



# Minister Finansów

Warszawa, 7 marca 2025 roku

---

Sprawa: Odpowiedź na interpelację nr 7938  
Znak sprawy: FN6.054.7.2025  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

**Pan Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 7938 Posłów na Sejm: Jerzego Polaczka, Grzegorza Gaży, Andrzeja Gawrona, Bożeny Borys-Szopy i Roberta Warwasa uprzejmie informuję, że kwestie poruszone w interpelacji zostały skonsultowane z: Ministrem Sprawiedliwości, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK). Na podstawie otrzymanych informacji uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

## **Ad. 1.**

Na wstępie należy odnieść się do pojęcia „konsumenta”, które wynika z przepisów prawa cywilnego. Zgodnie z art. 22<sup>1</sup> kodeksu cywilnego<sup>1</sup> za „konsumenta” uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Natomiast obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej ciąży na posiadaczu pojazdu mechanicznego.

Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że umowa ubezpieczenia zapewnia również ochronę poszkodowanym, którzy jako beneficjenci obowiązkowego ubezpieczenia OC nie ponoszą ryzyka braku u sprawcy szkody środków na jej pokrycie. Poszkodowany nie nabywa jednak usługi ubezpieczeniowej oferowanej przez ubezpieczyciela, a tym samym, nie konsumuje on żadnych dóbr ani usług. Jednocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że w sytuacji zaistnienia szkody, poszkodowanemu, zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych<sup>2</sup>, przysługuje bezpośrednie roszczenie wobec ubezpieczyciela udzielającego ochrony sprawcy szkody (*actio directa*). *Actio directa* umożliwia poszkodowanemu szybsze i pełniejsze zaspokojenie poniesionych szkód. Źródłem roszczenia przysługującego poszkodowanemu jest sam fakt wyrządzenia szkody przez sprawcę, a nie umowa ubezpieczenia OC. Jednocześnie, zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego, sygn. akt III SZP 2/15, poszkodowany

dochodząc od ubezpieczyciela sprawcy odszkodowania za szkody poniesione w wyniku wypadku komunikacyjnego w ramach odpowiedzialności gwarancyjnej z tytułu umów ubezpieczenia OC nie dokonuje czynności prawnej, o której mowa w art. 22<sup>1</sup> kodeksu cywilnego<sup>1</sup>. Wprawdzie definicja konsumenta z art. 22<sup>1</sup> kodeksu cywilnego<sup>1</sup> pozwala uznawać za konsumentów osoby fizyczne dokonujące jednostronnych czynności prawnych w ramach ukształtowanych już stosunków umownych (np. w ramach umów dotyczących ubezpieczenia na życie), to należy mieć na uwadze, że pod pojęciem czynności prawnej rozumie się oświadczenie woli, którego skutkiem jest powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnego. W związku z tym za niewystarczające należy uznać podjęcie przez osobę fizyczną jakichkolwiek działań w stosunku do przedsiębiorcy. Działania takie, nawet jeżeli zakwalifikuje się je jako działania prawne, nie mogą prowadzić do uzyskania przez osobę fizyczną statusu konsumenta.

Odnosząc się w tym względzie do regulacji unijnych Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśliło, że zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w uchwale sygn. akt III SZP 2/15, z prawa unijnego nie można wyprowadzić ogólnej reguły obejmowania ochroną konsumencką każdej osoby fizycznej podejmującej jakiegokolwiek działania w celu niegospodarczym wobec profesjonalisty - przedsiębiorcy. Tym samym, nie ma podstaw do dokonywania prounijnej wykładni art. 22<sup>1</sup> kodeksu cywilnego<sup>1</sup>. Ministerstwo Sprawiedliwości wyjaśniło w przy tym, że w ocenie Sądu Najwyższego obowiązek prounijnej wykładni ciąży na sądach krajowych wówczas, gdy orzekają one w kwestiach objętych zakresem normowania prawa unijnego, tj. w sprawach objętych zakresem normowania poszczególnych dyrektyw. Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało także, że wprawdzie ww. uchwała zapadła w oparciu o analizę treści nieobowiązującej już dyrektywy<sup>3</sup>, to obecnie obowiązująca dyrektywa<sup>4</sup> również nie zawiera regulacji unijnych zakładających objęcie poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych unijnymi zasadami ochrony konsumenckiej.

Niemniej jednak Ministerstwo Sprawiedliwości zauważyło, że kwestia związana z możliwością zakwalifikowania poszkodowanych do kategorii konsumentów należy do problematycznych również w innych państwach Unii Europejskiej, gdzie podejmowane są próby przyznania statusu konsumentów poszkodowanym w oparciu o dyrektywę<sup>5</sup>. Powyższe potwierdza m.in. treść pytania prejudycjalnego w sprawie C-387/23 BUL INS12, które dotyczyło właśnie możliwości zakwalifikowania do kategorii konsumentów poszkodowanych. W ww. sprawie postanowieniem z dnia 9 stycznia 2024 r. TSUE orzekł wprawdzie niedopuszczalność danego pytania prejudycjalnego, stwierdził jednak, że celem dyrektywy<sup>5</sup> jest zapewnienie, aby poszkodowani w wypadkach spowodowanych przez pojazdy mechaniczne, byli traktowani w sposób porównywalny, niezależnie od tego w którym miejscu na terytorium Unii Europejskiej wypadek miał miejsce. W ocenie Trybunału dyrektywa<sup>5</sup> nie ma na celu ani harmonizacji systemów odpowiedzialności cywilnej państw członkowskich ani zapewnienia ochrony konsumentów.

Umowa obowiązkowego ubezpieczenia OC komunikacyjnego powoduje, że poszkodowany zyskuje wyłącznie nowego, dodatkowego dłużnika, tj. ubezpieczyciela, obok sprawcy szkody. Odpowiedzialność za szkodę nadal ponosi sprawca, natomiast ubezpieczyciel staje się dodatkowym podmiotem zobowiązanym do zapłaty odszkodowania z tytułu umowy jaką zawarł z

ubezpieczającym, tj. ze sprawcą. Tym samym, dochodzenie przez poszkodowanego odszkodowania od ubezpieczyciela, nie ogranicza jego praw z tytułu dochodzenia odszkodowania bezpośrednio od sprawcy.

Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało także, że dostrzega problem związany z dochodzeniem od zakładów ubezpieczeń indywidualnych roszczeń przez poszkodowanych z tytułu wypadków komunikacyjnych na podstawie umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC sprawcy zdarzenia. W związku z tym, na podstawie zarządzenia<sup>6</sup> Minister Sprawiedliwości powołał Pełnomocnika do spraw Ochrony Praw Konsumenta. Do zadań Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw Ochrony Praw Konsumenta należy m.in. analizowanie i proponowanie rozwiązań legislacyjnych i pozalegisacyjnych dotyczących ochrony praw konsumenta. Ponadto planowane są prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego mające obejmować m.in. systematykę umów uregulowanych w kodeksie cywilnym. W świetle powyższego Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że ewentualne podjęcie prac odnoszących się do podniesionej w interpelacji problematyki będzie wskazane po zakończeniu prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w tym przedmiocie i wskazaniu założeń oraz kierunków zmian w prawie cywilnym, a także wskazaniu przez Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw Ochrony Praw Konsumenta założeń oraz kierunków zmian dotyczących ochrony praw konsumenta.

#### **Ad. 2.**

Odnośząc się do pytania drugiego dotyczącego ustaw, jakie powinny być zmienione w celu nadania statusu konsumenta poszkodowanym z ubezpieczenia OC ppm, UOKiK wskazał, że działania o charakterze legislacyjnym mogłyby odnosić się do zmian w kodeksie cywilnym<sup>1</sup> lub ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>7</sup>.

W piśmie UOKiK zostało jednak podkreślone, że nadanie poszkodowanym statusu konsumentów nie wpłynie w żaden sposób na indywidualny charakter spraw dotyczących likwidacji szkody. Już obecnie Rzecznik Finansowy pomaga poszkodowanym w ich indywidualnych sporach z zakładami ubezpieczeń, działając w ramach swoich kompetencji ustawowych.

Natomiast KNF, w odniesieniu do poruszonej w interpelacji kwestii występowania praktyk naruszających interesy poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych podkreśliła, że wskazane nieprawidłowości dotyczą bardziej kwestii nieprawidłowego stosowania obowiązujących przepisów prawa przez zakłady ubezpieczeń niż niedostatecznego poziomu ochrony tych osób określonego w przepisach prawa, w szczególności braku posiadania przez nie statusu konsumenta.

#### **Podstawa prawna:**

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2500 z późn. zm.);

3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U. UE. L. z 2009 r. Nr 110, str. 30 z zm.);
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE (Dz.U. UE. L. z 2020 r. Nr 409, str. 1 z zm.);
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz.U. UE. L. z 2009 r. Nr 263, str. 11 z zm.);
6. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2024 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw Ochrony Praw Konsumenta (Dz.U.MS. z 2024 r. poz. 4);
7. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 838).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Jurand Drop**  
podsekretarz stanu