



# Minister Finansów

Warszawa, 7 marca 2025 roku

---

Sprawa: Odpowiedź na interpelację nr 8041  
Znak sprawy: FN6.054.8.2025  
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 8041 Pana Posła Tomasza Głogowskiego uprzejmie informuję, że kwestie poruszone w interpelacji zostały skonsultowane z: Ministrem Sprawiedliwości, Komisją Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK). Na podstawie otrzymanych informacji uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych informacji.

## **Ad. 1.**

Odnośząc się do pytania pierwszego dotyczącego podejmowania przez Ministerstwo Finansów skutecznych działań nadzorczych nad rynkiem ubezpieczeniowym w zakresie egzekwowania przestrzegania prawa przez zakłady ubezpieczeń wskazać należy, że organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym (w tym rynkiem ubezpieczeniowym) jest KNF. W swoim piśmie KNF wskazała, że na podstawie art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>1</sup>, celem nadzoru na rynku finansowym sprawowanym przez organ nadzoru, jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności m.in. w ustawie o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym<sup>2</sup>. KNF podkreśliła jednocześnie, że zgodnie z art. 3 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym<sup>2</sup> celem nadzoru jest m.in. ochrona interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Ponadto zgodnie z art. 329 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>3</sup>, nadzór nad zakładem ubezpieczeń polega m.in. na ochronie interesów ubezpieczających, ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia. KNF została przez ustawodawcę wyposażona w szereg instrumentów pozwalających realizować powyższe zadania i

cele. KNF, w zakresie nadzoru off-site, wskazała przede wszystkim na prawo żądania od zakładów ubezpieczeń informacji i wyjaśnień koniecznych z punktu widzenia celów nadzoru, zarówno ad hoc, jak i w ramach sprawozdawczości kwartalnej i rocznej. Z kolei w ramach nadzoru on-site KNF może przeprowadzać kontrole działalności i stanu majątkowego zakładów ubezpieczeń oraz wizyty nadzorcze w zakładach ubezpieczeń. Na podstawie informacji uzyskanych w ramach nadzoru off-site i on-site, w przypadku zidentyfikowania nieprawidłowości w działalności zakładu ubezpieczeń organ nadzoru może zastosować zarówno środki o charakterze korekcyjnym (zalecenia), jak i o charakterze sankcyjnym, w szczególności kary pieniężne.

KNF wskazała ponadto, że organ nadzoru może wydawać rekomendacje skierowane do zakładów ubezpieczeń w celu m.in. zapewnienia zgodności działalności zakładów ubezpieczeń z przepisami prawa oraz zapobieżenia naruszaniu interesów ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Rekomendacje są stosowane według zasady „zastosuj lub wyjaśnij”, co oznacza, że zakłady ubezpieczeń, które nie stosują się do rekomendacji organu nadzoru, ani nie zamierzają się do nich zastosować, informują organ nadzoru, w jaki sposób zamierzają osiągnąć cele, dla realizacji których organ nadzoru wydał rekomendacje. Zgodnie z ustawowymi kompetencjami i w ramach realizowanych zadań, w sferze działań organu nadzoru znajduje się również nadzór nad procesami obsługi umów i likwidacji szkód realizowanymi przez zakłady ubezpieczeń. Organ nadzoru pozyskuje informacje w tym zakresie w ramach nadzoru off-site od klientów, którzy zgłaszają ewentualne nieprawidłowości w działalności zakładów ubezpieczeń oraz w drodze analizy cyklicznych sprawozdań zakładów ubezpieczeń, które zawierają dane o zarejestrowanych przez zakłady ubezpieczeń skargach, reklamacjach, jak również sprawach sądowych, w których zakład ubezpieczeń jest stroną pozwaną. Analizy te mają na celu zidentyfikowanie istotnych z punktu widzenia ochrony klientów ryzyk występujących w procesach obsługi umów ubezpieczenia i likwidacji szkód, odpowiednie ukierunkowanie podejmowanych działań nadzorczych oraz wybór zakładów ubezpieczeń, w stosunku do których takie działania powinny być podjęte. Dodatkowo KNF podkreśliła, że przedmiotem kontroli organu nadzoru w zakładach ubezpieczeń są także procesy obsługi umów ubezpieczenia i likwidacji, a w wyniku tych kontroli – w razie stwierdzenia nieprawidłowości – wydawane są ewentualne zalecenia lub nakładane są kary pieniężne w przypadku stwierdzenia naruszeń art. 14 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych<sup>4</sup>.

W związku z zaobserwowanymi negatywnymi zjawiskami na rynku, w celu m.in. zwiększenia transparentności procesu likwidacji szkód komunikacyjnych, KNF wydała Rekomendacje dotyczące likwidacji szkód z ubezpieczeń komunikacyjnych z lipca 2022 r., które mają na celu m.in. ochronę interesów osób uprawnionych z umów ubezpieczenia komunikacyjnego.

KNF poinformowała także, że wnioski z powyższych działań nadzorczych są wykorzystywane także w procesie badania i oceny nadzorczej zakładów ubezpieczeń (BION). Po przeprowadzeniu takiej oceny zakłady ubezpieczeń są zobowiązane do odniesienia się do zidentyfikowanych w ich przypadku ryzyk i nieprawidłowości oraz zaproponowania odpowiednich działań naprawczych.

## Ad. 2.

Odnosząc się do pytania drugiego dotyczącego informowania Ministerstwa Finansów o przeprowadzonych kontrolach KNF należy wskazać, że przedstawiciel Ministra Finansów, jako ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, jest członkiem Komisji Nadzoru Finansowego. W związku z powyższym jest na bieżąco informowany o działaniach organu nadzoru.

KNF wskazała jednocześnie, że organ nadzoru jest corocznie informowany o wynikach kontroli przeprowadzonych w sektorze ubezpieczeń. Ostatnia taka informacja była przedstawiona w marcu 2024 r. i dotyczyła wykonania planu kontroli w 2023 r. Wyniki poszczególnych kontroli, zgodnie z art. 372 o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>3</sup> są objęte tajemnicą. Tym niemniej zbiorcze informacje dotyczące przeprowadzanych kontroli są każdego roku zamieszczane w Sprawozdaniu z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego publikowanym na stronie internetowej organu nadzoru.

### **Ad. 3.**

Odpowiadając na pytanie trzecie należy wskazać, że polski system prawny przewiduje aktualnie szereg instytucji prawnych wzmacniających sytuację poszkodowanego w relacji z zakładem ubezpieczeń, m.in.:

- osoba poszkodowana ma prawo żądania od ubezpieczyciela udostępnienia pełnych akt szkody oraz samodzielnej weryfikacji dowodów zgromadzonych w sprawie;

- zakład ubezpieczeń zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego oraz wypłaty odszkodowania w ustawowo określonych terminach, za naruszenie których ponosi odpowiedzialność administracyjną ze strony organu nadzoru (KNF);

- zakład ubezpieczeń ma obowiązek udzielenia odpowiedzi na reklamację poszkodowanego w terminie 30 dni (w szczególnie skomplikowanych przypadkach 60 dni), zaś w przypadku niedotrzymania terminu, reklamację uważa się za rozpatrzoną zgodnie z wolą klienta (art. 6, 7 i 8 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego<sup>1</sup>, a ponadto na ubezpieczyciela może zostać nałożona kara administracyjna;

- decyzje/stanowiska ubezpieczyciela muszą zawierać pouczenia o prawach poszkodowanego, np. o prawie do wniesienia reklamacji, złożenia wniosku o interwencję do Rzecznika Finansowego (RF), skierowania sprawy do sądu, wskazania sądu właściwego oraz podmiotu, który należy pozwać.

Także Rzecznik Finansowy, działając w granicach i na podstawie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego<sup>5</sup>, stale monitoruje działalność zakładów ubezpieczeń, w szczególności analizując sprawy, w których poszkodowani złożyli wniosek o wszczęcie interwencji Rzecznika, udzielając odpowiedzi na zapytania mailowe poszkodowanych oraz udzielając telefonicznych porad prawnych. W przypadku dostrzeżenia systemowych nieprawidłowości w funkcjonowaniu danego zakładu ubezpieczeń Rzecznik Finansowy zawiadamia organ nadzoru, tj. Komisję Nadzoru Finansowego, o dostrzeżonych nieprawidłowościach, wnosząc o podjęcie stosownych działań nadzorczych.

KNF wskazała ponadto, że ochrona interesów osób uprawnionych z umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, mimo braku posiadania przez te osoby statusu konsumenta, jest jednym z głównych zadań nadzoru ubezpieczeniowego sprawowanego przez KNF, która

została przez ustawodawcę wyposażona w szereg instrumentów pozwalających przeciwdziałać m.in. wymienionym w interpelacji praktykom.

Jednocześnie w kontekście skuteczniejszej ochrony praw przysługujących poszkodowanym, która miałaby zostać wprowadzona poprzez przyznanie poszkodowanym, którzy są osobami fizycznymi, nieprowadzącymi działalności gospodarczej statusu konsumentów w relacji z ubezpieczycielami, Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało na definicję „konsumenta”, wynikającą z przepisów prawa cywilnego. Zgodnie z art. 22<sup>1</sup> kodeksu cywilnego<sup>6</sup>, za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej ciąży na posiadaczu pojazdu mechanicznego, tj. na ubezpieczającym. 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. Tym samym nie konsumuje on żadnych dóbr ani usług.

Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało także, że zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego, sygn. akt III SZP 2/154, 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>6</sup>.

Resort sprawiedliwości zauważył ponadto, że wprawdzie definicja konsumenta z art. 22<sup>1</sup> kodeksu cywilnego<sup>6</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 jednak pod pojęciem czynności prawnej rozumie się oświadczenie woli, którego skutkiem jest powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnego, tym samym 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.

Jednocześnie, zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w uchwale o 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>6</sup>. 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>7</sup> to obecnie obowiązująca dyrektywa<sup>8</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>9</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>9</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>9</sup> nie ma na celu ani harmonizacji systemów odpowiedzialności cywilnej państw członkowskich ani zapewnienia ochrony konsumentów.

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>10</sup> Pani dr Aneta Wiewiórowska-Domagalska została powołana na Pełnomocniczkę Ministra Sprawiedliwości do spraw Ochrony Praw Konsumenta. Do zadań Pełnomocniczki 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.

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 Panią Pełnomocniczkę Ministra Sprawiedliwości do spraw Ochrony Praw Konsumenta założeń oraz kierunków zmian dotyczących ochrony praw konsumenta.

### **Podstawa prawna:**

1. Ustawa z dnia 21 lipca 2002 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 135, z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 583);
3. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 838, z późn. zm.);
4. 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.);
5. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1109);

6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.);
7. Dyrektywy 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 późn. zm.);
8. 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 późn. zm.);
9. 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 ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 263, str. 11 z późn. zm.);
10. 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).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Jurand Drop**

podsekretarz stanu