



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 grudnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania
cywilnego oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 587)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wprowadza do ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r – Kodeks cywilny rozwiązanie, zgodnie z którym złożenie wniosku o zawiązanie do próby ugodowej lub wszczęcie postępowania mediacyjnego, prowadzonego bez zaangażowania sądu, będzie skutkowało zawieszeniem biegu przedawnienia na czas trwania postępowania pojednawczego bądź mediacyjnego, a nie jak obecnie przerwaniem biegu terminu przedawnienia (art. 1 pkt 1–3).

Celem zmiany jest wyeliminowanie praktyki składania kolejnych wniosków o zawiązanie do próby ugodowej czy wniosków o mediację, jedynie w celu przerwania biegu przedawnienia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, że zawiązanie do próby ugodowej powoduje przerwanie biegu okresu przedawnienia¹, nawet jeśli w jego wyniku ugoda ostatecznie nie została zawarta. Zdaniem Sądu Najwyższego powtórne zawiązanie do próby ugodowej w tej samej sprawie powinno podlegać szczególnej weryfikacji, w celu ustalenia czy dokonane jest przez wierzyciela z rzeczywistym zamiarem zawarcia ugody, czy jedynie w celu przerwania biegu przedawnienia, brak jest jednak podstaw do dokonywania generalizacji i przyjmowania założenia, że powtórne zawiązanie

¹ Wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2009 r., II CSK 259/09; z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 30/10; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 175/11; z dnia 15 listopada 2012 r., V CSK 515/11, postanowienie SN z dnia 17 czerwca 2014 r. V CSK 586/13,

do próby ugodowej w tej samej sprawie zawsze dokonywane jest nie w celu zawarcia ugody i zakończenia sporu, ale jedynie aby doprowadzić do przerwania biegu przedawnienia.² Pogląd ten akceptowany jest także w doktrynie.³

Opiniowana ustawa uchyla art. 159 k.c., w myśl którego „Przepisów o obowiązku zachowania formy aktu notarialnego nie stosuje się w wypadku, gdy grunty wniesione jako wkład do rolniczej spółdzielni produkcyjnej mają stać się współwłasnością dotychczasowych właścicieli”. W ocenie projektodawców z uwagi na nikłe znaczenie praktyczne przepisu, „dalsze utrzymywanie wyjątku od zasady określonej w art. 158 Kodeksu cywilnego w zakresie formy czynności prawnej jest niecelowe”. Zmiana ta powinna przyczynić się do zagwarantowania pewności obrotu nieruchomościami, który będzie odbywał się z zachowaniem formy aktu notarialnego (art. 1 pkt 4).

Nowelizacja ustawy modyfikuje instytucję wyzysku unormowaną w art. 388 k.c. Przesłanki wyzysku w postaci „przymusowego położenia, niedoświetła, niedoświadczania” rozszerza się o dodatkową przesłankę „braku dostatecznego rozeznania” (art. 1 pkt 5 lit. a).

Proponuje się przyznanie stronie pokrzywdzonej prawa wyboru, tj. żądania zmniejszenia swojego świadczenia lub zwiększenia świadczenia drugiej strony, bądź unieważnienia umowy – w świetle obowiązujących przepisów pokrzywdzony może żądać unieważnienia umowy wyłącznie wówczas, gdy „zmniejszenie swojego świadczenia lub zwiększenie świadczenia drugiej strony” byłoby nadmiernie utrudnione

Proponuje się wzmocnienie pozycji pokrzywdzonego poprzez wprowadzenie domniemania, zgodnie z którym jeżeli wartość świadczenia jednej ze stron przewyższa co najmniej dwukrotnie wartość świadczenia drugiej strony, domniemywa się, że przewyższa je w stopniu rażącym (art. 1 pkt 5 lit. b).

Ustawa wprowadza wydłużenie terminu do skorzystania z uprawnień wynikających z uwagi na zawarcie umowy w warunkach wyzysku z dwóch do trzech lat, a jeżeli stroną umowy jest konsument do sześciu lat (art. 1 pkt 5 lit. c).

Ustawa modyfikuje zasady solidarnej odpowiedzialności za zapłatę czynszu i innych opłat osób pełnoletnich, które stale zamieszkują z najemcą (art. 1 pkt 6). Zgodnie z założeniami ustawy pełnoletni zstępni pozostający na utrzymaniu najemcy, którzy nie są

² Wyrok SN z dnia 19 lutego 2016 r., V CSK 365/15, wyrok SN z dnia 28 stycznia 2016 r., III CSK 50/15.

³ M. Mataczyński, M. Saczywko, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2018, s 1076 – 1077.

w stanie utrzymać się samodzielnie, są zwolnione z odpowiedzialności solidarnej, o której mowa w art. 688¹ § 1 k.c. Rozwiązanie do koresponduje z art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w myśl którego z solidarnej odpowiedzialności są zwolnieni pełnoletni zstępni pozostający na utrzymaniu osoby, której to prawo przysługuje.

Nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania cywilnego ma na celu zmianę skutku w przypadku wytoczenia powództwa o roszczenie (skutku przewidzianego dla czasu trwania mediacji), które było objęte wnioskiem o przeprowadzenie mediacji oraz jego rozszerzenie na wszystkie przypadki określone w art. 183⁶ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego (art. 2).

Zmiana ustawy o Państwowym Ratownictwie medycznym zawarta w art. 3 ma na celu obniżenie wymagań co do doświadczenia zawodowego dla kierownika dyspozytorni, zastępcy kierownika dyspozytorni, dyspozytora medycznego i głównego dyspozytora medycznego oraz wymagań co do wykształcenia dla ratownika medycznego i pielęgniarki medycznej na stanowisko wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego.

Zmiana ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych ma na celu dostosowanie terminów zawartych w art. 15ea dotyczącym wniosku o finansowanie zobowiązań wynikających z kwot wypłaconych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych świadczeniodawcy realizującemu umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, z uwagi na to, że ustawa w tym zakresie wejdzie w życie w dniu 9 grudnia 2021 r. natomiast zgodnie z obowiązującym brzmieniem przepisu wniosek o finansowanie zobowiązań świadczeniodawca składa do Narodowego Funduszu Zdrowia w terminie do dnia 30 listopada 2021 r.

Nowelizacja ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw prowadzi do zmiany przepisów przejściowych w celu opóźnienia stosowania nowych przepisów ustawy dotyczących staży podyplomowych, unieważnienia egzaminów, kwalifikacji na wolne miejsca specjalizacyjne oraz odbywania szkolenia specjalizacyjnego. Zgodnie ze znowelizowanym art. 20 ustawy do Państwowego Egzaminu Modułowego będzie mógł przystąpić lekarz, który zakwalifikował się na szkolenie specjalizacyjne w wyniku postępowania kwalifikacyjnego rozpoczętego

w dniu 1 października 2022 r. Zmianie ulega też przepis określający maksymalny termin utrzymania w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych (art. 6).

W ustawie z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych zostaje wydłużony termin, w którym możliwe będzie przedłużenie obowiązywania umów na wykonywanie medycznych czynności ratunkowych przez zespoły ratownictwa medycznego (art. 6).

Nowelizacja ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw ma na celu opóźnienie terminu wejścia w życie niektórych przepisów ustawy.

Co do zasady ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Art. 4 i 11 mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, natomiast art. 3 oraz art. 5–7 mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 2 grudnia 2021 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1344). Prace nad ustawą prowadziła Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach, która przedstawiła sprawozdanie w druku nr 1691. Komisja wprowadziła zmiany o charakterze legislacyjnym oraz doprecyzowała zmianę zawartą w art. 1 pkt 5 poprzez uściślenie, że przesłanka braku dostatecznego rozeznania ma dotyczyć przedmiotu umowy.

W drugim czytaniu zgłoszono 10 poprawek. Poprawki 1–3 zawierały propozycję zmian instytucji wyzysku poprzez:

- rezygnację z przesłanki braku dostatecznego rozeznania,
- rezygnację z domniemania rażącej niewspółmierności świadczeń,
- określenie jednego 3–letniego terminu na dochodzenie uprawnień przez wyzyskanego niezależnie od tego czy jest konsumentem czy innym uczestnikiem obrotu prawnego.

Poprawki nr 4–10 rozszerzyły zakres przedmiotowy nowelizacji o szereg ustaw niezwiązanych podstawowym zakresem nowelizacji oraz wprowadzały przepis przejściowy. Sejm przyjął ustawę z poprawkami rozszerzającymi zakres nowelizacji.

III. Uwagi szczegółowe

1) W trakcie drugiego czytania projektu ustawy zostały zgłoszone poprawki nr 4–10 (druk sejmowy nr 1691–A) rozszerzające zakres przedmiotowy ustawy o nowelizację pięciu ustaw nieobjętych zakresem nowelizacji (art. 3–art. 7), które następnie zostały zaaprobowane przez Sejm. Poprawki te budzą wątpliwości co do ich dopuszczalności na gruncie Konstytucji z uwagi na brak związku z przedmiotową ustawą oraz na etap procesu legislacyjnego na jakim zostały wprowadzone.

Kierunek zmian jakie zawiera nowelizacja poszczególnych ustaw zwartych w art. 3–art. 7 został scharakteryzowany w pkt I niniejszej opinii. Zawartość merytoryczna tych zmian w żaden sposób nie pokrywa się z celem jaki miał projekt ustawy wniesiony do Sejmu w druku sejmowym nr 1344.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materiają projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie go pogłębiać (K 3/98).

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07), w którym Trybunał rozpatrywał dopuszczalność poprawki zgłoszonej w Sejmie w trakcie posiedzenia komisji przed drugim czytaniem. W dniu 8 czerwca 2006 r. do ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, w trakcie posiedzenia połączonych sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet zgłoszono m.in. poprawkę polegającą na dodaniu do ustawy art. 15, który modyfikował zasady udzielania kredytów przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu. Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji. W trzech czytaniach nie był rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że poprawki zgłoszone w drugim czytaniu a następnie zaaprobowane przez Sejm nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu. Nie mogły być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi. Opiniowanie jest istotnym elementem procesu legislacyjnego, a brak wystąpienia o opinię do uprawnionego podmiotu może skutkować zarzutem niedochowania trybu wymaganego przepisami w trakcie ewentualnego badania jego zgodności z Konstytucją. Oznacza również obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 3–7 ustawy mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, wobec powyższego proponuje się ich skreślenie.

Zgodnie z § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. W myśl ust. 2 wskazanego paragrafu odstępnie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Nie można uznać, że opiniowana ustawa stanowi w całości spójny zamysł prawodawcy. Zmiana dokonywana przez art. 3–7 noweli nie jest konsekwencją zmian dokonywanych w art. 1 i art. 2. Zmiany te są niezależnymi pomysłami legislacyjnymi i jako takie – w myśl Zasad techniki prawodawczej – powinny być przedmiotem odrębnych ustaw.

Mając powyższe na uwadze proponuje się skreślenie budzących wątpliwości przepisów.

Propozycja poprawek:

– skreśla się art. 3–7,

– skreśla się art. 11,

– art. 12 otrzymuje brzmienie:

„Art. 12. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.”;

2) Niezależnie od powyższej uwagi należy wskazać, że termin wejścia w życie niektórych przepisów ustawy nie uwzględnia maksymalnego terminu dla Prezydenta na podpisanie ustawy.

W wyroku z dnia 24 lipca 2013 r. Kp 1/13 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badanie zachowania odpowiedniej *vacatio legis* musi uwzględniać w szczególności, wynikający z art. 122 ust. 2 Konstytucji, termin podjęcia przez Prezydenta decyzji co do podpisania ustawy (21 dni). Przebieg procesu legislacyjnego ustawy ocenianej przez Trybunał sprawił, że Prezydent jako uczestnik tego procesu został postawiony w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. W każdym więc wypadku musiałyby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu Prezydenta w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne.

Biorąc pod uwagę kalendarz posiedzeń Senatu, należy pamiętać, że każda poprawka uchwalona przez Senat może wydłużyć przebieg procesu legislacyjnego poza termin wyznaczony dniem wejścia ustawy w życie.

Niektóre przepisy opiniowanej ustawy mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., co powoduje, że Prezydent korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy spowodowałby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz.

3) Na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy art. 6 ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Zgodnie ze zmienianym tym przepisem art. 23 ustawy z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych „Na wniosek dyrektora właściwego

oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, za zgodą świadczeniodawcy, obowiązywanie umów na wykonywanie medycznych czynności ratunkowych przez zespoły ratownictwa medycznego, o których mowa w przepisach ustawy zmienianej w art. 5, realizowanych w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy może zostać przedłużone na okres nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2021”.

Zgodnie z dyspozycją przepisu przestanie on działać z upływem dnia 31 grudnia 2021 r., zatem chcąc wydłużyć określony w nim termin nowelizacja tego przepisu powinna wejść w życie najpóźniej w dniu 31 grudnia 2021 r., co wymagałoby zmiany art. 12 opiniowanej ustawy.

W przypadku nieuwzględnienia uwag zawartych w pkt 1 opinii należy rozważyć poprawkę.

Propozycja poprawki:

– w art. 12:

a) po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) art. 6, który wchodzi w życie z dniem 31 grudnia 2021 r.;"

b) w pkt 2 wyrazy „i art. 5–7” zastępuje się wyrazami „, art. 5 i 7”.

Aldona Figura

Główny legislator