



Minister Finansów

Warszawa, 3 lipca 2025 roku

Sprawa: Odpowiedź na interpelację nr 10281
Znak sprawy: FN6.054.16.2025
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,

odpowiadając na interpelację nr 10281 Pani Poseł Pauliny Matysiak uprzejmie informuję, że kwestie poruszone w interpelacji zostały skonsultowane z Komisją Nadzoru Finansowego (KNF / Komisja) oraz Rzecznikiem Finansowym (RF / Rzecznik). Na podstawie otrzymanych informacji proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień,

Ad. 1.

Odnosząc się do pytania pierwszego Rzecznik Finansowy wskazał, że nadanie mu uprawnień do wydawania wiążących decyzji w sprawach o roszczenia do określonej kwoty wiązałoby się z koniecznością znaczącej rozbudowy organizacyjnej, kadrowej i budżetowej instytucji Rzecznika Finansowego. Rzecznik, celem rzetelnej pod kątem technicznym oraz wymagającej wiedzy specjalistycznej analizy spraw zmuszony byłby do korzystania z wyspecjalizowanych w tym zakresie podmiotów, co niewątpliwie wiązałoby się ze wzrostem kosztów działalności RF i daleko idącymi zmianami organizacyjnymi. Ponadto, co również istotne, wydawanie przez Rzecznika wiążących stanowisk wiązałoby się z umożliwieniem zarówno podmiotom jak i ich klientom skorzystania z drogi odwołania, co niewątpliwie wydłużyłoby proces zamknięcia postępowań związanych z likwidacją szkód.

RF zwrócił także uwagę, iż ze względu na konstytucyjne prawo do sądu, od decyzji Rzecznika Finansowego musiałoby przysługiwać odwołanie do sądu – zarówno poszkodowanym, jak i podmiotom rynku finansowego. Zgodnie z art. 45. ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W przypadku nadania Rzecznikowi

uprawnienia do wydawania decyzji wiążących ws. odszkodowań do określonej kwoty, Rzecznik występowałby w roli organu administracji, a nie w roli sądu. W tym kontekście RF zwrócił również uwagę, że problemy związane z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych nie mogą być rozwiązywane za pomocą narzędzi prawno-administracyjnych z uwagi na fakt, iż umowa ubezpieczenia jest stosunkiem cywilnoprawnym, a do ustalenia zasadności dochodzenia roszczeń koniecznym jest często ocena stanu faktycznego sprawy, w tym przeprowadzenia postępowania dowodowego do przeprowadzenia którego w zakresie cywilistycznym uprawniony jest sąd powszechny. W ocenie Rzecznika, do optymalnej poprawy sytuacji poszkodowanych doprowadziłoby przyspieszenie procedowania spraw spornych w ramach wymiaru sprawiedliwości (sądownictwa powszechnego) lub rozwój pozasądowych metod rozwiązywania sporów. W przypadku postępowań sądowych, możliwość wydania wyroku w krótkim czasie oraz poniesienia kosztów procesu dalece motywowałyby ubezpieczycieli do sprawnej, terminowej i jednocześnie rzetelnej wypłaty świadczenia. Rozwiązaniem alternatywnym, które zaproponował RF, mogłoby być rozważenie możliwości wydawania wiążących rozstrzygnięć przez Rzecznika, ale w ramach postępowania polubownego, które prowadzone jest przez Rzecznika Finansowego w ramach tak zwanego systemu dyrektywy ADR, co jednak wymagałoby pogłębionych analiz.

Ad. 2.

Odpowiadając na pytanie drugie, dotyczące stworzenia publicznego rejestru przedstawiającego stopień realizacji rekomendacji KNF przez zakłady ubezpieczeń RF wskazał, że rekomendacje KNF nie są prawnie wiążące, a kwalifikowane są jako akty prawne typu *soft law*. Rekomendacje KNF w swojej istocie nakierowane są na zapewnienie zgodności działalności zakładów ubezpieczeń i reasekuracji z przepisami prawa, ograniczanie ryzyka występującego w działalności tych zakładów, zapewnienie trwałej ich zdolności do wykonywania zobowiązań oraz zapobieżenie naruszenia interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Rekomendacje KNF kierowane do zakładów ubezpieczeń stanowią zatem formę komunikacji ze strony Komisji kierowanych do uczestników obrotu i wskazówkę dla tych ostatnich odnośnie sposobu rozumienia i wykładni przez Komisję przepisów prawa, który powinien być respektowany przez nadzorowane podmioty. Niemniej jednak organ nadzorowany w ramach zasady „zastosuj lub wyjaśnij” nie jest zobligowany do stosowania rekomendacji, ma on uprawnienie do tego by odmówić stosowania rekomendacji informując przy tym organ o innym przyjętym sposobie do osiągnięcia założonego przez rekomendację celu. Tak więc publiczny rejestr dotyczący realizacji rekomendacji mógłby nie być pełny.

Jednocześnie KNF zwróciła uwagę, że realizacja przez zakłady ubezpieczeń wszystkich rekomendacji (w tym także Rekomendacji dotyczących likwidacji szkód komunikacyjnych) jest monitorowana przez organ nadzoru na podstawie informacji pozyskiwanych od wszystkich zakładów ubezpieczeń, których te rekomendacje dotyczą oraz na podstawie przeprowadzanych kontroli.

Zakłady ubezpieczeń przedłożyły organowi nadzoru informacje o stopniu wdrożenia Rekomendacji dotyczących likwidacji szkód komunikacyjnych, przy czym te zakłady ubezpieczeń, które na dzień 1 listopada 2022 r. nie stosowały się do Rekomendacji, ani nie zamierzały się do nich zastosować, poinformowały organ nadzoru, w jaki sposób zamierzają osiągnąć cele, dla realizacji których organ nadzoru wydał Rekomendacje. Powyższe informacje zostały ujawnione, zgodnie z art. 365 ust. 5 ustawy o działalności ubezpieczeniowej², na stronie internetowej organu nadzoru pod linkiem:

https://www.knf.gov.pl/dla_ryнку/regulacje_i_praktyka/rekomendacje_i_wytyczne/sektor_ubezpieczeniowy/Rekomendacje/Rekomendacje_dot_likwidacji_szkod_z_ubezpieczen_komunikacyjnych

Zgodnie z art. 372 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej², członkowie organu nadzoru, pracownicy UKNF, osoby wykonujące pracę w UKNF na podstawie umowy o dzieło, umowy zlecenia albo innych umów cywilnoprawnych, osoby posiadające od organu nadzoru umocowanie do wykonywania obowiązków wynikających z prowadzonego postępowania naprawczego lub likwidacyjnego, a także osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli albo wizyty nadzorczej, są obowiązani do nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania swoich obowiązków wynikających z ustawy, z wyjątkiem informacji uniemożliwiających rozpoznanie pojedynczego zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji. Powyższy przepis uniemożliwia, pod groźbą grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, określoną w art. 440 ustawy o działalności ubezpieczeniowej², publikację innych niż wskazane powyżej, informacji o stopniu wdrożenia rekomendacji w podziale na konkretne zakłady ubezpieczeń.

Ad. 3.

Odnosząc się do kwestii zmian ustawowych obejmujących poszkodowanych ochroną na zasadach podobnych do konsumenckiej, również w odniesieniu do relacji z ubezpieczycielem sprawcy, RF wskazał na przepisy Kodeksu cywilnego³ (k.c.). Zgodnie bowiem z art. 22¹ k.c.³, za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. RF podkreślił, że poszkodowany, nie dokonuje z ubezpieczycielem OC sprawcy żadnej czynności prawnej, w szczególności nie zawiera z nim umowy, lecz jedynie dochodzi roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez ubezpieczonego. Pojęcie konsumenta zasadniczo dotyczy więc relacji kontraktowych lub przedkontraktowych z przedsiębiorcą, a nie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Charakter prawny instytucji prawnej konsumenta nie przystaje do sytuacji prawnej poszkodowanego. Zagadnienia te są przedmiotem odrębnych regulacji prawa krajowego i unijnego. Rozszerzenie statusu konsumenta na osoby poszkodowane wymagałoby dostosowania norm prawnych chroniących konsumentów do sytuacji poszkodowanych.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w kontekście ubezpieczeniowym status poszkodowanego i możliwość uznania go za konsumenta Sąd Najwyższy ocenił negatywnie. Zwróciła na to uwagę także KNF przypominając, że w uchwale Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 9 września 2015 r., sygn. akt III SZP 2/15, Sąd Najwyższy stwierdził, że:

„Poszkodowany będący osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej dochodzący roszczenia od ubezpieczyciela w ramach odpowiedzialności gwarancyjnej z tytułu umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie jest konsumentem w rozumieniu art. 24 w związku z art. 4 pkt 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴ w związku z art. 22¹ k.c.³”. Sąd Najwyższy przyjął zatem, że poszkodowanemu, w tym wypadku nie przysługuje ochrona prawna przewidziana w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴ (zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), a co za tym idzie wykluczona jest możliwość bezpośredniego wykorzystania instrumentarium będącego w dyspozycji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w razie naruszenia zbiorowych interesów tych osób.

Ad. 4.

Odpowiadając na pytanie czwarte dotyczące wdrożenia propozycji Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej powołania niezależnych rzeczoznawców uczestniczących w procesie likwidacji szkód komunikacyjnych, RF wskazał na uchwałę Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 2.09.2019 r., o sygn. III CZP 99/18, zgodnie z którą: „Poszkodowanemu oraz cesjonariuszowi roszczeń odszkodowawczych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych przysługuje od ubezpieczyciela odpowiedzialności cywilnej zwrot kosztów tzw. prywatnej opinii (ekspertyzy) rzeczoznawcy, jeżeli jej sporządzenie było niezbędne do efektywnego dochodzenia odszkodowania.” Jak pokazuje praktyka, powyższe rozstrzygnięcie zapewnia poszkodowanym możliwość profesjonalnego zweryfikowania wysokości odszkodowania przyznanego przez ubezpieczyciela, a następnie odzyskanie kosztów związanych z wydaniem opinii rzeczoznawcy.

KNF zwróciła uwagę, że do obowiązków zakładu ubezpieczeń należy m.in. ustalanie przyczyn i okoliczności wypadków oraz rozmiaru i wysokości szkody. Zakłady ubezpieczeń, oferujące ubezpieczenia majątkowe i pozostałe osobowe, zlikwidowały w 2024 r. około 10 mln szkód, a gros z tych szkód to szkody z ubezpieczeń komunikacyjnych.

Dodatkowo, KNF wskazała, że nie każda szkoda wymaga opinii certyfikowanych rzeczoznawców, ale i z takich usług ubezpieczyciele mogą korzystać. Takie rozwiązanie, w ocenie KNF, jest racjonalne z punktu widzenia ekonomiki procesu z uwagi na to, że koszty likwidacji szkód przekładają się na wysokość składek ubezpieczeniowych. Pracownicy zakładów ubezpieczeń odpowiedzialni za likwidację szkód powinni być odpowiednio przeszkoleni, tak by reprezentowali jak najwyższy poziom profesjonalizmu w obsłudze klienta. Przepisy prawa nie wymagają posiadania specjalnej licencji w zakresie likwidacji szkód i wątpliwe wydaje się, by wprowadzenie takiego obowiązku i tworzenie kolejnego zawodu regulowanego przyczyniło się do poprawy jakości obsługi klienta, natomiast istnieje ryzyko, że wprowadzenie rozwiązań zobowiązujących na szeroką skalę do wykorzystywania niezależnych rzeczoznawców w procesie likwidacji szkód przyczynić się może do wzrostu składek ubezpieczeniowych.

Ad. 5.

W kontekście rozważenia konsolidacji nadzoru nad rynkiem finansowym i ubezpieczeniowym w jednej wyspecjalizowanej instytucji KNF podkreśliła, że skonsolidowany w pełni nadzór nad rynkiem finansowym funkcjonuje w Polsce od

blisko 20 lat. Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵ w art. 1 ust. 2 określa bowiem zakres nadzoru nad rynkiem finansowym, w skład którego wchodzi m.in. nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym, zaś zgodnie z art. 2 tej ustawy organem właściwym do realizacji nadzoru nad rynkiem finansowym jest KNF.

Także RF przypominał, że dyskusja dotycząca organizacji systemu nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym i finansowym oraz wsparcia klientów tego rynku, w przeszłości odbywała się wielokrotnie, zaś jej efektem jest obecny stan prawny. RF podkreślił, że zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym (którego częścią jest także rynek ubezpieczeniowy) sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego.

Podstawa Prawna

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483);
2. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 838, z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061);
4. Ustawa z 17 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów² (Dz.U. z 2024 poz. 1616);
5. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 640).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jurand Drop

podsekretarz stanu