

Do druku nr 3502

.BB

Warszawa, 28 lipca 2023 r.

SEKRETARIAŃ Z-OY SZEFA KS
L.dz. DS.175.488.2023
Data wpływu 31.07.2023

Pan
Dariusz Salomończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

dot. SPS-WP.020.191.4.2023

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z dnia 7 lipca 2023 r., zawierające prośbę o przedstawienie opinii w sprawie komisyjnego projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych (druk 3502), uprzejmie proszę o przyjęcie następujących uwag w zakresie czasowego wycofania pojazdu z ruchu oraz zwolnienia gmin i powiatów z obowiązku zawarcia ubezpieczenia obowiązkowego odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (OC ppm), z uwagi na potencjalne istotne znaczenie tych propozycji dla systemu ubezpieczeń obowiązkowych OC ppm i podmiotów podlegających nadzorowi KNF.

Odnosnie projektowanego art. 9 (zmieniającego ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym – zwaną dalej „pord”)

Zgodnie z art. 3 dyrektywy 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, zwanej dalej „dyrektywą MID” - z zastrzeżeniem art. 5 - każde państwo członkowskie podejmuje wszelkie stosowne środki w celu zapewnienia, by odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdu mającego zwykle miejsce postoju na jego terytorium była objęta ubezpieczeniem. Zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy MID państwo członkowskie może przewidzieć odstępstwo od art. 3 w odniesieniu do pojazdów czasowo lub na stałe wycofanych z ruchu i objętych zakazem ruchu, pod warunkiem że istnieje formalna procedura administracyjna lub inny możliwy do zweryfikowania środek zgodnie z prawem krajowym. W takim przypadku państwa członkowskie zapewniają, aby pojazdy, o których mowa w akapicie pierwszym, były traktowane w taki sam sposób jak pojazdy, w odniesieniu do których nie spełniono obowiązku ubezpieczenia określonego w art. 3. Funduszowi

gwarancyjnemu państwa członkowskiego, w którym miał miejsce wypadek, przysługuje w takiej sytuacji roszczenie wobec funduszu gwarancyjnego w państwie członkowskim, w którym pojazd ma zwykle miejsce postoju.

Jak wynika z powyższych przepisów dyrektywy MID warunkiem wyłączenia w trybie art. 5 ust. 3 dyrektywy z obowiązku ubezpieczenia OC ppm jest istnienie formalnej procedury lub innego możliwego do zweryfikowania środka zgodnego z prawem krajowym. W projektowanej regulacji wycofanie z ruchu możliwe jest po uzyskaniu decyzji właściwego organu, tym samym warunek wskazany w art. 5 ust 3 dyrektywy jest spełniony. Należy mieć jednak na względzie wskazane poniżej ryzyka natury systemowej, finansowej i organizacyjnej, które generuje projekt:

- 1) naczelnym celem dyrektywy MID jest ochrona ofiar wypadków spowodowanych przez pojazdy mechaniczne, gwarantująca ofiarom podobne traktowanie bez względu na to, w którym z państw członkowskich nastąpiło zdarzenie. Brak odpowiedniego sformalizowania procesu wycofywania i przywracania pojazdu do ruchu ma istotne znaczenie dla zachowania spójności polskiego systemu ubezpieczeń obowiązkowych, których celem jest ochrona w jak najszerszym zakresie osób poszkodowanych w wyniku ruchu pojazdów. Rozwiązania mogące wpłynąć na wzrost ryzyka wprowadzania do ruchu pojazdów niesprawnych, stwarzających dodatkowe zagrożenie w ruchu drogowym nie sprzyjają zwiększeniu ochrony osób uczestniczących w ruchu drogowym, w związku z czym niezbędne wydaje się rozważenie utrzymania bądź rozszerzenia rozwiązań zapewniających odpowiednią kontrolę zarówno przyczyn wycofywania pojazdów z ruchu, jak i ich stanu przed ponownym wprowadzeniem do ruchu;
- 2) obecne regulacje dopuszczają możliwość czasowego wycofania z ruchu tylko w odniesieniu do wybranych typów pojazdów lub w określonych sytuacjach wskazanych w art. 78a ust. 2 pord. Poszerzenie katalogu pojazdów i sytuacji, w których możliwe będzie wycofanie pojazdu z ruchu może prowadzić do nadmiernego zainteresowania posiadaczy pojazdów taką możliwością, szczególnie, że towarzyszy jej już obecnie znaczne obniżenie składki należnej z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego OC ppm (wg aktualnie obowiązujących regulacji składka w przypadku pojazdów czasowo wycofanych z ruchu może ulec obniżeniu nie mniej niż o 95%¹). Oprócz kwestii ewentualnego wzrostu obciążenia organizacyjnego podmiotów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o czasowe wycofanie z ruchu pojazdów, należy mieć na uwadze, że w skrajnym przypadku, przy braku odpowiednio sformalizowanego i należyście kontrolowanego systemu wycofywania i przywracania pojazdów do ruchu zwiększyć się może ryzyko nadużyć i wykorzystywania nowej regulacji do unikania obowiązku ubezpieczenia lub nieuzasadnionego ograniczania jego kosztu. W uzasadnieniu projektu co prawda powołano się na sytuacje ograniczonego wykorzystywania pojazdów z powodu przebywania za granicą albo korzystania

¹ Art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 22 maja 2023 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2277, z późn. zm.)

z określonych typów pojazdów (np. kamperów, przyczep kempingowych) jedynie w okresie wakacyjnym, to jednak katalog pojazdów, które miałyby być objęte nową regulacją ustalany jest w zdecydowanie szerszym zakresie niż to wynika z uzasadnienia projektu (obejmuje bowiem wszystkie typy pojazdów), przy czym nie wskazano innych argumentów uzasadniających aż tak znaczne rozszerzenie możliwości czasowego wycofania z ruchu na wszystkie rodzaje pojazdów;

- 3) projekt nie przewiduje co prawda usunięcia art. 78a ust. 3 pord, dotyczącego trybu wydawania decyzji o czasowym wycofaniu z ruchu, jednak łagodzi wymogi przywrócenia do ruchu pojazdu czasowo wycofanego poprzez uchylenie ust. 4c, wskazującego na konieczność wykonania dodatkowego badania technicznego przed ponownym dopuszczeniem do ruchu przy jednoczesnym wydłużeniu dopuszczalnego okresu wycofania z ruchu w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów dla pojazdów osobowych;
- 4) projekt nie zawiera wyraźnego wskazania jakie elementy powinien brać pod uwagę odpowiedni organ w procesie podejmowania decyzji o czasowym wycofaniu z ruchu, co generuje ryzyko, że organ nie będzie miał możliwości odmownego rozpatrzenia wniosku o czasowe wycofanie z ruchu. Powyższe wydaje się problematyczne nie tylko w kontekście możliwości nadużywania regulacji w celu unikania obowiązku ubezpieczenia, ale także w świetle orzeczenia TSUE w sprawie C-688/20, w którym dokonano wykładni art. 3 dyrektywy MID, zgodnie z którym zawarcie umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w związku z ruchem pojazdów mechanicznych nie jest obowiązkowe w odniesieniu do okresu, w którym dany pojazd: nie jest zdolny do ruchu z uwagi na swój stan techniczny, nie jest zarejestrowany, jest tymczasowo wycofany z ruchu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawa krajowego, ale zwolnienie z przedmiotowego obowiązku ubezpieczenia wymaga jednoczesnego spełnienia tych trzech przesłanek. Tymczasem projekt przewiduje możliwość wycofania każdego pojazdu z ruchu bez względu na jego stan;
- 5) w kontekście ryzyka nadużywania regulacji w celu unikania obowiązku ubezpieczenia lub nieuzasadnionego ograniczania jego kosztu należy także wziąć pod uwagę wpływ takiego zjawiska na system ubezpieczeń. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi regulacjami szkody spowodowane przez sprawców wypadków komunikacyjnych pokrywane są przez zakłady ubezpieczeń (w przypadku sprawców posiadających ważne ubezpieczenie obowiązkowe OC ppm) oraz przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) (w przypadku nieubezpieczonych lub nieustalonych sprawców). Środki na wypłaty odszkodowań i świadczeń należnych poszkodowanym pochodzą ze składek za ubezpieczenie obowiązkowe OC ppm oraz opłat karnych za niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia. Poszerzanie katalogu pojazdów, w przypadku których nie jest obowiązkowe ubezpieczenie lub należna składka ulega znaczącemu obniżeniu, bez jednoczesnego zapewnienia, że pojazdy te rzeczywiście nie będą pozostawiane/używane w przestrzeni dostępnej publicznie, a tym samym nie będą stwarzać ryzyka wypadku (który może mieć miejsce

zarówno w ruchu, jak i w czasie postoju²), może przyczynić się do konieczności wypłacania świadczeń ofiarom potencjalnych wypadków bez zapewnienia wystarczających środków finansowych instytucjom zobowiązanym do wypłaty tych świadczeń, co może przekładać się negatywnie na wypłacalność tych podmiotów;

- 6) uzasadnienie projektu wskazuje na potencjalne oszczędności finansowe, które byłyby udziałem właścicieli pojazdów w związku z czasowym wycofaniem z ruchu. Takie podejście wskazuje niestety na pomijanie przy ocenie skutków regulacji celów dyrektywy oraz znaczenia i celów społecznych jakie realizowane są poprzez wprowadzenie masowych ubezpieczeń, szczególnie obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej.

To właśnie poprzez wymóg ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej nie tylko poszkodowany ma gwarancję zabezpieczenia jego roszczeń w związku z poniesioną szkodą, lecz również potencjalny sprawca wypadku jest chroniony przed znacznymi skutkami finansowymi zdarzeń losowych tj. koniecznością pokrycia czasami znacznych kosztów szkód rzeczowych i osobowych wynikających z posiadania pojazdu. W tym kontekście ograniczenie wysokości składki za ubezpieczenie nie powinno mieć pierwszeństwa przed interesami osób poszkodowanych, jak również zabezpieczeniem majątku sprawców oraz ich rodzin w sytuacji powstania zobowiązań z tytułu szkód. Składka odzwierciedla ryzyko związane z ruchem pojazdu i jego postojem w ramach dróg publicznych. Sam fakt krótkiego okresu użytkowania pojazdu w ciągu roku nie musi oznaczać niskiego ryzyka związanego z jego użytkowaniem. Jest ono raczej związane ze sposobem wykorzystywania pojazdu, liczbą przejechanych kilometrów, stylem jazdy oraz mocą silnika pojazdu ponieważ to te czynniki w największym stopniu przekładają się na potencjalne skutki ewentualnych wypadków i wysokość wypłacanych odszkodowań.

Odnosnie projektowanego art. 17 (dodającego art 24a do ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, dalej „uouo”)

- 1) Jak zostało to wskazane we wcześniejszych uwagach art. 3 i 5 dyrektywy MID określają zakres i odstępstwa od obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej odnoszącej się do ruchu pojazdu mającego zwykle miejsce postoju na danym terytorium. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy MID państwo członkowskie może przewidzieć odstępstwo od art. 3 w stosunku do niektórych osób fizycznych lub prawnych, publicznych lub prywatnych; lista takich podmiotów zostaje sporządzona przez dane państwo i notyfikowana innym państwom członkowskim i Komisji. Stosując takie odstępstwo, państwo członkowskie podejmuje stosowne działania, aby zapewnić wypłatę odszkodowania za szkodę majątkową lub szkodę na osobie spowodowaną na jego terytorium oraz na terytorium innych państw członkowskich przez pojazdy należące do takich osób. W szczególności wyznacza urząd

² Vide orzeczenie TSUE w sprawie C-431/18 dotyczące interpretacji pojęcia ruchu pojazdu w świetle art. 3 dyrektywy MID

lub organ w kraju, gdzie zachodzi szkoda, odpowiedzialne za odszkodowania dla osób poszkodowanych zgodnie z przepisami tego państwa w przypadkach, gdy art. 2 lit. a nie ma zastosowania. Państwo członkowskie zobowiązane jest ponadto przekazać Komisji wykaz osób zwolnionych z obowiązku ubezpieczenia oraz urzędów i organów odpowiedzialnych za wypłatę odszkodowań. Komisja publikuje taki wykaz;

Należy jednak mieć na uwadze, że dyrektywa MID w art. 5 ust 1 zezwala na wyłączenie podmiotowe, a projektowane regulacje wskazują na wyłączenie o charakterze podmiotowo-przedmiotowym ponieważ projektowany przepis przewiduje zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia dla jednostek samorządu terytorialnego (jst) wyłącznie w przypadku wybranych pojazdów tj. pojazdów przejętych w określonym trybie, a nie wszystkich pojazdów należących do tych jednostek. Gdyby więc uznać, że projekt odnosi się do określonego typu pojazdów (nabyte przez jst w trybie art. 50a ust. 2 lub art. 130a ust. 10 pord), a nie typu podmiotów to powstaje wątpliwość czy byłaby spełniona przesłanka z art. 5 ust. 1 dyrektywy MID pozwalająca na zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia. Jeżeli jednak wspomniane wyłączenie uznane zostanie za wyłączenie podmiotowe to w przypadku uchwalenia proponowanych przepisów do Komisji powinien zostać przekazany wykaz wszystkich gmin i powiatów, których takie zwolnienie dotyczy lub będzie potencjalnie dotyczyć.

Odnosząc się do możliwości zastosowania odstępstwa od art. 3 dyrektywy MID w stosunku do niektórych osób fizycznych lub prawnych, publicznych lub prywatnych należy pamiętać, że nie zwalnia ona państwa od zapewnienia wypłaty odszkodowania za szkodę majątkową lub na osobie spowodowaną przez pojazdy należące do tych osób. Projekt przewiduje, że w razie wyrządzenia szkody w związku z takim (nieubezpieczonym) pojazdem poszkodowany będzie mógł dochodzić roszczeń bezpośrednio od właściwej gminy albo powiatu, a tym samym stwarza dodatkowe obciążenie finansowe dla tych jst, co ma szczególne znaczenie w przypadkach znacznych szkód osobowych, rent oraz w przypadku braku posiadania odpowiedniego ogólnego ubezpieczenia OC przez daną jednostkę. Przerzucenie odpowiedzialności za szkody wyłącznie na jst i stworzenie sytuacji, w której osoby poszkodowane zmuszone będą dochodzić od nich swoich roszczeń na zasadach ogólnych (także w drodze sporów sądowych), poza reżimem właściwym dla ubezpieczeń komunikacyjnych, może być uznane za niezgodne z wynikającą z art. 5 ust. 3 dyrektywy MID zasadą, zgodnie z którą odstępstwo od obowiązku ubezpieczenia możliwe jest pod warunkiem, że pojazdy, których dotyczy takie odstępstwo są traktowane w taki sam sposób jak pojazdy, w odniesieniu do których nie spełniono obowiązku ubezpieczenia;

- 2) Kwestia istnienia obowiązku ubezpieczenia w zakresie OC ppm w przypadku jednostek samorządu terytorialnego przejmujących pojazdy była w kolejnych latach przedmiotem sporów sądowych pomiędzy tymi jednostkami a UFG i została rozstrzygnięta w wyroku TSUE w sprawie C-383/19. Zgodnie z tym wyrokiem art. 3 akapit pierwszy dyrektywy MID należy interpretować w ten sposób, że zawarcie umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych w odniesieniu do pojazdu zarejestrowanego w państwie członkowskim jest

obowiązkowe dopóty, dopóki pojazd ten nie zostanie w należyty sposób wycofany z ruchu, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawa krajowego. Zmiany legislacyjne mogłyby przewidywać:

- a) automatyczne wyrejestrowanie takiego pojazdu w chwili przejmowania go przez jednostkę samorządową w trybie art. 50a ust. 2 lub 130a ust. 10 pord (co skutkuje wyłączeniem go z obowiązku ubezpieczenia zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczanych obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych), albo
- b) wprowadzenie w art. 27 uouo możliwości zawarcia przez jednostki samorządu terytorialnego umowy ubezpieczenia krótkoterminowego na czas wykonywania odpowiednich ekspertyz technicznych i przeprowadzenia procesu wyrejestrowywania i kasacji takiego pojazdu.

Powyższe rozwiązania sprzyjałyby również ograniczeniu sporów sądowych pomiędzy UFG a jednostkami samorządu terytorialnego na tle powstania obowiązku ubezpieczenia i opłat karnych za jego niedopełnienie;

- 3) Również glosa³ do wyroku TSUE z dnia 29 kwietnia 2021 r., C-383/19 wskazuje, że głównym problemem w kwestii ubezpieczenia pojazdów przejmowanych przez jednostki samorządowe wydaje się nie sam obowiązek ubezpieczenia pojazdu niezdolnego do ruchu (wraku), ile niemożność wykonania tego obowiązku w terminie wynikającym z ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tj. w chwili przejęcia własności pojazdu niewyrejestrowanego i pozostającego na drodze publicznej). Jst zawierają umowy ubezpieczenia tych pojazdów, ale bez własnej winy często nieterminowo tj. po dacie uprawomocnienia się orzeczenia o przepadku pojazdu. Powyższe powoduje konieczność wniesienia opłat karnych nakładanych przez UFG. Ponieważ zarówno orzecznictwo krajowe, jak i TSUE potwierdziło ciążyć na jst obowiązek ubezpieczania przejmowanych pojazdów o ile nie są one wycofane z ruchu, zamiast systemowego wyłączania jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku ubezpieczania przejmowanych pojazdów, wskazane są raczej zmiany legislacyjne przyspieszające proces wyrejestrowania i wyłączania z ruchu takich pojazdów, albo przynajmniej wyeliminowania luki prawnej polegającej na braku spójności między terminem nadania klauzuli prawomocności orzeczeniu sądu o przepadku pojazdu na rzecz jednostki (i terminem doręczenia orzeczenia z klauzulą prawomocności), a terminem wynikającym z obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC ppm tego pojazdu przez przejmującą pojazd jednostkę samorządu terytorialnego.

Reasumując, proponowane zmiany przepisów rodzą ryzyka systemowe i proceduralne istotne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania rynku ubezpieczeń, ze szczególnym

³ Jagoda J., *Szczególne problemy powiatów związane z ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w wyniku zdarzeń z zepsutymi pojazdami niewycofanymi z ruchu. Glosa do wyroku TS z dnia 29 kwietnia 2021 r., C-383/19*. Samorząd Terytorialny 2022/6/87-96

uwzględnieniem systemu obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, jak również wątpliwości co do ich zgodności z przepisami dyrektywy 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 oraz orzecznictwa TSUE.

Z poważaniem,

Jacek Jastrzębski

Przewodniczący

Komisji Nadzoru Finansowego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/