



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Do druku nr 1608

Warszawa, dnia 07.07.2017 r.

KR-51-477/17/KKR
W/19717 /17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu*11.07.2017*.....

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Adamie

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 maja 2017 r., znak GMS-WP-173-128/17, dotyczące zaopiniowania senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (przedstawiciel wnioskodawców: senator Lidia Staroń, Druk Sejmowy nr 1608), w załączeniu przekazuję uwagi Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

Z poważaniem

PREZES
Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

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

W związku z przedstawieniem do zaopiniowania *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*, stwierdza się, co następuje:

Przedłożony projekt ustawy stanowi próbę rozwiązania istotnego problemu społecznego sygnalizowanego przez Rzecznika Ubezpieczonych¹ i w literaturze², w związku z coraz częstszymi przypadkami wyczerpywania się sum gwarancyjnych określonych w umowach odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych i rolników w ramach systemu ubezpieczeń obowiązkowych.

Projekt ustawy należy ocenić generalnie pozytywnie, jednak niektóre z kwestii szczegółowych wymagają dopracowania lub rozważenia rezygnacji z nich.

1. Z aprobatą należy się odnieść do propozycji, by poszkodowany, który uzyskał już odszkodowanie od zakładu ubezpieczeń, określone w granicach niższej niż obecnie, tzn. określonej przed 1 stycznia 2004 r., sumy gwarancyjnej, mógł dochodzić dodatkowych roszczeń bezpośrednio od Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, a nie od tego zakładu ubezpieczeń, który dotychczas wypłacał świadczenie.

Potencjalnie dostępne alternatywne mechanizmy prawne w postaci możliwości podwyższenia świadczenia należnego osobie poszkodowanej od zakładu ubezpieczeń przez podwyższenie sumy gwarancyjnej określonej w umowie³ w oparciu o *klauszule rebus sic stantibus* lub waloryzację sądową tego świadczenia (odpowiednio na podstawie art. 357¹ k.c. i art. 358¹ § 3 k.c.) nie zabezpieczają w sposób optymalny interesów osób poszkodowanych, w odniesieniu do których wyczerpana została suma gwarancyjna. Rozwiązania te nie zabezpieczają też interesów zakładów ubezpieczeń, które z tytułu zasądzonego podwyższonego świadczenia obowiązane są wypłacać zwiększone świadczenia, nie mające odzwierciedlenia w dotychczas ustalonym poziomie składek płaconych przez ubezpieczonych przed 1 stycznia 2004 r., obliczonych w nawiązaniu do wysokości sum gwarancyjnych wynikających z obowiązujących dotychczas przepisów prawa. Zastosowanie art. 357¹ k.c. z reguły prowadziłoby więc do tego, iż spełnienie przez dłużnika podwyższonego zobowiązania wiązałoby się z nadmiernymi trudnościami. Ponadto podwyższenie (zmiana) dotyczy wysokości limitu zobowiązania zakładu ubezpieczeń, ale już nie poziomu składki określonej w umowie. Wpłata podwyższonych świadczeń jest zatem finansowana nie przez podwyższenie lub retroaktywne wyrównanie płaconej przez ubezpieczonego składki, ani przez realizację regresu nietypowego zakładu ubezpieczeń (które z reguły jest już przedawnione), ale ze środków zakładów ubezpieczeń uzyskiwanych z polis OC opłacanych przez obecnych i przyszłych posiadaczy

¹ Por. E. Kiziewicz, *Wyczerpywalność sumy gwarancyjnej w skargach kierowanych do Biura Rzecznika Ubezpieczonych*, Monitor Ubezpieczeniowy 2011, nr 45, E. Kiziewicz, *Wyczerpywalność sumy gwarancyjnej w obowiązkowym ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych*, Monitor Ubezpieczeniowy 2009, nr 38.

² Przypominano, że nie został do dziś rozwiązany problem zapewnienia pełnej ochrony osobom, które poniosły szkody na osobie w wypadkach komunikacyjnych: „W tym przypadku brak odpowiedzialności UFG za szkody przewyższające sumę gwarancyjną jest szczególnie trudny do akceptacji”, por. M. Odicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 500.

³ M. Serwach, E. Kowalewski, *Klauszula rebus sic stantibus a podwyższenia sumy gwarancyjnej w ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej*, Rozprawy Ubezpieczeniowe, Kraków 2006, z. 1.

pojazdów i rolników, mających zawarte polisy z tym zakładem. Z kolei zobowiązanie UFG do wypłaty dodatkowego roszczenia pozwala rozproszyć koszty proponowanego rozwiązania wśród maksymalnej liczby osób i przez to maksymalnie je obniżyć, przez przeniesienie kosztów wypłat dodatkowych świadczeń nie na jeden zakład ubezpieczeń, ale na wszystkie zakłady i ostatecznie na wspólnotę wszystkich ubezpieczonych.

Powierzenie UFG nowego zadania jest uzasadnione także z tego powodu, że UFG będzie wypłacał świadczenie zarówno wtedy, gdy wcześniej świadczenie było wypłacane zgodnie z umową przez zakład ubezpieczeń, jak i wtedy gdy zgodnie z funkcją gwarancyjną pełnioną przez Fundusz to on wypłacał odszkodowanie w sytuacji, gdy sprawca wypadku był nieznany lub gdy nie zawarł umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC z żadnym z zakładów ubezpieczeń.

W odniesieniu zaś do poszkodowanych należy wskazać, że stosowanie wobec nich art. 357¹ k.c. i art. 358¹ § 3 k.c. napotyka w praktyce na poważne trudności. W orzecznictwie sądowym prezentowane jest stanowisko, iż w sprawach o świadczenia z obowiązkowego ubezpieczenia OC, w których określono wysokość sumy gwarancyjnej, przepis art. 358¹ § 3 k.c. nie ma zastosowania⁴. Z kolei nie ma też, co do zasady, podstaw do stosowania art. 357¹ k.c., gdyż jest to możliwe jedynie w wyjątkowych sytuacjach, a i ta spotyka się z poważną krytyką przedstawicieli doktryny (m.in. M. Nestorowicza, A. Szpunara, A. Brzozowskiego, P. Wiśniewskiego). Co do zasady bowiem, wyczerpania się sumy gwarancyjnej nie można oceniać w kategoriach nadzwyczajnej zmiany stosunków, których strony umowy nie mogły przewidzieć w chwili zawierania umowy. Niedopuszczalne jest bowiem automatyczne stosowanie nowych przepisów, tj. kolejnych przepisów regulujących wysokość sumy gwarancyjnej, do szkód, które powstały przed wejściem ich w życie. Byłoby to sprzeczne z regułami intertemporalnymi, przyjętymi przy ustawowym podwyższaniu sum gwarancyjnych. Same zaś zmiany prawne – sukcesywne podwyższanie przez ustawodawcę sumy gwarancyjnej – nie stanowią nadzwyczajnej zmiany stosunków. Kryteria sądowej modyfikacji treści zobowiązania wykluczają jakkolwiek automatyzm w inkorporacji przepisów o sumie gwarancyjnej do treści rozpatrywanego stosunku prawnego.

W oparciu o art. 357¹ k.c., sądy mogą zatem wyjątkowo dokonać modyfikacji treści wiążącego strony zobowiązania i orzec o dalszej płatności przez zakład ubezpieczeń świadczenia (renty) mimo wyczerpania lub wyczerpywania się sumy gwarancyjnej określonej w umowie. Jednakże należy zauważyć, że rozwiązanie to wymaga poniesienia kosztów sądowych i przeprowadzenia każdorazowo niepewnego co do wyniku postępowania sądowego, gdyż brak jest utrwalonej linii orzecznictwa odnośnie przesłanek powodzenia takiego powództwa nawet w sytuacjach wyjątkowych; sądy orzekają zarówno o braku podstaw do dalszego wypłacania renty, jak i o zasadności jej dalszej płatności⁵. Należy również podkreślić, że niektóre sądy uważają, że art. 357¹ k.c. nie może być stosowany w odniesieniu do świadczeń, które już zostały spełnione (do sum gwarancyjnych już wyczerpanych), przez co zobowiązanie wygasło, ponieważ zastosowanie klauzuli nadzwyczajnej zmiany stosunków skutkowałoby w takiej sytuacji nie modyfikacją stosunku prawnego, lecz jego stworzeniem, a zatem przekraczałoby ramy tej instytucji prawnej. Pogląd ten wskazuje na istotne ograniczenie możliwych alternatywnych sposobów rozwiązania istotnego problemu społecznego odnoszącego się do grupy poszkodowanych, do których adresowany jest przedłożony projekt ustawy, tj. gdy określona w umowie suma gwarancyjna została wyczerpana, a umowa ubezpieczenia OC wygasła na skutek jej wykonania.

⁴ Por. uchwała 7 sędziów SN z dnia 29 grudnia 1994 r., sygn. akt III CZP 120/94.

⁵ Por. opinia Polskiej Izby Ubezpieczeń do przedłożonego projektu ustawy z 24 lutego 2017 r. (Druk senacki nr 351).

2. Prokuratoria Generalna zwraca uwagę na konieczność jednoznacznego doprecyzowania w projekcie ustawy rodzaju świadczeń UFG i grupy osób uprawnionych. Zauważyć bowiem należy istotną niespójność między brzmieniem projektu ustawy a jej uzasadnieniem.

W projekcie ustawy należy przede wszystkim doprecyzować zakres osób poszkodowanych, do których ma mieć ona zastosowanie. Zgodnie z uzasadnieniem projektu, rozwiązuje on problem tych poszkodowanych (przede wszystkim w wypadkach komunikacyjnych, ale również w wypadkach przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego), którzy w wyniku długotrwałej choroby lub rehabilitacji wyczerpali środki finansowe pochodzące z odszkodowania wypłacanego z ograniczeniem do sumy gwarancyjnej. W pkt 1 OSR przedstawiono zaś informację, że 70% rent wyczerpanych na dzień 30.09.2016 r. przyznano za szkody poniesione w okresie 1991-2005, a w ciągu najbliższych 10 lat nastąpi wyczerpanie sum gwarancyjnych z 220 rent, z czego 97% rent dotyczy szkód poniesionych w okresie 1991-2005.

Należy więc zauważyć, że projekt ustawy nie dotyczy problemu odszkodowań z umów zawartych po 1 stycznia 2004 r. na obecnie obowiązujących zasadach. Nie rozwiązuje problemu wyczerpywania się sum gwarancyjnych określonych w obecnie obowiązujących przepisach.

Projektowane brzmienie art. 98b ust. 2 u.u.o. odnosi się natomiast do sum gwarancyjnych określonych w umowach odpowiedzialności cywilnej zawartych przed 1 stycznia 2004 r.: „*Do zadań Funduszu należy także zaspokajanie roszczeń o naprawienie szkody na osobie z tytułu umów, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2, w przypadku wyczerpania ustalonej w umowie ubezpieczenia sumy gwarancyjnej, określonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, do wysokości sumy gwarancyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 1 albo w art. 52*”. Chodzi tu 1 stycznia 2004 r., czyli dzień wejścia w życie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2003 nr 124 poz. 1152, ze zm.; dalej u.u.o.), gdyż do niej odsyła projektowany art. 98b u.u.o., a nie dzień wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Z treści projektowanego art. 98b ust. 1 u.u.o. nie wynika zatem, iż nie obejmuje on poszkodowanych, którzy tracą prawo do świadczeń z umowy ubezpieczenia, zawartych przed 1 stycznia 2004 r., już po wejściu w noweli w życie. Literalne brzmienie regulacji jest jasne i nie sposób wyprowadzić z niego ograniczenia zasięgu projektowanej ustawy wyłącznie do umownie określonych sum gwarancyjnych już wyczerpanych przed dniem wejścia w życie noweli. Umowy ubezpieczenia zawarte przed 1 stycznia 2004 r. z uwzględnieniem obowiązujących wówczas limitów sumy gwarancyjnej są dziś podstawą do wypłaty świadczeń przez zakłady ubezpieczeń i będą się wyczerpywać jeszcze przez wiele lat po wejściu w życie opiniowanej ustawy.

Należy również zauważyć, że jeżeli projekt ustawy miałby istotnie dotyczyć jedynie tych sum gwarancyjnych, ustalonych w umowach zawartych przed 1 stycznia 2004 r., które wyczerpały się przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, takie rozwiązanie należy ocenić jako naruszające konstytucyjną zasadę równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Skoro bowiem problem niższych sum gwarancyjnych dotyczy wszystkich tych poszkodowanych w wypadkach, wobec których zaktualizowały się sumy gwarancyjne określone zgodnie z przepisami obowiązującymi przed 1 stycznia 2004 r., brak jest racjonalnego uzasadnienia dla różnicowania sytuacji osób podobnych, tj. wyróżnionych z uwagi na występowanie tej samej istotnej cechy, jaką jest konieczność stosowania niższej niż obecnie sumy gwarancyjnej, z uwagi jedynie na kryterium momentu wyczerpania się sumy gwarancyjnej (przed lub po wejściu w życie przedłożonego projektu ustawy). Okres wypłacania świadczeń, a więc tempo wyczerpania się sum gwarancyjnych w przypadku indywidualnych poszkodowanych, zależą bowiem od czynników dość przypadkowych, tj. ilości osób biorących udział w zdarzeniu, momentu zaistnienia wypadku w związku z kilkukrotnym podwyższeniem poprzednio obowiązujących sum gwarancyjnych, rodzaju odniesionych szkód i postaci zasądanego odszkodowania. Grupą podobną są zatem wszystkie osoby, w przypadku których umowne sumy gwarancyjne ukształtowane zostały zgodnie z

przepisami kolejnych rozporządzeń wykonawczych⁶. Sytuację tych osób projektodawcy chcą zrównać z sytuacją osób, które są beneficjentami umów ubezpieczenia obowiązkowego OC zawartych na obecnie obowiązujących zasadach po 1 stycznia 2004 r. Zgodnie z projektowanym art. 98b ust. 1 u.u.o., świadczenie wypłacane przez UFG przysługiwać ma bowiem do wysokości sumy gwarancyjnej, o której mowa w obecnie obowiązujących ar. 36 ust. 1 i art. 52 u.u.o. Oznacza to jednak, że w ten sposób projekt ustawy przesuwając jedynie w czasie ogólny problem wyczerpania także dodatkowych świadczeń wypłacanych przez UFG w sytuacji osiągnięcia obowiązujących sum gwarancyjnych. Problem ten dotyczy jednak wszystkich ubezpieczonych i nie jest przedmiotem normowania w przedłożonym projekcie ustawy.

3. Z projektu ustawy nie wynika, w którym momencie powstaje roszczenie poszkodowanego do UFG. Należy więc w pierwszej kolejności doprecyzować okoliczności, w których powstaje obowiązek świadczenia UFG wobec osób poszkodowanych. Obecnie występuje wewnętrzna sprzeczność dotyczy art. 98b ust. 1 u.u.o., o zakresie wyjaśnionym powyżej, oraz przepisów art. 98b ust. 2, art. 98b ust. 4 pkt 1 i art. 98 b ust. 5 u.u.o.

Przy przyjęciu założenia (wynikającego z uzasadnienia projektu ustawy), iż projekt dotyczy świadczeń (rent) z umów wygasłych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, wniosek o powstaniu roszczenia z dniem wejścia w życie tej ustawy można wyprowadzić jedynie pośrednio z interpretacji art. 98b ust. 1 i art. 98b ust. 4 pkt 1 u.u.o. Natomiast przy przyjęciu wynikającego z jasnego brzmienia art. 98b ust. 1 u.u.o. szerszego zasięgu podmiotowego ustawy, obejmującego przypadki wyczerpywania się sum ze wszystkich „starych” umów także po wejściu w życie noweli, pojawiają się trudności z prawidłowym określeniem momentu powstania roszczenia wobec UFG. Z jednej strony, z brzmienia art. 98b ust. 1 u.u.o. można wyprowadzić wniosek, że w takim wypadku roszczenie powstałoby z chwilą wyczerpania się sumy gwarancyjnej w danym momencie w przyszłości, jednak wówczas na podstawie art. 98b ust. 4 pkt 1 u.u.o. należałoby przyjąć, że w przypadku wyczerpania się sumy gwarancyjnej po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie opinowanej ustawy nowelizującej wszelkie roszczenia byłyby już przedawnione, zanim by powstały. Pozbawiony byłby również sensu art. 98b ust. 5 u.u.o., gdyż wymagałby od poszkodowanych zgłaszania do UFG roszczeń, które jeszcze nie powstały, w celu przerwania biegnącego już biegu przedawnienia, i ponawiania tych czynności aż do chwili wyczerpania się sumy gwarancyjnej – w celu przerwania kolejnego biegu przedawnienia rozpoczętego na nowo w wyniku poprzedniego zgłoszenia, mimo że roszczenie poszkodowanego do UFG jeszcze by nie powstało. Alternatywny wynik wykładni projektowanych regulacji nakazywałby przyjąć, że w każdym wypadku, nawet w razie spodziewanego wyczerpania „starej” sumy gwarancyjnej wiele lat po wejściu w życie projektu ustawy, w tym jego art. 98b ust. 4 pkt 1, wszelkie roszczenia ze „starych” umów należy zgłaszać w chwili wejścia w życie opinowanej noweli, na co wszakże wskazuje jedynie pośrednio przepis wskazujący jednoznacznie termin przedawnienia – 3 lata od chwili wejścia w życie projektowanej regulacji.

⁶ Por. § 10 ust. 4 rozporządzenia 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, § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (Dz. U. Nr 96, poz. 475, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1990 r. w sprawie ogólnych warunków ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (Dz. U. Nr 89, poz. 527), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1990 r. w sprawie ogólnych warunków ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (Dz. U. Nr 89, poz. 527, ze zm.).

Z tego powodu Prokuratoria Generalna proponuje zmianę brzmienia projektowanego art. 98b ust. 4 ust. 1 u.u.o., zgodnie z którym roszczenie poszkodowanego do Funduszu ulegać ma przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia wejścia w życie tego przepisu. Proponowane brzmienie regulacji to: „*Roszczenie, o którym mowa w ust. 1, ulega przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia wyczerpania się sumy gwarancyjnej, nie wcześniej niż z upływem 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu*”, przy pozostawieniu bez zmian brzmienia proponowanego art. 98b ust. 5 u.u.o. Pozwoli to na uzyskanie dodatkowego świadczenia z UFG także tym poszkodowanym, których sumy gwarancyjne wygasły przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

4. Prokuratoria Generalna wskazuje, że należy także dookreślić zakres odszkodowania i postać świadczenia UFG. Z brzmienia projektowanych przepisów i ich uzasadnienia nie wynika jednoznacznie, w jakiej postaci ma być wypłacane dodatkowe świadczenie UFG, czy celem regulacji ma być wypłata renty wyrównawczej na warunkach i w wysokości renty już zasądzonej lub ustalonej przy wypłacie świadczenia przez zakład ubezpieczeń, czy też „kontynuacja” wypłaty świadczeń (rent) przez UFG polegać ma na zapłacie jednorazowego odszkodowania. Z projektowanych przepisów nie wynika też konieczność dostosowania wysokości i zasad wypłacania ewentualnej renty wyrównawczej do świadczeń (rent) dotychczas wypłacanych. W projekcie ustawy nie wyjaśniono także, czy UFG uwzględniać ma obiektywne okoliczności, które w przypadku indywidualnych poszkodowanych spowodowały dodatkowe, w stosunku do niższych poprzednich sum gwarancyjnych, obniżenie świadczenia zakładu ubezpieczeń (np. liczba osób poszkodowanych w ramach jednego zdarzenia)⁷, jak również czy ma uwzględniać fakt, że nie wszyscy uczestnicy zdarzenia wystąpią z roszczeniem do UFG lub wystąpią w różnym czasie. Kolejną wątpliwość dotyczy tego, czy UFG ma uwzględniać dodatkowe okoliczności obniżające konkretne sumy gwarancyjnej przewidziane w obecnie obowiązujących przepisach, czy też w przepisach obowiązujących w chwili zaistnienia zdarzenia, które ukształtowały wysokość dotychczasowej sumy gwarancyjnej i świadczenia wypłacanego przez zakład ubezpieczeń.

W projektowanych regulacjach posłużono się szerokim pojęciem „roszczeń o naprawienie szkody na osobie z tytułu umów, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2” (art. 98b ust. 1 u.u.o.), a także „roszczenia, o którym mowa w ust. 1” (projektowany art. 98b ust. 2, art. 98b ust. 4 pkt 1, art. 98b ust. 5 u.u.o.). Szeroki zakres „szkód na osobie” ma wpływ nie tylko na zakres roszczenia poszkodowanych, ale i na odpowiednio szeroki zakres roszczenia zwrotnego (regresu) UFG wobec sprawcy szkody (projektowany art. 98b ust. 3, art. 98b ust. 4 pkt 2 u.u.o.).

Z kolei w uzasadnieniu zawartym w dokumencie OSR wskazano, że chodzi o poszkodowanych, którzy doznali trwałej utraty zdrowia i otrzymywali świadczenia o charakterze ciągłym (głównie renty), które uległy wyczerpaniu ze względu na wyczerpanie sum gwarancyjnych. Należy wskazać, że dotychczas zakłady ubezpieczeń były zobowiązywane przez sądy do wypłacania na podstawie art. 357¹ k.c. podwyższonych rent m.in. z tytułu utraconych dochodów, na zwiększone potrzeby, rent z tytułu zmniejszenia się widoków na przyszłość oraz rent z tytułu pokrycia kosztów opieki, jak również podwyższonego świadczenia z tytułu szkód osobowych takich jak koszty leczenia i rehabilitacji. W dokumencie OSR nie wymieniono świadczeń wypłaconych jednorazowo. Z brzmienia projektowanych przepisów nie wynika jednak, by chodziło wyłącznie o „kontynuację” przez UFG wypłacania rent ew. świadczeń ciągłych lub

⁷ Obok problemu znacznie niższych niż obecnie sum gwarancyjnych w przepisach wykonawczych obowiązujących przed 1 stycznia 2004 r., na podstawie których odszkodowanie ustalano i wypłacano, dodatkowe obniżenie sumy gwarancyjnej wobec konkretnego poszkodowanego wynikało z istnienia jednej sumy gwarancyjnej bez względu na liczbę poszkodowanych osób w danym zdarzeniu, wystąpieniem dużej ilości osób poszkodowanych, wystąpienia szkód o charakterze masowym lub katastroficznym, gdy w chwili wypadku jest wiadome, że jej wysokość nie wystarczy na zaspokojenie wszystkich roszczeń.

roszczeń wynikających z art. 444 k.c. obejmujących również innego rodzaju koszty, lub cyklicznie wypłacone kwoty na utrzymanie, leczenie i rehabilitację. Tylko w pierwotnym projekcie ustawy art. 98b ust. 1 u.u.o. ograniczał nowe zadanie Funduszu do zaspokajania „roszczeń rentowych określonych w art. 444 § 2 k.c.”

Należy zatem jednoznacznie określić, jaki ma być zakres dodatkowego roszczenia wyrównawczego do UFG, czy ma objąć wszelkie odszkodowania zasądzone jako kompensacja szkody na osobie, wszelkie roszczenia (szkody osobowe z tytułu umów ubezpieczenia) wynikające z art. 444 k.c. czy tylko o roszczenia rentowe lub niektóre roszczenia rentowe. Należy również uwzględnić powyższe okoliczności w szacunkach wydatków i wypłat UFG w związku z projektowaną regulacją. Obecnie w pkt 7 dokumentu OSR zaprezentowano szacunki dotyczące wyłącznie świadczeń rentowych, bez uwzględnienia pozostałych roszczeń za szkody osobowe, przez co jest on obecnie niespójny z zakresem normowania projektowanej ustawy.

5. Poważnym mankamentem przedłożonego projektu jest to, że nie wiadomo, jaką funkcję projektodawca przyznaje roszczeniu poszkodowanego do UFG określonego w art. 98b ust. 1 u.u.o. Z formalnego punktu widzenia, roszczenie do UFG traktuje się jako zupełnie nowe, odrębne ustawowe roszczenie o wypłatę świadczeń przez UFG, co jest spójne z dotychczasową konstrukcją ustawowych roszczeń kierowanych do UFG i gwarancyjną rolą Funduszu. Wszystkie dotychczasowe zadania UFG wynikają z niedoskonałości systemu ubezpieczeń systemu ubezpieczeń obowiązkowych. UFG nie reguluje bowiem co do zasady zobowiązań wynikających z istniejącej umowy ubezpieczenia (poza przypadkiem upadłości zakładu ubezpieczeń), lecz działa wyłącznie na podstawie ustawy, jako gwarant uzyskania przez poszkodowanego wypłaty w sytuacji, gdy umowy brak lub brak jest informacji o istnieniu umowy ubezpieczenia. UFG zastępuje wówczas ubezpieczyciela i wypłaca odszkodowanie według zasad, którymi kierowałby się ubezpieczyciel, gdyby na nim spoczywał obowiązek spełnienia świadczenia odszkodowawczego⁸. Podstawową funkcją obowiązkowego ubezpieczenia OC jest zapewnienie poszkodowanemu możliwości faktycznej realizacji roszczenia odszkodowawczego przez podmiot wypłacalny⁹ i takie też zadanie UFG będzie spełniał na podstawie projektowanej ustawy.

Pozostaje jednak istotna wątpliwość co do oczekiwanej funkcji tego roszczenia, co ma podstawowe przełożenie na ocenę konstrukcji roszczenia zwrotnego UFG do sprawcy szkody w razie wypłaty poszkodowanemu przez UFG dodatkowego odszkodowania. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy roszczenie do UFG ma być funkcjonalnie skonstruowane jako „przedłużenie” ustalonego świadczenia odszkodowawczego z umowy obowiązkowego OC zawartej przez znanego sprawcę szkody, wypłacanego dotychczas przez znany zakład ubezpieczeń w określonej wysokości i postaci, czy też stanowi roszczenie nowe także funkcjonalnie, a zatem mające więcej cech wspólnych z obecnymi zadaniami UFG jako gwaranta niż z typową funkcją „kontynuacji” wypłaty odszkodowania. UFG nie będzie wprawdzie wypłacać odszkodowania z umowy, ponieważ w razie wyczerpania sumy gwarancyjnej postanowienia umowy ubezpieczenia, w tym obowiązki zakładu ubezpieczeń, wygasną na skutek wykonania, a UFG działa w sytuacjach, gdy nie zawarto umowy lub nie jest znany fakt zawarcia umowy ubezpieczenia. Z drugiej strony, dotychczasowe zadania UFG związane są sytuacjami bardzo szczególnymi, gdy w ogóle nie ma umowy lub informacji o umowie i UFG w całości „zastępuje” ubezpieczyciela. Tymczasem w przypadku regulowanym w projektowanej ustawie chodzi o sytuację, w której sprawca szkody jest od początku znany, znany jest też zakład ubezpieczeń i poszkodowany, a odszkodowanie było dotychczas wypłacane w znanej, ustalonej wysokości w ramach znanego z góry limitu sumy gwarancyjnej.

⁸ M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 501.

⁹ M. Orlicki, *O roszczeniach regresowych ubezpieczycieli i UFG wynikających z art. 11 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK*, Prawo Asekuracyjne 2011, z. 3, s. 42.

Należy zatem dookreślić, czy funkcjonalnie świadczenie wypłacane przez UFG będzie bardziej kontynuacją dotychczasowej płatności na bazie ustalonej już odpowiedzialności sprawcy wypadku, czy też świadczeniem całkowicie nowym i odrębnym w swej istocie, nie tylko formalnie. W ocenie Prokuraturii Generalnej należy przyjąć, że nadzwyczajny charakter tego świadczenia nie pozwala oderwać jego ram i zakresu od dotychczasowej umowy i dotychczas wypłacanego świadczenia. Na taki kierunek wskazuje także wyjściowa propozycja Rzecznika Praw Obywatelskich, iż rozwiązaniem sygnalizowanego problemu powinno być wprowadzenie komplementarnej odpowiedzialności UFG w sytuacjach, gdy wyznaczona suma gwarancyjna uniemożliwia pełne zaspokojenie roszczeń poszkodowanego (*podkreśl. wł. PGRP*).

6. W ocenie Prokuraturii należy uwzględnić okoliczność, że, w przeciwieństwie do pozostałych zadań UFG i odpowiadających im roszczeń zwrotnych Funduszu, w sytuacjach objętych projektowaną ustawą doszło już do wypłaty odszkodowania osobie poszkodowanej i wystąpiły już w przeszłości przesłanki ewentualnej realizacji regresu nietypowego przez zakład ubezpieczeń, który to odszkodowanie (w ramach „niższej” sumy gwarancyjnej) wypłacił lub wciąż wypłaca. W takiej sytuacji doszło do zrealizowania ustawowego mechanizmu gwarancyjnego systemu ubezpieczeń obowiązkowych komunikacyjnych OC, w którym odpowiedzialność sprawcza indywidualnej osoby została zastąpiona odpowiedzialnością gwarancyjną zakładu ubezpieczeń. Sens i istota umowy ubezpieczenia polega na definitywnym przejęciu przez zakład ubezpieczeń obowiązku naprawienia szkody. Zakład ubezpieczeń obowiązany jest świadczyć w pierwszej kolejności, niezależnie od tego czy następnie przysługuje mu roszczenie do ubezpieczonego sprawcy szkody¹⁰. Należy też przypomnieć, że z samej istoty obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych wynika też, że zawarta umowa ubezpieczenia nie rodzi „sama przez się” roszczenia regresowego zakładu ubezpieczeń wobec ubezpieczonego sprawcy szkody. Po spełnieniu świadczenia odszkodowawczego ubezpieczyciel z istoty tej instytucji nie może domagać się jego zwrotu od ubezpieczonego sprawcy szkody¹¹. Możliwość dochodzenia w każdej sytuacji przez zakład od ubezpieczonego zapłaty kwoty odpowiadającej wysokości wypłaconego odszkodowania stanowi zaprzeczenie samej istoty ubezpieczenia obowiązkowego OC.

Jako wyraźny wyjątek od tej fundamentalnej zasady ustawodawca wprowadził w przeszłości¹², a obecnie w art. 43 i art. 52 u.u.o., regulacje przewidujące prawo (możliwość) zakładu ubezpieczeń domagania się zwrotu od kierującego pojazdem wypłaconego odszkodowania z tytułu

¹⁰ Por. wyrok SN z 7.12.2006 r., III CSK 266/06.

¹¹ Por. uchwała SN z 16.11.2012 r., III CZP 61/12, uchwała SN z 10.11.2005 r., III CZP 83/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 147.

¹² W latach 1990-2004 ubezpieczycielowi przysługiwało uprawnienie dochodzenia od kierowcy pojazdu mechanicznego zwrotu wypłaconego z tytułu ubezpieczenia OC odszkodowania, jeżeli kierujący: 1) wyrządził szkodę umyślnie lub w stanie nietrzeźwości, 2) wszedł w posiadanie pojazdu wskutek popełnienia przestępstwa, 3) nie posiadał wymaganych uprawnień do kierowania pojazdem, z wyjątkiem przypadków, gdy chodziło o ratowanie życia ludzkiego lub mienia albo ściganie przestępcy (§ 33 rozporządzenia z 1992 r.). Następnie zakładowi ubezpieczeń przysługiwało uprawnienie dochodzenia od kierującego pojazdem zwrotu wypłaconego z tytułu ubezpieczenia OC odszkodowania, jeżeli kierujący: 1) wyrządził szkodę umyślnie lub w stanie po użyciu alkoholu albo będąc pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu narkomanii, 2) wszedł w posiadanie pojazdu wskutek popełnienia przestępstwa, 3) nie posiadał wymaganych uprawnień do kierowania pojazdem, z wyjątkiem przypadków, gdy chodziło o ratowanie życia ludzkiego lub mienia albo o pościg za osobą podjęty bezpośrednio po popełnieniu przez nią przestępstwa, 4) zbiegł z miejsca zdarzenia, 5) nie dopełnił obowiązków w przypadku określonym w § 27 - w zakresie tej części wypłaconego odszkodowania, która nie byłaby świadczona przez zakład ubezpieczeń w razie dopełnienia przez kierującego cięższych na nim obowiązków (§ 33 rozporządzenia z 2000 r.).

ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, ale tylko wtedy gdy zachowanie kierującego było tak rażąco naganne, że szczególne względy prewencyjne, wychowawcze i represyjne, a także poczucie słuszności, uzasadniają możliwość dochodzenia przez ubezpieczyciela zwrotu wypłaconego odszkodowania. Roszczenie o zwrot wypłaconego świadczenia (regres nietypowy w odróżnieniu od regresu typowego przewidzianego w art. 828 § 1 k.c.) jest roszczeniem nowym i samoistnym, przysługującym autonomicznie, i nie wynika z treści umowy, w tym umowy ubezpieczenia. Regres nietypowy nie jest też przypadkiem wstąpienia zakładu ubezpieczeń w prawa zaspokojonego wierzyciela i nie dochodzi do przejścia roszczeń ubezpieczającego (ubezpieczonego) na zakład ubezpieczeń¹³. Regres nietypowy zakładu ubezpieczeń był (jest) roszczeniem wykreowanym wyłącznie przez przepisy prawa i uwarunkowany zajściem szczególnych przyczyn określonych w ustawie. Powstał (powstaje) jako nowe roszczenie po wypłacie odszkodowania przez zakład ubezpieczeń¹⁴, tzn. powstaje i staje się wymagalny z chwilą naprawienia szkody przez zakład ubezpieczeń, czyli wypłaty odszkodowania¹⁵. Regres nietypowy zakładu ubezpieczeń (obecnie art. 43 u.u.o. i art. 58 u.u.o.) nie jest więc roszczeniem deliktowym o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, zatem termin jego przedawnienia nie jest ustalany na podstawie art. 442 k.c.¹⁶ Nie znajduje również zastosowania art. 819 § 1 k.c. Termin ten powinien być zatem ustalany na podstawie przepisów ogólnych o przedawnieniu. Zgodnie z art. 118 k.c., roszczenie ubezpieczyciela jako związane z prowadzeniem przezeń działalności gospodarczej przedawnia się w terminie 3 lat od dnia wypłaty odszkodowania poszkodowanemu¹⁷.

7. W ocenie Prokuraturii niejasny jest kształt roszczenia zwrotnego (regresu) przysługującego UFG wobec sprawcy szkody w przypadku zaspokojenia przez UFG dodatkowego roszczenia o naprawienie szkody na osobie (projektowany art. 98b ust. 3 u.u.o.). Prokuratura Generalna proponuje zmianę brzmienia projektowanego art. 98b ust. 4 pkt 2 u.u.o. na: „*w przypadku zaspokojenia przez Fundusz roszczenia, o którym mowa w art. 98b ust. 1, roszczenie to przedawnia się na zasadach określonych w kodeksie cywilnym, nie wcześniej jednak niż z upływem 3 lat od dnia spełnienia pierwotnego świadczenia przez zakład ubezpieczeń*”.

W ocenie Prokuraturii Generalnej, wprowadzenie w projektowanej ustawie nowego dodatkowego roszczenia do UFG powinno pozostać neutralne dla sprawcy szkody z punktu widzenia przepisów o regresie. Roszczenia regresu nietypowego zakładów ubezpieczeń są już przedawnione lub zaspokojone. Ponadto generalne wprowadzenie roszczenia zwrotnego UFG nie uwzględnia tego, że we wszystkich przypadkach, w których nie powstawał tzw. regres nietypowy, ubezpieczyciel by zobowiązany sam ponosić ciężar ekonomiczny naprawienia szkody, kompensując go sobie z wpłacanych składek.

Także z punktu widzenia konstytucyjnego zakazu retroakcji (art. 2 Konstytucji) należy wprowadzić rozwiązanie nie nakładające na sprawcę wypadku w sposób retroaktywny dodatkowej odpowiedzialności za skutki zdarzenia zaistniałego wiele lat temu, będącego źródłem roszczeń

¹³ J. Misztal-Konecka, *Regres nietypowy w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych*, Monitor Prawniczy 2010, nr 15, s. 842-849).

¹⁴ Por. uchwała SN z 16.11.2012 r., III CZP 61/12, uchwała SN z 10.11.2005 r., III CZP 83/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 147.

¹⁵ Wyrok SA w Rzeszowie z 11.10.2012 r., I ACa 240/12, wyrok SA w Krakowie z 3 czerwca 2016 r., I ACa 205/16, wyrok SA w Krakowie z 25.1.2017 r., I ACa 1161/16, wyrok SN z 12.7.1968 r., I CR 265/68, OSNC 1969, nr 7-8, poz. 138, wyrok SN z 1.6.1973 r., II PR 97/73, OSPiKA 174, nr 1, poz. 84.

¹⁶ M. Serwach, *Komentarz do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych w: Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Tom I, Komentarz, wyd. II, Lex 2010, komentarz do art. 43 u.u.o.*

¹⁷ Wyrok SA w Krakowie z 3 czerwca 2016 r., I ACa 205/16, B. Janiszewska, *Przedawnienie roszczenia zwrotnego ubezpieczyciela przeciwko ubezpieczonemu sprawcy szkody komunikacyjnej*, PUG 2007, nr 1, s. 24.

podlegających instytucji przedawnienia. Nałożenie po latach dodatkowych obowiązków na sprawcę szkody w postaci dodatkowego (nowego) roszczenia zwrotnego (regresowego) narusza zakaz retroakcji, gdyż z mocą wsteczną nakłada dodatkowe świadczenie na osobę, która według przepisów obowiązujących w chwili wypłaty odszkodowania przez zakład ubezpieczeń nie byłaby objęta regresem zakładu ubezpieczeń ani roszczeniem zwrotnym UFG. Prokuratoria Generalna zwraca też uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa sądowego, prezentowanym w sprawach nieuregulowanych w ustawie u.u.o., pozwany przez Fundusz nie może być w gorszej sytuacji niż byłby w procesie odszkodowawczym wszczętym wprost przez poszkodowanego. Celem Funduszu jest ogólnie rozumiana ochrona interesów poszkodowanych, ale nie może ona iść tak daleko, aby stawiała osobę poszkodowaną przez sprawcę bez umowy w lepszej sytuacji od tego, który doznał szkody ze strony posiadacza, który umowę ubezpieczenia zawarł (por. uchwała SN z 12.6.1996 r., III CZP 58/96).

Projektodawcy proponują rozwiązanie kwestii roszczenia zwrotnego UFG przez uregulowanie jej odrębnie od dotychczasowej ustawowej podstawy roszczeń zwrotnych UFG, określonej w art. 110 ust. 1 u.u.o. Roszczenia zwrotne Funduszu reguluje obecnie art. 110 ust. 1 u.u.o., a ich przedawnienie art. 110 ust. 4 u.u.o. Projektodawcy kwestię roszczenia zwrotnego UFG w razie wypłaty dodatkowego świadczenia określonego w art. 98b ust. 1 u.u.o. rozwiązują odrębnie, ale w sposób analogiczny do art. 110 ust. 1 i 4 u.u.o., przy czym nie przewidują rozwiązania analogicznego do art. 110 ust. 2 i 3 u.u.o., zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach Fundusz może odstąpić od dochodzenia zwrotu części lub całości świadczenia albo udzielić ulgi w jego spłacie.

Dotychczas odpowiedzialność UFG aktualizuje się, gdy tożsamość sprawcy wypadku pozostaje nieustalona, gdy nie można skierować roszczeń przeciwko sprawcy lub ubezpieczycielowi, z którym sprawca zawarł umowę ubezpieczenia OC. Przesłanką powstania autonomicznej odpowiedzialności Funduszu jest właśnie nieistnienie tego stosunku, a źródłem przepisu ustawy¹⁸. Uwypukla gwarancyjną rolę UFG jako instytucji uzupełniającej system ubezpieczeń odpowiedzialności OC posiadaczy i kierujących pojazdami mechanicznymi oraz rolników¹⁹. Zgodnie z art. 110 ust. 1 u.u.o., z chwilą wypłaty przez Funduszu odszkodowania, w przypadkach określonych w art. 98 ust. 1 pkt 3 i ust. 1a, sprawca szkody i osoba, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, o którym mowa w art. 4 pkt 1 i 2, są obowiązani do zwrotu Funduszowi spełnionego świadczenia i poniesionych kosztów. Wedle art. 110 ust. 4 u.u.o., roszczenia Funduszu wynikające z art. 110 ust. 1 u.u.o. ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, nie wcześniej jednak niż z upływem 3 lat od dnia spełnienia przez Fundusz świadczenia. Kształt tej regulacji tłumaczy się tym, że przepisy u.u.o. nakładają na UFG obowiązek naprawienia szkody, lecz Fundusz jest dłużnikiem poszkodowanego formalnie, natomiast spłaca materialnie cudzy dług²⁰. Dług, który jest długiem osoby odpowiedzialnej za wyrządzenie szkody i którego zaspokojenie obciąża sprawcę oraz jego ubezpieczyciela z tytułu umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC, UFG spłaca wykonując jednocześnie własne zobowiązanie²¹. Przed 1 stycznia 2004 r. do oceny podstawy roszczenia regresowego UFG o zwrot wypłaconego odszkodowania stosowano wprost konstrukcję długu

¹⁸ M. Orlicki, *Charakter prawny roszczenia do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o naprawienie szkody, za którą odpowiedzialny jest niezidentyfikowany posiadacz pojazdu i niezidentyfikowany kierujący* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik, t. III, Poznań 2006, s. 330.

¹⁹ Uchwała składu 7 sędziów SN z 29 października 2013 r., III CZP 50/13.

²⁰ M. Warciński, *Przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez nieznanego sprawcę wypadku komunikacyjnego wobec Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego*, *Przegląd Sądowy* 2015, nr 10, s. 7-19.

²¹ Uchwała składu 7 sędziów SN z 29 października 2013 r., III CZP 50/13.

formalnie własnego, ale materialnie cudzego, a podstawę tego roszczenia stanowił art. 518 § 1 pkt 1 k.c.²² i przedawniał się w tym samym czasie, jak roszczenie poszkodowanego do sprawcy szkody²³.

W ocenie orzecznictwa sądowego, określenie w art. 110 ust. 1 u.u.o. obowiązku sprawcy i osoby, która zaniechała zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zwrotu świadczenia nie tworzy materialno-prawnej podstawy roszczenia Funduszu. Nadal jest to roszczenie wynikające z przejęcia wierzytelności zaspokojonego wierzyciela (zaspokojonego poszkodowanego), a więc podstawą roszczenia o zwrot jest art. 518 § 1 pkt 1 k.c.²⁴ Zasada stosowania art. 518 § 1 pkt 1 k.c. jako materialno-prawnej podstawy subrogacji UFG w zakresie wierzytelności przysługującej wobec odpowiedzialnego za szkodę nie uległa zmianie po wejściu w życie ustawy z 2003 r. W art. 110 u.u.o. uregulowano samodzielnie jedynie termin początkowy roszczenia i termin przedawnienia roszczeń Funduszu. Oznacza to, że roszczenie UFG z art. 518 § 1 pkt 1 k.c. podlega takim samym ograniczeniom terminu, jaki pozostawałby poszkodowanemu do dochodzenia odszkodowania, a jeżeli czyn sprawcy szkody stanowił występki, to termin podlega wydłużeniu na podstawie art. 442¹ § 2 k.c.²⁵ W ocenie sądów, art. 110 ust. 4 u.u.o. zawiera dookreślenie terminu przedawnienia, ma zastosowanie przede wszystkim do długości terminu przedawnienia²⁶.

Pojawia się zatem pytanie, czy z uwagi na proponowaną funkcję nowego zadania UFG, zbliżoną do kontynuacji wypłaty świadczenia na podstawie zawartej umowy ubezpieczenia z sumą gwarancyjną niższą niż obecnie, roszczenie zwrotne UFG powinno zostać ukształtowane analogicznie do regresu nietypowego, jaki przysługuje zakładom ubezpieczeń do sprawcy szkody w razie konieczności wypłaty odszkodowania poszkodowanemu (art. 43 i 58 u.u.o.).

Pojawia się zatem pytanie o zasadność wprowadzania odrębnego przepisu art. 98b ust. 3 i art. 98b ust. 4 pkt 2 u.u.o., regulujących kwestię powstania i przedawnienia roszczenia UFG przewidzianego w art. 98b ust. 1 u.u.o., zamiast dopisania „art. 98b ust. 1” do obecnie obowiązującego art. 110 ust. 1 u.u.o. Zgodnie zaś z projektowanym art. 98b ust. 3 u.u.o, w przypadku zaspokojenia przez Fundusz roszczenia, o którym mowa w art. 98b ust. 1, Funduszowi przysługuje do sprawcy szkody roszczenie zwrotne o wypłacone świadczenie, które zgodnie z art. 98b ust. 4 pkt 2 u.u.o. przedawniać się ma na zasadach określonych w kodeksie cywilnym, nie wcześniej jednak niż z upływem 3 lat od dnia spełnienia przez Fundusz świadczenia.

Odrębność proponowanego rozwiązania pozwala wyprowadzić wniosek, że zamiarem projektodawców było podkreślenie różnic między roszczeniem zwrotnym UFG z art. 98b u.u.o. i roszczeniami zwrotnymi UFG z art. 110 ust. 1 u.u.o., a więc ukształtowaniem go na wzór regresu nietypowego zakładu ubezpieczeń. Formalnie UFG nie jest ubezpieczycielem OC, ale pojawia się wątpliwość czy na podstawie projektowanej ustawy nie świadczy on *de facto* dodatkowej ochrony ubezpieczeniowej. Jeśli funkcjonalnie przy świadczeniu dodatkowym z art. 98b ust. 1 u.u.o. UFG pełnić ma rolę „dodatkowego ubezpieczyciela”, wówczas należy uregulować pozycję sprawcy szkody i roszczenie zwrotne UFG na podobieństwo pozycji sprawcy szkody i regresu nietypowego przysługującego zakładowi ubezpieczeń (art. 43 i 58 u.u.o.). W takiej sytuacji przy ocenie retroaktywnego charakteru ewentualnego roszczenia zwrotnego UFG należy wziąć pod uwagę, że projektowane brzmienie art. 98b ust. 3 u.u.o. zakłada, że Funduszowi będzie przysługiwać do sprawcy szkody dodatkowe roszczenie zwrotne o wypłacone dodatkowe świadczenie, które –

²² Por. motywy uchw. 7 sędziów SN z 19 października 1995 r., III CZP 98/95, OSNC 1995, nr 12, poz. 169.

²³ Uchwała SN z 12.6.1996 r., III CZP 58/96, OSNC 1996, nr 10, poz. 131, wyrok SN z 27 listopada 1997 r., III CKN 239/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 85, wyrok SN z dnia 11 lutego 2003 r., V CKN 1664/00, OSNC 2004, nr 5, poz. 75.

²⁴ Por. wyrok SN z 18 kwietnia 2013 r., III CSK 248/12, wyrok SN z 27 maja 2015 r., sygn. II CSK 488/14, wyrok SN z 6 listopada 2013 r., IV CSK 120/13.

²⁵ Wyrok SA w Szczecinie z 12 grudnia 2012 r., I ACa 689/12.

²⁶ Wyrok SN z 6 listopada 2013 r., IV SCK 120/13.

niezgodnie z konstytucyjnym zakazem retroakcji – powstanie wobec sprawcy szkody „na nowo” i będzie podlegać na nowo przedawnieniu po dniu wejścia w życie noweli, gdy tymczasem należałoby je ukształtować jako już przedawnione lub wręcz nienależne (przerzucając ciężar finansowania dodatkowych wypłat wyłącznie na przychodu UFG z tytułu składek od zakładów ubezpieczeń).

Jeżeli zaś zamiarem projektodawców było ukształtowanie roszczenia zwrotnego UFG analogicznie do obecnych roszczeń zwrotnych UFG określonych w art. 110 ust. 1 u.u.o., to należy podkreślić, że również obecnie nie występuje automatyzm dochodzenia regresu przez Fundusz. Należy przypomnieć, że na tle art. 110 ust. 1 u.u.o. wskazuje się, że nie jest tak, jak wynika z literalnego brzmienia art. 110 ust. 1 u.u.o., że do zastosowania tego przepisu nie jest potrzebne w ogóle ustalenie przyczyn nie zawarcia umowy ubezpieczenia przez zobowiązanego. Nie jest zatem tak, że stosowanie art. 110 ust. 1 u.u.o. jest niezależne od okoliczności niewykonania obowiązku ubezpieczenia obowiązkowego. Art. 110 ust. 1 u.u.o. przyznaje roszczenie regresowe, ale nie wyraża zasady odpowiedzialności sprawcy. Tymczasem podstawową zasadą jest zasada winy (art. 415 i art. 471 k.c.). Na tle art. 110 ust. 1 u.u.o. wina wynika z przyczyn, dla których dana osoba nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy. Nie powinno się sprowadzać roli UFG do pozycji kasjera, który po wypłaceniu świadczeń uprawnionym poszkodowanym w każdym wypadku ma roszczenie zwrotne do osoby, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC²⁷. Należy wykazać ogólne przesłanki odpowiedzialności, w tym winę po stronie osoby, która nie zawarła umowy ubezpieczenia, do czego była zobowiązana. Ograniczenie regresu UFG do postaci winy sprawcy postulowano również w piśmiennictwie²⁸. Stanowisko to ma pełne przełożenie wobec sprawców wypadków, objętych projektowaną ustawą. Jak się wydaje, **trudno jest wykazać jakąkolwiek ich winę w niezawarciu umowy ubezpieczenia w ramach dzisiejszych limitów sum gwarancyjnych**, skoro takiego obowiązku przed 1 stycznia 2004 r. nie tylko nie było, ale wysokość sumy wskazywały bezwzględnie obowiązujące przepisy rozporządzeń wykonawczych, a z art. 98b ust. 1 u.u.o. nie sposób wyprowadzić (i to z mocą retroaktywną) nałożenia na posiadaczy pojazdów mechanicznych obowiązku zawarcia takiej umowy opiekującej na dzisiejsze sumy gwarancyjne.

Wreszcie, „represyjny” charakter roszczeń zwrotnych UFG nakazuje z jeszcze większą ostrożnością rozciągać jego retroaktywne stosowanie na zdarzenia i stany przeszłe. Nawet jeśli wiązać odpowiedzialność sprawcy szkody z niewykonaniem „obowiązku ubezpieczenia” w zakresie obecnie obowiązujących sum gwarancyjnych, przed 1 stycznia 2004 r. możliwość dochodzenia przez UFG zwrotu wypłaconego odszkodowania od osoby odpowiedzialnej cywilnie za szkodę nie była związana z tego rodzaju obowiązkiem, lecz z całkowitym brakiem ochrony ubezpieczeniowej świadczonej na rzecz danej osoby. Jeśli dana osoba w ogóle nie zapewniła sobie ochrony ubezpieczeniowej, musiała ponosić koszty odszkodowania realizując roszczenie zwrotne UFG²⁹. Jednak podkreśla się konsekwentnie, że ustanowione przepisem prawo zwrotnego poszukiwania roszczenia przez UFG jest nie tylko czynnikiem kompensacji, lecz spełnia także doniosłą funkcję oddziaływania społecznego; pełni funkcję represyjną i prewencyjną w zakresie zwalczania szkodowości, zaś istnienie prewencji jest tu uwarunkowane możliwością stosowania represji dotkliwej materialnie³⁰.

²⁷ Wyrok SN z 5 października 2011 r., IV CSK 662/10.

²⁸ M. Lemkowski, *W sprawie regresu UFG* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik, t. III, Poznań 2006, s. 337.

²⁹ M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 392.

³⁰ W. Warkałło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, s. 34-40, P. Bucoń, *Odpowiedzialność cywilna uczestników wypadku komunikacyjnego*, Oficyna 2008, s. 5.

8. W nawiązaniu do powyższych kwestii, Prokuratoria Generalna zwraca uwagę na konieczność uzupełnienia projektowanej ustawy o przepis regulujący sposób zgłaszania roszczenia osoby poszkodowanej. Należy wyjaśnić, czy uprawniony do odszkodowania od UFG zgłasza swoje roszczenia do UFG samodzielnie, czy też przez ubezpieczyciela prowadzącego ubezpieczenia OC, który dotychczas wypłacał odszkodowanie w ramach limitu sumy gwarancyjnej. Projekt ustawy tej kwestii nie reguluje, przez co odsyła do obecnie obowiązujących przepisów. Zgodnie jednak z art. 108 ust. 1 i 2 u.u.o., uprawniony do odszkodowania zgłasza UFG swoje roszczenia przez którykolwiek zakład ubezpieczeń, który przeprowadza postępowanie w zakresie ustalenia zasadności i wysokości dochodzonych roszczeń i niezwłocznie przesyła zebraną dokumentację do Funduszu. Żaden ubezpieczyciel nie może też odmówić przyjęcia zgłoszenia roszczenia. Obecne obowiązujące przepisy są jednak adekwatne tylko w przypadku wykonywania przez UFG jego typowej funkcji podmiotu wypłacającego odszkodowanie, gdy sprawca jest całkowicie nieznanym lub jest znany, ale nie w ogóle zawarł umowy z żadnym zakładem ubezpieczeń. Tymczasem w przypadku regulowanym w projekcie ustawy chodzi o sytuację, w której umowę prawidłowo zawarto z określonym (znanym) zakładem ubezpieczeń, który ustalił podstawę wypłaty świadczenia i posiada już stosowną dokumentację. W szczególności wysokość świadczenia jest znana, gdyż zakład ubezpieczeń wypłaca odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia OC na podstawie uznania roszczenia uprawnionego do odszkodowania, zawartej z nim ugody lub prawomocnego orzeczenia sądu³¹. Należy też wskazać na posiadanie przez UFG odpowiednich informacji o wykonywanych umowach ubezpieczenia OC w wyniku pełnienia roli ośrodka informacji (art. 102 u.u.o.).

W projekcie ustawy należy zatem wskazać, że poszkodowany sam zgłasza roszczenie bezpośrednio do UFG, albo że zgłasza je zakładowi ubezpieczeń, który dotychczas wypłacał świadczenie, a ten, po otrzymaniu zgłoszenia i przeprowadzeniu ewentualnego dodatkowego postępowania wyjaśniającego, przesyła żądanie wraz z dokumentami dotyczącymi roszczenia poszkodowanego do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, zawiadamiając o tym osobę zgłaszającą roszczenie – tak, aby UFG mógł przystąpić do wypłaty dodatkowego świadczenia w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt szkody od zakładu ubezpieczeń (zgodnie z projektowanym art. 109 ust. 1 u.u.o.).

R A D C A
Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Katarzyna Królikowska
dr Katarzyna Królikowska
07.07.2017r.

³¹ Tak stanowiły § 31 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r. i § 31 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego z 1992 r.