



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.36.2022.ML

Warszawa, 24 maja 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko do senackiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk nr 2076).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych,
Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli
Komunikacyjnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
(druk nr 2076)

I. Istota senackiego projektu ustawy

Celem projektu ustawy jest:

- przyspieszenie procedury wypłaty świadczeń odszkodowawczych przez zakłady ubezpieczeń,
- wprowadzenie opłaty stałej od pozwów o odszkodowanie za uszkodzenie ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia, o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę oraz o rentę, które są następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przy wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych – zamiast dotychczasowej opłaty stosunkowej,
- przesądzenie, że w przypadku wstąpienia do sprawy osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, na której rzecz prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania, pobiera się od tej osoby lub jednostki opłatę należną od takiego pozwu lub wniosku – opłata taka nie będzie zatem pobierana od osób fizycznych,
- wprowadzenie zasady, w świetle której opłaty sądowe nie będą pobierane od pisma zawierającego oświadczenie o rozszerzeniu powództwa lub o jego zmianie w sprawach o roszczenia odszkodowawcze, które są następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych,
- zwolnienie od opłat dla osoby fizycznej żądającej zmiany wysokości lub czasu trwania renty na podstawie art. 907 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.).

Cele te są realizowane przez:

- nadanie nowego brzmienia zdaniu pierwszemu art. 14 ust. 2 w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 621, z późn. zm.) – art. 1 projektu ustawy,
- dodanie art. 13f, nadanie nowego brzmienia art. 17, dodanie art. 95 ust. 1e oraz nadanie nowego brzmienia art. 96 ust. 1 pkt 16 – w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach

sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2257, z późn. zm.) – art. 2 projektu ustawy.

II. Obecny stan prawny wraz z oceną propozycji zawartej w druku nr 2076

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych

Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, dalej „ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych”, zakład ubezpieczeń wypłaca odszkodowanie w terminie 30 dni licząc od dnia złożenia przez poszkodowanego lub uprawnionego zawiadomienia o szkodzie.

W przypadku gdyby okazało się, że wyjaśnienie w tym terminie okoliczności niezbędnych do ustalenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania nie jest możliwe, odszkodowanie wypłaca się w terminie 14 dni od dnia, w którym przy zachowaniu należytej staranności wyjaśnienie tych okoliczności było możliwe, nie później jednak niż w terminie 90 dni od dnia złożenia zawiadomienia o szkodzie, chyba że ustalenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania zależy od toczącego się postępowania karnego lub cywilnego. W terminie określonym w ust. 1 zakład ubezpieczeń zawiadamia na piśmie uprawnionego o przyczynach niemożności zaspokojenia jego roszczeń w całości lub w części, jak również o przypuszczalnym terminie zajęcia ostatecznego stanowiska względem roszczeń uprawnionego, a także wypłaca bezsporną część odszkodowania.

Wskazana w projekcie propozycja zmiany art. 14 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych polega na zobowiązaniu zakładów ubezpieczeń do dokonywania wypłat odszkodowań niezależnie od rozstrzygnięć sądów karnych lub cywilnych w sprawach, które zostały skierowane do tych sądów z wnioskiem o ustalenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania.

Propozycja ta budzi uzasadnione wątpliwości w stosunku do regulacji systemowych odnoszących się do obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody związane z ruchem tych pojazdów, określonych w przepisach ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Terminy spełnienia świadczenia oraz warunki wypłaty świadczeń z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych zostały bowiem autonomicznie uregulowane w przepisach tej ustawy, co skutkuje nadrzędnością tych regulacji, jako *lex specialis*, wobec przepisów art. 817 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dalej „kodeks cywilny”, który przewiduje, że ubezpieczyciel obowiązany jest spełnić świadczenie w terminie trzydziestu dni, licząc od daty otrzymania zawiadomienia o wypadku.

Wbrew tezie zawartej w uzasadnieniu projektu nie zachodzi zatem sprzeczność przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych i kodeksu cywilnego, gdyż z art. 817 § 3 kodeksu cywilnego jasno wynika, że umowa ubezpieczenia lub ogólne warunki ubezpieczenia mogą zawierać postanowienia korzystniejsze dla uprawnionego niż określone w paragrafach poprzedzających.

Ponadto, zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, zakład ubezpieczeń wypłaca odszkodowanie lub świadczenie z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego na podstawie uznania roszczenia uprawnionego z umowy ubezpieczenia w wyniku ustaleń, zawartej z nim ugody, prawomocnego orzeczenia sądu lub w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 849, z późn. zm.). W obowiązkowych ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej odszkodowanie wypłaca się w granicach odpowiedzialności cywilnej podmiotów objętych ubezpieczeniem, nie wyżej jednak niż do wysokości sumy gwarancyjnej ustalonej w umowie. W obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, w myśl art. 36 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, odszkodowanie ustala się i wypłaca w granicach odpowiedzialności cywilnej posiadacza lub kierującego pojazdem mechanicznym.

Tymczasem zmiana zaproponowana w senackim projekcie ustawy zakłada, że zakład ubezpieczeń byłby zobowiązany do wypłaty odszkodowania bez ostatecznego rozstrzygnięcia granic i zakresu odpowiedzialności cywilnej uczestników zdarzenia, co niejednokrotnie następuje na drodze postępowania sądowego.

Należy w tym przypadku wskazać na orzecznictwo Sądu Najwyższego potwierdzające uprawnienie zakładu ubezpieczeń do powstrzymania się z wypłatą odszkodowania do czasu ustalenia jego odpowiedzialności lub wysokości świadczenia w określonych warunkach:

- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1997 r., sygn. akt II CKN 265/97, w którym wskazano, że „Skierowanie aktu oskarżenia przeciwko powodowi, prowadzenie postępowania karnego w obu instancjach, a wreszcie prawomocne zawieszenie postępowania w sprawie cywilnej do czasu zakończenia sprawy karnej, świadczą o trafności stanowiska Sądu Apelacyjnego co do istnienia podstaw wstrzymania się z wykonaniem zobowiązania strony pozwanej do czasu ostatecznego wyjaśnienia istotnych okoliczności.”,
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CKN 1512/00, w uzasadnieniu którego SN wskazał, że „(...) do czasu otrzymania uzasadnienia wyroku sądu karnego, ubezpieczyciel nie mógł przesądzić zakresu swojej odpowiedzialności, gdyż istniały dwie wersje przebiegu zdarzeń związanych z wypadkiem”. Nie można więc podzielić (...) twierdzenia powoda, że obiektywnie rzecz biorąc ustalenie odpowiedzialności ubezpieczyciela było możliwe w ciągu 30 dni od zawiadomienia o wypadku. Wręcz przeciwnie, to dopiero ustalenia sądu karnego, o których strona pozwana dowiedziała się po doręczeniu jej uzasadnienia wyroku karnego, pozwoliły na ustalenie stopnia przyczynienia się powoda, a tym samym zakresu odpowiedzialności strony pozwanej.”,
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2004 r., sygn. akt III CK 327/02, w którym zostało podkreślone, że „Gdyby chwilę opóźnienia wyłącznie określało zgłoszenie żądania przez ubezpieczonego, zasada wypłacania świadczenia w granicach szkody byłaby zagrożona.”,

- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt V CSK 38/11, gdzie wskazano, że „*Ratio legis* wskazanego przepisu [art. 14 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych], podobnie jak i art. 817 k.c., opiera się na uprawnieniu do wstrzymania wypłaty odszkodowania w sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieją niejasności odnoszące się do samej odpowiedzialności ubezpieczyciela albo wysokości szkody.”.

Wprowadzenie projektowanej zmiany oznaczałoby, że zakład ubezpieczeń nie będzie mógł powstrzymać się z wypłatą odszkodowania w przypadku gdy, pomimo zachowania należytej staranności, nie będzie możliwe ustalenie jego odpowiedzialności lub wysokości świadczenia. Może to tym samym doprowadzić do sytuacji, w której zakład ubezpieczeń dokona wypłaty świadczeń, które w wyniku późniejszego postępowania sądowego mogą okazać się nienależne. To z kolei będzie się wiązało z koniecznością dochodzenia ich zwrotu – po stronie zakładu ubezpieczeń wygeneruje dodatkowe koszty, a po stronie odbiorców świadczeń stan niepewności i daleko idące niedogodności, zwłaszcza w przypadku gdy świadczenie zostało już przez odbiorcę wydatkowane lub zużyte.

Przyjęcie regulacji zawartej w projekcie będzie również wiązało się z dodatkowym obciążeniem finansowym zakładów ubezpieczeń, co z kolei będzie obligowało je do utworzenia rezerw na takie zdarzenia, a docelowo może mieć wpływ na wzrost składki ubezpieczeniowej.

Przytoczone argumenty uzasadniają negatywną ocenę proponowanej zmiany ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

Zgodnie z projektowanym art. 13f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, dalej „ustawa o kosztach”, w sprawach o roszczenia wynikające z art. 444 § 1, art. 445 § 1 i 3, art. 446 § 1, 3 i 4, art. 446¹, art. 446² oraz art. 447 kodeksu cywilnego, które są następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych, od strony będącej osobą fizyczną pobiera się opłatę stałą w kwocie 1000 złotych. Uzasadniając powyższą zmianę projektodawca wskazał, że „Jedną z najpoważniejszych barier, które utrudniają albo uniemożliwiają ofiarom wypadków komunikacyjnych dostęp do sądu, są wysokie opłaty sądowe, w przypadku poważnych wypadków komunikacyjnych liczone w dziesiątkach tysięcy złotych.”.

Abstrahując od okoliczności, że przytoczony argument nie został poparty żadnymi danymi statystycznymi, warto zwrócić uwagę, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „O ograniczeniu dostępności do sądu przez bariery ekonomiczne można mówić dopiero w wypadku nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego, wywołanego nieprawidłowymi zasadami, wedle których kształtuje się obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, zwłaszcza nadmiernie wygórowanym poziomem kosztów.” (Tak *explicite* w wyroku z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; pogląd ten został *in extenso* przywołany jako reprezentatywny dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11.).

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że „problematyka wysokości opłat sądowych jest nierozdzielnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa, polegającym na otrzymaniu częściowego zwrotu wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a interesem podmiotów dochodzących swych praw na drodze sądowej”. Trybunał Konstytucyjny dopuścił przy tym powiązanie wysokości opłat sądowych z nakładami na konkretne postępowanie. „W zależności bowiem od stopnia jego zawichości stopień zaangażowania aparatu państwowego jest różny. System kosztów sądowych nie może więc pozostawać oderwany od określonej polityki państwa w tej materii. Regulacja kosztów sądowych jest elementem relacji między państwem a obywatelami, którzy dochodzą swoich roszczeń na drodze sądowej.”.

Dodatkowo warto przypomnieć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena zgodności z Konstytucją RP unormowania dotyczącego stawek wymaga rozpatrzenia: wysokości opłaty z punktu widzenia jej funkcji systemowej, uwzględnienia potrzeb zarówno wymiaru sprawiedliwości, jak i potrzeb społecznych, stadium procesu, na którym wymóg uiszczenia jest stosowany, możliwości i zakresu uzyskania ewentualnego zwolnienia z obowiązku jej wniesienia (por. Wild Mikołaj (red.), Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda, Ins.Wym.Spr.2015).

Oczywiście należy mieć świadomość, że obecne regulacje, przewidujące opłatę stosunkową w sprawach, o których mowa w projektowanym art. 13f ustawy o kosztach, nie są badane pod kątem zgodności z Konstytucją RP, niemniej przy ocenie zasadności wprowadzenia proponowanej zmiany warto odwołać się do powyższych reguł.

Także możliwość i zakres uzyskania zwolnienia z obowiązku wnoszenia opłaty sądowej – określonej obecnie stosunkowo – w sprawach o roszczenia wynikające z art. 444 § 1, art. 445 § 1 i 3, art. 446 § 1, 3 i 4, art. 446¹, art. 446² oraz art. 447 kodeksu cywilnego, będących następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przemawia za pozostawieniem dotychczasowej regulacji. Zasady ogólne rządzące przyznaniem zwolnienia od kosztów sądowych mają oczywiście zastosowanie także w powyższych sprawach a składający pozew korzystają z możliwości złożenia takiego wniosku. Szczególna sytuacja osób dochodzących swoich praw na podstawie przytoczonych przepisów kodeksu cywilnego, sprawia, że wnioski o zwolnienie od kosztów w przeważającej mierze są uwzględniane. Niejednokrotnie są to zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych w całości, a zatem nie tylko opłaty od pozwu. Możliwość złożenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych sprawia, że wskazany w uzasadnieniu projektu argument jakoby właśnie wysokie opłaty sądowe były najpoważniejszą barierą uniemożliwiającą ofiarom wypadków dostęp do sądu wydaje się chybiony. Obecnie ukształtowany system obowiązku ponoszenia określonych opłat sądowych w poszczególnych kategoriach spraw oraz zwolnień od ich ponoszenia zapewnia równowagę między interesami fiskalnymi państwa a prawem strony do sądu.

Projektowana regulacja różnicuje w sposób nieuprawniony pozycję procesową osób pokrzywdzonych określonego rodzaju czynami zabronionymi (w postaci przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji). Pomija zarazem okoliczność, że źródłem szkody mogą być także inne przestępstwa, np. przeciwko życiu, zdrowiu lub netykalności cielesnej. Warto zresztą zwrócić uwagę, że ofiary przestępstw w komunikacji są w stosunkowo dobrej sytuacji w porównaniu do ofiar innych przestępstw, albowiem sprawcy tych pierwszych objęci

są z reguły obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej. Należy przypomnieć, że przyjęty mechanizm zakłada, że w przypadku wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych będzie pobierana opłata stała w kwocie 1000 złotych, ale tylko w ściśle określonych przypadkach, tj. w odniesieniu do roszczeń opartych na art. 445 § 1 i 3 kodeksu cywilnego, a pomija zdarzenia objęte dyspozycją § 2 tego przepisu (pozbawienie wolności oraz skłonienie za pomocą podstępu, gwałtu lub nadużycia stosunku zależności do poddania się czynowi nierządному), co niejako podkreśla wyjątkowość sytuacji prawnej osób pokrzywdzonych przestępstwami przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji na tle innych zdarzeń prawnych rodzących obowiązek zapłaty zadośćuczynienia. Warto też zwrócić uwagę, że nie w każdej sytuacji samo wskazanie określonej podstawy prawnej przez powoda ani nie decyduje o ostatecznej kwalifikacji prawnej podstawy roszczenia, ani też o jego zasadności.

Powyższe rozważania pozostają aktualne również w odniesieniu do propozycji zmiany brzmienia art. 17 ustawy o kosztach, zgodnie z którym w wypadku wstąpienia do sprawy osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, na której rzecz prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania, pobiera się od tej osoby lub jednostki opłatę należną od takiego pozwu lub wniosku. Tym samym zwalnia się od opłaty osoby fizyczne wstępujące do sprawy, jeżeli to prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania. W uzasadnieniu nie wyjaśniono bliżej dlaczego nie ma uzasadnienia, aby pobierać opłatę od osoby fizycznej, która nie zainicjowała postępowania sądowego.

Podkreślić należy, że przepis art. 17 ustawy o kosztach nie był dotychczas nowelizowany. Określony nim obowiązek ponoszenia opłaty od pozwu lub wniosku przez osobę, na której rzecz prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania, nie budził dotychczas wątpliwości tak na gruncie judykatury i doktryny. Obowiązek ten jest o tyle zasadny, że został nałożony na stronę, która jest powodem w znaczeniu materialnym (prokurator jest natomiast powodem w znaczeniu formalnym). Z przepisu wynika, że od osoby wstępującej do sprawy nie pobiera się opłat od innych pism wniesionych przez prokuratora bez względu na to, czy ich wniesienie nastąpiło przed czy po jej wstąpieniu do sprawy. Osoba ta uiszcza natomiast opłaty należne od wnoszonych przez nią pism.

Warto przypomnieć, że art. 17 ustawy o kosztach stosuje się odpowiednio do opłaty należnej od pozwu albo wniosku o wszczęcie postępowania wniesionego na rzecz oznaczonej osoby przez podmioty, które w postępowaniu cywilnym zajmują pozycję podobną do pozycji prokuratora (organizacje pozarządowe, Rzecznik Praw Obywatelskich, inspektorzy pracy, powiatowi lub miejscy rzecznicy konsumentów). Co za tym idzie zmiana powyższego przepisu tym bardziej będzie miała negatywny wpływ na budżet państwa, co jednak nie zostało przewidziane przez projektodawcę. Nie jest także zrozumiałe, dlaczego osoby, na rzecz których powództwo zostało wytoczone np. przez prokuratora, miałyby być traktowane preferencyjnie w stosunku do osób samodzielnie kierujących pozew do sądu.

W oparciu o przedstawioną powyżej argumentację należy również negatywnie ocenić propozycję zwolnienia z opłaty sądowej powoda, który rozszerza powództwo lub je zmienia (art. 2 pkt 3 projektu). Z tych samych względów nie zasługuje na poparcie rozwiązanie

zaproprowane w art. 2 pkt 4 projektu polegające na zwolnieniu od kosztów sądowych osoby fizycznej, która żąda renty tymczasowej, zmiany jej wysokości lub czasu trwania obowiązku rentowego. Co więcej, należy pamiętać, że zgodnie z art. 907 § 2 kodeksu cywilnego, jeżeli obowiązek płacenia renty wynika z ustawy, każda ze stron może w razie zmiany stosunków żądać zmiany wysokości lub czasu trwania renty, chociażby wysokość renty i czas jej trwania były ustalone w orzeczeniu sądowym lub w umowie. Zatem mogłoby się zdarzyć, że ze zwolnienia z opłaty skorzystałby sprawca zdarzenia – nie wydaje się, aby taki cel przyświecał projektodawcy.

Powyższe argumenty uzasadniają negatywną ocenę proponowanych zmian ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

III. Wnioski

Uwzględniając argumenty przytoczone w niniejszym stanowisku, Rada Ministrów negatywnie ocenia senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk nr 2076) i wnioskuję o niekontynuowanie prac nad przedłożoną inicjatywą legislacyjną.