



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Do druku nr 1608

Warszawa, dnia 23 czerwca 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

2.9. 06. 2017

Data wpływu

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-128/17

NRA-12-SM-1.114.2017

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 maja 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polski Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych przygotowaną przez adw. Karolinę Jankowską.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
Naczelnej Rady Adwokackiej

19 czerwca 2017 r.

OPINIA

dotycząca senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (druki senackie 351, 351 S),

przesłanego do zaopiniowania wraz z pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 maja 2017 r., znak: GMS-WP-173-128/17.

1. Założenia ogólne senackiego projektu ustawy.

Przedmiotem senackiego projektu ustawy, wniesionego do Sejmu RP na podstawie uchwały Senatu RP z dnia 17 maja 2017 r., jest nowelizacja 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 (w dalszej części opinii: „ustawa”). Nowela wprowadza rozwiązania zapewniające osobom poszkodowanym w wypadkach związanych z ruchem pojazdów mechanicznych oraz rolnikom, z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, prawo zaspokajania roszczeń o naprawienie szkody na osobie zaistniałej w wyniku zdarzeń mających miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy, a po wyczerpaniu ustalonej w umowie ubezpieczenia sumy gwarancyjnej określonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2004 r. Senacki projekt ustawy wprowadza nowy art. 98b, który nakłada na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny obowiązek zaspokajania roszczeń o naprawienie szkody na osobie z tytułu umów ubezpieczeń obowiązkowych określonych w art. 4 pkt 1 i 2 nowelizowanej ustawy, do wysokości sumy gwarancyjnej określonej w art. 36 ust. 1 albo w art. 52 tejże ustawy. Przedstawione w opiniowanym senackim projekcie ustawy nowe brzmienia przepisów art. 19 ust. 2, art. 107, art. 109 ust. 1 i art. 117 ust. 1 nowelizowanej ustawy stanowią konsekwencję wprowadzenia przepisu art. 98b, a zmiany w ich treści są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania proponowanego rozwiązania zawartego w dodanym art. 98b. Nowe treści powoływanych przepisów tworzą jedynie techniczne ramy procedury realizacji nowego zadania nałożonego na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, związanego z obowiązkiem zaspokajania roszczeń osób poszkodowanych, które wyczerpały przysługujące im kwoty odszkodowań do wysokości sum gwarancyjnych ustalonych zgodnie z postanowieniami umów zawartych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Założenia ogólne, na których oparto senacki projekt ustawy, ściśle związane z postulatami wygłoszonymi w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu z dnia 20 kwietnia 2016 r., znak: V.510.172.2014.EG, zasługują na aprobatę. Pozytywnie należy

ocenić próbę systemowego rozwiązania problemu skutków wyczerpania się sum gwarancyjnych w obowiązkowych ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej. Celem nowelizacji jest zagwarantowanie, przede wszystkim ofiarom wypadków drogowych zaistniałych przed wejściem w życie nowelizowanej ustawy, właściwej realizacji funkcji ochronnej prawa ubezpieczeniowego. Poszkodowani, którzy otrzymywali lub otrzymują renty i inne świadczenia o charakterze ciągłym, na skutek rozwiązań zawartych w senackim projekcie ustawy uzyskują gwarancję pokrycia szkody, w sytuacji gdy limit odpowiedzialności gwarancyjnej, wynikający z wcześniej obowiązujących przepisów, nie gwarantował pełnej rekompensaty. Za słuszną zatem należy uznać zmianę zakresu aktualnie obowiązującego modelu gwarancji ubezpieczeniowych poprzez dodanie art. 98b nowelizowanej ustawy, a w konsekwencji wprowadzenie technicznych rozwiązań w zakresie zasad wypłaty roszczeń poprzez zmianę brzmienia art. 19 ust. 2, art. 107, art. 109 ust. 1 i art. 117 ust. 1 nowelizowanej ustawy.

2. Obciążenie ubezpieczycieli jako konsekwencja rozszerzenia odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

Uzasadnienie oraz ocena skutków realizacji senackiego projektu ustawy precyzyjnie określa wpływ proponowanej regulacji na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, zakłady ubezpieczeniowe oraz obywateli i gospodarstwa domowe w zakresie wzrostu zobowiązań i wydatków przy prezentacji maksymalnych skutków finansowych. Należy zaznaczyć, że wnoszenie przez poszkodowanych powództwa o waloryzację świadczeń na podstawie art. 357¹ *Kodeksu cywilnego* w zw. z art. 22a ustawy, w licznych przypadkach prowadzi do nieuzasadnionego pokrzywdzenia ofiary danego zdarzenia, kiedy to wygaśnięcie zobowiązania funduszu łączy się wyczerpaniem sumy gwarancyjnej. Poszkodowani są wówczas zmuszeni do prowadzenia długotrwałych postępowań sądowych, aby realizować swoje uprawnienia wynikające m. in. z art. 354 § 1 *Kodeksu cywilnego*¹. Wobec powyższego, projektowana regulacja rozwiązująca problem poszkodowanych, którzy doznali szkody głównie w wyniku wypadków komunikacyjnych w latach, kiedy limit odpowiedzialności cywilnej w odniesieniu do jednego zdarzenia był znacznie niższy niż przy obecnie obowiązujących kwotach sum gwarancyjnych, winna zostać uznana za słuszną nawet kosztem wzrostu cen obowiązkowych ubezpieczeń OC, które będą pokryte przez osoby wykupujące polisy ubezpieczeniowe. Nie zasługuje na poparcie ze strony organów państwa rezygnacja z proponowanego rozwiązania projektodawcy celem zahamowania zwyżek składek na ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Takie działanie spowoduje brak realizacji podstawowej funkcji prawa ubezpieczeniowego mającej za zadanie ochronę najbardziej poszkodowanej grupy osób. Nie zgłasza się zatem uwag do prognozowanych skutków finansowych projektowanych rozwiązań prawnych, które przy utrzymaniu się liczby czynnych polis OC, dla konsumentów będą nieznaczne.

¹ np. sprawa w SN pod sygn. akt IV CSK 445/16, rozpoznana na skutek skargi kasacyjnej RPO od wyroku SA w Białymstoku z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt I ACa 614/15.

3. Zakaz retroakcji a realizacja konstytucyjnych zasad równości wobec prawa i równej ochrony prawnej.

Uzasadnienie oraz ocena skutków realizacji opiniowanego senackiego projektu ustawy nie odnoszą się w żadnym zakresie do konieczności wprowadzenia proponowanych rozwiązań prawnych celem realizacji wartości konstytucyjnych określonych w art. 32 ust. 1 i 2 *Konstytucji* w zw. z art. 64 ust. 2 *Konstytucji*. Z uwagi na wprowadzone przez projektodawcę odstępstwo od zakazu retroaktywności prawa, konieczność realizacji względem poszkodowanych zasady równości wobec prawa i równej ochrony prawnej winna zostać precyzyjnie uargumentowana, aby zapewnić zgodność senackiego projektu ustawy z art. 2 *Konstytucji*, z którego wywodzony jest zakaz wstecznego działania prawa. Mając na uwadze powyższe, na dalszym etapie prac legislacyjnych należy przede wszystkim wykazać, że różne normy stosowane wobec ofiar wypadków komunikacyjnych w sposób niedopuszczalny i sprzeczny z zasadami konstytucyjnymi, różnicują ich sytuację ekonomiczną. Winno się uzasadnić techniki zastosowane w senackim projekcie ustawy poprzez uwydatnienie, że wobec ofiar wypadków, które poniosły szkody osobowe w wyniku zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy lub w sytuacji, gdy sprawca nie posiadał obowiązkowego ubezpieczenia OC, realizacja zasady równej ochrony prawnej nie będzie możliwa do zrealizowania bez wstecznego działania prawa. W tym miejscu należy podkreślić, że dyskryminacja nie zawsze musi wynikać z immanentnej cechy danej osoby, za to może wynikać z pewnych okoliczności, które kształtują powstanie grupy osób traktowanych w sposób odmienny². Z taką sytuacją spotykamy się w odniesieniu do poszkodowanych, których stan zdrowotny i majątkowy, zgodnie z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym celem prawa ubezpieczeniowego, wymaga pełnej rekompensaty zaistniałej szkody, a wysokość sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących w chwili wypadku nie gwarantuje realizacji kompensacyjnej funkcji odszkodowania prowadząc do dyskryminacji. Główną podstawą zróżnicowanego traktowania tych osób jest stosowanie kryterium czasu, w jakim doszło do zdarzenia powodującego szkodę. Powyższe skutkuje powstaniem licznej grupy poszkodowanych, która traktowana jest w sposób odmienny i krzywdzący w stosunku do ofiar wypadków komunikacyjnych zaistniałych po wejściu w życie ustawy i ustaleniu znacznie wyższej sumy gwarancyjnej określonej w art. 36 ust. 1 albo w art. 52 tejże ustawy. Zasada równości wobec prawa i równej ochrony prawnej odnosi się do procesu stanowienia prawa. Odpowiednio umotywowana potrzeba realizacji wyżej powoływanych wartości konstytucyjnych, uzasadnia zastosowanie w senackim projekcie ustawy techniki wstecznego działania prawa.

4. Kompozycja przepisów ustawy – układ przepisów merytorycznych.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad Techniki Prawodawczej* należałoby rozważyć zmianę pozycjonowania kwestii związanych z przedawnieniem roszczeniem w dodanym ust. 4 art. 98b na rzecz wprowadzenia ich w istniejącym już art. 109a ustawy poprzez zmianę jego brzmienia.

² *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red.), Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2012, s. 665.

Takie rozwiązanie jest uzasadnione postanowieniami rozdziału 4 (§23 i §24) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad Techniki Prawodawczej*, który dotyczy sposobu pozycjonowania i kompozycji określonych elementów wspólnych w treści projektowanej ustawy.

5. Ocena senackiego projektu ustawy.

Projekt ustawy należy ocenić pozytywnie. W jego treści zawarto kompleksowe rozwiązanie problemu sygnalizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku ze skargami dotyczącymi skutków wyczerpywania się sum gwarancyjnych z umów odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartych w latach dziewięćdziesiątych. Projektodawca tworząc nowelizację prawa ubezpieczeniowego zrealizował negatywny i pozytywny aspekt zasady równości wobec prawa, tworząc prawo gwarantujące skuteczną ochronę przed dyskryminacją poszczególnych grup poszkodowanych. Zalecane są dalsze prace legislacyjne nad senackim projektem ustawy w zakresie rozszerzenia ochrony wobec osób poszkodowanych, które stracą prawo do świadczeń z umowy ubezpieczenia po wejściu w życie opiniowanej nowelizacji.

Sporządziła: adwokat Karolina Jankowska