

DPP-DPPZO3.072.7.2022.JC

Warszawa, 03 lutego 2022 r.

Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej znak sprawy: BPS.DKS.KU.0401.2.2022 z dnia 21 stycznia 2022 r. dotyczące wyrażenia przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF”) opinii wobec rozwiązań zaproponowanych w projekcie *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 senacki nr 608)* (dalej: „projekt ustawy”), proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Proponowana zmiana art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, 1163, 1243, 1551, 1574 i 1834) (dalej: „ustawa o pdof”).

UKNF pozytywnie ocenia propozycję zmiany art. 21 w ust. 1 ustawy o pdof polegającą na zwolnieniu z podatku dochodowego od osób fizycznych odsetek od odszkodowań lub zadośćuczynień otrzymanych na podstawie wyroku lub ugody sądowej oraz odsetek od odszkodowań w postaci rent przyznanych na podstawie przepisów prawa cywilnego za uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia, otrzymanych przez poszkodowanego, który utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo którego potrzeby zwiększyły się lub widoki powodzenia na przyszłość zmniejszyły, oraz odszkodowań w postaci renty przyznanej na podstawie przepisów prawa cywilnego w razie spowodowania śmierci poszkodowanego, otrzymanych przez osoby uprawnione, o których mowa w art. 446 § 2 kodeksu cywilnego, a także miesięcznych świadczeń na zapewnienie środków utrzymania, o których mowa w art. 753³ § 1 kodeksu postępowania cywilnego.

Zasadne wydaje się, aby odsetki, jako świadczenie uboczne, mające na celu zrekompensowanie osobie uprawnionej skutków opóźnienia w wypłacie należnego świadczenia głównego (m.in. utratę wartości pieniądza w czasie) podlegało takim samym zasadom opodatkowania jak ma to miejsce w przypadku świadczenie głównego.

Proponowana zmiana art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 854 i 1177) (dalej: „uouo”, „ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych”).

UKNF wyraża pozytywne stanowisko co do intencji projektowanej zmiany, tj. przyspieszenia możliwości uzyskania odszkodowania przez uprawnionych/poszkodowanych, którym przysługuje roszczenie o odszkodowanie na podstawie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Jednocześnie, w opinii UKNF, projektowana zmiana treści art. 14 ust. 2 uouo nie jest właściwym środkiem do osiągnięcia tego celu.

W uzasadnieniu do analizowanego projektu ustawy, projektodawca wskazuje, że art. 14 ust. 2 uouo umożliwia zakładom ubezpieczeń zwłokę w wypłacie świadczenia, jeśli ustalenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania zależy od toczącego się postępowania karnego lub cywilnego, co skutkuje biernym, wieloletnim oczekiwaniem na zakończenie postępowań sądowych. Jest to, zdaniem projektodawcy, niezgodne z dyspozycją art. 817 § 1 kodeksu cywilnego, w myśl którego ubezpieczyciel obowiązany jest spełnić świadczenie w terminie trzydziestu dni, licząc od daty otrzymania zawiadomienia o wypadku, jak również z orzecznictwem Sądu Najwyższego, które wskazuje, że zakład ubezpieczeń dopuszcza się zwłoki, jeżeli nie spełnia świadczenia z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego w terminie 30 dni, licząc od dnia zawiadomienia o wypadku.

Projektodawca nie wziął jednak pod uwagę, iż terminy spełnienia świadczenia z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych zostały autonomicznie uregulowane w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych. W tym przypadku zastosowanie znajdzie zasada *lex specialis derogat legi generali* i przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych dotyczące terminów i warunków wypłaty świadczeń będą nadrzędne wobec przepisów art. 817 kodeksu cywilnego. Ponadto zauważyć należy, że powyższa argumentacja nie bierze pod uwagę treści art. 817 § 2 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym w przypadku braku możliwości wyjaśnienia w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia o wypadku okoliczności koniecznych do ustalenia odpowiedzialności ubezpieczyciela albo wysokości świadczenia, spełnienie świadczenia powinno nastąpić z ciągu 14 dni od dnia, w którym przy zachowaniu należytej staranności wyjaśnienie tych okoliczności było możliwe. Przepis ten jest swoistym odpowiednikiem art. 14 ust. 2 uouo, z tą różnicą, że dopuszcza spełnienie przez zakład ubezpieczeń świadczenia w terminie przekraczającym 30 dni od otrzymania zawiadomienia o wypadku wskazując na dopuszczalne powody opóźnienia w sposób o wiele bardziej ogólny niż określone w art. 14 ust. 2 uouo.

Analiza orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczących art. 14 ust. 2 uouo i art. 817 kodeksu cywilnego wskazuje, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą ubezpieczyciel ma prawo powstrzymać się z wypłatą odszkodowania do czasu ustalenia jego odpowiedzialności lub wysokości świadczenia w określonych warunkach. Jedynie przykładowo można w tym miejscu

zacytować fragmenty orzeczeń Sądu Najwyższego: „Gdyby chwilę opóźnienia wyłącznie określało zgłoszenie żądania przez ubezpieczonego, zasada wypłacania świadczenia w granicach szkody byłaby zagrożona”¹, „Skierowanie aktu oskarżenia przeciwko powodowi, prowadzenie postępowania karnego w obu instancjach, a wreszcie prawomocne zawieszenie postępowania w sprawie cywilnej do czasu zakończenia sprawy karnej, świadczą o trafności stanowiska Sądu Apelacyjnego co do istnienia podstaw wstrzymania się z wykonaniem zobowiązania strony pozwanej do czasu ostatecznego wyjaśnienia istotnych okoliczności”², „Do czasu otrzymania uzasadnienia wyroku sądu karnego, ubezpieczyciel nie mógł przesądzić zakresu swej odpowiedzialności, gdyż istniały dwie wersje zdarzeń przebiegu wypadku. Nie można więc podzielić twierdzenia, że ustalenie odpowiedzialności ubezpieczyciela było możliwe w terminie ustawowym. Wręcz przeciwnie, dopiero ustalenia sądu karnego, o których strona pozwana dowiedziała się po doręczeniu jej uzasadnienia wyroku karnego, pozwoliły na ustalenie stopnia przyczynienia się poszkodowanego, a tym samym zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela.”³.

Podobnie możliwość powstrzymania się ze spełnieniem świadczenia ubezpieczeniowego jest postrzegana w piśmiennictwie, przykładowo: „Analiza orzecznictwa pozwala sformułować wniosek, że ubezpieczyciel ma prawo powstrzymać się z wypłatą odszkodowania ubezpieczeniowego do czasu zakończenia postępowania karnego, jeżeli istnieją uzasadnione okolicznościami wątpliwości, czy wypadek ubezpieczeniowy rzeczywiście miał miejsce, czy też został sfingowany przez uprawnionego lub w porozumieniu z nim. Istotne jest również, by ubezpieczyciel nie był w stanie poczynić odpowiednich ustaleń samodzielnie, co może mieć miejsce, gdy określeni świadkowie nie chcą złożyć zeznań wobec ubezpieczyciela, a w postępowaniu karnym obciąża ich taki obowiązek. Jednak nawet w tych sytuacjach ubezpieczyciel powinien w miarę możliwości brać udział w toczącym się postępowaniu karnym, a przynajmniej śledzić jego przebieg i wykorzystywać na bieżąco uzyskane informacje w postępowaniu likwidacyjnym”⁴.

UKNF pragnie w tym miejscu wskazać, w kontekście aktualnej treści art. 14 ust. 2 uouo oraz art. 817 § 2 kodeksu cywilnego, że Sąd Najwyższy, nie podważając możliwości ustalenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania w zależności od toczącego się postępowania karnego lub cywilnego, wskazuje na niedopuszczalność bezzasadnego wstrzymywania się zakładu ubezpieczeń z realizacją świadczeń. Przykładowo w jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy wypowiedział się, że prowadzone postępowanie karne nie upoważnia zakładu ubezpieczeń do zaniechania prowadzenia postępowania likwidacyjnego do czasu prawomocnego zakończenia sprawy karnej. Należącego do istoty działalności ubezpieczeniowej obowiązku ustalenia przesłanek swojej odpowiedzialności ubezpieczyciel

¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2004 r. III CK 327/02

² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1997 r. II CKN 265/97

³ Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2003 r., III CKN 1512/80

⁴ Kucharski Bartosz, Świadczenie ubezpieczyciela w umowie ubezpieczenia mienia. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska.

nie może przerzucać na inne podmioty, w szczególności nie może biernie oczekiwać na wynik postępowania karnego, a jeżeli tak postąpi, dopuszcza się zwłoki w wykonaniu swojego zobowiązania⁵.

Zdaniem UKNF, uzasadnienie projektu ustawy w części stwierdzającej, że: „Sąd Najwyższy przyjmuje (...), że zakład ubezpieczeń odpowiadający za sprawcę wypadku komunikacyjnego z tytułu odpowiedzialności cywilnej, dopuszcza się zwłoki, jeżeli nie spełnia świadczenia w terminie 30 dni, licząc od dnia zawiadomienia o wypadku” nie znajduje oparcia ani w dyspozycji przepisu art. 817 kodeksu cywilnego ani w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Ponadto projektodawca nie uzasadnił dlaczego – pomimo, że ten sam cel przepisu dotyczy zarówno art. 14 ust. 2 uouo, jak i art. 817 § 2 kodeksu cywilnego kwestionuje zasadność obowiązującego art. 14 ust. 2 uouo i postuluje jego zmianę, pomijając fakt funkcjonowania na gruncie kodeksu cywilnego art. 817 § 2 o podobnej treści i analogicznym celu.

Ponadto należy zauważyć, że projektowana zmiana art. 14 ust. 2 uouo nie jest spójna z innymi przepisami uouo, których projektodawca nie kwestionuje, np. art. 13 ust. 1 uouo, który dopuszcza możliwość spełnienia świadczenia po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego („Zakład ubezpieczeń wypłaca odszkodowanie lub świadczenie z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego na podstawie uznania roszczenia uprawnionego z umowy ubezpieczenia w wyniku ustaleń, zawartej z nim ugody, prawomocnego orzeczenia sądu lub w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 849).”.

UKNF pragnie dodatkowo wskazać na pewne pozaprawne i praktyczne aspekty ewentualnego wprowadzenia projektowanych zmian w art. 14 ust. 2 uouo. Należy zauważyć, że projektowana zmiana, pomimo intencji projektodawcy, może mieć zupełnie odwrotny skutek dla poszkodowanych/uprawnionych, a mianowicie powodować, że zakłady ubezpieczeń, zobligowane nową treścią art. 14 ust. 2 uouo do zajęcia ostatecznego stanowiska w sprawie w terminie maksymalnie 90 dni od daty zgłoszenia szkody, mogą odmawiać wypłaty odszkodowań w tych sytuacjach, w których nie jest możliwe w tym czasie rozstrzygnięcie co do zasadności roszczenia poszkodowanych/uprawnionych i tym samym co do odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń. Zakłady ubezpieczeń motywować będą swoje postępowanie obowiązkiem dbania o swoją kondycję finansową, broniąc się tym samym przed wypłatą roszczeń potencjalnie niezasadnych, w sytuacjach, gdy np. okoliczności zdarzenia lub rodzaj zgłaszanych roszczeń są na tyle wątpliwe, że nie pozwalają zakładowi ubezpieczeń stwierdzić bezwarunkowej odpowiedzialności w ustawowym terminie 14 lub 90 dni.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego już od wielu lat wskazuje na konieczność samodzielnego przeprowadzenia przez zakład postępowania likwidacyjnego i ustalenia swojej odpowiedzialności oraz wypłaty należnego odszkodowania bez konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie w sprawie karnej (p. wskazane powyżej przykładowe wyroki Sądu

⁵ Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2000 r., III CKN 1105/98, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 134

Najwyższego), jednak należy wziąć pod uwagę, że w pewnych sytuacjach, pomimo zachowania należytej staranności, nie jest możliwe rozstrzygnięcie wątpliwości co do przebiegu zdarzenia, istotnych dla ustalenia odpowiedzialności czy wysokości odszkodowania. Długotrwałość postępowań sądowych jest zjawiskiem obiektywnym, niezależnym od woli zakładów ubezpieczeń. Ustawowe obligowanie zakładu ubezpieczeń do wypłaty odszkodowania lub świadczenia w sytuacji, w której brak jest wystarczających dowodów na zasadność roszczenia, może spowodować pogorszenie sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń, a w skrajnych przypadkach może zagrozić ich zdolności do realizacji zobowiązań z umów ubezpieczenia. Zakład ubezpieczeń teoretycznie mógłby wypłacać sporne roszczenia informując, że wypłata następuje z „zastrzeżeniem zwrotu”, jednak szanse na odzyskanie kwoty wypłaconych świadczeń po zakończeniu długotrwałego postępowania sądowego mogłyby okazać się w praktyce znikome. W takiej sytuacji zakład ubezpieczeń zmuszony będzie spisać w straty nieściągalne należności z tytułu wypłaconych nienależnie odszkodowań. Przy większej skali takiego zjawiska, ponoszone w tym zakresie straty mogą przełożyć się również na zmiany w taryfikacji (zwiększenie cen ubezpieczeń), bowiem większa szkodowość i brak możliwości odzyskania wypłaconych kwot będą wymagały zwiększenia składki z tytułu zawieranych umów ubezpieczenia. Trudno oszacować czy straty te mogłyby zostać zrekompensowane poprzez kwoty zaoszczędzone przez zakłady ubezpieczeń na niezasądzonych odsetkach za nieterminową likwidację szkód.

Dodatkowo należy zauważyć, że proponowana regulacja nie odnosi się w żaden sposób do sytuacji, w której po dokonaniu przez zakład ubezpieczeń wypłaty odszkodowania okaże się, że zobowiązany do jego wypłaty powinien być inny podmiot (np. inny zakład ubezpieczeń, UFG lub inny podmiot, instytucja). Jeżeli postulowana zmiana art. 14 ust. 2 uouo miałaby wejść w życie, wydaje się niezbędne zagwarantowanie zakładom ubezpieczeń uprawnień wzorowanych na tych z art. 14 ust. 4a i art. 14a uouo w stosunku do innych zakładów, podmiotów, instytucji lub do samych poszkodowanych, którym wypłacono odszkodowania, w sytuacji, gdy po dokonaniu wypłaty okaże się, że roszczenie nie było zasadne lub do jego wypłaty powinien zostać zobowiązany zupełnie inny podmiot.

Proponowane zmiany ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755 z późn. zm.) (dalej: „ustawa o kosztach”) – dodanie art. 13f oraz zmiana brzmienia art. 17.

Proponowana zmiana ustawy o kosztach jest oczywiście korzystna dla osób fizycznych dochodzących na drodze sądowej roszczeń wynikających z art. 444, art. 445 lub art. 446 kodeksu cywilnego, które są następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Aktualnie, zgodnie z ustawą o kosztach, opłaty te kształtują się na poziomie od 30 zł do 1000 zł dla spraw o wartości przedmiotu sporu/zaskarżenia do 20 000 zł i 5%, nie więcej niż 200 000 zł, dla spraw o wartości przedmiotu sporu/zaskarżenia ponad 20 000 zł. W wyniku proponowanej zmiany przepisów ustawy o kosztach stawka opłaty od roszczeń wskazanych w projektowanym art. 13f wyniosłaby w każdym przypadku maksymalnie 1 000

zł, niezależnie od wartości przedmiotu sporu/zaskarżenia. Z opłaty tej zwolnione byłyby też osoby wstępujące do sprawy, na których rzecz prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania.

Dochodzone na drodze sądowej roszczenia wynikające z uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia czy zadośćuczynień cechują się zwykle wysokim poziomem wartości przedmiotu sporu/zaskarżenia, a sytuacja materialna osób poszkodowanych bywa często trudna. Proponowane obniżenie opłat z pewnością ułatwi tym osobom dochodzenie roszczeń, zastępując obecnie dostępną dla nich możliwość zwolnienia od kosztów sądowych, o ile jest to uzasadnione sytuacją powoda.

W odpowiedzi na prośbę Komisji Ustawodawczej o dostarczenie danych wymienionych w piśmie informuję, że UKNF nie dysponuje takimi informacjami. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie dodatkowych sprawozdań finansowych i statystycznych zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 392 ze zm.), zakłady ubezpieczeń przekazują do organu nadzoru następujące informacje, w podziale na poszczególne produkty ubezpieczeniowe:

- o liczbie skarg wg sposobu ich wniesienia w okresie sprawozdawczym (bezpośrednio do zakładu; za pośrednictwem innej instytucji),
- o liczbie skarg rozpatrzonych w okresie sprawozdawczym (wniesionych w okresie sprawozdawczym; wniesionych w poprzednich latach obrotowych),
- o przedmiocie skargi (np. „odmowa wypłaty odszkodowania”),
- o liczbie skarg pozostających w toku na koniec okresu sprawozdawczego (wniesionych w okresie sprawozdawczym; wniesionych w poprzednich latach obrotowych),
- o sprawach zakończonych wyrokiem sądu w okresie sprawozdawczym (liczba spraw; wartość kwot zasądzonych na rzecz skarżących),
- o sprawach zakończonych zawarciem ugody w okresie sprawozdawczym (liczba ugód; wartość zawartych ugód sądowych),
- o sprawach w toku na koniec okresu sprawozdawczego (liczba spraw; wartość roszczeń zgłoszonych).

Z poważaniem

Jacek Jastrzębski

Przewodniczący

Komisji Nadzoru Finansowego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/