



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia w sprawie ustawy
z dnia 24 czerwca 2021 r.
o zmianie ustawy
– Kodeks cywilny, ze
szczególnym uwzględnieniem
konstytucyjności przyjętych
rozwiązań prawnych
oraz potrzeby wprowadzenia
poprawek do ustawy
(druk senacki nr 430)

Opinie
i ekspertyzy

OE-345

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Jagoda Tracz-Drał

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
lipiec 2021

Opinia w sprawie ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjności przyjętych rozwiązań prawnych oraz potrzeby wprowadzenia poprawek do ustawy (druk senacki nr 430)

I. Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740).
3. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Załącznik (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283, z późn. zm.).

II. Definicje i skróty

1. „Opiniujący” – Prof. dr hab. Marek Chmaj z Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Partnerzy Sp.p w Warszawie.
2. „Konstytucja” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
3. „TK” – Trybunał Konstytucyjny.
4. „k.c.” – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740).
5. „Ustawa” – Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (druk senacki nr 430).
6. „ZTP” – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Załącznik (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.).

III. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza prawna ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (druk senacki nr 430), ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjności przyjętych rozwiązań prawnych oraz potrzeby wprowadzenia poprawek do Ustawy.

IV. Analiza prawna

Przedmiotowa Ustawa rozszerza, określone w Kodeksie cywilnym przypadki, w których najbliżsi członkowie rodziny mogą otrzymać zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę doznaną wskutek uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia poszkodowanego. Obecnie obowiązująca regulacja k.c. przewiduje taką możliwość wyłącznie w razie śmierci poszkodowanego wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia.

Nowelizacja ma umożliwić przyznanie zadośćuczynienia również wówczas, gdy poszkodowany żyje, lecz ciężkie i trwałe uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia wywołane czynem niedozwolonym skutkują niemożnością „nawiązania lub kontynuowania więzi rodzinnej” (art. 1 Ustawy). Według art. 2 Ustawy, nowy przepis art. 446² k.c. ma znaleźć zastosowanie również do tego rodzaju zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie Ustawy.

1. Nowelizacja a zasada *lex retro non agit*

Przepis art. 446² k.c. kreuje nową, niespotykaną dotąd w przepisach prawa cywilnego, podstawę roszczenia o zadośćuczynienie. Ma on znaleźć zastosowanie z mocą wsteczną, do zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie Ustawy.

Taka konstrukcja prawna narusza konstytucyjny zakaz retroakcji. Konstytucja zakazuje wstecznego działania prawa, czyli retroakcji.¹ Taka sytuacja ma miejsce, gdy normy prawa nakazują kwalifikować czyny, zdarzenia i stany rzeczy, które miały miejsce w przeszłości, według nowego stanu prawnego, gdy te normy prawne jeszcze nie obowiązywały. Zasada *lex retro non agit* jest fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawa.²

1 Zasada *lex retro non agit*; zob. red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

2 Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 5.

„Retroaktywność prawa może polegać albo na tym, że przepis prawny nakazuje wiązać w przyszłości odmienne skutki prawne z określonym przeszłym faktem prawnym albo na tym, że przepis taki nakazuje wiązać w przyszłości odmienne skutki prawne zarówno z określonym w nim faktem przeszłym, jak i z faktami zaistniałymi w czasie pomiędzy owym faktem przeszłym a nabyciem mocy prawnej przez retroakcyjny przepis.”³

Art. 2 Ustawy – od dnia wejścia w życie Ustawy – nakazuje wiązać odmienne niż dotychczas skutki prawne z czynami niedozwolonymi, do których doszło przed tym dniem. Do dnia wejścia w życie Ustawy, czyny niedozwolone, które wywołały ciężkie i trwałe uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia skutkujące niemożnością nawiązania lub kontynuowania więzi rodzinnej – nie wiązały się bowiem z odpowiedzialnością w postaci zobowiązania do wypłaty odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę na rzecz najbliższych członków rodziny poszkodowanego.

Warto w tym miejscu wskazać, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się zakazaną konstytucyjnie retroaktywność od dozwolonej retrospektywności (retroaktywności pozornej).⁴ „Zakaz stanowienia prawa obowiązującego z mocą wsteczną rozumiany być musi (...) jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych.”⁵

O retrospektywności mówi się wówczas, gdy regulacja odnosi się do stosunków prawnych powstałych w przeszłości, które nadal trwają (i ich treść nie została ostatecznie ukształtowana). Władza ustawodawcza ma względną swobodę kształtowania treści prawa i dostosowywania go do zmian społecznych, stąd zakazanie retrospektywności stanowiłoby nadmierne ograniczenie.⁶

Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że mamy do czynienia z retrospektywnością przepisu, skoro w art. 2 Ustawy mowa o czynach niedozwolonych, do których doszło w przeszłości, a które ukształtowały pewien stan rzeczy trwający w dniu wejścia w życie Ustawy, tj. stan krzywdy najbliższych członków rodziny poszkodowanego opisany w nowym przepisie.

3 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 43.

4 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2004.

5 Wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.

6 Wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK-A 2006, nr 5, poz. 40, s. 405.

Retrospektywności nie należy jednak mylić z retroaktywnością w ramach trwających stosunków prawnych. Z retroakcją mamy do czynienia wówczas, gdy w przeszłości zrealizowały się już wszystkie elementy faktu prawnego.⁷ Przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji i nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie.⁸

Tymczasem, w analizowanym przypadku mamy do czynienia ze stanami rzeczy ukształtowanymi ostatecznie w przeszłości, tj. skutkami czynu niedozwolonego, który wystąpił w przeszłości. W przepisie mowa jest bowiem o zdarzeniach i ich skutkach, które powstały przed dniem wejścia w życie Ustawy. W przeszłości zrealizowały się już zatem wszystkie elementy stanu faktycznego stanowiącego podstawę roszczenia – doszło do czynu niedozwolonego, który wywołał ciężkie i trwałe uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia, skutkujące niemożnością nawiązania lub kontynuowania więzi rodzinnej. Zatem, nie można mówić o dozwolonym retrospektywnym działaniu art. 2 Ustawy.

W sytuacji zaś, gdyby do czynu niedozwolonego doszło w przeszłości, ale jego skutki (np. rozstrój zdrowia) nastąpiłyby po wejściu w życie nowej regulacji – dopiero wówczas powstałoby roszczenie (ziściłyby się jego wszystkie przesłanki), a tym samym art. 2 Ustawy nie miałyby zastosowania.

Wobec powyższego, o ile dopuszcza się retrospektywność, o tyle w analizowanym przypadku, mamy do czynienia z zakazaną retroakcją. Nowa podstawa roszczenia odnosi się bowiem do zdarzeń i ich skutków, które w całości zaistniały w przeszłości, tj. ingeruje w sytuację, która została ukształtowana wówczas, gdy regulacja ta nie obowiązywała i nie można było przypuszczać, że taka regulacja zostanie wprowadzona. Wprowadzenie proponowanej regulacji oznaczałoby nakaz stosowania nowych norm prawnych do tzw. zamkniętego stanu faktycznego, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej

7 T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004, s. 94.

8 Wyrok TK z: 10 lipca 2008 r., sygn. K 33/06, z 18 października 2006 r., P 27/05, OTK-A 2006, nr 9, poz. 124; z 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 4; szerzej opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego pt. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2014.

obowiązujących.⁹ Bezsprzecznie, stanowiłoby to o naruszeniu zasady *lex retro non agit*.

Wspomnieć przy tym należy, iż zakaz retroakcji nie jest absolutny. Dopuszczalne są wyjątki, pod warunkiem jednak, że będą wprowadzone w drodze ustawy i ze szczególnie uzasadnionych względów, np. mając na celu dochowanie zasady sprawiedliwości społecznej.¹⁰ Mowa o wyjątkowych przypadkach, za którymi przemawia inna zasada konstytucyjna.

„Szczególne okoliczności» winny być rozumiane jako (...) sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji.”¹¹ „Czym innym są (...) takie naruszenia zasady, które uznaje się za usprawiedliwione, bo odnoszą się do krótkiego okresu wstecznego obowiązywania prawa i nie powodują negatywnych skutków organizacyjnych i finansowych.”¹²

W uzasadnieniu projektu Ustawy, nie wskazano, jakie szczególne względy uzasadniają przełamanie zasady nieretroakcji. Wspomniano tam, iż za wprowadzeniem mocy wstecznej nowej regulacji przemawia dominująca praktyka orzecnicza oraz zawilość sporów sądowych, a także waga społeczna przedmiotu regulacji – nie wskazano jednak, jaka inna zasada konstytucyjna powinna być silniej chroniona w tym przypadku. Przy formułowaniu tego rodzaju regulacji winno się mieć zaś na uwadze, iż każda ingerencja w ukształtowany stan prawny wymaga wskazania szczegółowego i przekonującego uzasadnienia.

W orzecznictwie Trybunału wskazuje się dodatkowo na wymóg, by problem rozwiązywany przez regulacje wprowadzane z naruszeniem zakazu retroakcji nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz¹³, co mogłoby usprawiedliwiać naruszenie zakazu retroakcji.

Zważyć zatem należy, iż zgodnie z art. 71 Konstytucji, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny; rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Oznacza to, iż na ustawodawcy ciążyą

9 Wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 40.

10 Wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 39; z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 8.

11 Wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.

12 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 43.

13 Wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65; z 23 lipca 2013 r., sygn. P 36/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 81.

szczególne obowiązki w zakresie ochrony wartości, jaką jest rodzina. Ustawodawca powinien przyrzeć się przedmiotowemu problemowi już wcześniej i zapewnić najbliższym członkom rodziny poszkodowanych poczucie bezpieczeństwa prawnego oraz poszanowanie ich praw do naprawienia szkody w razie naruszenia więzi rodzinnych w przypadku dokonania czynu niedozwolonego.

Bezsprzecznie, w omawianym przypadku problem znany był ustawodawcy już wcześniej, co potwierdza bogate orzecznictwo sądów powszechnych, jak też Sądu Najwyższego w tym zakresie (na co wskazano w uzasadnieniu projektu Ustawy). Nie można zatem uznać, by przedmiotowy problem nie mógł być rozwiązany już wcześniej, bez użycia przepisów działających wstecz.

W przypadku analizowanej regulacji, konsekwencje naruszenia zasady *lex retro non agit* byłyby drastyczne w skutkach pod względem organizacyjnym i finansowym. Nowelizacja będzie obciążać finansowo, zarówno same zakłady ubezpieczeń, jak też samych ubezpieczonych. Nie ulega wątpliwości, iż w ciągu ostatnich 20 lat przed wejściem w życie Ustawy – bo taki jest najdłuższy termin przedawnienia dla niektórych czynów niedozwolonych – doszło do wielu przypadków kreujących stan rzeczy, o jakim mowa w analizowanym przepisie. Umożliwienie zgłaszania roszczeń po wielu latach od wystąpienia zdarzenia oraz niewyobrażalna liczba uprawnionych do zgłoszenia tych roszczeń – to czynniki, które niezwykle mocno obciążą zarówno sądy (proceduralnie), jak też zakłady ubezpieczeń (organizacyjnie i finansowo) lub też samych zobowiązanych (finansowo).

Przepis art. 2 Ustawy jest zatem środkiem nieproporcjonalnym do osiągnięcia zamierzonego celu (przyznania roszczeń w przypadku deliktów, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy), bowiem nadmiernie ingeruje w ukształtowaną sytuację prawną adresatów tej regulacji, ponadto środek do osiągnięcia tego celu nie jest w tej sytuacji środkiem koniecznym, niezbędnym (istnieją inne możliwości zadośćuczynienia krzywdzie najbliższych członków rodzin poszkodowanych w przeszłości), zaś prawodawca wiedział o przedmiotowym problemie prawnym i mógł zabezpieczyć interesy pokrzywdzonych już wcześniej, z poszanowaniem zasad konstytucyjnych oraz interesów innych adresatów tej regulacji.

Konkludując, regulacja art. 2 Ustawy jest niezgodna z Konstytucją. Naruszenie zakazu retroakcji (art. 2 Konstytucji) nie znajduje konstytucyjnego usprawiedliwienia, zaś proponowany środek do osiągnięcia założonego celu jest nieproporcjonalny i nie spełnia warunku niezbędności.

2. Zasada zaufania do państwa i prawa

Analizowana regulacja jest również niezgodna z inną zasadą, wyprowadzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jaką jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

Konstytucja gwarantuje pewność prawa, czyli zespół takich cech, które zapewniając jednostkom bezpieczeństwo prawne, umożliwiają im decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwa oraz konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć.

Jednostka ma prawo oczekiwać, że prawodawca nie zmieni prawa w sposób nagły i arbitralny oraz, że nie zaskoczy jej wprowadzeniem nowych regulacji ze szkodą dla jednostki w odniesieniu do wydarzeń mających miejsce w przeszłości, kiedy regulacje te nie obowiązywały (zasada *lex retro non agit*).

Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać, przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego, jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa.

Jak już wcześniej wskazano, przedmiotowa nowelizacja jest niezgodna z zasadą *lex retro non agit* – i w tym zakresie jest sprzeczna również z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa. W tym kontekście należy wyjaśnić, iż wprowadzony w Konstytucji zakaz retroakcji wywodzi się z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Obie wskazane zasady gwarantowane są w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wskazane zasady mają zapewnić jednostce poczucie bezpieczeństwa prawnego. Jednostka powinna mieć bowiem możliwość ułożenia swoich spraw w zaufaniu, że nie narazi się na negatywne skutki prawne swojego działania, których nie mogła wcześniej przewidzieć.

W odniesieniu do nowego art. 446² k.c., należy wskazać, iż jednostka nie mogła wcześniej przewidzieć projektowanych konsekwencji

dokonania czynu niedozwolonego, skoro w przepisach prawa uregulowany był tylko jeden przypadek możliwości przyznania zadośćuczynienia za doznaną krzywdę najbliższym członkom rodziny poszkodowanego. Rozszerzenie zakresu odpowiedzialności jednostki za czyn niedozwolony z mocą wsteczną zachwieje poczuciem bezpieczeństwa prawnego obywateli i jako takie będzie sprzeczne z Konstytucją.

Należy podkreślić, iż działania organów ustawodawczych muszą zapewniać wszystkim podmiotom (zarówno osobom fizycznym i prawnym) bezwzględną pewność i stabilność przyjętych regulacji prawnych w stosunku do czynności podjętych w okresie ich obowiązywania. W przypadku przedmiotowej regulacji – brak jest takiego zapewnienia.

Nadto, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga od prawodawcy, między innymi, ustanowienia dla wprowadzanych przepisów właściwego okresu spoczywania ustawy (odpowiedniej *vacatio legis*) i uchwalenia stosownych przepisów przejściowych. „Na ustawodawcy ciąży (...) obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku.”¹⁴

Zakłady ubezpieczeń miały dotąd prawo sądzić, że zgromadzone przez nie rezerwy będą przeznaczane na kompensację roszczeń ubezpieczonych, wynikających z przepisów prawa obowiązujących w momencie zawarcia umowy ubezpieczenia. Wprowadzenie art. 2 Ustawy grozi powstaniem obowiązku finansowania przez zakłady ubezpieczeń nowego rodzaju świadczeń, które wcześniej nie były przewidziane i uwzględnione w składkach i planie finansowym. Należy przy tym wskazać, iż dochowanie zasady zaufania do państwa i prawa „ma (...) szczególne znaczenie w działalności gospodarczej, gdyż podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat”.¹⁵

Podobnie rzecz się ma, jeśli chodzi o zobowiązanych sprawców, którzy nie byli ubezpieczeni w zakresie odpowiedzialności za czyn niedozwolony, którego dokonali. Należy mieć na względzie, iż najczęściej są to osoby fizyczne, które niekiedy mają ograniczone środki w budżecie gospodarstwa domowego i ustalone możliwości zarobkowania. Zobowiązanymi mogą też być osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego (np. jako odpowiedzialne za stan infrastruktury drogowej), czy nawet

14 Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK w 1993, cz. I, s. 71-72; wyrok z 25 listopada 1997 r., jw., s. 448-449.

15 Wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.

Skarb Państwa, w tym podmioty, które nie były ubezpieczone w zakresie odpowiedzialności cywilnej lub ich ubezpieczenie obejmowało niską sumę gwarancyjną itp. Zadośćuczynienie nowemu roszczeniu może w skrajnych wypadkach okazać się niezwykle trudne lub niemożliwe. W ten sposób nowe unormowanie „zaskoczy” adresatów, a tym samym naruszy ich zaufanie do państwa i prawa.

Tym samym, adresaci nowej regulacji, nie będą mieli szans na dostosowanie się do zmienionego stanu prawnego i podjęcie jakichkolwiek decyzji co do postępowania, by ochronić swoje interesy. Adresaci ci nie będą mieli już bowiem wpływu na przeszłość, na delikt, który został dokonany i wiązał się z powstaniem roszczeń, o których mowa w projektowanym art. 446² k.c. lub ograniczenie jego skutków, a niekiedy nie będą mieli możliwości zadośćuczynienia tym roszczeniom.

Projektowana nowelizacja wpłynie kształtująco na ustabilizowaną pod rządami dotychczas obowiązującego prawa sytuację osób uprawnionych i zobowiązanych z tytułu deliktu, tak najbliższych członków rodziny poszkodowanego, jak też zobowiązanego do naprawienia szkody (m.in. sprawcy, osobę odpowiedzialną za sprawcę itd.) oraz ewentualnie zakładu ubezpieczeń, jeżeli jest zobowiązany do wypłaty świadczenia z tego tytułu.

W czasie dokonania czynu niedozwolonego, żadna z tych osób nie miała podstaw by sądzić, że odpowiedzialność za delikt rozciągnie się w przyszłości również na krzywdę osób najbliższych poszkodowanego, w sytuacji gdy nie doszło do jego śmierci. Osoby te miały prawo przewidywać, że odpowiedzialność za czyn obejmie tylko takie roszczenia, jakie były przewidziane wówczas przez prawo. Również zakłady ubezpieczeń kalkulując składki, działały w zaufaniu do prawodawcy, że ich odpowiedzialność z tytułu ubezpieczenia będzie obejmowała tylko określone ryzyka, więc organizowały swoją działalność biorąc pod uwagę obowiązujący stan prawny. Zakłady ubezpieczeń ponosiły koszty swojej działalności, w tym koszty udzielania ochrony ubezpieczeniowej, kalkulując zasadność podejmowania lub rezygnacji z pewnych działań w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Zakłady ubezpieczeń nie wkalkulowały wówczas w koszty swojej działalności możliwości wprowadzenia w życie przepisów w projektowanym brzmieniu. Tym samym, wejście w życie przewidzianych przepisów nie pozwoli zakładom ubezpieczeń dostosować prowadzonej działalności do nowego stanu prawnego, skoro nowy przepis art. 446² k.c. dotyczy wypadków z przeszłości i niemożliwych do przewidzenia roszczeń.

Mając to na uwadze, nawet wprowadzenie wydłużonego *vacatio legis* nie zabezpieczy interesów adresatów nowej regulacji przed

niekorzystnymi konsekwencjami finansowymi, organizacyjnymi itd. Nowa podstawa roszczeń, jaką tworzy art. 446² k.c., przewiduje obowiązek naprawienia szkody poprzez zapłatę świadczenia, którego wysokość zostanie dopiero ustalona przez sąd, stąd nie jest możliwe z góry określenie rozmiaru nowego obowiązku i przygotowanie się do jego spełnienia.

Mając to na względzie, wejście w życie Ustawy naruszy zasadę ochrony zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

3. Zasada przyzwoitej legislacji

Ustawa budzi również wątpliwości z punktu widzenia zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Przyzwoita legislacja jest nieodłącznym elementem funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Konstytucyjna zasada przyzwoitej legislacji ma na celu takie ukształtowanie procesu legislacyjnego, aby tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów, jednocześnie realizując założenia ustawodawcy.

Z zasady przyzwoitej legislacji wywodzi się zasada dostatecznej określoności prawa. Zasada ta nakazuje tak formułować przepisy prawa, by ich interpretacja nie nasuwała wątpliwości, pozwalając na ustalenie jednoznacznej treści praw i obowiązków nałożonych na adresatów norm. Stanowione przez ustawodawcę przepisy nie powinny powodować rozbieżności w procesie stosowania prawa. Oznacza to, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego.

Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.¹⁶ W tym zakresie istotne jest dochowanie zasad wynikających z techniki prawodawczej (ZTP).

Co prawda, zasady techniki prawodawczej bezpośrednio nie mogą stanowić podstawy kontroli konstytucyjności prawa, na co zwrócił uwagę TK w swoim wyroku¹⁷. Niemniej jednak, „niewątpliwie zasady techniki prawodawczej należy traktować jako prakseologiczny kanon,

16 Wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK Seria A rok 2002, Nr 7, poz. 90, zob. też wydane w pełnym składzie wyroki TK z: 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 oraz z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3A/2002, poz. 33.

17 Wyrok z 16 grudnia 2006 r., sygn. Kp 5/08, Monitor Polski rok 2009, Nr 81, poz. 1040, str. 3702.

który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”.¹⁸

Zgodnie z § 6 ZTP, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich normy wyrażały intencje prawodawcy. W szczególności, zgodnie z § 146 ZTP, w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Nowe roszczenia z art. 446² k.c. mają przysługiwać „najbliższym członkom rodziny” poszkodowanego. Kodeks cywilny posługuje się tym pojęciem na gruncie regulacji dotyczącej odpowiedzialności za czyny niedozwolone, w szczególności pojęcia te zostały użyte w art. 446 § 3 i § 4 k.c., stanowiącym podstawę roszczeń tych osób o odszkodowanie i zadośćuczynienie pieniężne z tytułu śmierci poszkodowanego.

Jakkolwiek pojęcie „najbliższych członków rodziny” nie jest precyzyjne, to jednak istnieje bogate orzecznictwo, które pozwala na interpretację poszczególnych przypadków, w tym sytuacji wątpliwych, w których np. pomiędzy pokrzywdzonym a uprawnionym członkiem rodziny istnieją więzi pokrewieństwa, ale brak „bliskości”, istnienia więzi emocjonalnych, bowiem więzi rodzinne zostały zaburzone (np. rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej wskutek znęcania się na dzieckiem). Zatem, użycie tego pojęcia na gruncie nowego art. 446² k.c., pozwoli na zachowanie jednolitości interpretacyjnej na gruncie ogólnej regulacji dotyczącej naprawienia szkody z tytułu deliktów.

Niemniej, z uwagi na możliwe rozbieżności interpretacyjne w zakresie znaczenia pojęcia „najbliżsi członkowie rodziny” wskazane byłoby doprecyzowanie tego pojęcia na gruncie całej regulacji, np. poprzez wprowadzenie definicji zakresowej. Istotne byłoby również doprecyzowanie, iż za najbliższego członka rodziny nie uważa się małżonka, jeżeli złożony został pozew o rozwód albo o separację.

Nadto, niewłaściwe jest posługiwanie się na gruncie nowego przepisu innymi nieprecyzyjnymi pojęciami, jak „ciężkie i trwałe uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia skutkujące niemożnością nawiązania lub kontynuowania więzi rodzinnej”. Mogą one wzbudzać liczne wątpliwości interpretacyjne, a przez to umożliwić wykorzystanie nowej

¹⁸ Wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51.

regulacji niezgodnie z celem Ustawy. W tym kontekście przywołuje się przykład trwałej (ciągłej) śpiączki pourazowej, w czasie której dochodzi jednak do wybudzenia się osoby poszkodowanej i powrotu do normalnego funkcjonowania.

Jak zaś wynika z uzasadnienia Ustawy, nowe roszczenie ma dotyczyć wyłącznie sytuacji podobnej do śmierci osoby bliskiej, zatem umożliwienie zgłaszania roszczeń pomimo powrotu do zdrowia osoby poszkodowanej nie odpowiada celom Ustawy. Mowa bowiem o stanach nieodwracalnych, stąd słuszne byłoby zastąpienie w przepisie pojęcia „trwałe” uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia – pojęciem „nieodwracalne”.

Podobnie rzecz się ma w przypadku przesłanki „niemożności nawiązania” więzi rodzinnej. Jakkolwiek, samo to pojęcie jest precyzyjne, to jednak dookreślenia wymagałyby warunki, w których dochodzi do niemożności nawiązania więzi rodzinnej, skutkującej powstaniem roszczenia. Może się bowiem zdarzyć sytuacja, iż wiele lat po dokonaniu czynu niedozwolonego, narodzi się lub „odnajdzie” członek rodziny poszkodowanego pozostającego w śpiączce, który będzie chciał nawiązać relacje z poszkodowanym (o które wcześniej zabiegał lub je zerwał), w skrajnych sytuacjach wykorzystując przedmiotowy przepis do wyłudzenia zadośćuczynienia.

Tym samym, biorąc pod uwagę cele regulacji, przyznanie roszczenia o zadośćuczynienie, w razie „niemożności nawiązania” relacji z poszkodowanym, nie jest słuszne. Przesłanka ta może być bowiem wykorzystywana w sytuacjach prób nawiązania kontaktu z poszkodowanym przez osoby, których nie łączyła dotąd bliskość lub jakakolwiek więź emocjonalna, a takie powody nie zasługują na ochronę, zgodnie z celem Projektu. Nie można bowiem mówić o cierpieniu, krzywdzie osoby niezwiązanej emocjonalnie z poszkodowanym. Zasadne jest zatem zastąpienie przesłanki „niemożności nawiązania więzi rodzinnej” przesłanką „zerwania więzi rodzinnej”.

Wprowadzenie jednolitej przesłanki „zerwania więzi rodzinnej” i zastąpienie nią także przesłanki „niemożności kontynuowania więzi rodzinnej” pomoże doprecyzować hipotezę przepisu. „Niemożność kontynuowania więzi” może bowiem dotyczyć przypadków, w których modyfikacji ulega tylko jakiś element dotychczasowego kształtu więzi, lecz może być ona kontynuowana na innych zasadach (np. po wypadku sparaliżowany mąż nie może wykonywać żadnych obowiązków w rodzinie, lecz jest przytomny i nawiązuje kontakt), a zatem nie dochodzi do sytuacji, w której osoba najbliższa poniosłaby taką krzywdę, o jakiej mowa w uzasadnieniu Ustawy.

Celem Ustawy, jak już wskazano, jest objęcie ochroną tylko takich przypadków, które są podobne w skutkach do śmierci osoby bliskiej. Jak wskazano w treści uzasadnienia do Ustawy: „Przedmiotem regulacji są przypadki trwałego stanu śpiączki pourazowej lub stanów wegetatywnych oraz stanów związanych z uszkodzeniem mózgu albo innych przypadków poważnego i nieodwracalnego rozstroju zdrowia, skutkującego zerwaniem więzi rodzinnej z poszkodowanym.” (str. 3 uzasadnienia projektu Ustawy).

W uzasadnieniu projektu Ustawy powołuje się przypadki zerwania więzi rodzinnej: „O zerwaniu więzi rodzinnej można mówić jedynie w okolicznościach wyjątkowych, w których doszło nie do zaburzenia, zakłócenia lub pogorszenia więzi, lecz do faktycznej niemożliwości nawiązania lub utrzymywania kontaktu właściwego dla danego rodzaju stosunków – w szczególności więzi łączącej dzieci i rodziców – z powodu ciężkiego i głębokiego stanu upośledzenia funkcji życiowych.” Tym samym, tylko „zerwanie więzi rodzinnej” powinno stanowić przesłankę nabycia roszczenia.

Projekt nie odpowiada zasadzie przyzwoitej legislacji również z innych względów. Należy podkreślić, iż zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 5 ZTP, podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Nadto, jak stanowi § 12 ZTP, uzasadnienie projektu ustawy winno spełniać wymagania określone m.in. w regulaminie Sejmu. Z kolei, zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 4 i 5 Regulaminu Sejmu, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne oraz wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu projektu Ustawy wskazano zaś, że zmiana k.c. nie spowoduje skutków gospodarczych i finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej, już na pierwszy rzut oka, kwestia ta wydaje się być nieprawidłowo ustalona, a przez to niezgodna z ww. przepisami ZTP, skoro jak już wskazano, zobowiązanymi do zadośćuczynienia nowym roszczeniom mogą być jednostki samorządu terytorialnego lub nawet Skarb Państwa, co z pewnością finansowo obciąży te podmioty.

Należy również zauważyć, iż projektowana regulacja jest niepełna, co nie odpowiada technice prawodawczej określonej w § 2 ZTP. Zgodnie z tym przepisem, ustawa powinna wyczerpująco regulować daną

dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Istotnym, aczkolwiek pominiętym przez projektodawcę fragmentem dziedziny (jaką w tym wypadku jest nowe roszczenie o zadośćuczynienie), jest kwestia określenia procedury pozaprocesowej (najlepiej w przepisach wykonawczych do k.c. – co do których nowelizacja winna zawierać delegację ustawową), w ramach której obiektywnie ustali się stan zdrowia pokrzywdzonego, a w tym wypadku zaistnienie przesłanek, jakimi są ciężkie i trwałe uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia skutkujące niemożnością nawiązania lub kontynuowania więzi rodzinnej. W procesie cywilnym kwestię tę bada biegły powołany przez sąd, brak zaś organu, który powoła biegłego lub zbada tę kwestię na etapie przedprocesowym. Jest to szczególnie istotne w przypadku analizy roszczeń i wypłaty świadczeń przez zakłady ubezpieczeń, zwłaszcza w sytuacji, gdy do ustalenia zaistnienia ww. przesłanek nie wystarczy zapoznanie się z rozpoznaniem, diagnozą wynikającą z dokumentacji medycznej. Zatem, zasadne byłoby uregulowanie stosownej procedury i podmiotu uprawnionego do ustalenia ww. kwestii, np. w sposób podobny do regulacji dotyczącej stwierdzenia śmierci osoby.¹⁹

Co więcej, nową regulację należy ocenić jako niepełną, również dlatego, że nie normuje kolizji roszczeń, jakimi są roszczenia o zadośćuczynienie w przypadku śmierci poszkodowanego oraz roszczenia z art. 446² k.c. Możliwe są bowiem przypadki ciężkiego i trwałego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, w następstwie których dojdzie do zgonu poszkodowanego. Nie powinno wszak ulegać wątpliwości, iż jeśli uprawnieni otrzymają zadośćuczynienie z art. 446² k.c., wówczas przyznanie im roszczenia o zadośćuczynienie z tytułu śmierci poszkodowanego będzie niezasadne.

Z powyższych względów, nowelizacja k.c. w analizowanym brzmieniu narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji. Sformułowanie nowego przepisu nie pozwala na jednolitą interpretację przesłanek przyznania roszczenia i umożliwia wykorzystywanie nowej regulacji w celach niezgodnych z założeniami Ustawy.

19 Art. 43a ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 790, z późn. zm.

V. Konkluzje

- 1. Ustawa budzi wątpliwości konstytucyjne (art. 2 Konstytucji).**
- 2. Pojęcia: „niemożności nawiązania lub kontynuowania więzi rodzinnej” oraz „najbliższych członków rodziny poszkodowanego” wymagają doprecyzowania.**
- 3. Nowa regulacja k.c. pozwala na zbyt dużą swobodę interpretacyjną, a w konsekwencji nie prowadzi do osiągnięcia założonych celów. Narusza to zasadę przyzwoitej legislacji.**
- 4. Intertemporalny przepis art. 2 Ustawy narusza konstytucyjny zakaz retroakcji oraz zasadę ochrony zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa.**