



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 553

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2024 r.

BSA I.021.30.2024

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1804.356.2024

Data wpływu 4.08.2024

Pan

Dariusz Salamofczyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 lipca 2024 r., znak: SPS.WP.020.181.4.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Blurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (druk sejmowy nr 553).**

Z poważaniem,

WZ.

SSN dr hab. Joanna Lemańska
Prezes Sądu Najwyższego kierujący
pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.181.5.2024

Data wpływu 05.09.2024



BSA I.021.30.2024

OPINIA

dot. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (druk sejmowy nr 553)

1. Niniejsza opinia dotyczy rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej z 19 lipca 2024 r. (druk sejmowy nr 553; dalej – projekt z 2024 r.), który został przesłany do Sądu Najwyższego celem zaopiniowania pismem Kancelarii Sejmu (SPS.WP.020.181.4.2024) doręczonym 26 lipca 2024 r.
2. Głównymi celami prowadzonych w ostatnich latach prac legislacyjnych i projektu z 2024 r. są:
 - wdrożenie nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2118 z 24 listopada 2021 r. zmieniającej dyrektywę 2009/103/WE 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 Nr 430, s. 1, dalej jako – dyrektywa 2021/2118) do ustawy z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 poz. 2500; dalej jako – ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych) oraz ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 838; dalej jako – ustawa o działalności ubezpieczeniowej); oraz
 - poprawa w powyższych ustawach sposobu wdrożenia wcześniejszych dyrektyw dotyczących ubezpieczeń komunikacyjnych w zakresie, zawartej w nich, regulacji możliwości wprowadzenia w prawie krajowym okresów przejściowych) – tj. art. 1 ust. 2 dyrektywy 84/5/EWG Rady z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych, Dz. U. UE L z 1984 r. Nr 8, s. 17, w brzmieniu nadanym dyrektywą zmieniającą 2005/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r., Dz.U. L Nr 149, s. 14, oraz interpretacji art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z 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 (wersja ujednolicona), Dz.U. L Nr 263, s. 11; dalej jako – dyrektywa 2009/103/WE) – oraz doprowadzenie do spójności prawa krajowego ze sposobem interpretacji tych dyrektyw przyjętym w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 21 grudnia 2021 r. w „polskiej” sprawie C-428/20 (A.K. przeciwko Skarb Państwa, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-428/20&language=PL>; dalej jako – wyrok TS UE z 21 grudnia 2021 r.).

3. Prace legislacyjne nad projektem rządowym, prowadzone w Ministerstwie Finansów, stanowią kontynuację prac prowadzonych przez poprzedni rząd w latach 2022–23, Wówczas ogłoszono podobny projekt z 29 listopada 2022 r. (UC135, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367400>; dalej – projekt z 2022 r.) oraz poddano go konsultacjom międzyresortowym i opiniowaniu. Szereg uwag do ówczesnego projektu przedstawiły instytucje państwowe związane z procesem legislacyjnym (rządowy koordynator oceny skutków regulacji, Minister Cyfryzacji, Minister ds. Unii Europejskiej, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Rządowe Centrum Legislacji), jak też instytucje, których działalność jest ściśle związana z organizacyjnymi, administracyjnoprawnymi i cywilnoprawnymi aspektami projektowanej nowelizacji. Uwagi dotyczące meritum projektowanych zmian przedstawili w toku konsultacji w szczególności: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Polskie Biuro Ubezpieczeń Komunikacyjnych, Polska Izba Ubezpieczeń, Rzecznik Finansowy oraz Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367400/katalog/12938708#12938708>).
4. Projekt z 2024 r. w zakresie dostosowania prawa krajowego do dyrektywy 2021/2118 obejmuje, co klarownie wyjaśniono w pkt II uzasadnienia, następujące rozwiązania prawne:
 - dostosowanie określeń użytych w ustawie do definicji „ruchu pojazdu” przewidzianej w dyrektywie 2021/2118;
 - zapewnienie ochrony poszkodowanych lub uprawnionych do odszkodowania w razie niewypłacalności zakładu ubezpieczeń, w odniesieniu do szkód wynikających z wypadków drogowych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania oraz w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie ich miejsca zamieszkania (przy czym obecnie istnieją już częściowe regulacje krajowe przyznające kompetencję Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu w zakresie upadłości zakładu);
 - dostosowanie wysokości minimalnych sum gwarancyjnych w obowiązkowym ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz OC rolników, ponieważ dyrektywa określa następujące minimalne wysokości: w razie szkód na osobie na poziomie 6450000 euro w odniesieniu do jednego wypadku bez względu na liczbę osób poszkodowanych; oraz 1300000 euro w odniesieniu do jednej osoby poszkodowanej; a ponadto – w razie szkody majątkowej – na poziomie 1300000 euro w odniesieniu do jednego wypadku bez względu na liczbę osób poszkodowanych;
 - uregulowanie wydawania i wykorzystywania zaświadczeń o przebiegu ubezpieczenia;
 - określenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej umiejscowienia ryzyka w przypadku pojazdów wysyłanych z jednego państwa członkowskiego do drugiego;
 - wprowadzenie regulacji dotyczącej zdarzeń z udziałem przyczepy ciągniętej przez pojazd.
5. Z perspektywy odpowiedzialności cywilnej oraz spraw rozpoznawanych przez sądy z tego tytułu znaczenie ma projektowana zmiana art. 2 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych i wprowadzenie w nim następujących definicji:
 - „ruch pojazdu – każde użycie pojazdu mechanicznego, które w czasie zdarzenia jest zgodne z funkcją tego pojazdu jako środka transportu, niezależnie od jego cech i terenu, na którym jest używany, oraz niezależnie od tego, czy jest on nieruchomy, czy też znajduje się w ruchu” (dodany pkt 12b), oraz
 - „wprowadzenie pojazdu do ruchu – każde użycie pojazdu mechanicznego zgodne z funkcją tego pojazdu jako środka transportu, niezależnie od jego cech i terenu, na którym jest używany,

oraz niezależnie od tego, czy jest on nieruchomy, czy też znajduje się w ruchu” (znowelizowany pkt 14a).

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych określa zasady zawierania i wykonywania umów obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz innych ubezpieczeń obowiązkowych. W obecnym brzmieniu brak jest w art. 2 definicji ruchu pojazdu, a ustawa posługuje się tym pojęciem, o czym niżej. Natomiast wprowadzenie pojazdu do ruchu zdefiniowano w obecnej treści art. 2 ust. 1 pkt 12a jako „wprowadzenie pojazdu na drogę rozumianą zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym”, a termin ten występuje w licznych przepisach ustawy, m.in. dla wyznaczenia terminu początkowego określonych w niej obowiązków.

Pojęcie ruchu pojazdu występuje w – istotnych z perspektywy prawa cywilnego – przepisach o ubezpieczeniach obowiązkowych, mówiących, że ubezpieczeniem obowiązkowym jest m.in. „ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów” (art. 4 pkt 1), o obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC „za szkody powstałe w związku z ruchem posiadanego przez niego pojazdu” (art. 23 ust. 1), o zakresie odszkodowania za szkodę „wyrządzoną w związku z ruchem tego pojazdu”, która to okoliczność definiowana jest szeroko (art. 34) oraz stanowiącej, że ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest objęta odpowiedzialność cywilna każdej osoby, która kierując pojazdem mechanicznym w okresie trwania odpowiedzialności ubezpieczeniowej, wyrządziła szkodę „w związku z ruchem tego pojazdu” (art. 35), jak też dookreślających odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną „ruchem zespołu pojazdów mechanicznych”, np. z przyczepą lub pojazdem holowanym (art. 37). Ponadto pojęciem tym posługują się przepisy o współpracy międzynarodowej w procedurze dochodzenia odszkodowania, jeżeli zdarzenie zaistniało za granicą (rozdział 5) oraz o działaniach Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (rozdział 7) i Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (rozdział 8).

6. Trzeba mieć też na względzie, że pojęcie ruchu pojazdu ma znaczenie też dla ubezpieczenia OC rolników, z którego przysługuje odszkodowanie, jeżeli rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w jego gospodarstwie rolnym są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z posiadaniem przez rolnika tego gospodarstwa rolnego szkodę, będącą następstwem śmierci, uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia bądź też utraty, zniszczenia lub uszkodzenia mienia. Ubezpieczenie to obejmuje również sytuację, w której szkoda powstała „w związku z ruchem pojazdów wolnobieżnych” w rozumieniu przepisów prawa o ruchu drogowym, będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne i użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa rolnego” (art. 50 ust. 1).
7. Na tle projektowanego stanu normatywnego po wprowadzeniu powyższej definicji ruchu pojazdu rodzi się pytanie, jak wpłynie ona na rozumienie powyższych rozwiązań ustawowych. W szczególności rodzi się kwestia, czy na tle przepisów innych niż art. 34 o ubezpieczeniach obowiązkowych w obecnym brzmieniu (zawierającego własną szeroką definicję) przez szkodę powstałą w związku z ruchem pojazdu mechanicznego rozumie się również szkodę powstałą podczas i w związku z wsiadaniem do pojazdu mechanicznego lub wysiadaniem z niego oraz bezpośrednim załadowywaniem lub rozładowywaniem pojazdu, które to okoliczności nie będą

wymienione w projektowanej definicji. Zgodnie bowiem z art. 34 ustawy, którego treść nie ulegnie zmianie:

„1. Z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych przysługuje odszkodowanie, jeżeli posiadacz lub kierujący pojazdem mechanicznym są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z ruchem tego pojazdu szkodę, będącą następstwem śmierci, uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia bądź też utraty, zniszczenia lub uszkodzenia mienia.

2. Za szkodę powstałą w związku z ruchem pojazdu mechanicznego uważa się również szkodę powstałą podczas i w związku z:

- 1) wsiadaniem do pojazdu mechanicznego lub wysiadaniem z niego;
- 2) bezpośrednim załadowywaniem lub rozładowywaniem pojazdu mechanicznego;
- 3) zatrzymaniem lub postojem pojazdu mechanicznego”.

W istocie projektowane brzmienie jest wzorowane na przepisie dodanym do dyrektywy 2009/103/WE mocą nowelizującej dyrektywy 2021/2118, który stanowi, że „ruch pojazdu oznacza każde użycie pojazdu, które w czasie wypadku jest zgodne z funkcją pojazdu jako środka transportu, niezależnie od cech pojazdu i terenu, na którym pojazd mechaniczny jest używany, oraz niezależnie od tego, czy jest on nieruchomy, czy też znajduje się w ruchu”. W uzasadnieniu projektu z 2024 r. wskazano jedynie, że powyższe ujęcie definicji ruchu pojazdu wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącego zakresu zastosowania dyrektywy 2009/103/WE (w tym mówiącego, że nie ma ona zastosowania, jeżeli w czasie wypadku komunikacyjnego normalną funkcją pojazdu jest „użytkowanie inne niż jako środek transportu”, na przykład „użytkowanie jako przemysłowe lub rolnicze źródło energii”). Nie rozważa się w nim w szczególności, czy rozwiązywany problem nie dotyczy szerszego lub węższego rozumienia ruchu pojazdu jako takiego, czy też okoliczności wprowadzenia pojazdu do ruchu (a wówczas do jego rozwiązania wystarczałaby zmiana obecnej definicji tego pojęcia w art. 2 ust. 1 lit. 14 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych).

W uzasadnieniu projektu z 2024 r. dodano, że „na gruncie obecnych regulacji krajowych, nie ma definicji ruchu pojazdu” oraz, że „dotychczasowe orzecznictwo w tym temacie przyjmuje szerszy zakres niż wynikający z dyrektywy”. A tym samym – jak się wydaje – zakłada się, że wejście w życie projektu oznaczać będzie zmianę stanu normatywnego oraz pewne zmniejszenie odpowiedzialności ubezpieczyciela i zakresu ochrony osoby poszkodowanej.

Powyższe uzasadnienie oraz systemowy skutek przyjęcia projektowanego rozwiązania rodzić mogą kilka wątpliwości, które zostaną przedstawione w pktach 8-12 niniejszej opinii.

8. Projektodawca w uzasadnieniu zauważa, że niektóre stany faktyczne, w których występują pojazdy i powstaje szkoda, są wyłączone z zakresu zastosowania dyrektywy. Określone wąskie rozumienie danego zakresu przedmiotowego (m.in. na skutek wyłączenia zastosowania dyrektywy w określonej sytuacji) nie musi oznaczać, że dana sytuacja nie może zostać podobnie uregulowana. Ustawodawca krajowy w niektórych sytuacjach jako optymalne traktuje swoiste przejęcie rozwiązań zawartych w dyrektywie na szerszy obszar życiowy i stany faktyczne, których ona nie reguluje (są wyłączone z zakresu zastosowania). Wówczas takie ujęcie nie narusza prawa UE, a oznacza – w zakresie kompetencji ustawodawcy krajowego – wolę wprowadzenia rozwiązania wzorowanego na unijnym w szerszym zakresie. A tym samym uzyskanie spójności w obrębie regulacji w danym państwie podobnych zjawisk normowanych częściowo na podstawie

prawa unijnego (w tym implementowanych dyrektyw), a częściowo (najczęściej uzupełniająco) na podstawie prawa „czysto” krajowego.

9. Istotniejsza dla oceny skutków projektowanej definicji jest okoliczność, że ruch pojazdu może na jej tle być rozumiany wężiej zbiór sytuacji, o których jest mowa w art. 34 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w powiązaniu z ukształtowaną linią orzecniczą. Brak przy tym w uzasadnieniu wyjaśnienia, czy i dlaczego niektóre sytuacje, które mieszczą się w obecnym rozumieniu ruchu pojazdu na tle ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych (ewentualnie innych ustaw) miałyby zostać ewentualnie (o ile jest taki zamiar projektodawcy) wyłączone z obecnego zakresu zastosowania powiązanych z ruchem pojazdów przepisów prawa krajowego (a taki zakładany skutek można wywodzić z faktu, że w uzasadnieniu zauważa się, że obecne rozumienie jest szersze, a co za tym idzie – projektowane jest węższe). Tj. przepisów, w których posłużono się definiowanym pojęciem, albo dla których rozumienie tego pojęcia ma istotne znaczenie (w tym art. 436 kodeksu cywilnego).
10. Nie są konsekwentne (a tym samym – rodzą obawy o wystąpienie po wejściu w życie nowelizacji skutków niezakładanych przez projektodawcę) fragmenty uzasadnienia, w których jest mowa, że: „Na gruncie obecnych regulacji krajowych, nie ma definicji ruchu pojazdu. Dotychczasowe orzecznictwo w tym temacie przyjmuje szerszy zakres niż wynikający z dyrektywy. Niemniej jednak pojęcie to pojawia się w treści ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych (np. w art. 34 ust. 1). Mając na uwadze powyższe oraz konieczność zapewnienia jednolitego stosowania przepisów i zapewnienia spójnej wykładni przepisów implementujących dyrektywę proponuje się ustawową regulację pojęcia ruchu pojazdu (dodany pkt 12b w art. 2 ust. 1).” Projektodawca stwierdza bowiem o brak definicji w prawie krajowym, a następnie zauważa, że pojęcie to występuje w art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Wskazuje przy tym dążenie do spójnej wykładni przepisów implementującej dyrektywę, a jednocześnie proponuje wprowadzenie w art. 2 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych definicji ruchu pojazdu, która może przynieść rozumienie inne niż jest przyjmowane na tle art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Zgodnie z tym przepisem z ubezpieczenia OC przysługuje odszkodowanie, jeżeli posiadacz lub kierujący pojazdem mechanicznym są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z ruchem tego pojazdu szkodę na osobie lub mieniu, powstałą również podczas i w związku z wsiadaniem do pojazdu, jego bezpośrednim załadowywaniem bądź zatrzymaniem lub postojem pojazdu. Z takiej treści, która bezpośrednio dotyczy odszkodowania (i odpowiedzialności ubezpieczyciela), można obecnie wywodzić też rozumienie przesłanki ruchu pojazdu, o którym ma być w inny sposób mowa w projektowanym art. 2 ust. 1 pkt 12b tej ustawy. Uzasadnienie nie udziela odpowiedzi w szczególności na ważne pytanie, czy zamierzeniem projektodawcy jest, by pośrednio zmianie uległo to, istotne w praktyce, rozwiązanie prawne (które zostało doprecyzowane przez orzecznictwo sądowe i zakorzeniło się w społecznym postrzeganiu zakresu „ubezpieczenia OC”). W uzasadnieniu wspomniano, że ruch pojazdu w projektowanym przepisie ma być rozumiany wężiej niż dotychczas, co rodzić obawę, że będzie to w przyszłości nie tylko odnoszone do zakresu zastosowania dyrektywy 2009/103/WE, ale generalnie spowoduje ograniczenie obecnego zakresu odszkodowania przysługującego tytułem odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego, mimo że taki skutek zdaje się nie wynikać obligatoryjnie z dyrektywy. Wydaje się, że dla zrozumienia całościowego oddziaływania projektowanej zmiany w zakresie wprowadzenia powyższych definicji potrzebne

jest dokładniejsze odniesienie się w uzasadnieniu do przyszłej ich koegzystencji z ustawową regulacją zakresu odszkodowania z tytułu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

11. W uzasadnieniu projektu z 2024 r. nie odniesiono się dokładniej do systemowych skutków, które może wywołać projektowane zdefiniowanie ruchu pojazdu. Pożądaną cechą systemu normatywnego jest to, aby – na tyle, na ile jest to możliwe – takie same pojęcia rozumiane były podobnie na tle różnych przepisów i aktów normatywnych, dotyczących tych samych spraw. Teoretycznie możliwe jest inne (np. węższe) ujęcie rozumienia danego terminu na potrzeby ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz kodeksu cywilnego, co może uzasadniać określone autonomiczne rozumienie pojęcia, które pochodzi z prawa międzynarodowego lub unijnego (np. dyrektywy 2009/103/WE). Takie rozumienie nie musi przy tym wpływać na rozumienie podobnego terminu, którym posługuje się ustawodawca w innych aktach normatywnych dla innego zakresu zastosowania (np. rozumienia odpowiedzialności cywilnej na podstawie art. 436 k.c.). Jednak w praktyce wykładni i stosowania prawa nie jest pożądane ujęcie, w którym dany termin rozumiany jest różnie na tle aktów normatywnych dotyczących poszczególnych aspektów jednego obszaru życiowego, np. odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone z udziałem pojazdu oraz, związanej z nią, działalnością ubezpieczeniową. Różne rozumienia mogą na przykład skutkować niekonsekwencją wewnątrz systemu prawnego bądź rodzić luki w obszarze, w którym nie krzyżują się hipotezy brzmiących podobnie, lecz różnie definiowanych pojęć prawnych. Dotyczy to szczególnie sytuacji, w której węższe rozumienie, przyjmowane na tle danego instrumentu unijnego dla określenie jego zakresu zastosowania (de facto – braku zastosowania), nie wiąże się z negatywnymi obowiązkami państwa w zakresie treści prawa krajowego, regulującego stany faktyczne poza zakresem zastosowania prawa unijnego (w tym możliwości zastosowania rozwiązań dotyczących opisanej nim sytuacji życiowej do innych, podobnych sytuacji, co może nastąpić w wyniku szerszego rozumienia określonego terminu, obejmującego też takie dodatkowe sytuacje).
12. Projektodawca w uzasadnieniu nie uwzględnił znaczenia, podstawowych dla odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego, rozwiązań kodeksu cywilnego oraz bogatego orzecznictwa sądowego. Rozumienie ruchu pojazdu ma bowiem znaczenie w praktyce stosowania art. 436 kodeksu cywilnego, mówiącym o „środku komunikacji poruszającym za pomocą sił przyrody” (zob. G. Bieniek, *Odpowiedzialność cywilna za wypadki drogowe*, Warszawa 2007, s. 14 i n.). Brak w uzasadnieniu omówienia ewentualnych konsekwencji (bądź ich braku) również dla przyszłego stosowania tego przepisu w sytuacjach, w których chodzi o szkodę spowodowaną przez pojazd podlegający bądź niepodlegający obowiązkowemu ubezpieczeniu OC. Wydaje się, że ewentualne zawężenie rozumienia ruchu pojazdu (a dokładniej nie tyle samego poruszania się, a okoliczności i celu temu towarzyszących) na tle projektowanej zmiany ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych nie powinno w przyszłości oddziaływać na utartą linię orzecznictwa dotyczącą przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 436 k.c. Znaczenie przesłanki ruchu pojazdu i jej rozumienie było przedmiotem wypowiedzi Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w szczególności w wyrokach z: 14 kwietnia 1975 r. (II CR 114/75), 13 lipca 1976 r. (IV CR 241/76), 5 maja 2002 r. (V CKN 644/00), 11 kwietnia 2003 r. (III CKN 1522/00), 7 kwietnia 2005 r. (II CK 572/04), 21 maja 2009 r. (V CSK 444/08), 19 grudnia 2013 r. (II CSK 157/13), 26 lutego 2015 r. (III CSK 187/14) i 23 maja 2019 r. (II CSK 165/18) i 4 września 2020 r. (II CSK 749/18). Ale relacja projektowanego przepisu do art. 436 k.c. oraz art. 34 ust. 1 ustawy

o ubezpieczeniach obowiązkowych powinna zostać dokładniej przedstawiona w uzasadnieniu, ponieważ w praktyce (też sądowej) stosowanie tego przepisu jest często powiązane właśnie ze stosowaniem przepisów dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartych w ustawach, które zmienia projekt z 2024 r.

13. Przedmiotowa nowelizacja przepisów o ubezpieczeniu komunikacyjnym jest powiązana z materialnym i procesowym prawem cywilnym oraz dotychczasową praktyką jego stosowania. Stąd pożądane wydaje się skonsultowanie projektu z 2024 r. – w szczególności zmiany rozumienia ruchu pojazdu, który stanowi istotną przesłankę odpowiedzialności deliktowej, powiązanej z odpowiedzialnością ubezpieczyciela – nie tylko z instytucjami branżowymi rynku ubezpieczeń, ale też z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego. Zadaniem Komisji, powołanej w 2024 r, tj. po ogłoszeniu i konsultowaniu projektu z 2022 r., jest m.in. opracowanie założeń i kierunków zmian w prawie cywilnym. W szczególności konsultacja definicji wprowadzanych drogą omawianego projektu z perspektywy spójności z, opracowywanymi przez Komisję lub planowanymi, zmian prawa zobowiązań. Za taką potrzebą przemawia też okoliczność, że projekt powstał w Ministerstwie Finansów, które ma największe doświadczenia legislacyjne w zakresie publicznego prawa gospodarczego oraz rynku ubezpieczeniowego.
14. Pozostałe zmiany ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej, uzasadnione potrzebą wdrożenia nowej dyrektywy 2021/2118, dotyczą kwestii szczegółowych działalności ubezpieczeniowej (w tym ochrony poszkodowanych w razie niewypłacalności zakładu ubezpieczeń oraz wydawania i wykorzystywania zaświadczeń o przebiegu ubezpieczenia) i nie obejmują bezpośrednio zagadnień, o których mowa w art. 1 pkt 4 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do jego właściwości. Odnośnie do dalszej pracy legislacyjnej nad tymi zmianami trzeba wykorzystanie przez projektodawcę uwagi instytucji działających na rynku ubezpieczeniowym i posiadającym w tym zakresie odpowiednie doświadczenia (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Polskie Biuro Ubezpieczeń Komunikacyjnych, Polska Izba Ubezpieczeń, Rzecznik Finansowy oraz Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny), które zgłoszono do projektu z 2022 r.
15. Zasadniczo również nie rodzi uwag realizacja w projekcie z 2024 r. drugiego z wymienionych na wstępie celów, tj. nadanie przepisom krajowym wdrażającym dyrektywę unijne brzmienia, które odpowiada rozumieniu ich postanowień określonego w wyroku TS UE z 21 grudnia 2021 r. W oparciu o przyjętą w nim wykładnię wspomnianych na wstępie dyrektyw w projekcie z 2024 r. przewidziano regulację pozwalającą w razie wyczerpania sumy gwarancyjnej na zaspokojenie roszczeń poszkodowanych przez Fundusz w odniesieniu do zdarzeń szkodowych, mających miejsce w okresie od dnia 11 grudnia 2009 r. do dnia 10 czerwca 2012 r., do wysokości:
 - w razie szkód na osobie: 2 500 000 euro w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte ubezpieczeniem bez względu na liczbę poszkodowanych, a
 - w razie szkód w mieniu: 500 000 euro w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte ubezpieczeniem bez względu na liczbę poszkodowanych.
16. Brak przy tym uzasadnienia dla projektowanego w art. 36 ust. 1 i art. 52 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych nowego sposobu wyrażenia wysokości sum gwarancyjnych

(tj. w złotych, a nie – jak we wdrażanej dyrektywie oraz obecnie w ustawie – w euro). Projektowane ujęcie i podanie dokładnych kwot w złotych stanowiłoby odejście od sposobu określenia tych wysokości w euro przyjętego w obecnym brzmieniu art. 36 ust. 1 i art. 52 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W którym podane są kwoty w euro z zastrzeżeniem przeliczenia na równowartość w złotych po kursie w relewantnym momencie. A ponadto projektowane brzmienie tych przepisów byłoby wewnętrznie niespójne z projektowanym brzmieniem art. 158a ustawy o ubezpieczeniach, w którym mają być podane sumy wyrażone bezpośrednio w euro (przeliczone *in concreto* przy stosowaniu ustawy na równowartość w złotych).

17. Z uzasadnieniem projektu z 2024 r. nie pokrywa się w całości treść projektowanych ust. 3 i 4 art. 23 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Dodany przepis ma stanowić: „3. Przepisów dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie stosuje się do ruchu pojazdu w ramach działań związanych ze sportem motorowym (...), jeżeli organizator, uczestnik lub inna strona zawarli umowę innego ubezpieczenia (...), która może nie pokrywać szkód poniesionych przez kierujących pojazdami uczestniczących w tych działaniach i szkód w ich pojazdach.”. Tymczasem z uzasadnienia wynika inne zamierzenie projektodawcy, że „chodzi tu o dobrowolne umowy ubezpieczenia, czyli takie które będą zawierane przez organizatora lub uczestników imprezy sportowej i które będą obejmowały szkody wyrządzone osobom trzecim porównywalne swym zakresem i sumą gwarancyjną do obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych”.
18. Podsumowując, większość projektowanych rozwiązań, których zasadniczym celem jest wdrożenie do prawa polskiego rozwiązań dyrektywy 2021/2118 oraz uwzględnienie w nim wyroku TS UE z 21 grudnia 2021 r., nie podlega opiniowaniu przez Sąd Najwyższy, bądź nie rodzi zasadniczych uwag. Wyjątkami są przy tym projektowane przepisy wyrażające sumy gwarancyjne w złotych oraz projektowane ujęcie wyłączenia z obowiązkowego ubezpieczenia pojazdów uczestniczących w zawodach sportowych, które rodzą powyższe uwagi w zakresie techniki legislacyjnej. Natomiast merytoryczne wątpliwości może rodzić definicja ruchu pojazdu projektowana w art. 2 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w powiązaniu z niepełnym uzasadnieniem takiego ujęcia, w szczególności jej ewentualnego wpływu na zmniejszenie poziomu ochrony poszkodowanych. Wydaje się, że w tym cywilistycznym zakresie projekt z 2024 r. wymaga dalszych konsultacji i dopracowania, w tym dokładniejszej oceny, czy zaprezentowane zamierzenie legislacyjne jest w tej części konieczne dla realizacji wdrażanej dyrektywy i jej wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Jak też dokładnego zbadania projektowanej definicji pod kątem skutków dla stosowania art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych i obecnej wykładni art. 436 kodeksu cywilnego, w tym dla modyfikacji przesłanek i zakresu odszkodowania z tytułu OC posiadacza pojazdu mechanicznego, wynikających z utrwalonego orzecznictwa sądów cywilnych.