. Naruszone może zostać prawo do sądu przyznające każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Władze publiczne zobowiązane są do tego, by zapewnić obywatelom dostęp do sądu, ale nie może to następować przez uszczuplanie praw jednej grupy obywateli. Nadto, jednorazowe wprowadzenie regulacji ograniczających prawo do sądu jednej grupy obywateli rodzi uzasadnione obawy, czy w przyszłości państwo ponownie nie sięgnie do takiej

² L. Garlicki, M. Derlatka [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 76.

epizodycznej ustawy w celu regulowania innego obszaru, kosztem jakiejś grupy społecznej.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi uregulowanie przewidujące możliwość złożenia wniosku o rozliczenie – za zgodą powoda – nieważnej umowy kredytu na etapie postępowania przed sądem drugiej instancji. Regulacja ta pozbawia konsumentów możliwości poddania kontroli odwoławczej zgłoszonego na *de facto* końcowym etapie postępowania wniosku, przez co może pozostawać w sprzeczności z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, statuującego zasadę co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego. Tożsamą uwagę należy odnieść do regulacji umożliwiającej zgłoszenie zarzutu potrącenia aż do zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji lub do wydania wyroku przez sąd drugiej instancji, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym.

Do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) może dojść przez wprowadzenie instytucji ponownego przedsądu w sprawach kasacyjnych.

Nie można również pominąć faktu, iż ustawą epizodyczną dokonuje się zmian kodeksowych (*vide* mediacja i postępowanie pojednawcze). Wprawdzie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz postanowień Konstytucji RP, nie przyznaje się kodeksom szczególnego miejsca w hierarchii źródeł prawa, to jednak „Zasady prawidłowej legislacji wymagają [...], by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymywał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa” (Wyrok TK z 19.09.2008 r., K 5/07 oraz cytowane orzeczenie TK z 18.10.1994 r., K 2/94). W literaturze podnosi się także, że „Rola kodeksów jest jednak wyjątkowa. Polega bowiem nie tylko na wyczerpującym uregulowaniu obszernej dziedziny spraw, ale i na usystematyzowaniu poszczególnych działów prawa, ustaleniu ich przewodnich zasad,

a także stabilizacji stanu prawnego w danej dziedzinie, a w konsekwencji – umocnieniu zaufania i szacunku obywateli do prawa”³.

Zasadniczym pozostaje zatem pytanie, czy pojawienie się niniejszej ustawy epizodycznej jest korzystnym rozwiązaniem dla konsumentów, którzy zawarli umowę kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego.

Po zapoznaniu się z opiniami uczestników seminarium i dokonaniu samodzielnej oceny, pragnę przedstawić szczegółowe uwagi dotyczące niżej wskazanych przepisów.

2. Zakres obowiązywania ustawy (art. 1)

Zgodnie z art. 1 ust. 1 projektu ustawy, „przepisy niniejszej ustawy stosuje się do rozpoznawanych w sądowym postępowaniu cywilnym spraw o roszczenia związane z konsumentem umową kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego (CHF), o ile konsument ten jest stroną postępowania”.

W świetle powyższego, ustawa ma zastosowanie jedynie do zdefiniowanych w art. 1 spraw o roszczenia związane z zawartą z konsumentem umową kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego (CHF). Poza zakresem ustawy pozostają kredyty powiązane z innymi walutami, w tym przede wszystkim z euro, jak również z dolarem amerykańskim oraz jenem japońskim, w których banki stosowały tożsame mechanizmy indeksacji czy denominacji. Tymczasem, prokonsumenckie orzecznictwo TSUE oraz SN obejmuje ogółem umowy denominowane i indeksowane we wszystkich walutach obcych. Umowy kredytowe powiązane z walutami innymi niż frank szwajcarski bazują na tych samych wadliwych wzorcach, zawierają tożsame mechanizmy indeksacji czy denominacji, a jedyną zmienną jest waluta. Z tego punktu widzenia, różnicowanie sytuacji kredytobiorców, w zależności od tego, czy umowa kredytowa jest powiązana z kursem franka, czy z kursami innych walut, wydaje się nie mieć uzasadnienia.

Ponadto, spod zakresu stosowania ustawy wyłączone zostały umowy pożyczek, powiązane z kursem waluty CHF, które również są przedmiotem licznych postępowań sądowych w ramach tzw. „spraw frankowych”. Zauważyć należy, że orzecznictwo w przypadku umów kredytu i pożyczek zawierających mechanizmy przeliczeniowe,

³ M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, Prz.Leg. 2006, nr 1, s. 95-107.

pozostaje co do zasady jednolite. Z powyższych względów, *ratio legis* ustawodawcy w zastosowaniu tego wyłączenia pozostaje niezrozumiałe.

Argumentacja zawarta w uzasadnieniu do projektu ustawy (konieczność wprowadzenia szczególnych uregulowań, które będą sprzyjać szybszemu rozpoznawaniu spraw dotyczących kredytów frankowych i służyć skutecznej ochronie praw konsumentów), wydaje się niewystarczająca i wywołuje wątpliwości co do zgodności ustawy z konstytucyjną zasadą równości. Jakkolwiek wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej należy do ustawodawcy, cel ten musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki winny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Jeśli zatem dokonane w art. 1 ust. 1 projektu ustawy rozróżnienie sytuacji procesowej konsumenta w oparciu o walutę zastosowaną w mechanizmie indeksacji/denominacji, ma się wpisywać w konstytucyjną aksjologię, to musi być dopuszczalne z punktu widzenia art. 32 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, równe traktowanie podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną nakazuje nie tylko zasada równości, lecz także zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), zasada równości zaś dopuszcza różnicowanie podmiotów prawa, jeżeli służy ono realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Do podstawowych elementów tej ostatniej zasady należy przy tym zakaz arbitralnego traktowania jednostek. Odmienne ich potraktowanie musi wobec tego pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji.

3. Wniosek o zabezpieczenie roszczenia (art. 2 oraz art. 20 ust. 2, 3 i 4, art. 21)

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 projektu, „z chwilą doręczenia pozwanemu pozwu wniesionego przez konsumenta, obowiązek spełniania przez konsumenta świadczeń wynikających z umowy kredytu ulega wstrzymaniu z mocy prawa do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Wstrzymanie się przez konsumenta ze spełnianiem świadczeń, o których mowa w ust. 1, nie może być uznane za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy kredytu”.

W mojej ocenie sama idea tego rodzaju uproszczenia postępowania zabezpieczającego jest zdecydowanie słuszna. Pozytywnie ocenić trzeba wprowadzenie możliwości zaprzestania z mocy prawa spłaty dalszych rat kredytu przez konsumenta, który pozwał bank, bez potrzeby wydawania przez sąd jakiegokolwiek orzeczenia. Istotne wątpliwości praktyczne budzi jednak powiązanie

korzystnego dla konsumenta skutku wyłącznie z chwilą doręczenia pozwu pozwanemu bankowi.

Jak wskazali przedstawiciele konsumentów, w praktyce działalności sądów, doręczenie pozwu następuje po kilku, a nawet kilkunastu miesiącach od jego wniesienia. W sądach warszawskich często zdarza się, że na doręczenie pozwu oczekiwać trzeba rok, a czasem nawet dwa lata lub dłużej. Spowodowane jest to niewydolnością administracji sądowej.

W dotychczasowej praktyce, skutek zwolnienia konsumenta z obowiązku dalszego opłacania rat kredytu, osiągnąć był na drodze dołączonego do pozwu wniosku o zabezpieczenie, w następstwie którego sąd z reguły wydawał postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia. Postanowienie o zabezpieczeniu wydawane było znacznie wcześniej niż moment doręczenia pozwu stronie pozwanej. W świetle obecnie obowiązującego art. 737 k.p.c. „wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlega rozpoznaniu bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie tygodnia od dnia jego wpływu do sądu”. W praktyce rzadko dochodzi do tego tak szybko, ale w niektórych sądach funkcjonują specjalne dyżury sędziów do rozpatrywania wniosków o zabezpieczenie, dzięki czemu następuje to w terminie kilku tygodni od wniesienia pozwu.

W efekcie wprowadzenia rozwiązania proponowanego w projekcie, ze względu na niewydolność organizacyjną sądów, sytuacja konsumentów ulegnie znacznemu pogorszeniu. Konsumenti będą musieli oczekiwać na doręczenie pozwu bankowi, nie mogąc jednocześnie skorzystać z żadnych innych środków w celu zawieszenia opłacania rat kredytu. Projekt stanowi bowiem, że wnioski o zabezpieczenie i zażalenia w tym zakresie będą pozostawione bez rozpoznania, a postępowania umorzone (art. 2 ust. 4 oraz art. 20 ust. 3 i 4 projektu). W rezultacie, do czasu doręczenia pozwu bankowi, konsumenci będą musieli nadal spłacać raty kredytu, wynikające z prawdopodobnie nieważnej umowy. Będzie to stan gorszy dla konsumentów niż obecnie dostępne rozwiązania. Tymczasem uzyskanie zwolnienia z płacenia rat przez okres trwania postępowania sądowego jest często sprawą najważniejszą i najpilniejszą dla kredytobiorców, którzy nie są w stanie już dłużej tych rat spłacać.

Wprowadzenie proponowanego rozwiązania prawdopodobnie spowoduje też, że konsumenci i ich pełnomocnicy, będą kierować do sądów liczne wnioski o przyspieszenie doręczenia pozwu lub skargi na brak działań sądu w tym zakresie.

W toku spotkania z przedstawicielami konsumentów pojawiły się wymienione niżej propozycje zmiany projektowanej regulacji w zakresie fazy postępowania sądowego, w której następuje wstrzymanie obowiązku spłaty kredytu przez konsumenta, alternatywne wobec chwili doręczenia pozwu pozwanemu:

- wstrzymanie obowiązku zapłaty rat powinno nastąpić z mocy prawa od chwili przedstawienia bankowi przez konsumenta dowodu doręczenia pozwu konsumenta przeciwko temu bankowi do sądu. Rozwiązanie to zakłada jednocześnie przyjęcie przez konsumenta ryzyka, że w przypadku gdyby pozew został zwrócony, odrzucony lub uznany za oczywiście bezzasadny, konsument byłby zobowiązany uzupełnić brakujące raty kredytu;
- wstrzymanie obowiązku zapłaty rat powinno nastąpić z mocy prawa od chwili wydania przez sąd zarządzenia stwierdzającego, że pozew nie zawiera braków formalnych;
- wstrzymanie obowiązku zapłaty rat powinno nastąpić z mocy prawa od chwili upływu przyjętego w ustawie terminu (np. 1 miesiąca), który byłby przewidziany na rozpatrzenie wniosku o udzielenie zabezpieczenia od chwili jego wniesienia. Gdyby sąd nie rozpoznał w tym czasie wniosku o zabezpieczenie, miałoby miejsce domyślne milczące jego zaakceptowanie w zakresie zawieszenia obowiązku spłacania rat kredytu. Propozycja ta zakłada zatem pozostawienie trybu postępowania zabezpieczeniowego.

Niezależnie od przyjętego ostatecznie momentu wstrzymania obowiązku spłaty kredytu przez konsumenta, w ocenie uczestników seminarium, konieczne jest doprecyzowanie projektowanego rozwiązania w zakresie specyficznej sytuacji klientów banku Getin Noble Bank w upadłości, którego majątkiem zarządza syndyk masy upadłości. W projektowanej ustawie należałoby wyraźnie wskazać, że wstrzymanie z mocy prawa obowiązku spełniania przez konsumenta świadczeń wynikających z umowy kredytu, dotyczy także spraw przeciwko podmiotowi w upadłości, nawet jeżeli roszczenie pieniężne zostało zgłoszone do masy upadłości, a samo postępowanie przed sądem powszechnym zostało zawieszona.

Wątpliwości przedstawicieli konsumentów budzi także sama koncepcja obligatoryjnego udzielania zabezpieczenia z mocy prawa, nawet jeśli dany konsument nie chce skorzystać z niego i preferuje dalszą spłatę rat, niezależnie od przyczyn takiego wyboru. Brak możliwości podjęcia przez konsumenta samodzielnej decyzji, wobec braku mechanizmu zabezpieczającego interes konsumenta na wypadek oddalenia powództwa, może stawiać konsumenta w niekorzystnej sytuacji.

Ponadto, w art. 2 ust. 3 projektu przewidziano, że pozwany bank nie może, z powodu niespełniania świadczeń przez konsumenta po doręczeniu pozwu, zgłosić lub udostępnić informacji o zadłużeniu danego konsumenta biurom informacji gospodarczej i innym wymienionym tam instytucjom. Natomiast w art. 21 przewidziano, że w sytuacjach, gdy informacje takie już wcześniej przekazano, bank ma obowiązek poinformować je w terminie 2 miesięcy od wejścia ustawy w życie lub doręczenia pozwu o wstrzymaniu obowiązku zapłaty rat przez danego konsumenta, a instytucje te mają wprowadzić aktualizację w tym zakresie w terminie 1 miesiąca.

Do rozwiązania tego przedstawiciele konsumentów zgłosili zastrzeżenia. Po pierwsze, nie prowadzi ono do wykreślenia informacji o danym konsumencie z listy danej instytucji, nadal widnieje on w jej rejestrze. Tymczasem celem regulacji powinno być całkowite wykreślenie konsumenta, jeżeli został on bezpodstawnie wpisany. Po drugie, brakuje dodatkowego uprawnienia dla samego konsumenta, aby mógł samodzielnie domagać się wykreślenia informacji o nim bezpośrednio od danej instytucji, po wstrzymaniu jego obowiązku spłacania rat kredytu. Wówczas mógłby samodzielnie sprawę załatwić, bez oczekiwania na działanie banku. Po trzecie, przewidziane w projekcie terminy: 2 miesięcy dla banków i 1 miesiąca dla instytucji wymienionych w art. 2 ust. 3, wydają się nadmiernie wydłużone.

Ponadto, w mojej ocenie, doszło do oczywistej omyłki pisarskiej w treści art. 20 ust. 2 oraz w art. 20 ust. 4 projektu.

W art. 20 ust. 2 przewidziano uregulowanie intertemporalne, zgodnie z którym, „jeżeli w sprawie, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, doręczenie pozwu konsumenta nastąpiło przed dniem jej wejścia w życie, skutki określone w art. 2 ust. 1 i 3 następują z dniem wejścia ustawy w życie”. Tymczasem nie widać żadnych podstaw dla wyłączenia z tego odesłania przepisu art. 2 ust. 2. Odesłanie powinno zatem wskazywać, że chodzi o skutki określone w art. 2 ust. 1 – 3. Takiej treści odesłanie zawarte zostało zresztą w uzasadnieniu projektu.

Natomiast w art. 20 ust. 4 projektu wskazano, że „zażalenie na postanowienie o udzieleniu lub odmowie udzielenia zabezpieczenia w sposób, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, wniesione po dniu wejścia w życie ustawy, pozostawia się w aktach sprawy bez rozpoznania”. Tymczasem ust. 2 tego artykułu nie zawiera żadnego punktu jako osobnej jednostki redakcyjnej, zaś sposoby zabezpieczenia wymienione zostały w ust. 3 pkt 1. Niewątpliwie zatem zawarte w art. 20 ust. 4 odesłanie dotyczące sposobu zabezpieczenia, powinno wskazywać na ust. 3 pkt 1 zamiast ust. 2 pkt 1.

4. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym (art. 3 i art.11)

Regulacje zawarte w art. 3 i art.11 projektu ustawy zakładają możliwość rozpoznania sprawy zarówno przez sąd pierwszej, jak i drugiej instancji na posiedzeniu niejawnym również w przypadku, w którym strona złożyła wniosek o wysłuchanie na rozprawie.

Moim zdaniem wydawanie wyroków na posiedzeniach niejawnych w sprawach „frankowych” bez przesłuchania stron, wywołuje zastrzeżenia co do jego zgodności z zasadą jawności postępowania, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Prawo do sądu przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jawność rozprawy może zostać wyłączona ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny.

Posiedzenia niejawne stanowią najdalej idącą formę ograniczenia, a właściwie wyłączenia jawności – zarówno w jej aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Posiedzenia te odbywają się bowiem bez udziału stron i ich pełnomocników, zaś ewentualny wstęp na nie mają wyłącznie osoby wezwane (art. 152 § 3 k.p.c.). Analiza przepisów procesowych wskazuje, że ten rodzaj posiedzeń sądowych stanowi zasadę w tych rodzajach sądowego postępowania cywilnego, których istota nie obejmuje rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, a więc w postępowaniu egzekucyjnym, zabezpieczającym, upadłościowym oraz restrukturyzacyjnym. Jeżeli zaś chodzi o postępowanie rozpoznawcze, w którym to trybie niewątpliwie rozpoznawane są tzw. „sprawy frankowe”, zasadą jest jawność posiedzeń sądowych (art. 9 § 1 k.p.c., art. 148 § 1 k.p.c.), co stanowi naturalną konsekwencję konstytucyjnego wymogu jawnego rozpatrzenia sprawy. Jawność rozprawy oznacza możliwość zarówno osób zainteresowanych, jak i wszystkich innych do bezpośredniego śledzenia przebiegu „rozpatrywania” sprawy (co nosi nazwę „publiczności” procesu), a także informowania o nim w środkach społecznego przekazu, co obejmuje nie tylko „publiczne” fazy postępowania, lecz także fazy „niepubliczne”. Jawność, oznaczająca wprowadzenie kontroli społecznej nad działalnością sądów, jest istotną gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zachowania przez sądy zarówno prawnych wymogów postępowania, zachowania niezawisłości i bezstronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości. Stąd też normalnie jednostka, angażująca sąd, zainteresowana jest w dostępie do sądu jawnie funkcjonującego, gdzie wiedza o przebiegu i rezultatach

postępowania jest powszechnie dostępna. Jawność rozpatrzenia sprawy oznacza, że konstytucyjnym standardem jest rozpoznawanie sprawy w sposób stwarzający możliwość uczestniczenia publiczności, czyli na posiedzeniach sądowych o charakterze jawnym, na które wstęp mają nie tylko podmioty uczestniczące w postępowaniu, ale także osoby trzecie (zob. m.in. wyroki TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02; z 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04; z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05).

Główną intencją ustawodawcy do wprowadzenia ww. regulacji jest przyśpieszenie postępowań w „sprawach frankowych”. Tym samym ustawodawca zdaje się przyjmować prymat konstytucyjnego prawa obywatela do rozpoznania sprawy przez sąd w rozsądnym terminie nad zasadą jawności postępowań. Tymczasem, w opinii praktyków prawa w większości spraw konieczne jest przesłuchanie powodów, choćby dla ustalenia tego, czy posiadali oni status konsumenta w dacie zawarcia umowy. Ponadto, w przypadku posiedzenia niejawnego pojawia się problem dochowania obowiązku informacyjnego przez sąd, który zgodnie orzecznictwem TSUE zobowiązany jest do przeprowadzenia z urzędu testu abuzywności postanowień umownych oraz poinformowania stron o wynikach przeprowadzonej przez siebie kontroli postanowień umownych i w rezultacie umożliwienia konsumentowi przedstawienia stanowiska w przedmiocie abuzywności postanowień umownych.

Co istotne, rozwiązania te mogą *de facto* przynieść skutek odwrotny od zamierzonego przez ustawodawcę i przyczynić się do wydłużenia postępowań sądowych. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, mimo złożenia w pierwszym piśmie procesowym wniosku o przeprowadzenie rozprawy, może być podstawą do kierowania, w szczególności przez banki, zarzutu nieważności postępowania z art. 379 pkt 5 k.p.c., co w konsekwencji będzie generować kolejne postępowania odwoławcze. Stanowisko to jest uzasadnione, albowiem obecnie przed Sądem Najwyższym zawisłe jest postępowanie uchwałodawcze w sprawie III CZP 4/25, którego przedmiotem jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie prawne sądu powszechnego: „Czy rozpoznanie sprawy przez sąd I instancji na posiedzeniu niejawnym z naruszeniem art. 148¹ § 3 k.p.c. przesądza o pozbawieniu strony możliwości obrony praw w rozumieniu art. 379 pkt 5 k.p.c. bez potrzeby badania czy pomimo takiego naruszenia prawa procesowego strona mogła podejmować czynności w celu obrony swoich praw?”

5. Zarzut potrącenia (art. 4 i art. 22)

Pragnę przedstawić również zastrzeżenia co do regulacji zawartej w art. 4 projektu ustawy, tj. możliwości podniesienia zarzutu potrącenia aż do zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji.

Przedstawiciele konsumentów sygnalizują, że regulacja ta w praktyce może działać na korzyść banków, stosujących klauzule abuzywne, chyba że przepis ten będzie wyraźnie przewidywał, iż odsetki w okresie od wezwania banku do zapłaty do daty złożenia oświadczenia o potrąceniu są należne konsumentowi. Brak doprecyzowania ustawodawcy w tym przedmiocie może stanowić asumpt do wszczynania licznych sporów na tym tle. Jednocześnie rekomendowanym byłoby wprowadzenie ograniczenia terminu na złożenie oświadczenia o potrąceniu przez przedsiębiorcę do sześciu miesięcy od złożenia pozwu. Ma to przede wszystkim na celu wyeliminowanie wątpliwości na rzecz konsumenta, aby rozstrzygnięcie sądu nastąpiło zgodnie z teorią dwóch kondykcji zasadniczo przyjętą w orzecznictwie w tych sprawach.

W projekcie zabrakło również przepisów, które zagwarantują konsumentowi zwrot kosztów procesu, niezależnie od rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie skuteczności złożonego przez bank oświadczenia o potrąceniu.

Ponadto, do mojego Biura napływają głosy, że możliwość zgłaszania przez banki zarzutu potrącenia do końca postępowania drugoinstancyjnego, może przyczynić się *de facto* do wydłużenia postępowań sądowych przez banki. W takiej sytuacji, może okazać się, że sąd przed wydaniem wyroku będzie zmuszony przeprowadzić nowe dowody i ewentualnie wyznaczyć termin kolejnej rozprawy.

Nie można także pominąć okoliczności, iż w projekcie przewidziano możliwość zgłoszenia zarzutu potrącenia aż do zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji lub do wydania wyroku przez sąd drugiej instancji, jeśli sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Takie rozwiązanie pozbawia konsumentów możliwości odwołania do sądu drugiej instancji, gdy zarzut potrącenia zostanie zgłoszony na końcowym etapie postępowania, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiającego zasadę co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Co istotne, zmiana ta jest korzystna dla banków, które straciły możliwość skutecznego podnoszenia takiego zarzutu z uwagi na upływ terminu wynikającego z art. 203 § 2 k.p.c. Wątpliwości te są uzasadnione z uwagi na treść przepisu art. 22 projektu ustawy, który przywraca ten termin również na rzecz tych banków, dla których upłynął on zgodnie z art. 203¹ § 2 k.p.c. przed dniem wejścia w życie ustawy.

6. Wniosek o rozliczenie nieważnej umowy kredytu (art. 7)

W odniesieniu do art. 7 projektu ustawy należy podnieść szereg uwag, bowiem przepis ten wprowadza nową instytucję prawną, dedykowaną sprawom o roszczenia związane z zawartą z konsumentem umową kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego (CHF). Przepis ten przewiduje ostatecznie wydanie orzeczenia o roszczeniach stron umowy na podstawie salda, jednocześnie wskazując na istnienie poszczególnych roszczeń stron na podstawie reguły dwóch kondykcji. Jak wyjaśnia projektodawca, uwzględnienie przy orzekaniu w ww. sprawach reguły dwóch kondykcji, wynika z konkluzji uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2021 r., sygn. akt III CZP 6/21. Jednocześnie zastosowanie rozliczenia saldem po złożeniu wniosku przez stronę pozwaną pozwala na zakończenie całej sprawy, łącznie z wszelkimi rozliczeniami w jednym postępowaniu. Może się wydawać, że jest to kierunek rozwiązania prawnego pożądaný przez uczestników sporów frankowych. Jednakże rozwiązanie to jest obarczone wieloma wątpliwościami przedstawionymi poniżej.

Aktualnie stanowisko banków w sprawach, czy to z powództw wytoczonych przez konsumentów czy też powództw banków o zwrot kapitału, zasadza się na tym, że umowa kredytu jest ważna, dlatego roszczenia o zapłatę konsumenta jest nienależne, jednak na wypadek, gdyby sąd ustalił nieważność umowy, to bankowi należy się zwrot kapitału.

Przenosząc powyższe na projektowaną regulację należy podnieść wątpliwość, czy jest ona w ogóle uzasadniona w kontekście ochrony prawa konsumenta w aspekcie innym, niż potencjalne przyspieszenie postępowań. Już aktualnie powództwa konsumentów w ww. sprawach są co do zasady uwzględniane, w szczególności co do kwestii ustalenia nieważności. Wobec tego może zastanawiać, czy instytucja z art. 7 projektu ustawy, faktycznie zmobilizuje banki do kończenia tych spraw, skoro wciąż stoją na stanowisku, że umowy nie były dotknięte nieważnością.

Wydaje się bowiem, że gdyby strona bankowa chciała doprowadzić w trwających procesach po prostu do „rozliczenia” nieważnej umowy, wówczas korzystałaby z już istniejących instytucji prawa materialnego, jak potrącenie oraz procesowych, jak zarzut potrącenia i powództwo wzajemne.

Z tego względu art. 7 projektu ustawy można postrzegać jako rozwiązanie sankcjonujące obecne stanowisko banków, które będą mogły złożyć wniosek, przypominający powództwo wzajemne, w którym jednak zgłoszone roszczenie nie

będzie wynikało z przyznania, iż jego źródłem jest nieważność umowy, a jedynie z ewentualnego potwierdzenia przez sąd nieważności tej umowy. Omawiany przepis usankcjonuje zatem kontestowane przez stronę konsumencką stanowisko banków, wyrażające się w tym, że mogą one dochodzić zwrotu kapitału wraz z odsetkami, bez jednoczesnego uznania nieważności umowy, a więc z pominięciem kwestii wymagalności własnego roszczenia, która może obiektywnie wynikać wyłącznie z nieważności umowy.

Jak należy rozumieć, intencją projektodawcy jest usprawnienie w procedowaniu w sprawach objętych ustawą, jednak dopuszczając przy tym uznanie za prawnie dopuszczalne stanowiska, nieznajdującego oparcia w przepisach prawa materialnego, co do kwestii wymagalności roszczenia. W tym kontekście art. 7 projektu ustawy budzi zastrzeżenia w świetle ochrony praw konsumentów. Pozwala bowiem przedsiębiorcy działającemu nieuczciwie na uzyskanie ochrony praw majątkowych, przy jednoczesnej odmowie uznania nieuczciwego charakteru swego działania.

Nadto, wobec tego, że wniosek wprowadzony do systemu prawnego w art. 7 projektu ustawy byłby instytucją zupełnie nową, pozornie wyłącznie procesową, ale również wkraczająca w zagadnienia prawa materialnego, w szczególności kwestię wymagalności i przedawnienia roszczenia banku, istnieje znaczne ryzyko, że jej uchwalenie skomplikuje dodatkowo obecny stan „spraw frankowych”.

Przed wszystkim, przepis ten został sformułowany ogólnie. Zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o pozwie (ust. 2), co samo w sobie w praktyce może rodzić problemy interpretacyjne, które normy dotyczące pozwu będzie należało stosować do wniosku. W szczególności powstanie pytanie, w jaki sposób wypełniony będzie wymóg określony w art. 187 § 1 pkt 1¹ k.p.c., a więc oznaczenie daty wymagalności roszczenia w sprawach o zasądzenie roszczenia, skoro wnioskodawca dochodzi należności w swoim przekonaniu niewymagalnej i dopiero ewentualnie wymagalnej w przyszłości.

Istotne z punktu widzenia praw konsumenta byłoby również złożenie odpowiedzi na wniosek – odpowiednika odpowiedzi na pozew. Jednak treść przepisu nie daje pewności interpretacyjnej, czy wszystkie przepisy dotyczące pozwu mają zastosowanie do wniosku, czy np. jedynie te, które dotyczą jego wymogów formalnych.

Ponadto wiele niejasności budzi rola sądu w rozpatrzeniu wniosku, a uregulowana w ust. 2 i 4. Przepis stanowi, że sąd rozliczy w wyroku wzajemne roszczenia stron wynikające z nieważności tej umowy i orzeknie o ich różnicy poprzez jej zasądzenie.

Jak należy rozumieć, etap wyrokowania obejmujący zastosowanie reguły dwóch kondykcji w postaci ustalenia należności stron z powodu nieważności umowy, odbywa się poprzez uwzględnienie powództwa lub wniosku. Z kolei rozliczenie następuje wyłącznie na wniosek, który zgłasza strona pozwana, bowiem oprócz żądania rozliczenia wzajemnych roszczeń stron wynikających z nieważności umowy, musi również zażądać orzeczenia o różnicy przez jej zasądzenie.

Zatem treść przepisu wskazuje, że zasadniczo działania sądu są podejmowane w oparciu o zasadę kontradyktoryjności, ale warto zauważyć, że niektóre są podejmowane z urzędu, co jednak nie zostało wprost wyrażone w ustawie, a tego rodzaju działanie sądu w kontradyktoryjnym procesie powinno jednak w sposób wyraźny, a nie jedynie dorozumiany, wynikać z przepisu. Owo działanie sądu będzie obejmowało ustalenie wysokości należności przysługujących stronom postępowania wraz z odsetkami za opóźnienie, o ile były one objęte żądaniem pozwu lub wniosku. To, że odsetki muszą być zgłoszone w pozwie lub wniosku, wynika jednak już jedynie z uzasadnienia projektu ustawy. Wobec tego, być może należałoby uwzględnić tę zasadę w treści przepisu. Tym bardziej, że przepis następnie stanowi o tym, że z kolei z urzędu, jak należy rozumieć z uzasadnienia, sąd uwzględniając roszczenie odsetkowe, dolicza je do należności głównej, chociażby sama strona tego nie uczyniła. Być może warto w komentowanym przepisie wyraźnie wskazać, które działanie obciąża stronę, a które należy do sądu, skoro dochodzi do przemieszania trybu kontradyktoryjnego z elementami działania przez sąd z urzędu.

Komentowany przepis w zakresie dotyczącym orzekania o rozliczeniach nie precyzuje także, w jaki sposób zostanie rozstrzygnięta kwestia daty, od której należy doliczać odsetki za opóźnienie. W szczególności można zastanawiać się, jaką datę należy przyjąć dla roszczenia kondykcyjnego banku, skoro nie powstał jeszcze stan wymagalności takiego roszczenia. Kolejnym pytaniem, na które omawiany projekt nie udziela odpowiedzi, jest to według jakiego kursu dojdzie do przeliczenia należności strony, jeżeli dochodzona jest należność wyrażona w walucie obcej. Warto być może jednak dookreślić wskazane kwestie w drodze niniejszej ustawy.

Co jednak najważniejsze, konsekwencją stosowania komentowanego przepisu jest możliwość naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Złożenie wniosku stanowi fundamentalną modyfikację postępowania ukształtowanego wcześniej żądaniem powództwa. Można powiedzieć, że wniosek inicjuje zupełnie nowe postępowanie rozstrzygające kolejne żądania nieobjęte pozwem. Jeżeli zaś wniosek zostanie zgłoszony za zgodą powoda, na etapie drugiej instancji, to strony zostaną

pozbawione możliwość złożenia zwykłego środka odwoławczego od orzeczenia wydanego w związku z wnioskiem, a będącego orzeczeniem co do istoty sprawy, kończącym postępowanie w sprawie. W przepisach procedury brak jest bowiem możliwości zaskarżenia apelacją wyroku sądu II instancji, który po raz pierwszy orzeknie o żądaniu, w tym żądaniu głównym stron. Nie można wykluczyć, iż strona, w szczególności konsument, stwierdzi, iż jednak konieczne jest poddanie wyroku kontroli instancyjnej w zakresie rozstrzygnięć dotyczących rozliczenia, a takie uprawnienie zostało w konsekwencji projektowanego uregulowania niejako wyeliminowane w drodze ustawy. Tego rodzaju pominięcie kwestii zaskarżalności orzeczenia sądowego co do istoty sprawy nosi znamiona naruszenia gwarancji wynikających z prawa do sądu oraz zasady dwuinstancyjności postępowania.

W kwestii brzmienia sentencji wyroku wydanego na podstawie art. 7 ust. 4 projektu ustawy powstaje również wątpliwość, jaki będzie przebieg postępowania, w którym wniosek pozwanego nie będzie mógł zostać uwzględniony ani w całości, ani w części. Przepis reguluje jedynie sytuację, w której zarówno powództwo, jak i wniosek chociaż częściowo są uzasadnione. Natomiast poza zakresem regulacji pozostawia sytuację, gdy powództwo jest zasadne, ale wniosek nie. Wobec tego, że wniosek z art. 7 projektu ustawy jest instytucją prawną wyłącznie uregulowaną w projekcie, jego unormowanie musi być całościowe i precyzyjne. Należy rozumieć zatem, że wniosek, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o pozwie, można oddalić, jeżeli jest niezasadny, np. należność banku jest przedawniona. Jednak tego rodzaju orzeczenie nie zostało przewidziane w art. 7 projektu ustawy, jak również trudno dla niego znaleźć podstawę w przepisach procedury. Projektodawca powiązał losy wniosku z postępowaniem, w którym został złożony. Jednak milczy na temat tego, jak powinien orzec sąd, gdy wyłącznie powództwo jest uzasadnione. Z redakcji art. 7 ust. 4 projektu ustawy – a to ze względu na stwierdzenie, że sąd wydaje orzeczenie jedynie, gdy zarówno powództwo, jak i wniosek są przynajmniej w części uzasadnione – nie wynika, jaka jest zatem sytuacja procesowa stron, gdy to jedynie wniosek nie nadaje się do uwzględnienia, a powództwo domaga się rozstrzygnięcia. Czy dochodzi wówczas do wydania dwóch odrębnych wyroków w jednym postępowaniu, z których jeden oddala wniosek a drugi rozstrzyga powództwo?

W kontekście wniosku z art. 7 projektu ustawy, należy także postawić pytanie, czy ze sformułowania zawartego w ust. 1, iż dotyczy on postępowania, w którym powód dochodzi należności wynikających z nieważności umowy kredytu, wynika, że z wniosku będą korzystać wyłącznie pozwane banki. Praktyka obrotu wskazuje bowiem, że nieważność umowy, jako źródło roszczenia wskazują konsumenci, zatem

domniemanym adresatem regulacji są właśnie banki. Jednak należy podnieść wątpliwość, czy taka jest intencja ustawodawcy. Czy przykładowo powództwo o zwrot kapitału, wszakże również odwołujące się do ewentualnej nieważności umowy, nie podlega zakresowi regulacji art. 7 projektu ustawy. Innymi słowy należałoby usunąć wszelkie wątpliwości interpretacyjne co do możliwości stosowania tego przepisu w związku z danym powództwem.

Podsumowując dotychczasowe uwagi należy poddać pod rozagę doregulowanie przepisu art. 7 projektu ustawy. Projektowane rozwiązanie jest bowiem instytucją dedykowaną wyłącznie sporom frankowym, nieznaną dotychczas procedurze cywilnej. Nie jest zatem właściwe stworzenie, tak specyficznego rozwiązania bez obudowania go precyzyjnie określonymi normami proceduralnymi, a w szczególności zapewnienie w jego ramach możliwości skorzystania z zasady dwuinstancyjności postępowania.

Jednocześnie być może należałoby odstąpić od wprowadzenia omawianego przepisu, a podjąć próbę zmodyfikowania przepisów o powództwie wzajemnym, przykładowo przez umożliwienie późniejszego złożenia takiego powództwa na etapie I instancji, tak jak ma być możliwe złożenie wniosku z art. 7 projektu ustawy, ustanawiając przy tym cezurę czasową od wejścia przepisów w życie, dla skorzystania z tego szczególnego rozwiązania. Wydaje się, że tego rodzaju rozwiązanie również mogłoby wpłynąć mobilizująco na banki pozywające konsumentów o zwrot kapitału, bez wprowadzania zupełnie nowego rozwiązania.

Warto również zastanowić się nad przepisem intertemporalnym z art. 20 ust. 1 projektu ustawy, który przewiduje, że art. 7 projektu ustawy stosuje się także do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Norma ta pozwala na jak najwcześniejsze zastosowanie nowych przepisów, w tym przypadku, mających za zadanie usprawnienie procedowania w omawianej kategorii spraw.

Jednak w kontekście art. 7 projektu ustawy przepis intertemporalny niesie pewne ryzyka. Przede wszystkim zastanawia niewzięcie przez projektodawcę pod uwagę aktualnej sytuacji wynikającej z masowego pozywania przez banki konsumentów o zwrot kapitału. Już teraz w sądach wszczęte zostały liczne postępowania, które w pewnym sensie mają przynieść skutek podobny do złożenia ww. wniosku, z tą różnicą, że nie zawierają przecież żądania, aby, w wypadku nieważności umowy kredytu sąd w wyroku rozliczył wzajemne roszczenia stron wynikające z nieważności tej umowy i orzekł o ich różnicy poprzez jej zasądzenie, a jedynie żądanie zasądzenia kwoty kapitału wraz z odsetkami na wypadek nieważności umowy. Projekt natomiast

milczy na temat tego, w jaki sposób art. 7 projektu ustawy wpłynie na tok tych postępowań. Nie wiadomo, czy postępowania te powinny być dalej osobno procedowane, czy rozpoznawane łącznie. W uzasadnieniu projektu ustawy jest mowa o tym, że do wniosku będą miały zastosowanie odpowiednio przepisy o pozwie, w szczególności art. 199 k.p.c. Jednak nie oznacza to, że dotychczasowe powództwa banków o zwrot kapitału są tożsame przedmiotowo z wnioskiem z art. 7 projektu ustawy. Takiej konkluzji nie sposób wywieść chociażby z ustawowo określonej treści żądania wniosku. Zatem można przyjąć, że w sprawach w toku o ustalenie nieważności umowy i zasądzenie wytoczonych przez konsumentów nadal będzie istniała możliwość złożenia wniosku z art. 7 projektu ustawy przez bank, podczas gdy jednocześnie w tym samym czy też innym sądzie, zawisły jest wciąż spór wszczęty przez bank o zwrot kapitału.

Taka sytuacja jest jednak trudna do przyjęcia i czyni nieskutecznymi założenia przyświecające projektodawcom w ramach omawianego projektu ustawy, a wręcz grozi wytworzeniem chaosu prawnego. Bowiem jednej ze stron sporu będą przysługiwały alternatywne środki prawne zmierzające do podobnego rezultatu, z których może korzystać równolegle. Przepisy prawa nie rozstrzygają natomiast ewentualnej kolizji prawnej, do której może dojść w wyniku multiplikowania działań przez banki dochodzące zwrotu kapitału.

Z tego względu należałoby jednak rozważyć odstąpienie od przyjętej zasady intertemporalnej w odniesieniu do art. 7 projektu ustawy, albo przyjęcie takiego rozwiązania, które uniemożliwi jednoczesne pozywanie o zwrot kapitału oraz złożenie wniosku z art. 7 projektu ustawy, również ze skutkiem wobec postępowań już będących w toku.

7. Wykonalność wyroku (art. 9)

Stosownie do treści art. 9 ust. 1 projektu ustawy, wyrok sądu pierwszej instancji zasądający świadczenie pieniężne na rzecz konsumenta staje się wykonalny z chwilą ogłoszenia, a jeżeli został wydany na posiedzeniu niejawnym – z chwilą doręczenia pozwanemu. Należy mieć przy tym na względzie przepis art. 20 ust. 1 projektu ustawy, który przewiduje stosowanie ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie.

W tych okolicznościach powstaje obawa, że w sprawach już zakończonych w pierwszej instancji będą składane masowo wnioski o klauzulę wykonalności dla wyroków wydanych w pierwszej instancji. Innymi słowy, nadawanie rygoru wykonalności

orzeczeniom pierwszej instancji przyniesie odwrotny skutek, ponieważ konsumenci po wyroku masowo będą kierować orzeczenia do egzekucji, a banki będą zmuszone do składania kolejnych pozwów. W efekcie regulacja ta nie przyczyni się do odciążenia sądów. W tym stanie rzeczy, celem wyeliminowania wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, pożądanym jest wprowadzenie wyraźnego uregulowania, że ustawa ta ma zastosowanie także do orzeczeń zapadłych według dotychczasowych przepisów.

Wskazuje się również, że wykonalność wyroków nie przyczyni się do poprawy sytuacji konsumenta, który otrzymane środki na mocy nieprawomocnego wyroku powinien zabezpieczyć na wypadek przegrania ostatecznego sporu celem zminimalizowania ryzyka w tym przedmiocie. Ponadto, rozwiązanie to jest nieprzydatne dla osiągnięcia skutku zniechęcającego banki do rezygnacji z prowadzenia spraw na poziomie apelacji. Wypłata środków zasądzonych przez sąd pierwszej instancji będzie skutkowałą *de facto* tym, że od tej kwoty nie będą biegły odsetki za opóźnienie za czas trwania sprawy w drugiej instancji. To z kolei może stanowić dla banków zachętę do przedłużania postępowań. Obecnie wysokie odsetki za opóźnienie coraz częściej skłaniają banki do rezygnacji ze składania apelacji. Jeśli zniknie ten czynnik, banki mogą powrócić do strategii przedłużania postępowań, a konsumenci przez długi czas nie będą mogli wykreślić hipoteki ustanowionej na rzecz banku na nieruchomości i tym samym nie będą mogli swobodnie nią dysponować.

8. Jednoosobowy skład sądu drugiej instancji (art. 10 i art. 20 ust. 1)

Zgodnie z intencją ustawodawcy, wprowadzenie w art. 10 projektu ustawy jako zasady składu jednoosobowego w drugiej instancji w sprawach kredytów frankowych ma na celu usprawnienie i przyśpieszenie tych postępowań. Doprecyzowanie tego przepisu znajduje się w art. 20 ust. 1 projektu ustawy, zgodnie z którym ma on zastosowanie także do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Jeżeli jednak na podstawie przepisów dotychczasowych wyznaczono do rozpoznania sprawy skład trzech sędziów, sąd rozpoznaje ją w takim składzie.

W mojej ocenie odejście od zasady kolegiального rozpatrywania spraw (przez trzech sędziów) wywołuje wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zasada kolegialności składu orzekającego jest jedną z naczelných zasad wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, zapewnia większe gwarancje niezawisłości i bezstronności członków składu orzekającego. Odejście od zasady kolegialności by zwiększyć sprawność postępowania w sprawach kredytów

frankowych, może powodować daleko idące skutki w zakresie realizacji gwarancji procesowych stron. Naruszenie przepisów o składach skutkuje nieważnością postępowania, która zachodzi, gdy był on sprzeczny z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Przepisy te powinno się zatem interpretować w sposób ścisły, by uniknąć dowolności i tym samym zapewnić jednolitość składów przewidzianych przez ustawodawcę dla danych rodzajów spraw. Współzależność regulacji dotyczących składu sądu orzekającego z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) uzasadnia ograniczenie arbitralności ustawodawcy w kształtowaniu składów orzekających oraz potwierdza konieczność dokonywania ścisłej wykładni przepisów regulujących tę materię. Zgodnie z przyjętym standardem, ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych – w tym prawa do sądu oraz zakresu kolegiałności – musi spełniać wymogi zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto, wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jego adresatom bezpieczeństwo prawne; umożliwiają im decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą.

Wydaje się nieuprawnionym oraz głęboko ingerującym w zasady procesu sądowego i konstytucyjną zasadę równości, różnicowanie sytuacji prawnej konsumentów, do których w sprawach wszczętych po wejściu w życie ustawy zasadą jest ich rozpoznanie przez skład jednoosobowy, podczas gdy w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy sąd rozpoznaje sprawę w składzie trzech sędziów, gdy na podstawie przepisów dotychczasowych taki wyznaczono.

Swoboda ustawodawcy zwykłego w kształtowaniu odpowiednich procedur sądowych nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę ograniczają prawa procesowe strony. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania sądowego i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – to w tego rodzaju wypadkach dochodzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (zob. wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04).

Do podobnych konkluzji doszedł Sąd Najwyższy w uchwale (7) wydanej w dniu 26 kwietnia 2023 r. w sprawie o sygn. III PZP 6/22: „Rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowane na podstawie ustawy o zwalczaniu COVID-19, ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania”.

9. Zwrot opłaty od cofniętego pozwu, apelacji oraz skargi kasacyjnej (art. 15)

W myśl zaproponowanej w art. 15 projektu ustawy regulacji, jeżeli strona cofnie pozew albo środek zaskarżenia w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy, będzie jej przysługiwał zwrot połowy opłaty – chociaż według zasad ogólnych nie przysługiwałby, bo cofnięcie nastąpiło po określonym etapie postępowania. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, obecne ogólne regulacje ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie przewidywały choćby częściowego zwrotu opłaty od cofnięcia pozwu albo środka zaskarżenia.

Mając na względzie powyższe rozwiązanie, sądy będą z urzędu (bez dodatkowych wniosków) zwracać bankom połowę opłaty sądowej, jeśli do cofnięcia pozwu albo środka zaskarżenia dojdzie w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Dla banków oznacza to ogromne oszczędności, bo w przypadku przedsiębiorców opłaty sądowe wynoszą aż 5% wartości przedmiotu sporu albo przedmiotu zaskarżenia. W tym miejscu pojawia się wątpliwość, czy regulacji tej nie sprzeciwia się zasada sprawiedliwości społecznej oraz skutek zniechęcający z art. 6 i art. 7 dyrektywy 93/13, skoro interes ekonomiczny banków stosujących nieuczciwe klauzule umowne byłby zaspokojony na etapie zwrotu opłaty od pozwu albo środka zaskarżenia.

W mojej ocenie rekomendowanym jest zawężenie stosowania zaproponowanego przepisu jedynie do konsumentów.

10. Właściwość miejscowa sądu (art. 16)

Zgodnie z zaproponowanym w art. 16 ust. 1 projektu ustawy rozwiązaniem, powództwo w sprawach o roszczenia związane z zawartą z konsumentem umową kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego (CHF), o ile konsument ten jest stroną postępowania, wytacza się wyłącznie przed sąd, w którego okręgu powód ma miejsce zamieszkania. Jeżeli powód nie ma miejsca zamieszkania w Polsce, powództwo wytacza się według ostatniego miejsca zamieszkania.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że wprowadzenie tego przepisu ma na celu kompleksową regulację postępowania w sprawach frankowych, tj. projekt ustawy zakłada, że unormowanie właściwości sądu w sprawach frankowych z art. 18 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 614) przenosi się do projektowanego art. 16 ustawy. Ponadto, jak wskazano dalej w uzasadnieniu do ustawy, uzupełnienie stanowi zdanie drugie art. 16 ust. 1, które ma na celu usunięcie luki prawnej polegającej na tym, że obowiązujący przepis – przewidujący właściwość wyłączną według miejsca zamieszkania powoda – nie przewiduje obecnie sytuacji, w której powód w dacie wytaczania powództwa nie ma miejsca zamieszkania w Polsce.

W ocenie uczestników seminarium, przepis ten nie reguluje kwestii właściwości miejscowej w sprawach frankowych w sposób kompleksowy. Jego zakresem podmiotowym nie zostali bowiem objęci konsumenci, którzy nigdy nie mieli w Polsce miejsce zamieszkania, a z informacji przekazanych Rzecznikowi przez przedstawicieli konsumentów wynika, że grupa takich konsumentów może być znaczna.

Należy zwrócić uwagę, że łącznik normy z art. 16 ust. 1 projektu ustawy dotyczy wyłącznie miejsca zamieszkania powoda. Jednocześnie z przepisu nie wynika, jak należy rozumieć, miejsce zamieszkania, a w szczególności czy zastosowanie ma znajdować regulacja Kodeksu cywilnego zawarta w art. 25, stosownie do której za miejsce zamieszkania należy uznać miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jeżeli okaże się, że na moment wytoczenia powództwa konsument będący powodem nie przebywa w Polsce z zamiarem stałego pobytu, i nigdy z takim zamiarem nie przebywał w Polsce, to regulacja art. 16 ust. 1 konsekwentnie nie może znaleźć zastosowania. W tej sytuacji pojawia się otwarte pytanie, czy do tej grupy konsumentów, którzy nigdy nie mieli w Polsce miejsca zamieszkania, będą miały zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego o właściwości ogólnej, przemiennej lub umownej.

Ponadto, w kontekście uregulowania właściwości miejscowej sądu, ustawodawca doprowadził do niezrozumiałego zróżnicowania sytuacji powodów ze względu na ich miejsce zamieszkania. Konsumenci mający domicyl w Polsce w okresie obowiązywania art. 16 ust. 1 ustawy mogą wytoczyć powództwo wyłącznie według swojego miejsca zamieszkania, co nie musi być zawsze rozwiązaniem dla nich dogodnym. Tymczasem konsumenci mieszkający poza granicami kraju, którzy nigdy w Polsce nie mieszkali, wobec spowodowanych niedoregulowaniem ustawodawcy wątpliwości interpretacyjnych, mogą zyskać możliwość wytoczenia powództwa według korzystnej

w ich ocenie właściwości ogólnej, przemiennej lub umownej. To może prowadzić do swoistej dyskryminacji powodów mających miejsce zamieszkania w Polsce.

11. Powtórny przedśąd (art. 23)

Stosownie do projektowanego art. 23, w sprawach, „w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przyjęto skargę kasacyjną do rozpoznania, Sąd Najwyższy zmienia postanowienie o przyjęciu do rozpoznania skargi kasacyjnej i odmawia przyjęcia jej do rozpoznania, jeżeli w sprawie nie występuje już zagadnienie prawne lub nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, a zarazem nie zachodzą okoliczności określone w art. 398⁹ § 1 pkt 3 lub 4 Kodeksu postępowania cywilnego”. Przewidziano także, że ww. postanowienia Sąd Najwyższy wydaje na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Nadto, nie stosuje się art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, czyli sąd z urzędu nie zwraca stronie trzech czwartych uiszczonyj opłaty od skargi kasacyjnej nieprzyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że proponowana regulacja znajduje „uzasadnienie w fakcie, że w wielu takich sprawach – już po przyjęciu skarg kasacyjnych – zdezaktualizowały się wskazane w nich zagadnienia prawne oraz rozbieżności w orzecznictwie, czyli określone w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Biorąc pod uwagę publiczny cel skargi kasacyjnej (rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych i ujednolicenie orzecznictwa), nie ma już uzasadnienia do rozpoznawania takich skarg kasacyjnych przez Sąd Najwyższy. W związku z tym proponuje się, by Sąd Najwyższy w ramach powtórnego przedśądu mógł zmienić postanowienie o przyjęciu do rozpoznania skargi kasacyjnej i odmówić przyjęcia jej do rozpoznania, jeżeli w sprawie nie występuje już zagadnienie prawne lub nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. W celu zagwarantowania praw stron, w szczególności kredytobiorców, wprowadzone zostanie zastrzeżenie, że w ramach powtórnego przedśądu nie będzie można odmówić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 398⁹ § 1 pkt 3 lub 4 k.p.c.” (tj. zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, żaden przepis Konstytucji nie ustanawia gwarancji trójinstancyjności postępowania sądowego, prawo do kasacji nie

stanowi zaś koniecznego elementu prawa do sądu. Nie istnieje konstytucyjne „prawo do trzeciej instancji” czy „prawo do kasacji” (zob. wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02). „Przepisy k.p.c. nie muszą zatem zapewniać stronom prawa do rozpatrzenia sprawy przez Sąd Najwyższy, a możliwość odwołania się do trzeciej instancji wykracza poza konstytucyjne minimum” (wyrok TK z 30.05.2007 r., SK 68/06). Stanowisko to znajduje podbudowę w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (skarga nr 52039/99; skarga nr 13990/04), który stwierdził, że Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie gwarantuje prawa do rozpoznania sprawy cywilnej przez trzy instancje sądowe. W odniesieniu do przedsądu Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „ustawodawca, kształtując model przedsądu kasacyjnego, dysponuje dużą swobodą wyboru środków legislacyjnych” (postanowienie TK z 17.12.2009 r., Ts 26/08). „W ramach przedsądu dopuszczalne jest bowiem istnienie mniej rygorystycznych gwarancji procesowych (por. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05)” (wyrok TK z 30.05.2007 r., SK 68/06). Nie oznacza to jednakże, że wprowadzając skargę kasacyjną, ustawodawca zwolniony jest z ujęcia jej przesłanek w zgodzie z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Niedopuszczalne jest więc wprowadzanie regulacji, pozwalających na rozpoznanie środków prawnych arbitralnemu uznaniu sądów czy naruszających konstytucyjną zasadę równości.

Projekt ustawy przewiduje przeprowadzenie powtórnego przedsądu w sprawach frankowych. Nie dokonano przy tym rozróżnienia na skargi wniesione przez konsumentów i przedsiębiorców, wszystkie mają podlegać tym samym zasadom. Tymczasem uczestnicy seminarium słusznie podnosili, że procesy w sprawach frankowych toczyły się niejednokrotnie od wielu lat, zaś w ciągu ostatnich 10 lat kształtowała się jednolita linia orzecznicza, lecz nie oznacza to, że w każdej sprawie konsument uzyskał rozstrzygnięcie zgodne z wykładnią prokonsumencką. W tej sytuacji, dokonanie ponownego przedsądu, gdy skarga kasacyjna została przyjęta do rozpoznania, może doprowadzić do pozbawienia konsumenta sprawiedliwego rozstrzygnięcia, gdyż dopiero Sąd Najwyższy mógł naprawić czy skorygować błędy orzecznicze sądów powszechnych.

Przewidziane rozwiązanie rodzi obawy o naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Tymczasem, wprowadzanie nowych rozwiązań proceduralnych powinno respektować tę zasadę. Konsument w toku sporu sądowego zostaną zaskoczeni nowym rozwiązaniem prawnym, będącym niekorzystnym w niektórych sytuacjach, gdy to konsument wniósł skargę kasacyjną

przyjętą następnie do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Obywatele mają zaś prawo oczekiwać, że racjonalny ustawodawca nie będzie zmieniał w trakcie „reguł gry”, tym bardziej w sytuacji, gdy skutki wprowadzenia zmian mogą okazać się niekorzystne dla słabszej strony procesu.

Trudno również uznać proponowane rozwiązania za zgodne z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Wyłącznie bowiem wobec konsumentów pozostających w sporze sądowym z bankami na tle zawartych umów kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego, ustawodawca wprowadza instytucję ponownego przedsądu. Pogorszenie sytuacji prawnej pewnej grupy podmiotów trudno też uznać za proporcjonalne ze względu na przyspieszenie rozpoznawania spraw innych podmiotów czy odciążenia Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu spraw dotyczących kredytów frankowych. Podczas seminarium podnoszono, że to ustawodawca powinien we własnym zakresie znaleźć instrumenty czy rozwiązania (np. zapewnienie właściwej liczbowo obsady sądów i zaplecza kadrowego pracowników administracyjnych), pozwalające na sprawne rozpoznawanie spraw, lecz nie może to mieć miejsca kosztem jednej grupy obywateli.

W świetle powyżej wyrażanych wątpliwości, wskazujących na pogorszenie sytuacji konsumentów, trudno także uznać za zgodne z zasadą równości rozwiązanie, będące odstępstwem od zasady zwrotu stronie przez sąd z urzędu trzech czwartych uiszczonej opłaty od skargi kasacyjnej nieprzyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, z uzasadnieniem, iż nie dochodzi do pogorszenia jego sytuacji, „ponieważ w razie oddalenia skargi kasacyjnej zwrot opłaty także by nie przysługiwał”. Wątpliwą pozostaje też zachęta, w świetle uzasadnienia projektu, w postaci możliwości odzyskania zwrotu części opłaty, nie czekając na powtórny przedsąd, gdy w ciągu 6 miesięcy od wejścia ustawy w życie strona cofnie skargę kasacyjną (art. 15 ust. 3), w sytuacji niekorzystnego rozstrzygnięcia wobec konsumenta, kwestionowanego właśnie skargą kasacyjną przyjętą już do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

*

Przedstawiając powyższe uwagi, będące wynikiem zorganizowanego w Biurze RPO seminarium eksperckiego, jak również analiz własnych, poddaję pod rozagę Pana Ministra zasadność wprowadzenia projektowanych rozwiązań prawnych ze względu na wyrażone wyżej wątpliwości natury konstytucyjnej. Natomiast w przypadku braku podzielenia niniejszego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, zwracam się z

uprzejmą prośbą o dołożenie wszelkiej staranności przy redagowaniu tych przepisów w celu zapewnienia wysokich standardów ochrony praw konsumentów, którzy zawarli umowy kredytu denominowanego lub indeksowanego do franka szwajcarskiego.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/