



Warszawa, dnia 29 czerwca 2018 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

WICEPREZES

*Tomasz Dobrowolski*

RCL.DPG.550.29/2018

Dot. FN6.700.9.2017

**Pan**

**Leszek Skiba**

**Podsekretarz Stanu**

**w Ministerstwie Finansów**

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 maja 2018 r., przy którym przekazano do uzgodnień *projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (UC127)*, Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie przedstawia, co następuje.

**Uwaga ogólna**

Jak wskazano w uzasadnieniu, konieczność nowelizacji przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, zwanej dalej „ustawą”, wynika z regulacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności. Z załączonej do projektu ustawy tabeli zgodności wynika jednak, iż cel wdrożenia ww. dyrektywy jest realizowany wyłącznie przez zmianę w zakresie przepisów art. 14 ust. 4a i 4b, art. 36 ust. 1 i art. 52 ustawy. W pozostałym (przeważającym) zakresie projekt wykracza poza cel wdrożenia prawa Unii Europejskiej, co potwierdza również projektodawca w uzasadnieniu projektu i dołączonej odwróconej tabeli zgodności. Należy zatem zauważyć, że zgodnie z § 30 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2016 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej może zawierać przepisy wykraczające poza cel wdrożenia prawa UE wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach – takie szczególne uzasadnienie włączenia zmian o charakterze „krajowym” do projektu wdrażającego prawo

Unii Europejskiej (podlegającego z tego tytułu uwarunkowaniom wynikającym z wyznaczonego terminu wdrożenia, jak i określonym szczególnym wymaganiom również w zakresie przebiegu procesu legislacyjnego) nie zostało jednak przez projektodawcę wykazane. Biorąc pod uwagę, iż zdecydowana większość przepisów projektu nie jest związana z wdrożeniem prawa Unii Europejskiej, zasadne jest, w ocenie RCL, wydzielenie materii dotyczącej takiego wdrożenia do odrębnego projektu ustawy.

### **Uwagi szczegółowe**

1. W art. 14 ust. 2 ustawy wprowadza się rozwiązanie dające możliwość późniejszego wypłacenia odszkodowania, w przypadku gdy ustalenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania zależeć będzie od toczącego się postępowania w sprawach o wykroczenia. Rozwiązanie takie wymagałoby szczegółowego uzasadnienia jako rozszerzające zakres przypadków, w których potencjalnie nastąpi wydłużenie procesu likwidacji szkody – skutki zmiany w tym obszarze nie zostały przedstawione w uzasadnieniu projektu. Zauważenia przy tym wymaga, iż ustalenia wynikające z wyroków zapadłych w postępowaniu wykroczeniowym, inaczej niż ustalenia wynikające ze skazujących wyroków zapadłych w postępowaniu karnym, nie będą wiążące dla sądu cywilnego (nie uwzględniono ich bowiem w art. 11 Kodeksu postępowania cywilnego).
2. Weryfikacji wymaga poprawność rozwiązania zawartego w zmienianym art. 14 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym zakład ubezpieczeń miałby, w określonym w tym przepisie przypadku, m. in. wskazywać w pouczeniu „podmiot, który powinien być pozwany” w sprawie. Nieuprawnione jest bowiem przyznawanie zakładowi ubezpieczeń kompetencji do ustalenia, kto powinien w konkretnej sprawie być stroną pozwaną – co sugeruje projektowane brzmienie ww. przepisu. Uzasadnienie nie wyjaśnia intencji co do projektowanej treści pouczenia.
3. Zastrzeżenia budzi art. 14 ust. 4a ustawy w zakresie, w jakim w projektowanym obecnie brzmieniu przyznaje jednej ze stron ewentualnego sporu pomiędzy zakładem ubezpieczeń a Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym uprawnienie do jednostronnego ustalania wyniku tego sporu. Zastąpienie w ww. regulacji obowiązku Funduszu (dochodzenia zwrotu od zakładu ubezpieczeń) obowiązkiem dokonania przez zakład ubezpieczeń takiego zwrotu nie zostało powiązane ze zmianą dotychczasowej przesłanki powstania obowiązku – dostosowanej do działania adresowanego do Funduszu („ustalenie” przez niego odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń miało konsekwencje tylko dla dalszych działań Funduszu). Natomiast zgodnie ze zmienionym przepisem

ustawa nakłada na zakład ubezpieczeń obowiązek zwrotu wypłaconych przez Fundusz kwot, w przypadku gdy odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń zostanie ustalona przez Fundusz. Taka nierówność sytuacji prawnej ww. podmiotów wymagałaby oparcia w statusie prawnym Funduszu oraz pogłębionego uzasadnienia (sama potrzeba „ograniczenia sporów i uniknięcia ewentualnych procesów sądowych” wskazana na str. 3 uzasadnienia nie przesądza bowiem o niezbędności wprowadzeniu takiego rozwiązania). Rozwiązanie takie prowadziłyby też do sprzeczności między tym przepisem a dodawanym ust. 4b w art. 14 – nie jest bowiem jasne, o jaki „spór pomiędzy zakładem ubezpieczeń a Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym” miałyby chodzić, skoro zgodnie z ust. 4a Fundusz dokonywałby w takich przypadkach jednostronnego rozstrzygnięcia o ustaleniu odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń.

Również projektowany art. 14 ust. 4b ustawy budzi wątpliwości – analogiczny obowiązek zwrotu przez Fundusz kwot wypłaconych przez zakład ubezpieczeń został (przez umieszczenie w jednym ustępie) powiązany tylko z przypadkiem „sporu” między tymi podmiotami.

Projektowane regulacje art. 14 ust. 4a i 4b ustawy wymagają zatem doprecyzowania – tym bardziej, że zostały wskazane jako wdrażające art. 11 dyrektywy 2009/103/WE (odnoszący się wyłącznie do sytuacji istnienia sporu co do podmiotu obowiązującego do wypłaty odszkodowania). Sam obowiązek zwrotu świadczenia spełnionego za podmiot do tego zobowiązany nie wymaga, w ocenie RCL, odrębnego unormowania w ustawie – jeżeli jednak projektodawca uznaje to za niezbędne, unormowanie takie powinno być dostatecznie precyzyjne. Niezależnie od powyższego, wyjaśnienia wymagają podstawy zróżnicowania sposobu jego uregulowania – obowiązek zwrotu ciążyący na Funduszu nie został obwarowany terminem, jak w przypadku zakładu ubezpieczeń.

4. Szerszego uzasadnienia wymagają skutki zmiany art. 16 ust. 2 ustawy, w szczególności w zakresie, w jakim zmiana ta wpływa na stosowanie do wszystkich ubezpieczeń obowiązkowych także art. 17 ustawy (określającego „sankcje” związane z niewykonaniem określonego w art. 16 obowiązku).
5. Zgodnie ze zmienianym zdaniem trzecim w ust. 1 w art. 31 ustawy umowa ubezpieczenia OC ulega rozwiązaniu z dniem złożenia „oświadczenia, o którym mowa w art. 18 ust. 3”. Przepis art. 18 ust. 3 dotyczy jednak określenia momentu, w którym oświadczenie uważa się za złożone, tylko w przypadku nadania oświadczenia przesyłką listową – co prowadzi do pominięcia w regulacji art. 31 ust. 1 ustawy innych sposobów złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu (np. osobiście w placówce zakładu ubezpieczeń).

Dodatkowo należy zauważyć, iż zasadne jest doprecyzowanie ww. przepisu, zarówno co do wskazania oświadczenia, którego dotyczy (w art. 18 ust. 3, do którego następuje odesłanie, jest mowa nie tylko o oświadczeniu o wypowiedzeniu, ale również o oświadczeniu składanym w przypadku, o którym mowa w art. 28 ust. 1 (oraz art. 46 ust. 1 i art. 62 ust. 1) – co może prowadzić do wątpliwości wobec równoczesnego wyłączenia stosowania art. 28), jak i co do sprecyzowania możliwej „dyspozycji” posiadacza pojazdu w zakresie wskazania dnia, z którym umowa ubezpieczenia OC ulega rozwiązaniu w związku z jej wypowiedzeniem (szczególne wątpliwości wynikałyby z umożliwienia wskazania w takim wypowiedzeniu daty wcześniejszej niż data jego otrzymania przez zakład ubezpieczeń).

Powyższe uwagi dotyczą także analogicznych przepisów art. 47 ust. 2 zdanie trzecie oraz art. 63 ust. 1 zdanie trzecie ustawy.

Niezależnie od powyższego, wyjaśnienia wymagają powody niedokonania analogicznych do wprowadzanych w art. 31 ust. 1 ustawy zmian także w ust. 4 w zdaniu trzecim tego artykułu (w którym także określa się moment rozwiązania umowy ubezpieczenia OC w związku z jej wypowiedzeniem).

6. Wątpliwości budzi wskazanie w art. 33 pkt 12 ustawy dnia wydania decyzji o umorzeniu postępowania jako dnia rozwiązania umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej – w kontekście możliwości zaskarżenia wydanej decyzji. Analogiczna uwaga dotyczy również art. 41 ust. 1 pkt 10 ustawy.
7. W odniesieniu do umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych wprowadza się w art. 28 ust. 1d pkt 1 ustawy zmianę polegającą na umożliwieniu wyrażenia przez ubezpieczającego zgody na elektroniczną formę przekazywania mu informacji, o których mowa w art. 28 ust. 1b, także w czasie trwania umowy. Wyjaśnienia w uzasadnieniu projektu wymagają powody niedokonania w analogicznym zakresie nowelizacji art. 46 ust. 1d pkt 1 i art. 62 ust. 1d pkt 1 ustawy – dotyczących ubezpieczenia OC rolników i ubezpieczenia budynków rolniczych (na formę elektroniczną przekazywania analogicznych informacji będzie można wskazać jedynie przy zawarciu umowy).
8. Szczegółowego wyjaśnienia wymaga intencja i zakładane skutki zmiany wprowadzenia do wyliczenia w art. 68 ust. 1 ustawy (określone w nim zasady będą dotyczyć ustalania „wysokości odszkodowania” a nie „wysokości szkody”) Wskazywana w uzasadnieniu intencja „zachowania spójności regulacji w obrębie ustawy” wydaje się nieadekwatna do wprowadzanej zmiany – przywołany w uzasadnieniu przepis art. 36 ustawy reguluje inną

materię (odniesienie limitu wysokości odszkodowania do ustalonej w umowie sumy gwarancyjnej). Należy też zauważyć, że analogicznych zmian nie dokonano w dalszej części regulacji (w art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy odniesienie do ustalenia wysokości „szkody” pozostawiono bez zmian).

9. W kontekście projektowanych zmian art. 87 ust. 1 i 1a ustawy (regulujących kwestie kontroli spełniania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia – również OC posiadaczy pojazdów mechanicznych – opartej na żądaniu okazania dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia lub dowodu opłacenia składki za to ubezpieczenie), należy zwrócić uwagę na dotyczące takich dokumentów zmiany ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z ustawą z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957), kierujący pojazdem nie będzie już obowiązany posiadać przy sobie i okazywać na żądanie uprawnionego organu dokumentów potwierdzających zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub dowodu opłacenia składki za to ubezpieczenie. Obowiązek taki został ograniczony do kierujących pojazdem zarejestrowanym za granicą. Niezależnie od kwestii czasowego stosowania dotychczasowych regulacji zgodnie z ww. ustawą nowelizującą, wyjaśnienia wymaga systemowa spójność powyższych regulacji ustawowych – której zapewnienie, w ocenie RCL, wymaga szerszych zmian ustawy stosownie do zamierzonych rozwiązań merytorycznych w tym zakresie.
10. Wątpliwości budzi poprawność sformułowania „stopień przyczynienia się” użytego dla określenia przesłanki umorzenia opłaty (ulgi) w art. 94 ust. 1 ustawy, w odniesieniu do „niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy” ubezpieczenia obowiązkowego (nie jest bowiem jasne, w jaki sposób mógłby być oceniany „stopień przyczynienia się” danej osoby do niewykonania obowiązku, który obciąża tylko tę osobę). Zasadne jest użycie innych, bardziej odpowiednich do tych przypadków sformułowań – należy zauważyć, że uzasadnienie projektu wskazuje w tym zakresie na nieco inną intencję zmiany, tj. uwzględnienie przyczyn niewypełnienia takiego obowiązku, na które zobowiązany nie miał wpływu (nagła choroba, wypadek czy inna obiektywna okoliczność). Ponadto w związku z zamknięciem w ww. przepisie katalogu przesłanek umorzenia opłaty (zastosowania ulgi), ponownej analizy wymaga kompletność tego katalogu (przykładowo wydaje się, iż projektowane brzmienie przepisu nie będzie uwzględniało przypadku śmierci zobowiązanego).

11. Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646) identyfikacja przedsiębiorcy w urzędowych rejestrach następuje na podstawie numeru identyfikacji podatkowej (NIP). Pod rozważę poddaje się, czy w celu zapewnienia spójności systemowej, w zakresie w jakim przepisy art. 102 ustawy obejmują przedsiębiorców, nie należałoby dokonać w nich stosownych zmian (projektowane brzmienie zmienianych regulacji art. 102 ustawy przewiduje gromadzenie w prowadzonych rejestrach danych o numerach REGON).

12. W art. 102 ust. 7 ustawy dodaje się zdanie drugie o „nienaruszaniu” tajemnicy bankowej i ubezpieczeniowej (dot. przypadku przetwarzania danych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny). Wbrew intencji wyrażonej w uzasadnieniu projektu (str. 10) wskazującym na zamiar ograniczenia dopuszczalności przetwarzania danych (przetwarzanie danych „nie może naruszać” przepisów o tajemnicy ubezpieczeniowej ... oraz tajemnicy bankowej”) wprowadzany przepis sugeruje umożliwienie Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przetwarzania danych zarówno stanowiących tajemnicę ubezpieczeniową jak i stanowiących tajemnicę bankową. Należy też zauważyć, że ww. tajemnice są regulowane przepisami właściwych ustaw – unormowanie dotyczące zakresu obowiązywania tych tajemnic powinno nastąpić przez odpowiednią do zamierzonej intencji merytorycznej zmianę tych przepisów, tj. ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej i ustawy – Prawo bankowe.

Wprowadzone rozszerzenie prawa do przetwarzania danych przez Fundusz na „dane pochodzące od podmiotów sektora bankowego”, w ocenie RCL, nie pozwoli jednoznacznie na wskazaną w uzasadnieniu (str. 10) „wymianę informacji między sektorem bankowym a ubezpieczeniowym” – obowiązek przekazywania danych Funduszowi (uprawnienie do ich żądania), w szczególności w przypadku danych chronionych, powinien jednoznacznie wynikać z przepisu ustawy.

13. W kontekście powyższej uwagi należy też podnieść zastrzeżenia do dodawanej regulacji art. 102 ust. 7c ustawy – która jedynie w bardzo ogólny sposób stanowi o przetwarzaniu danych „pochodzących od zewnętrznych podmiotów lub instytucji”, również w relacji do ust. 7 art. 102 ustawy (wskazane w nim „podmioty sektora bankowego” należałoby bowiem także uznać za „podmioty zewnętrzne”). Ustawa winna bowiem jednoznacznie precyzować zakres danych, jakie może gromadzić (przetwarzać) Fundusz.

Analogiczne wątpliwości budzi art. 102 ust. 7b ustawy, który dodatkowo – odnosząc się w ogólności do wszystkich „gromadzonych danych” (również np. w art. 102 ust. 2–4) –

może być rozumiany jako ograniczający sposób ich przetwarzania przez Fundusz (wyłącznie po wskazanej modyfikacji).

14. Weryfikacji wymaga poprawność rozwiązania przewidzianego w art. 102a ust. 2a i 2c ustawy, z których wynika, iż zakład ubezpieczeń staje się uczestnikiem informatycznej bazy danych już z dniem złożenia deklaracji o przystąpieniu do tej bazy danych, podczas gdy sama umowa dotycząca jego uczestnictwa w tej bazie może być zawierana dopiero po tym dniu (jest zawierana z zakładem, „który zadeklaruje uczestnictwo”).
15. Sprecyzowania wymaga projektowany art. 104 ust. 1 pkt 1b ustawy, zarówno pod względem podmiotowym (nie jest jasne, jakim podmiotom, np. którym posiadaczom pojazdów – w szczególności w relacji do art. 104 ust. 1 pkt 1a – mają być udostępniane dane) jak i w zakresie wskazania rodzaju udostępnianych danych (projektowana regulacja odsyła jedynie do przepisów o szkodzie całkowitej i częściowej – nie konkretyzując rodzaju udostępnianej informacji).
16. W art. 104 ust. 1d ustawy wątpliwości budzi ogólny charakter przekazania do uregulowania, w umowie pomiędzy Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym a jego członkiem (tj. zakładem ubezpieczeń), sposobu i trybu udostępniania danych, o których mowa w art. 102 ust. 2-4 ustawy – objęto w ten sposób bowiem również kwestie udostępniania tych danych innym niż członkowie Funduszu podmiotom. Umowa taka nie może być wiążąca dla „podmiotów trzecich” (zasadne jest zatem doprecyzowanie ww. przepisu).
17. RCL poddaje pod rozagę rozbudowanie projektowanych przepisów dotyczących powierzania przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny innym podmiotom wykonywania czynności związanych z dochodzeniem zwrotu spełnionego świadczenia i poniesionych kosztów (art. 110 ust. 5 ustawy) – przykładowo ustawa nie określa żadnych wymogów, jakie musiałyby spełniać podmioty, które działałyby na rzecz i w imieniu Funduszu, nie zostały również określone zasady odpowiedzialności za wykonywanie powierzonych czynności.
18. Pozostawione w treści art. 117 ust. 7 ustawy „zastrzeżenie ust. 3” nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie wzajemnej relacji ww. przepisów, w szczególności w świetle dodawanego art. 102a ust. 2a ustawy (obejmującego, jak się wydaje, również członków Funduszu), np. czy zastrzeżenie to ma oznaczać obowiązek uiszczania składek na rzecz Funduszu określonych w ust. 3 niezależnie od obowiązku uiszczania składek, o których mowa w ust. 7. Zasadne jest zastąpienie tego zastrzeżenia jednoznaczną regulacją w tym zakresie.

Jednocześnie informuję, że projekt zostanie dopracowany pod względem redakcyjno-legislacyjnym na etapie komisji prawniczej, w tym w zakresie kompletności wprowadzanych zmian (np. nie zmieniono art. 63 ust. 4 ustawy mimo zmiany powołanego w nim art. 62 ust. 1), regulacji przejściowych (również w kontekście ewentualnego wpływu zmian ustawy na upoważnienia ustawowe, m. in. zawarte w art. 117 ust. 9 ustawy) oraz doprecyzowania projektowanych regulacji (np. określenie przedmiotu informacji wskazanej w art. 102 ust. 3 pkt 5a ustawy nie odpowiada intencjom przedstawionym w uzasadnieniu na str. 9).

Tomasz Dobrowolski  
Wiceprezes  
Rządowego Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym przy pomocy ważnego  
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Milena Pastorczyk  
Janusz Kowalewski