

MAREK CHMAJ
PIOTR ZIENTARSKI

Ochrona słuszných interesów ubezpieczonych a prawa ubezpieczycieli

Celem artykułu jest omówienie i przeanalizowanie problematyki związanej z ostatecznie nie wprowadzonym przepisem do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, dotyczącym stworzenia ustawowego prawa odstąpienia od umowy ubezpieczenia na życie, w której wysokość świadczenia jest ustalana w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe. W szczególności analizie została poddana ewentualna możliwość wprowadzenia takiego przepisu do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz skutki jakie niosłaby za sobą proponowana zmiana.

Podstawowe pytanie, jakie przyświeca podjętej próbie analizy wskazanego przepisu, odnosi się do zgodności projektowanej zmiany z Konstytucją RP, a mianowicie zgodności z zasadą lex retro non agit, zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP i wywiedzioną z niej zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, a także poszanowania ochrony interesów w toku.

Całość rozważań osadzona została w ramach teoretycznych, tj. przeanalizowano przy pomocy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa wpływ ewentualnych zmian na konstytucyjne prawa podmiotów (ubezpieczających, ubezpieczonych i zakładów ubezpieczeniowych), na które przedmiotowa zmiana wpływałaby. Przeprowadzenie wnikliwej analizy pozwoliło na wysnucie wniosków, które definitywnie wskazują na niekonstytucyjność omawianego przepisu w świetle zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, Trybunał Konstytucyjny, ustawowe prawo do odstąpienia, niekonstytucyjność.

Wprowadzenie

W związku z koniecznością implementacji dyrektywy 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Wyłpaćalność II – podjęto w Radzie Ministrów prace nad założeniami projektu

ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. W wersji z 4 listopada 2014 r. przewidywał on stworzenie ustawowego prawa odstąpienia od umowy ubezpieczenia na życie, w której wysokość świadczenia jest ustalana w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe. Prawo to miało mieć zastosowanie również do umów ubezpieczenia na życie obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy. Regulacja wzbudziła wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją i spotkała się z krytycznymi uwagami podczas konsultacji. W konsekwencji postanowienie to nie znalazło się w projekcie ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej z 16 lutego 2015 r. Mimo pominięcia tego zagadnienia w projekcie należy zastanowić się nad zasadnością zamiaru objęcia przepisem również ubezpieczających, którzy zawarli umowę ubezpieczenia przez wejściem w życie ustawy.

Projekt założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej z 4 listopada 2014 r. zakładał wprowadzenie ustawowego prawa odstąpienia przez ubezpieczającego (prawa do wystąpienia z umowy ubezpieczenia przez ubezpieczonego) od umowy ubezpieczenia na życie, w której wysokość świadczenia jest ustalana w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe (o której mowa w grupie 3 działu I załącznika do projektu założeń), w terminie 60 dni od dnia otrzymania informacji o wysokości świadczeń przysługujących z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia, w tym o wartości wykupu (dotychczasowy art. 13 ust. 3 oraz art. 13 ust. 3b pkt 2 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej¹, zwanej dalej Ustawą).

Ponadto projekt w grupie 3 działu I załącznika wyróżniał obok ubezpieczeń na życie związanych z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym ubezpieczenia, w których wysokość świadczenia jest ustalana w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe. Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym umowy te są klasyfikowane do grupy 1 działu I załącznika do Ustawy.

W przypadku skorzystania przez ubezpieczającego (ubezpieczonego) z prawa odstąpienia lub wystąpienia z umowy ubezpieczenia zakład ubezpieczeń zobowiązany byłby wypłacić ubezpieczającemu (ubezpieczonemu) wartość opłaconych składek pomniejszonych o 4 proc. Prawo do odstąpienia (wystąpienia z umowy ubezpieczenia), według założeń, miało mieć zastosowanie również do umów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy. Według projektu zakład ubezpieczeń powinien pisemnie poinformować ubezpieczającego lub ubezpieczonego oraz podać do publicznej wiadomości, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy, o możliwości odstąpienia lub wystąpienia z umowy ubezpieczenia w terminie 60 dni od dnia otrzymania tej informacji.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 Ustawy w zakresie ubezpieczeń, o których mowa w dziale I załącznika do ustawy, zakład ubezpieczeń pisemnie informuje ubezpieczającego, nie rzadziej niż raz w roku, o wysokości świadczeń przysługujących z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia, w tym o wartości wykupu, jeżeli wysokość świadczeń ulega zmianie w trakcie obowiązywania umowy ubezpieczenia. W przypadku zaś umów ubezpieczenia na rzecz osoby trzeciej, w szczególności ubezpieczeń grupowych, obowiązek przekazania ww. informacji ciąży na ubezpieczającym w stosunku do ubezpieczonego, niezwłocznie po przekazaniu informacji ubezpieczającemu przez zakład ubezpieczeń (art. 13 ust. 3b pkt 2 Ustawy).

Według projektowanych założeń ubezpieczający miałby prawo odstąpienia, zaś ubezpieczony prawo wystąpienia z umowy ubezpieczenia, w której wysokość świadczenia jest ustalana w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe, w terminie 60 dni od dnia otrzymania informacji o wysokości świadczeń przysługujących z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia. Prawo przysługiwałoby również ubezpieczonym lub ubezpieczającym, którzy w momencie wejścia w życie ustawy

1. Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.).

są związani zawartymi wcześniej umowami ubezpieczenia. W świetle powyższego – projektowana regulacja miała obowiązywać wstecz, wbrew zasadzie *lex retro non agit*.

Zakaz retroakcji

Konstytucja w art. 2 gwarantuje ogólny zakaz retroakcji (zakaz wstecznego działania prawa; zasada *lex retro non agit*)². Retroakcja oznacza działanie prawa wstecz, innymi słowy zachodzi wówczas, gdy normy prawa nakazują kwalifikować według nowego stanu prawnego czynny, zdarzenia, stany rzeczy, które miały miejsce w przeszłości, gdy normy te nie obowiązywały³.

Jak trafnie wskazał W. Sokolewicz, „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”⁴.

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, według którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Celem przyjętej przez ustrojodawcę zasady jest zapewnienie jednostce poczucia bezpieczeństwa. W efekcie jednostka ma mieć możliwość ułożenia swoich spraw w zaufaniu, że nie narazi się na negatywne skutki prawne swojego działania, których nie mogła wcześniej przewidzieć. Oznacza to, że działania organów ustawodawczych muszą zapewniać wszystkim podmiotom (osobom fizycznym i prawnym) bezwzględną pewność i stabilność przyjętych regulacji prawnych w stosunku do czynności podjętych w okresie ich obowiązywania. Zasada *lex retro non agit* jest fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawa.⁵

Zakaz retroakcji powinien być szczególnie przestrzegany wówczas, gdy projektowana regulacja pogarsza sytuację jednostki.⁶ Zakaz retroakcji nie stoi jednak na przeszkodzie przyznawaniu z mocą wsteczną określonych uprawnień.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się zakazaną konstytucyjnie retroaktywność od dozwolonej retrospektywności (retroaktywności pozornej).⁷ 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.⁸ Retrospektywności nie należy jednak mylić z retro-

2. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2013, s. 107.

3. P. Czarnek: *Zasada państwa prawa*, (w:) *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 173–175.

4. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 43.

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

6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6.

7. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2004.

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

aktywnością w ramach trwających stosunków prawnych. Z retroakcją mamy do czynienia wówczas, gdy w przeszłości zrealizowały się już wszystkie elementy faktu prawnego.⁹ Trybunał podkreśla, że „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”.¹⁰ 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.¹¹

O ile dopuszcza się retrospektywność, o tyle podkreślić należy, iż w analizowanym przypadku mamy do czynienia z zakazaną retroakcją. Mimo ciągłości stosunku prawnego umowy ubezpieczenia na życie trwającej w dniu wejścia projektowanej regulacji, prawo odstąpienia odnosi się do zdarzeń, które zaistniały w przeszłości, tj. ingeruje w sytuację, która została ukształtowana wówczas, gdy regulacja ta nie obowiązywała i nie można było przypuszczać, że zostanie wprowadzona. W momencie wejścia w życie projektowanej regulacji stosunek prawny ubezpieczenia będzie nieodwracalnie ukształtowany ustaloną na skutek podejmowanych działań inwestycyjnych wysokością świadczenia przysługującego ubezpieczającemu (ubezpieczonemu). Projektowane prawo odstąpienia zniweczyłoby ze skutkiem wstecznym stosunek prawny ubezpieczenia na życie, którego istotny element – wysokość świadczenia – został ukształtowany pod wpływem zmiennych czynników rynkowych, a także decyzji podejmowanych przez konsumenta odnośnie strategii inwestycyjnej i poziomu ryzyka inwestycyjnego. W tym kontekście co prawda stosunek prawny wynikający z umowy ubezpieczenia jest stosunkiem ciągłym (niezakończonym w momencie wejścia w życie regulacji), lecz ukształtowanym na skutek zaistniałych w przeszłości zdarzeń. Prawo odstąpienia odnosiłoby skutek wobec zaistniałych w przeszłości zdarzeń (ustalonej na skutek działań inwestycyjnych wysokości świadczenia), stąd uznać należy, iż w przedmiotowym przypadku mielibyśmy do czynienia z niedopuszczalną retroakcją. Wprowadzenie proponowanej regulacji oznaczałoby nakaz stosowania zmienionych norm prawnych do tzw. zamkniętego stanu faktycznego, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących.¹² Niewątpliwie stanowiłoby to o naruszeniu zasady *lex retro non agit*.

Zakaz retroakcji nie jest absolutny, dopuszcza się od niego wyjątki, pod warunkiem jednak, że są czynione w drodze ustawy i z usprawiedliwionych powodów, np. ze względu na dochowanie zasady sprawiedliwości społecznej.¹³ Odstępstwa od tego zakazu mogą usprawiedliwiać tylko szczególnie uzasadnione, wyjątkowe przypadki, a przemawiać za tym musi inna zasada konstytucyjna. „Szczególne okoliczności winny być rozumiane jako (...) sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej

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

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

11. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego 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; opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego pt. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2014.

12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 40.

13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 39;

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 8.

bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji”.¹⁴ „Czym innym są natomiast 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”.¹⁵ 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 wstecz.¹⁶

Wywołanie negatywnych skutków w razie wejścia w życie projektowanej regulacji jest niewątpliwe. Wskazuje się przede wszystkim na negatywne skutki finansowe, zarówno dla samych zakładów ubezpieczeń, jak też potencjalnie dla całego rynku ubezpieczeń, a nawet dla samych ubezpieczonych i ubezpieczających¹⁷. W samym projekcie założeń projektodawca nie powołuje przy tym żadnego uzasadnienia dla wprowadzenia analizowanej regulacji w odniesieniu do obowiązujących umów ubezpieczenia. Projektodawca winien mieć na uwadze, iż każda ingerencja w ukształtowany stan prawny wymaga wskazania szczegółowego i przekonującego uzasadnienia.

Jak wskazano w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 12 listopada 2014 r.¹⁸, celem proponowanego rozwiązania jest umożliwienie odstąpienia od umowy ubezpieczenia tym osobom, które podjęły decyzje o zawarciu umowy na skutek wprowadzenia w błąd lub bez dostatecznej wiedzy o kosztach i innych skutkach tej umowy. Jest to jedynne powołane przez projektodawcę uzasadnienie założonych zmian – wskazane w piśmie skierowanym do Komitetu Rady Ministrów, nieoparte przedstawieniem jakichkolwiek danych szczegółowych o istniejącej sytuacji „zagrożenia” interesów konsumentów. Według projektodawcy założona regulacja ma realizować gwarancje wynikające z art. 76 Konstytucji¹⁹. Zgodnie z powołanym przepisem Konstytucji władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Jednak w przedmiotowym przypadku projektodawca nie powołał żadnej ze wskazanych w art. 76 Konstytucji przesłanki, w świetle której zaproponowano wprowadzenie analizowanych rozwiązań.

Tak określony przez projektodawcę cel nie może być uznany za usprawiedliwiający odstąpienie od konstytucyjnego zakazu retroakcji. Nie można uznać, że powołany przez projektodawcę problem nie był wcześniej znany ustawodawcy i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz. Nie ulega również wątpliwości, że wprowadzenie projektowanej regulacji istotnie pogorszy dotychczasową sytuację prawną zakładów ubezpieczeń wykonujących działalność, o której mowa w dziale I załącznika do Ustawy.

Projektowane przepisy są nieproporcjonalnym środkiem do osiągnięcia założonego celu. Nieproporcjonalność ta wynika z nadmiernej ingerencji w ukształtowaną sytuację prawną zakładów ubezpieczeń oraz faktu, iż środek do osiągnięcia tak określonego celu (projektowane prawo odsta-

14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.

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

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

17. Pismo Przewodniczącego KNF do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 7 listopada 2014 r., znak DPP/024/229/33/2013/2014/BW/DL.

18. Znak FN5/714/70–9/RDQ/2014/103316.

19. Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 12 listopada 2014 r., znak FN5/714/70–9/RDQ/2014/103316.

pienia] nie jest w tej sytuacji konieczny, niezbędny. Istnieją bowiem inne instrumenty, zarówno w rękach samych zainteresowanych (zob. regulacje Kodeksu cywilnego czy przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów), jak też prawodawcy (ma on możliwość wprowadzenia adekwatnych regulacji chroniących interesy ubezpieczonych i ubezpieczających, z uwzględnieniem interesów zakładów ubezpieczeń), które prowadzą do osiągnięcia ww. celu w zgodzie z Konstytucją.

Jak podkreślił Trybunał, przepis art. 76 Konstytucji „[...] zobowiązuje władze publiczne do działań w celu ochrony życia, zdrowia, prywatności i bezpieczeństwa konsumentów, jak również do ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres ochrony konsumenta wyznaczony jest na poziomie ustawowym, co nie oznacza jednak, że każda regulacja ustawowa w tym zakresie musi być uznana niejako »na kredyt« za zgodną z Konstytucją. Ustawy kreujące ochronę konsumenta także są bowiem przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu”.²⁰

Analizowana regulacja jest zatem niekonstytucyjna. Pogwałcenie zakazu retroakcji (art. 2 Konstytucji) nie znajduje usprawiedliwienia w założonym przez projektodawcę dążeniu do ochrony ubezpieczonych (ubezpieczających). Proponowany środek do osiągnięcia określonego przez projektodawcę celu jest nieproporcjonalny i nie spełnia warunku niezbędności (konieczności). Istnieją inne instrumenty gwarantujące ochronę ubezpieczonych (ubezpieczających), z uwzględnieniem przepisów Konstytucji.

Zasada zaufania do państwa i prawa

Analizowana regulacja jest również niezgodna z inną zasadą wyprowadzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), mianowicie z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa²¹. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego 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. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga od prawodawcy, między innymi, ustanowienia dla wprowadzanych przepisów odpowiedniego *vacatio legis* i uchwalenia stosownych przepisów przejściowych. Zasada bezpieczeństwa prawnego jednostek ma szczególne znaczenie w sferach, w których przepisy prawa stanowią o prawach i obowiązkach jednostek.

„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 (orzeczenie 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). Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne,

20. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK-A 2004, nr 4A, poz. 31.

21. J. Jaskiernia: *Zasady demokratycznego państwa prawnego w Sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 286 i nast.

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, w każdym razie, gdy oddziałują one w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami”.²²

Zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność, o której mowa w dziale I załącznika do Ustawy, zgodnie z przepisami obowiązującymi w czasie zawarcia umowy ubezpieczenia na życie, miały prawo sądzić, że ukształtowany wówczas stosunek prawny będzie podlegał ochronie państwa, w tym że przepisy prawa regulujące ten stosunek nie zostaną zmienione w sposób istotnie niekorzystny dla którejś ze stron umowy. Podstawę poczucia bezpieczeństwa i możliwości układania swoich spraw w świetle obowiązujących przepisów regulujących prawa i obowiązki stron umowy ubezpieczenia na życie dawała stronom tej umowy konstytucyjna zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Projektowana regulacja godzi w tę zasadę.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Podejmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Ma to szczególne znaczenie w działalności gospodarczej, gdyż podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat”.²³

Zakłady ubezpieczeń, w razie wejścia w życie kwestionowanej regulacji, nie miałyby szans na dostosowanie się do zmienionego stanu prawnego i podjęcie jakichkolwiek decyzji co do dalszego postępowania, które mogłyby w jakimkolwiek stopniu ochronić ich interesy. Projektowana regulacja odnosiłaby się bowiem do stosunków prawnych o definitywnie ukształtowanej treści, w których ubezpieczony może wywierać wpływ na wysokość świadczenia poprzez wybór strategii inwestycyjnej oraz możliwość jej zmiany w trakcie trwania umowy.

Zmiana w zakresie obowiązującego stanu prawnego, który był czynnikiem kształtującym sytuację prawną zakładów ubezpieczeń zawierających z ubezpieczającym (ubezpieczonym) umowę ubezpieczenia na życie z elementem inwestycyjnym, w kontekście projektowanej regulacji, istotnie podważyłaby zaufanie jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Projektowana regulacja ingeruje w ustabilizowaną pod rządami dotychczas obowiązującego prawa sytuację stron umowy ubezpieczenia na życie z elementem inwestycyjnym. Zawierając umowę, zakłady ubezpieczeń miały podstawy, by sądzić, że raz ukształtowany stosunek prawny ubezpieczenia na życie pozostanie takim do momentu rozwiązania umowy lub wygaśnięcia ochrony ubez-

22. Orzeczenia z 25 czerwca 1996 r., K 15/95, OTK ZU Nr 3/1996, s. 196 i z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU Nr 5–6/1997, s. 511; wyrok z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407. Cytowany fragment wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40.

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

pieczeniowej. Wobec tego, zakłady ubezpieczeń działając w zaufaniu do prawodawcy, organizowały swoją działalność, biorąc pod uwagę obowiązujący stan prawny. Ponościły koszty swojej działalności, w tym dotyczące udzielania ochrony ubezpieczeniowej, kalkulując zasadność podejmowania pewnych działań lub rezygnacji z nich w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Nie wkalkulowały wówczas w koszty swojej działalności możliwości wprowadzenia w życie przepisów w projektowanym kształcie. Niewątpliwie założone regulacje zaskoczyłyby zakłady ubezpieczeń związane obowiązującymi obecnie umowami ubezpieczenia na życie. Wejście w życie przewidzianych przepisów nie pozwoliłoby zakładom ubezpieczeń dostosować prowadzonej działalności do nowego stanu prawnego, skoro przepisy te dotyczyłyby trwających już wówczas stosunków prawnych.

W tym wypadku nawet wprowadzenie wydłużonego *vacatio legis* nie zabezpieczyłoby interesów zakładów ubezpieczeń i nie ochroniłoby rynku ubezpieczeń na życie przed niekorzystnymi konsekwencjami finansowymi. Niemożliwym byłoby bowiem określenie takiej długości *vacatio legis*, która uwzględniłaby ochronę ukształtowanych w różny sposób, w toku trwania umowy ubezpieczenia, interesów zakładów ubezpieczeń i ubezpieczających (ubezpieczonych). Sposób ukształtowania interesów stron tych umów jest tak różny, jak różne są indeksy i wartości bazowe, w oparciu o które ustalane są świadczenia i wynikające z nich strategie inwestycyjne (mniej lub bardziej „agresywne”).

W świetle powyższego wejście w życie zakładanej regulacji stanowiłoby pogwałcenie zasady ochrony zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Ochrona interesów w toku

Według Trybunału Konstytucyjnego „klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych przepisów (...), które szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich. Obowiązkiem temu należy (...) przypisać bardziej kategoryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczy pewien okres czasu, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry. W takim bowiem wypadku ustawodawcę wiąże zasada zaufania obywatela do państwa (...).²⁴ Jeżeli stan prawny zapewniał jednostkę, że przez pewien czas obowiązywać ją będą pewne reguły, a jednostka kierując się tym zapewnieniem, rozpoczęła konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść jednostki.²⁵ Na tym polega, wysłowiona w art. 2 Konstytucji, zasada ochrony interesów w toku.

Trybunał zastrzegł jednak, że dla działania zasady ochrony interesów w toku zawsze spełnione muszą być trzy przesłanki: 1) obowiązujący stan prawny musi wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizacji określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcia te, ze swej natury, muszą mieć charakter rozłożony w czasie i nie mogą się zrealizować w wyniku jednorazowego znaczenia

24. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

25. Ibidem.

gospodarczego; 3) jednostka musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania tego stanu prawnego.²⁶

Nie sposób zaprzeczyć, że ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna, ponieważ nie istnieje gwarancja niezmienności prawa. Jednakże zasada ochrony interesów w toku chroni te przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które od momentu ich powstania miały trwać przez określony czas, zaś ich realizacja mogła przynieść założone przez jednostkę efekty w określonym horyzoncie czasu²⁷. Ochronie nie podlegają zaś prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym.²⁸

Niewątpliwie zawarcie umowy ubezpieczenia na życie z elementem inwestycyjnym wiąże się zarówno dla ubezpieczającego (ubezpieczonego), jak i dla zakładu ubezpieczeń z rozpoczęciem przedsięwzięcia w dłuższym, mniej lub bardziej określonym, horyzoncie czasu. Obie strony umowy wiążą z rozpoczęciem tego przedsięwzięcia cel w postaci osiągnięcia na skutek inwestowania składki ubezpieczeniowej lub jej części przeznaczonej na ten cel wzrostu wartości świadczenia przysługującego z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia. Osiągnięcie tego celu możliwe jest tylko w pewnym horyzoncie czasowym. Przedsięwzięcia z tym związane rozpoczęły się na gruncie stanu prawnego, który nie zawierał regulacji umożliwiającej ubezpieczającemu (ubezpieczonemu) odstąpienie od umowy ubezpieczenia w czasie trwania tej umowy oraz otrzymanie wypłaty wartości opłaconych składek (pomniejszonych o pewną kwotę). W dotychczas obowiązującym stanie prawnym umowa ubezpieczenia na życie z elementem inwestycyjnym miała charakter umowy ubezpieczenia zawartej na ryzyko ubezpieczającego (ubezpieczonego). Zakład ubezpieczeń nie gwarantował bowiem realizacji założonego celu inwestycyjnego ani uzyskania określonego wyniku inwestycyjnego; ubezpieczający (ubezpieczony) musiał liczyć się z możliwością utraty przynajmniej części wpłaconych środków.

Projektowana regulacja całkowicie zmieniałaby charakter umów ubezpieczenia na życie, w której wysokość świadczenia jest ustalana w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe, przerzucając ryzyko inwestycyjne w całości na zakład ubezpieczeń, który w razie odstąpienia od umowy, byłby zobowiązany do wypłaty wartości opłaconych przez ubezpieczającego (ubezpieczonego) składek pomniejszonych o 4 proc. Ubezpieczającemu (ubezpieczonemu) – z momentem odstąpienia [wystąpienia z umowy] – należny byłby zwrot wartości kapitału, który został rzeczywiście wpłacony w związku z zawartą umową ubezpieczenia do dnia odstąpienia od niej [wystąpienia z niej], pomniejszony o kwotę odpowiadającą równowartości 4 proc. tego kapitału. Wypłata tak ustalonej kwoty obowiązkowa byłaby zarówno w razie osiągnięcia korzystnego dla ubezpieczającego (ubezpieczonego) wyniku inwestycyjnego, jak też w razie spadku indeksów lub innych wartości bazowych.

Skoro, w założeniach projektodawcy, regulacja służyć ma ochronie praw konsumentów, to niewątpliwie z prawa odstąpienia ubezpieczający (ubezpieczeni) korzystaliby w razie zaistnienia

26. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64; z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46; z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 37; z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75.

27. B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 24.

28. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75.

ostatnich ze wskazanych okoliczności (spadku indeksów lub wartości bazowych). Sytuacja taka zdestabilizowałaby system ubezpieczeń na życie z elementem inwestycyjnym.

W świetle powyższego projektowana regulacja godziła wprost w zasadę ochrony interesów w toku. Dotychczas zakłady ubezpieczeń pozostawały w uzasadnionym przeświadczeniu, że regulacje Ustawy są i pozostaną stabilne. Kierując się tym przeświadczeniem, ukształtowały swoją działalność odpowiednio do obowiązującego stanu prawnego i związanych z nim oczekiwań odnoszących się do podejmowanych przedsięwzięć. Nieoczekiwana zmiana w tym zakresie pogarszałaby sytuację prawną zakładów ubezpieczeń i ingerowałaby w ukształtowaną przez nie pod rządami dotychczas obowiązującego stanu prawnego prowadzoną działalność ubezpieczeniową.

Wprowadzenie projektowanej regulacji nie pozwoliłoby zakładom ubezpieczeń dokończyć swoich przedsięwzięć podjętych na podstawie dotychczasowej regulacji. Ochrona wynikająca z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) ma na celu przeciwdziałanie takim sytuacjom.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż wejście w życie założonych przepisów naruszyłoby porządek prawnokonstytucyjny. Przede wszystkim zakres projektowanych zmian naruszał zasadę pewności i bezpieczeństwa prawnego jednostki, gdyż odnosił się on ze skutkiem wstecznym do stosunków prawnych o definitywnie ukształtowanej treści. Wskazany przez projektodawcę cel nie usprawiedliwiał przy tym odstąpienia od konstytucyjnego zakazu retroakcji (art. 2 Konstytucji), a co za tym idzie projektowana regulacja naruszała zasadę *lex retro non agit*.

W związku z nadmierną ingerencją w ukształtowaną sytuację prawną zakładów ubezpieczeń przepisy te byłyby nieproporcjonalnym środkiem do osiągnięcia złożonego celu. Należy zwłaszcza podkreślić, że istnieją inne instrumenty prawne, które prowadzą do osiągnięcia założonego przez projektodawcę celu, a pozostające przy tym w zgodzie z Konstytucją.

Projektowane prawo odstąpienia godziło również wprost w wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony interesów w toku. Jej wprowadzenie nie pozwoliłoby zakładom ubezpieczeń dokończyć przedsięwzięć podjętych na podstawie dotychczasowych przepisów prawa.

Rights of insurers and the protection of legitimate interests of insureds

*This paper discusses and analyses the issues connected with the provision introducing the statutory right of cancellation of a life insurance contract with benefits calculated on the basis of specific indices or other basic values, which has been included in the Insurance and Re-insurance Activity Bill but ultimately has never been incorporated into the Act. A particular focus was placed on the possibility of incorporating such a provision in the Insurance and Re-insurance Activity Act and possible implications of such a change. The primary question raised in this paper concerns the compliance of the proposed amendment with the Polish Constitution, and specifically with the principle of *lex retro non agit*, the principle of a democratic state ruled by law laid down in Article 2 of the Constitution, as well as the obligation to protect a citizen's trust to the state and the law the state creates, and to respect the principle of protection of ongoing transactions.*

The whole discussion is set in a theoretical framework: the authors use the case-law of the Constitutional Tribunal and legal scholarship to review the impact of possible changes on constitutional rights of affected entities (policyholders, insureds and insurance companies).

That thorough analysis led to a conclusion that the said provision is clearly unconstitutional in light of the principles enshrined in Article 2 of the Polish Constitution.

Key words: bill, Constitutional Tribunal, statutory right of cancellation, unconstitutionality.

PROF. DR HAB. MAREK CHMAJ – kierownik Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej, radca prawny, współnik w Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Wspólnicy sp. k.

DR PIOTR ZIENTARSKI – prawnik, senator RP, przewodniczący Komisji Ustawodawczej, reprezentant Senatu RP w Krajowej Radzie Sądownictwa.

