



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych  
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 24 stycznia 2022 r.

---

Szanowny Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Marszałek Senatu

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W związku z udostępnieniem senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk 608), w załączeniu przesyłamy opinię dotyczącą zagadnień objętych tym projektem, sporządzoną przez adw. Magdalenę Fertak, prezentującą stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej w zakresie proponowanych w ustawie rozwiązań.

*Z poważaniem,*

  
Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
Naczelnej Rady Adwokackiej

adwokat Dorota Kulińska



## Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 24 stycznia 2022 r.

### OPINIA INSTYTUTU LEGISLACJI I PRAC PARLAMENTARNYCH

#### DO SENACKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH, USTAWY O UBEZPIECZENIACH OBOWIĄZKOWYCH, UBEZPIECZENIOWYM FUNDUSZU GWARANCYJNYM I POLSKIM BIURZE UBEZPIECZYCIELI KOMUNIKACYJNYCH ORAZ USTAWY O KOSZTACH SĄDOWYCH W SPRAWACH CYWILNYCH (DRUK NR 608)

Projekt ustawy odpowiada na potrzeby osób poważnie doświadczonych w wyniku nie zawinionych przez siebie działań osób trzecich. Dotyczy osób, których szkoda jest na ogół nieodwracalna – nie można przywrócić zdrowia nawet najwyższymi kwotami pieniężnymi, nie można cofnąć czasu poświęconego na leczenie i rehabilitację zamiast na rozwijanie pasji, zainteresowań, czy spędzania czasu zgodnie z możliwościami i upodobaniami.

Projekt dotyczy osób, które doznały uszczerbku na zdrowiu, czy to psychicznym czy fizycznym. Lub doznały rozstroju zdrowia. Wpisuje się w politykę państwa dbającego o najbardziej poszkodowanych. Stanowi realizację zawartego w art. 68 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej postulatu wobec władz publicznych: Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

I jako taki należy go ocenić bardzo pozytywnie.

Przechodząc do szczegółowych uwag:

1. Zmiana ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w w art. 21 ust 1 pkt 3b oraz 3 c poprzez zwolnienie osób, które otrzymały zadośćuczynienie, odszkodowanie oraz renty od obowiązku uiszczania podatku dochodowego od odsetek od przyznanych kwot

Projekt tą zmianą zdejmuje z poszkodowanych ciężar ponoszenia konsekwencji za osoby odpowiedzialne za szkodę i ich nieterminowe działania.

Należy tu zaznaczyć, iż odsetki pełnią różnorakie funkcje, wśród których bardzo ważną funkcją jest funkcja waloryzacyjna. Niestety procedury związane z przyznawaniem zadośćuczynień, rent, odszkodowań wielokrotnie trwają bardzo długo, szczególnie wówczas gdy kwestionowana jest zasada odpowiedzialności (por. szczególnie w sprawach błędów medycznych).

Roszczenie o zadośćuczynienie staje się roszczeniem o zapłatę z chwilą sprecyzowania go co do kwoty. Zatem poszkodowany określa jego wysokość, jaką uznaje za odpowiednią, a następnie wszczynane jest postępowanie (przedprocesowe i procesowe). Postępowania te wyjątkowo długo trwają, głównie z powodu braku biegłych lekarzy oceniających stan zdrowia poszkodowanego oraz długie terminy oczekiwania na opinie. Pomiedzy datą zdarzenia a datą ostatecznego zakończenia sprawy na ogół mija wiele lat w czasie których poszkodowany pozostaje bez realnego wsparcia finansowego. Odsetki wyrównują tę sytuację, wynagradzając poszkodowanemu brak finansowy w odpowiednim momencie.

Odsetki pełnią też bardzo ważną funkcję dyscyplinującą dłużnika do spełnienia świadczenia w określonych ramach czasowych. Zatem pełnią bardzo ważną funkcję społeczną. Tymczasem do chwili obecnej koszt opóźnień po stronie dłużnika przerzucana jest na poszkodowanych, odsetki bowiem traktowane są przez Ministerstwo Finansów jako zwykły dochód poszkodowanego.

Należy dodatkowo podkreślić, iż w tej kwestii powstawały odmienne interpretacje podatkowe sprawiające, iż część poszkodowanych uiszczala podatek, część nie. Na tym tle powstawały też spory z organami podatkowymi, zakończone niestety niekorzystnymi dla podatników rozstrzygnięciami (np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2020 r. II FSK 433/18.)

Należy jeszcze zauważyć jedną kwestię: renty na ogół zasądzone są przez sądy od daty dużo wcześniejszej niż data wyrokowania. Takie rozliczenie rent następuje wg cen z okresów, których

dotyczą. Wobec stale istniejącej inflacji odsetki wyrównują poziom tych rent do cen z daty otrzymania wyrównujących kwot. Podatek z kolei (przy dużym, kilkuletnim procesie) powoduje, że część renty zostaje w efekcie wydatkowana na rzecz Skarbu Państwa.

Warto dodać, iż zwolnienia dotyczące różnego rodzaju odsetek zostały zawarte w niektórych przepisach np. w art. 21 u.p.d.o.f. Wolne od podatku są odsetki wymienione w art. 21 ust. 1 pkt 52, pkt 95 i pkt 119, pkt 130, pkt 130a oraz pkt 130b u.p.d.o.f., gdzie wyraźnie wyodrębniono świadczenie odsetkowe jako przedmiot zwolnienia podatkowego. Ustawodawca nie pomija zatem odsetek w swoich uregulowaniach, jeżeli uznaje zasadność ich zwolnienia w odniesieniu do dóbr, które w jego ocenie zasługują na szczególną ochronę. Zatem czy życie i zdrowie wg ustawodawcy ma mniejsze znaczenie niż zysk z obligacji, czy przedpłata na samochód? Senat w projekcie ustawy tę niesprawiedliwość próbuje usunąć.

2. Zmiana w art. 14 ust 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych poprzez wykreślenie słów „chyba że ustalenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania zależy od toczącego się postępowania karnego lub cywilnego”

Przez wiele lat przed wejściem w życie ustawy postępowanie w sprawie rozliczeń między poszkodowanymi a zakładami ubezpieczeń z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej było regulowane Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 24 marca 2000 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, gdzie takich ograniczeń nie było: *par. 32. 2. Gdyby wyjaśnienie w powyższym terminie okoliczności koniecznych do ustalenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń lub wysokości odszkodowania okazało się niemożliwe, odszkodowanie wypłaca się w terminie 14 dni od wyjaśnienia tych okoliczności. Jednakże bezsporną część odszkodowania zakład ubezpieczeń wypłaca w terminie określonym w ust. 1.*

Identyczny zapis był w rozporządzeniu z dnia z dnia 9 grudnia 1992 r. Zatem terminy spełnienia roszczeń nie były uzależnione od innych postępowań. Zresztą ten zapis jest sprzeczny z obowiązkiem podjęcia przez zakład ubezpieczeń czynności ubezpieczeniowych, określonych w

art. 4 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (szczególnie pkt 9), a mianowicie z obowiązkiem podjęcia czynności zmierzających do ustalenia przyczyn i okoliczności zdarzeń losowych. Ustawa nie zakłada biernego oczekiwania zakładu ubezpieczeń. Wprowadzenie takiego zapisu miało chronić zakłady ubezpieczeń w wypadku ich bezczynności – jednakże nie może to odbywać się kosztem poszkodowanego i stoi w sprzeczności z zasadą ochrony słabszych uczestników takich postępowań.

W tym momencie należy też zwrócić uwagę na art. 11 kodeksu postępowania cywilnego – z którego wynika, że jedynie wyrok karny skazujący (a zatem nie umarzający postępowanie, nie uniewinniający, nie w sprawie wykroczeniowej) i to tylko w zakresie ustalenia winy sprawcy wiąże sąd cywilny. Wyrok uniewinniający nie ma takiej mocy. Odpowiedzialność cywilna jest bowiem odmiennie ukształtowana od odpowiedzialności karnej – obowiązują tu inne zasady. Sąd cywilny może samodzielnie ustalić, że czyn niedozwolony stanowił przestępstwo, może również samodzielnie ustalać ew. przyczynienie się poszkodowanego. Zatem wyrok karny w sprawie wypadku komunikacyjnego ma drugorzędne znaczenie, a potrafi doprowadzić do ogromnej przewlekłości postępowania przed ubezpieczycielem tym bardziej, że dowody przeprowadzane już raz w postępowaniu karnym są przeprowadzane po raz drugi w postępowaniu cywilnym – przy czym odbywa się to czasami po wielu latach, co z oczywistych względów może uniemożliwić dochodzenie słuszných roszczeń.

3. Zmiana ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych poprzez wprowadzenie opłaty stałej w kwocie 1000,00 zł w sprawach roszczeń opartych o art. 444, 445 lub 446 kc przewyższających 20.000,00 zł

- I. Zasadą polskiego postępowania sądowego w sprawach cywilnych jest jego odpłatność. W art. 13 ustawy o kosztach cywilnych wprowadzono stawki tej opłaty w zależności od wartości przedmiotu sporu sięgające maksymalnie do 200.000,00 zł. Są to kwoty niezbędne do tego, aby polski wymiar sprawiedliwości zajął się rozpoznaniem sprawy. Od tej zasady przewidziane są jednak liczne wyjątki ustalające niższe kwoty w zależności od rodzaju roszczenia (np. wynikające z uchwalenia planu miejscowego) lub statusu osoby występującej z roszczeniem (np. konsument). Wśród tych wyjątków znajdują się roszczenia

wynikające z czynności bankowych od strony będącej konsumentem lub osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rodzinne (art. 13a). Ograniczenie kosztów sądowych w niektórych sprawach w ustawie o kosztach sądowych zostały wprowadzone w art. 4 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Zatem wówczas zwolniono, ze względów społecznych i silnego lobbingu poszkodowanych frankowiczów, wszystkie osoby fizyczne domagające się oceny ich kredytów „frankowych”. Niestety zgłaszane postulaty dotyczące osób fizycznych, którym przysługują roszczenia oparte o art. 444, 445 lub 446 kodeksu cywilnego nie przebiły się. **A dotyczą osób, które straciły nie majątki, ale zdrowie, a zatem powinny podlegać szczególnej ochronie państwa polskiego.**

- II. W pierwszej kolejności zwracam uwagę na pewien błąd merytoryczny, związany ze zmianami w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, które weszły w życie w dniu 1.I.2022r. Na mocy bowiem ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. (Dz.U.2021.2328) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2022r o zmianie ustawy prawo o ruchu drogowym roszczenia oparte o art 444 par 2 oraz art. 446 par 2 kodeksu cywilnego zostały zwolnione z kosztów sądowych, zatem procedowana aktualnie zmiana powinna dotyczyć **art. 444 § 1, art. 446 § 1, § 3 i § 4 kodeksu cywilnego**
- III. Propozycja Senatu jest propozycją minimalistyczną, gdyż zawęży krąg osób uprawnionych jedynie do osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych. Tymczasem mamy też dużą grupę poszkodowanych przez błędy medyczne. Proponowałabym zatem, aby dodany art. 13f zawierał jedynie wyszczególnienie przedmiotowe, a nie podmiotowe. Z uwagi na rodzaj roszczeń – zawsze będą one dotyczyły obrażeń ciała lub uszczerbku na zdrowiu.
- IV. Powstaje też pytanie, czy zamiast opłaty stałej nie powinniśmy mieć tu do czynienia z całkowitym zwolnieniem z kosztów sądowych w art. 96 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Trzeba bowiem dodać, iż koszty sądowe to nie tylko opłata za złożenie pozwu, ale, czasami bardzo drogie opinie biegłych lekarzy, bez których żaden proces o

zadośćuczynienie nie może się odbyć, a także opłaty za każde postanowienie wydane w toku postępowania sądowego, a także opłaty apelacyjne.

V. Należałoby też zastanowić się czy nie należałoby rozciągnąć opłaty stałej (ew. całkowitego zwolnienia z kosztów) również na art. 447 kodeksu cywilnego oraz art. 907 § 2 kodeksu cywilnego.

a. art. 447 kodeksu cywilnego „Z ważnych powodów sąd może na żądanie poszkodowanego przyznać mu zamiast renty lub jej części odszkodowanie jednorazowe. Dotyczy to w szczególności wypadku, gdy poszkodowany stał się inwalidą, a przyznanie jednorazowego odszkodowania ułatwi mu wykonywanie nowego zawodu” .

Zmiany opłat za zawezwanie do próby ugodowej (wprowadzenie opłaty stosunkowej od wartości ugody) doprowadziło do tego, iż w sprawach, w których strony dochodzą do porozumienia w kwestii kapitalizacji renty opartej o art. 447 kodeksu cywilnego w zasadzie nie dochodzi do zawierania ugód sądowych, gdyż ubezpieczyciele nie chcą ponosić tak ogromnych kosztów. Ugoda sądowa jednak różni się w skutkach od porozumienia zawartego poza jakąkolwiek kontrolą sądową, co nie sprzyja pewności obrotu i zagwarantowaniem praw obu stronom takiego porozumienia, w szczególności praw osoby słabszej tj. poszkodowanego.

b. Co do art. 907 § 2 kodeksu cywilnego: jest to przepis umożliwiający poszkodowanym (a także zakładom ubezpieczeń) występowania do sądu o podwyższenie/obniżenie już zasądzonej renty. Sprawy o zasądzenie renty zostały zwolnione z kosztów sądowych i może powstać wątpliwość, czy takie zwolnienie dotyczy też roszczeń o podwyższenie renty. Możliwe tu są różne interpretacje. Aby usunąć wątpliwości należałoby w art. 96 w ust 1 pkt 16 po słowach „osoba wnosząca pozew o przyznanie renty na podstawie przepisów art. 444 § 2 lub art. 446 § 2” dodać słowa „**oraz osoba występująca o podwyższenie takiej renty na podstawie art. 907 § 2**” ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r.

*poz. 1509) lub występująca z żądaniem udzielenia zabezpieczenia takiego roszczenia.*

Autor opinii: adwokat Magdalena Fertak

Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
Naczelnej Rady Adwokackiej

  
adwokat Dorota Kulińska