



Warszawa, 24-05-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.496.2022.EG

Pan Andrzej Kosztowniak
Przewodniczący Sejmowej
Komisji Finansów Publicznych
via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący!

Zagadnienie skutków wyczerpywania się sum gwarancyjnych w ubezpieczeniach od odpowiedzialności cywilnej od wielu lat znajdowało się w centrum zainteresowania kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich. Zasadniczo problem został rozwiązany w 2019 r. wraz z uchwaleniem ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej¹. Niemniej jednak, po wejściu w życie ww. regulacji² okazało się, że nie wszyscy poszkodowani, których dotknął problem wyczerpywania się sum gwarancyjnych, mogą z niej skorzystać.

Analiza skarg napływających do mojego Biura ujawniła przypadki, w których Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: „UFG” lub „Fundusz”) odmawiał wypłaty renty z uwagi na okoliczność, że szkoda powstała poza terytorium Polski. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie jednego z obywateli, który zwrócił się o pomoc do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Pan Jerzy uległ wypadkowi w 1995 r. na terytorium Niemiec. Pomimo tego, że poszkodowany i sprawca są obywatelami polskimi, ubezpieczyciel ma siedzibę w Polsce, umowa ubezpieczenia

¹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1631; dalej: „ustawa o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej”).

² Wejście w życie nastąpiło z dniem 28 września 2019 r.

od odpowiedzialności cywilnej sprawcy została zawarta na terytorium Polski i podlega polskiemu prawu, Panu Jerzemu odmówiono wypłaty renty szczególnej na mocy nowej ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej.

Jako uzasadnienie UFG wskazał, że ww. ustawa dotyczy wyłącznie osób poszkodowanych z tytułu szkód powstałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. A skoro w tej sprawie szkoda powstała poza terytorium Polski, to przypadek ten nie podlega pod regulację. W efekcie Pan Jerzy, który jest niezdolny do pracy, wobec wyczerpania się relatywnie niskiej sumy gwarancyjnej, pozostał bez środków do życia. W skardze nadesłanej do mojego Biura wskazywał, że w jego ocenie decyzja UFG jest rażąco niesprawiedliwa i stanowi przejaw nierównego traktowania. Podnosi również, że z analizy materiałów legislacyjnych nie wynika, aby rzeczywistą intencją ustawodawcy było pozbawienie prawa do renty szczególnej obywateli poszkodowanych w wypadkach zagranicznych, gdy zobowiązanym do wypłaty świadczenia był polski ubezpieczyciel.

Rzecznik Praw Obywatelskich już wcześniej zwracał uwagę na ten problem, występując w 2020 r. z apelem legislacyjnym do Marszałka Senatu o nowelizację przepisów ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej³. W ramach postępowania wyjaśniającego ustalono, że sprawa Pana Jerzego nie jest jedynym przypadkiem odmowy wypłaty renty przez UFG z uwagi na okoliczność, że szkoda powstała poza terytorium Polski⁴. Rzecznik argumentował wówczas, że nie ma żadnych przesłanek uzasadniających wykluczenie grupy poszkodowanych w wypadkach, do których doszło za granicą. Miejsce powstania szkody nie powinno przesądzać o braku możliwości ubiegania się o rentę szczególną, a istniejące zróżnicowanie w przyznaniu ochrony osobom

³ Wystąpienie generalne z dnia 15 maja 2020 r. (nr V.7000.3.2020).

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-senatu-sumy-gwarancyjne-ustawa-Piesieckiego>

⁴ UFG w piśmie z dnia 13 marca 2020 r. (nr L.dz. 51 W/2020) skierowanym do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich poinformował, że odnotowano 4 zgłoszenia, które dotyczyły szkód powstałych poza terytorium Polski i z tego względu nie mogą być objęte odpowiedzialnością UFG. Natomiast z informacji przekazanych przez UFG w piśmie kierowanym do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 maja 2023 r. (L. Dz. 60W/2023) wynika, że 7 z 37 przypadków dotychczasowych odmów przyznania świadczenia nastąpiło z uwagi na okoliczność, że do wypadku komunikacyjnego doszło poza granicami Polski – odpowiedź Funduszu stanowi załącznik nr 1 do niniejszego wystąpienia.

poszkodowanym poprzez problem wyczerpywania się sum gwarancyjnych, - zdaniem Rzecznika - stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości, gwarantowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji⁵.

Na skutek realizacji przytoczonego wystąpienia, Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu zmiany ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej⁶. Informację o rozpoczęciu prac legislacyjnych nad tym projektem przyjąłem z wielką aprobatą⁷. Senacki projekt, który wpłynął do Sejmu w dniu 13 stycznia 2022 r. (druk nr 1968) zakłada, że przepisy ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej znajdą zastosowanie także do poszkodowanych z tytułu szkód powstałych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Niemniej jednak, stwierdzam, że prace nad tą jakże istotną nowelizacją ustawy niestety nie zmierzają do finalizacji⁹.

Tymczasem do mojego Biura docierają kolejne sygnały od poszkodowanych, którym UFG odmawia wypłaty świadczenia rentowego. Tytułem przykładu pragnę wskazać na sprawę Pana Jerzego (innego poszkodowanego), który uległ wypadkowi w 1976 r. W związku z tym, że doznał trwałego kalectwa, została mu przyznana renta z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników. W wieku 18 lat Panu Jerzemu amputowano kończynę dolną powyżej kostki, co miało bardzo negatywny wpływ na całe jego późniejsze życie we wszystkich sferach, zarówno zawodowej, jak i prywatnej. Skutki tego zdarzenia ujawniły się także w okresie późniejszym, kiedy okazało się, że konieczna była następna amputacja części tej samej kończyny. Obecnie poszkodowany cierpi dodatkowo na chorobę nowotworową i jest praktycznie pozbawiony możliwości samodzielnego funkcjonowania. Wobec wyczerpania się sumy gwarancyjnej, po wejściu w życie ustawy o szczególnych uprawnieniach osób

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja”).

⁶ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 stycznia 2022 r. Pełna treść dostępna pod linkiem:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9E5ED1FFD5DCE7A3C12587D60039A86C/%24File/1968.pdf>

⁷ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 listopada 2021 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej w Senacie (V.511.624.2021).

⁸ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1968>

⁹ W dniu 25 stycznia 2022 r. projekt skierowano do I czytania do Komisji Finansów Publicznych i od tego momentu nie ma dalszych informacji w sprawie.

poszkodowanych, Pan Jerzy zwrócił się do UFG z roszczeniem o wypłatę szczególnego świadczenia rentowego.

Fundusz jednak odmówił, stwierdzając, że obywatel uległ wypadkowi w 1976 r., a więc jeszcze przed wejściem w życie ustawy o działalności ubezpieczeniowej¹⁰. Zdaniem Funduszu, ustawa o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych może dotyczyć najwcześniej okresu po wejściu w życie ustawy o działalności ubezpieczeniowej (tj. umów zawartych po dniu 28 sierpnia 1990 r.). UFG stoi na stanowisku, że tylko po tej dacie można mówić – w kontekście art. 1 ust. 1 ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej – o umowach obowiązkowych, o których mowa w art. 4 punkt 1 i 3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej¹¹. Przyjęcie wcześniejszej daty musiałoby oznaczać retroaktywność tych przepisów.

Wobec powyższego, bardzo formalistycznego stanowiska UFG, Pan Jerzy stawia pytanie o to, dlaczego jego roszczenie nie podlega ustawie o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej. Czuje się pokrzywdzony i niesprawiedliwie potraktowany, ponieważ data wypadku (1976 r.), na którą przecież nie miał wpływu, zdecydowała o odmowie przyznania mu renty szczególnej. Zastanawia się także, czy ustawodawca, wprowadzając przepisy dotyczące stosunkowo niewielkiej liczby osób miał na celu objęcie ochroną całej grupy obywateli, w sprawie których doszło do wyczerpania sumy gwarancyjnej, czy też faktycznie godził się na to, aby pominąć niektórych poszkodowanych.

Z punktu widzenia organu stojącego na straży konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, prezentowane przez UFG stanowisko budzi uzasadniony sprzeciw. Nie ulega wątpliwości, że sytuacje życiowe osób poszkodowanych, wobec których doszło do wyczerpania sumy gwarancyjnej wiążą się z dramatami ludzkimi, a także z poczuciem niesprawiedliwości. Wykluczenie części obywateli spod ustawy przewidującej szczególne uprawnienia osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej jest trudne do zaakceptowania. Dlatego też, w mojej ocenie, należałoby podjąć działania zmierzające do objęcia ochroną szerszej grupy

¹⁰ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11 poz. 62 ze zm.; dalej: „ustawa o działalności ubezpieczeniowej”).

¹¹ Z pisma UFG datowanego na 8 maja 2023 r. (L. Dz. 60W/2023) wynika, że w 4 przypadkach doszło do odmowy wypłaty świadczenia z uwagi na fakt, iż zdarzenie miało miejsce przed wejściem w życie ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

poszkodowanych, tak aby miała ona zastosowanie do obywateli, którzy zmagają się z problemem wyczerpania sumy gwarancyjnej.

Wobec powyższego, działając na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹², zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o przekazanie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych nad procedowanym projektem senackim (druk nr 1968).

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załącznik: Pismo UFG z dnia 8 maja 2023 r. (L. Dz. 60W/2023).

Do wiadomości z załącznikiem:

1) **Pan dr Bohdan Zbigniew Pretkiel**

Rzecznik Finansowy

via ePuap

2) **Pan Krzysztof Kwiatkowski**

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej w Senacie RP

via ePuap

¹² Art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.; dalej: „ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich”).