



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.81.2017.ML

Warszawa, 24 sierpnia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (druk nr 1608).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju i Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rządu

do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (druk sejmowy nr 1608)

I. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (druk nr 1608) stanowi propozycję rozwiązania problemu wyczerpywania się sum gwarancyjnych w obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, zwanym dalej „ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych”, oraz obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, zwanym dalej „ubezpieczeniem OC rolników”.

Problematyka wyczerpywalności sumy gwarancyjnej dotyczy przede wszystkim osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych, które odniosły bardzo ciężkie obrażenia skutkujące niezdolnością do pracy lub samodzielnej egzystencji. Osoby te otrzymują świadczenie o charakterze długookresowym w postaci renty. Potrzeba zapewnienia środków do życia i konieczność długotrwałego, często dożywotniego, ponoszenia kosztów leczenia czy rehabilitacji skutkuje wyczerpaniem środków finansowych pochodzących ze świadczenia ubezpieczyciela, ograniczonego wysokością sumy gwarancyjnej. Przypadki te dotyczą w większości osób, które uległy wypadkowi w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, ponieważ ustalone wówczas sumy gwarancyjne były znacznie niższe od obecnie obowiązujących.

Mając na uwagę doniosłość tego problemu Rada Ministrów popiera konieczność jego rozwiązania poprzez ingerencję legislacyjną, niemniej przedłożony projekt wymaga doprecyzowania.

II. Projektowane rozwiązania zmierzają do wprowadzenia odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie roszczeń o naprawienie szkody na osobie w przypadku wyczerpania ustalonej w umowie ubezpieczenia sumy gwarancyjnej, określonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2060, z późn. zm.), do wysokości obecnie obowiązującej sumy gwarancyjnej określonej w art. 36 ust. 1 albo art. 52 tej ustawy (art. 1 pkt 2 projektu).

W projekcie proponuje się jednak rozwiązania, które odnoszą się nie tylko do świadczeń rentowych, ale wprowadzają szeroki obowiązek zaspokajania przez Fundusz roszczeń o naprawienie szkody na osobie z tytułu wskazanych umów ubezpieczenia. Wymaga podkreślenia, że przedstawiona wraz z projektem Ocena Skutków Regulacji nie uwzględnia

skutków tak daleko idącej zmiany, lecz odnosi się wyłącznie do skutków zmian, jakie niosłaby ze sobą regulacja wprowadzająca wypłatę przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny rent w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej w umowie ubezpieczenia.

Pojęcie „roszczeń o naprawienie szkody na osobie” jest natomiast bardzo szerokie, gdyż obejmuje wszelkie roszczenia z tytułu szkód na osobie, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, jednorazowym lub ciągłym. Dotyczy to więc nie tylko rent, ale także świadczeń na pokrycie kosztów leczenia, rehabilitacji czy zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Rodzi to ryzyko zwiększenia skali potencjalnych zobowiązań Funduszu w związku z wprowadzeniem proponowanych regulacji.

Analiza proponowanych rozwiązań wymaga uwzględnienia kierunku prezentowanego w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego – Sąd poszerza odpowiedzialność zakładów ubezpieczeń, na przykład w zakresie dochodzenia zadośćuczynienia za zerwanie więzi z osobą pozostającą w stanie wegetatywnym w następstwie wypadku komunikacyjnego (wyrok z dnia 10 lutego 2017 r., sygn. V CSK 291/16). Należy mieć także na uwadze możliwe rozstrzygnięcie, na wniosek Rzecznika Finansowego, rozbieżności w orzecznictwie dotyczących możliwości dochodzenia od ubezpieczyciela wypłaty zadośćuczynienia przez bliskich osób żyjących, ale ciężko poszkodowanych wypadkach komunikacyjnych. W związku z tym zakres roszczeń o naprawienie szkody na osobie, również w kontekście kodeksowej regulacji terminów przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody, może spowodować rozszerzenie odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w znacznie większym zakresie niż wskazywałaby na to przedłożona Ocena Skutków Regulacji.

Projekt przewiduje zastosowanie obecnie obowiązujących norm prawnych (określających wysokość minimalnych sum gwarancyjnych) do oceny skutków zdarzeń, które nastąpiły przed ich wejściem w życie. Nie budzi wątpliwości, że pomimo, że zakaz retroaktywności prawa stanowi istotny element demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i powiązany jest bezpośrednio z takimi wartościami jak chociażby pewność i przewidywalność prawa, nie ma on jednak waloru absolutnego. W związku z tym, niezależnie od kwalifikacji techniki legislacyjnej zastosowanej w projekcie, zabieg polegający na objęciu ustawą zdarzeń przeszłych należy uznać za dopuszczalny.

Mając jednak na uwadze szczególny charakter tych przepisów, wynikający z zasad słuszności i potrzeb egzystencjalnych osób poszkodowanych, konieczne jest zapewnienie szczegółowego dookreślenia rodzaju świadczeń należnych poszkodowanym na podstawie projektowanych regulacji.

Wobec wzrostu wysokości świadczeń wypłacanych w związku ze zdarzeniami komunikacyjnymi i rolnymi, a także różnorodności podstaw wypłat świadczeń odszkodowawczych, propozycja odnosząca się do nieokreślonych bliżej roszczeń o naprawienie szkody na osobie może prowadzić do szerszej niż zakładana w projekcie odpowiedzialności Funduszu, a co za tym idzie zakładów ubezpieczeń i w konsekwencji podmiotów zawierających umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Może to z kolei skutkować

ograniczeniem dostępności ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz ubezpieczenia OC rolników i wzrostem liczby osób niedopełniających obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego.

Mając na uwadze to ryzyko, Rada Ministrów uważa za niezbędne jednoznaczne doprecyzowanie świadczeń, które będą przysługiwały ofiarom wypadków po wyczerpaniu sumy gwarancyjnej z umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i ubezpieczenia OC rolników, przez ograniczenie ich do roszczeń rentowych wypłacanych na podstawie art. 444 Kodeksu cywilnego.

III. Projektowane brzmienie przepisu art. 98b ust. 1 ustawy tworzy po stronie Funduszu obowiązek zaspokojenia roszczeń w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej w umowie ubezpieczenia. Takie brzmienie przepisu budzi wątpliwości – nie jest jasne, czy obejmuje on tych poszkodowanych, których roszczenia nie mają źródła w umowie ubezpieczenia, a są zaspokajane przez Fundusz w przypadkach przewidzianych w ustawie. Chodzi o dokonywane przez Fundusz wypłaty świadczeń z tytułu zdarzeń szkodowych spowodowanych przez niezidentyfikowanych lub nieubezpieczonych sprawców. Mając na uwadze fakt, że przypadki wyczerpywalności mogą dotyczyć także tych przypadków, brak jest uzasadnienia dla wyłączenia tej grupy poszkodowanych, których roszczenia dotychczas były zaspokajane przez Fundusz, z zakresu projektowanej ustawy.

IV. Jak się wydaje, barierę odbiegającą od intencji projektodawcy, może stanowić propozycja ograniczenia roszczeń, o których mowa w art. 98b ust. 1 ustawy, trzyletnim terminem przedawnienia, który będzie biegł od dnia wejścia w życie tego przepisu. Po upływie tego okresu przepis uniemożliwi dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych, w stosunku do których sumy gwarancyjne uległy wyczerpaniu po upływie tego okresu.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest propozycja dotycząca możliwości roszczeń zwrotnych Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Obowiązujące regulacje dotyczące uprawnień regresowych Funduszu przyznają roszczenie o zwrot wypłaconych świadczeń nie tylko wobec sprawcy szkody, ale także wobec posiadacza pojazdu i rolnika (art. 110 ust. 1). W zakresie propozycji art. 98b ust. 3 przyznającego Funduszowi roszczenie zwrotne o wypłacone świadczenie do sprawcy szkody, wymaga rozważenia zasadność utrzymania tego uprawnienia także w odniesieniu do świadczeń wypłacanych w przypadku wyczerpania się sumy gwarancyjnej. Należy mieć bowiem na uwadze, że obciążanie prawem regresu może dotyczyć sprawcy szkody nawet sprzed kilkudziesięciu lat. Ewentualne uprawnienie regresowe Funduszu powinno zatem dotyczyć wyłącznie tych obowiązanym, którzy nie dopełnili obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC. Dodatkowo, art. 110 ust. 2-4 ustawy przewiduje możliwość odstąpienia od dochodzenia zwrotu części lub całości świadczenia lub udzielenie ulgi w jego spłacie, a także okres przedawnienia roszczeń regresowych. Wobec tego proponowane rozwiązanie należy uzupełnić tak, aby objąć jego zakresem także roszczenie regresowe przewidziane w proponowanym art. 98b ust. 3.

W ocenie Rady Ministrów dostosowania do nowego zadania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego polegającego na realizacji roszczeń poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej wymagają kwestie dotyczące:

- obowiązków informacyjnych zakładów ubezpieczeń oraz nałożenia obowiązków informacyjnych na Fundusz (art. 22a zmienianej ustawy);
- procedury zgłaszania roszczenia do Funduszu, która obecnie odbywa się za pośrednictwem dowolnego zakładu ubezpieczeń wykonującego działalność ubezpieczeniową (art. 108 zmienianej ustawy);
- doprecyzowania źródła pokrycia wydatków w dochodach Funduszu (art. 117 zmienianej ustawy);
- rozważenia wprowadzenia przepisu przejściowego rozstrzygającego kwestię stosunku nowego uprawnienia poszkodowanego do prawa wystąpienia do sądu o ukształtowanie stosunku prawnego wynikającego z umowy ubezpieczenia wobec zakładu ubezpieczeń na podstawie art. 357¹ Kodeksu cywilnego;
- wydłużenia okresu *vacatio legis* w celu zapewnienia odpowiedniego okresu przygotowania Funduszu do obsługi nowej grupy roszczeń.

V. Uwzględniając argumenty przytoczone w niniejszym stanowisku Rada Ministrów pozytywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych zawarty w druku nr 1608.

Rada Ministrów wnosi o uwzględnienie w dalszych pracach legislacyjnych dodatkowych zmian polegających na doprecyzowaniu zakresu proponowanych regulacji, biorąc pod uwagę rzeczywistą potrzebę zmian, w tym ich zakres, oraz stopień obciążenia dla wszystkich uczestników rynku ubezpieczeniowego. Dotyczy to w szczególności ubezpieczających, którzy – płacąc składkę ubezpieczeniową – staną się ostatecznie tymi podmiotami, które poniosą koszty finansowania nowego zadania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.