

KONFERENCJE

MAGDALENA KRAJENTA
PATRYK PAWLAK

Sprawozdanie z konferencji *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych – przestanki i kierunki reform* (Warszawa, 15 maja 2014 r.)

Otwarcie konferencji – wystąpienia gości honorowych

W dniu 15 maja 2014 r. w hotelu Novotel w Warszawie odbyła się konferencja naukowa poświęcona systemowi prawnemu ubezpieczeń obowiązkowych, zorganizowana przez Katedrę Prawa Ubezpieczeniowego UMK w Toruniu oraz Polską Izbę Ubezpieczeń. Opiekę naukową nad konferencją sprawowali prof. Eugeniusz Kowalewski oraz dr Władysław Wojciech Mogiński. Referaty wygłosili wybitni przedstawiciele nauki i praktyki ubezpieczeniowej, którzy dokonali analizy *status quo* ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce oraz przedstawili propozycje kierunków reform. Konferencja została przeprowadzona w konwencji trzech paneli tematycznych: stanu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych, problematyki umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz postulowanych założeń reformy prawa ubezpieczeń obowiązkowych.

Konferencję rozpoczęło wystąpienie **Andrzeja Maciążka**, wiceprezesa Polskiej Izby Ubezpieczeń, który przedstawił proces dynamicznego wzrostu liczby ubezpieczeń obowiązkowych w krajach UE i w Polsce. Proces ten dobrze ilustruje raport opracowany ostatnio przez PIU¹. Źródłem problemu jest swoista inflacja legislacyjna w przedmiotowym zakresie. Świadczy o niej obecna liczba ubezpieczeń obowiązkowych, obejmująca nieomal dwieście przypadków. Konferencja – w swoim założeniu – jest niejako odpowiedzią świata nauki na wynikające z tego problemy, z jednoczesnym wskazaniem sposobów wyjścia z tej trudnej sytuacji.

Katarzyna Przewalska (Ministerstwo Finansów) w swoim wystąpieniu wypowiedziała się o potrzebie zmiany regulacji prawnych ubezpieczeń obowiązkowych, podkreślając, że sama potrzeba zmian nie budzi najmniejszych wątpliwości. Stwierdziła, że dzisiaj, po dziesięciu latach

1. Szczegółowy wykaz ubezpieczeń obowiązkowych przedstawia raport E. Kowalewskiego, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce – wykaz z komentarzem*, TNOiK – oddział w Toruniu, 2013, s. 84.

obowiązki ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych z 2003 r., ocena obecnego stanu prawnego jest wysoce negatywna. Świadczy o tym wprowadzenie wielu ubezpieczeń niebędących ubezpieczeniami OC oraz licznych ubezpieczeń „bezpodstawnie” ograniczających zasadę swobody umów, na co – jak podkreśliła – nie może być zgody w warunkach liberalno-demokratycznego państwa.

Panel I – stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych

Prof. Eugeniusz Kowalewski (UMK), rozpoczynając merytoryczną część konferencji, przedstawił liczne problemy wynikające z niespójnej legislacji ubezpieczeniowej ostatnich lat, odnosząc się m.in. do problematyki konsekwencji wprowadzenia ubezpieczeń pacjentów od zdarzeń medycznych czy efektów uchylenia art. 807 § 2 dla ubezpieczeń obrotu zagranicznego. Dobitnie podkreślił brak kohezji podejmowanych działań legislacyjnych pomiędzy organami administracji państwowej, co wzmaga chaos prawny i uniemożliwia przeprowadzenie efektywnych reform. Jako przykład omówione zostały zmiany przepisów obowiązkowego ubezpieczenia posiadaczy pojazdów mechanicznych przez ministerstwo transportu. W szczególności prof. Kowalewski, zwracając się do przedstawicieli ministerstwa finansów, podkreślił gotowość ośrodków akademickich do pomocy w pracach legislacyjnych oraz zasugerował utworzenie międzyresortowego systemu koordynowania prac legislacyjnych w zakresie ubezpieczeń, aby wysiłek ten miał realne szanse powodzenia i nie przebiegał tak chaotycznie jak do tej pory.

Mec. Michał P. Ziemiak (UMK), odwołując się do wspomnianego raportu PIU, wskazał, że podstawowy problem (oprócz nadmiernej liczby ubezpieczeń obowiązkowych) wynika z istnienia dwóch reżimów prawnych regulujących ubezpieczenia obowiązkowe oraz z braku jasnego uregulowania przesłanek klasyfikacji poszczególnych ubezpieczeń, które ustawodawca określa mianem obowiązkowych. Zaznaczył również, iż nawet *de lege lata* szereg ubezpieczeń obowiązkowych jest wprowadzanych aktami wykonawczymi z przekroczeniem delegacji ustawowej albo nawet bez podstawy ustawowej. Odnosząc się do poszczególnych ubezpieczeń, wskazał podatność materii normatywnej na częste zmiany oraz wymienił przykłady kuriozalnych regulacji świadczących o skali problemu (np. art. 110 ustawy o bezpieczeństwie morskim z 2011 r., stanowiący, iż „jachty komercyjne powinny posiadać ubezpieczenie OC”).

Dr Władysław W. Mogiński (Kancelaria Prawna Sopot–Warszawa) zaznaczył, że istnieje potrzeba redefinicji pojęcia ubezpieczeń obowiązkowych. Obecnie używa się różnych pojęć (ubezpieczenia przymusowe, obowiązkowe czy przymus ubezpieczenia), traktując je często jako synonimiczne, co prowadzi do nieporozumień i kontrowersji. Wskazał również, że *de lege lata* na miano ubezpieczeń obowiązkowych zasługują tylko te, które spełniają wszystkie wymogi ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Jako postulat *de lege ferenda* podał kryterium typizacji omawianych ubezpieczeń, bazując na stopniu ich uregulowania. Według tego kryterium ubezpieczeniami obowiązkowymi powinny być tylko spełniające wszystkie wymogi ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Kolejną grupę stanowią ubezpieczenia przymusowe posiadające podstawy ustawowe, ale niemające wszystkich atrybutów grupy poprzedniej. Jako ostatnią grupę wyodrębnił ubezpieczenia „niewywierające skutków” przymusu – tzn. mające swoje źródło w aktach niższego rzędu niż ustawa. Kończąc swoje wystąpienie, dr Mogiński skonstatował, iż nowa regulacja prawna ubezpieczeń obowiązkowych potrzebna jest teraz i nie należy zwlekać z niezbędną reformą.

Dr hab. Magdalena Szczepańska (UW), przedstawiając problematykę obowiązkowych ubezpieczeń osobowych, za element budzący największe wątpliwości uznała ich ubogą regulację (m.in. brak zastosowania przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). Jako największą grupę ubezpieczeń obowiązkowych osobowych wskazała ubezpieczenia NW, jednocześnie zaznaczając problem braku zastosowania do tych ubezpieczeń przepisów Kodeksu cywilnego o charakterze ochronnym znanym ubezpieczeniom na życie (np. wyrażenie zgody na zawarcie ubezpieczenia czy zgoda ubezpieczonego na zmianę umowy na jego niekorzyść). Wskazała również przykłady kuriozalnych ubezpieczeń (tzw. hybrydowych) w postaci dodatkowego ubezpieczenia NW, kosztów leczenia i śmierci oraz OC za szkody powstałe podczas działań ratowniczych za granicą strażaka delegowanego do pełnienia służby w grupie ratowniczej poza granicą państwa. Z analizy tych ubezpieczeń płynie wniosek, iż ustawodawca *de facto* tworzy pozór ochrony ubezpieczeniowej, wprowadzając przymus zawarcia określonych ubezpieczeń osobowych, jednocześnie nie regulując minimalnych sum ubezpieczenia czy też ich zakresu.

Dr Magdalena Adamowicz (UG) przedstawiła przykładowe obowiązkowe ubezpieczenia morskie oraz ich *ratio legis*. Wskazała, że w znacznej części ubezpieczenia te mają charakter wariantywny (są jedną z form zabezpieczenia prowadzonej działalności), jednak nie ma to wpływu na ich klasyfikację jako „obowiązkowe”. Istotny element wystąpienia stanowiło wyróżnienie odrębności regulacji prawnej ubezpieczeń morskich od lądowych poprzez wskazanie m.in. braku podstaw do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego, czego konsekwencją jest np. brak większych problemów dla ubezpieczeń morskich w związku z uchylonym art. 807 § 2 k.c.

Panel II – problematyka umowy ubezpieczenia obowiązkowego

Dr Monika Wałachowska (UMK) poruszyła kwestię problematyki stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych) do umów ubezpieczenia obowiązkowego. Liczne wątpliwości – jak wskazała – istnieją w związku z koniecznością stosowania przepisów k.c. wprost – co wynika z braku odrębnych regulacji cywilnoprawnych umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Argumentując, iż nie wszystkie spośród przepisów k.c. o umowie ubezpieczenia są adekwatne do ubezpieczeń obowiązkowych, dokonała ich analizy i wskazała na te, których stosowanie jest konieczne bądź zbędne (sprzeczne z regulacją ubezpieczeń obowiązkowych), oraz te, które „dublują” regulowaną materię. Zasadniczym postulatem *de lege ferenda* jest wprowadzenie zasady „odpowiedniego” stosowania przepisów k.c. do ubezpieczeń obowiązkowych, co umożliwi uniknięcie licznych sprzeczności w omawianej materii oraz w konsekwencji zapewni większą spójność przepisów umowy ubezpieczenia obowiązkowego.

Dr Mariusz Fras oraz **mgr Krzysztof Pacuła** (UŚ) przedstawili problematykę prawa właściwego dla ubezpieczeń obowiązkowych. W szczególności skupili się na problemie „walki o prawo właściwe” przy ocenie wypadków transgranicznych, gdzie polskie prawo czynów niedozwolonych przewiduje np. dużo wyższe zadośćuczynienia niż znaczna część ustawodawstw europejskich. Na tym tle krytycznie odnieśli się do możliwości przyznania kancelariom odszkodowawczym (jako cesjonariuszom roszczeń pierwotnie przysługujących poszkodowanym, na tle obowiązkowych ubezpieczeń OC) możliwości korzystania z preferencyjnej jurysdykcji. Argumentowali, że ochrona, którą Trybunał Europejski przyznał poszkodowanym, jako słabszym stronom stosunku

odszkodowawczego, nie może być wykorzystywana przez profesjonalistów, którzy nabyli wiarytelność w drodze cesji. Konkludując, podkreślili, że krajowe regulacje prawa międzynarodowego prywatnego są rozwiązaniem dobrze służącym ochronie interesów osób poszkodowanych, a ewentualne postulaty zmian uregulowań prawnych w omawianym zakresie należałoby kierować raczej wobec prawodawcy europejskiego.

Mec. Jakub Nawracała (Poznań) skupił się na problematyce tzw. ubezpieczeń nadwyżkowych w kontekście sum gwarancyjnych w obowiązkowych ubezpieczeniach OC. Omawiając charakter prawny tych ubezpieczeń, zwrócił uwagę na konsekwencje płynące z nowelizacji art. 10 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, wskazując na różne stanowiska doktryny w tej kwestii. Jego zdaniem zarówno koncepcja, iż umowa ubezpieczenia zawarta na kwotę przekraczającą minimalną sumę gwarancyjną powinna być w całości traktowana jako umowa obowiązkowego ubezpieczenia OC, jak i pogląd opierający się na założeniu, że ubezpieczenie nadwyżkowe jest umową ubezpieczenia dobrowolnego (uzupełniającą niejako umowę ubezpieczenia obowiązkowego w przewidzianym ustawowo zakresie), zdają się mieć swoje słabe strony. Z uwagi na rozbieżne stanowiska, będące konsekwencją wadliwej techniki legislacyjnej, podkreślił konieczność wyraźnego uregulowania tej kwestii w najbliższej przyszłości.

Przejsięcie praw z umowy ubezpieczenia obowiązkowego przedstawił **dr Bartosz Kucharski** (UŁ). Zastanawiał się nad tym, czy prawa służące ubezpieczonym na tle ubezpieczeń obowiązkowych mogą w ogóle podlegać cesji na rzecz osób trzecich w drodze przelewu umownego, podobnie jak inne wiarytelności. Wykazał, że jest to, co do zasady, możliwe również poza przypadkami, o których mowa w art. 823 k.c., pod warunkiem jednak, że nabywcy przysługuje tzw. interes ubezpieczeniowy. Analizował również problemy pojawiające się na tle uregulowań ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych dotyczących przejścia praw z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, ubezpieczenia OC rolników oraz ubezpieczenia budynków rolniczych.

Panel III – Przesłanki i założenia reformy prawa ubezpieczeń obowiązkowych

Mgr Tomasz Kacprzyk oraz **mgr Adam Sowik** (UMK) w swojej prelekcji przedstawili postulaty *de lege ferenda* odnoszące się do uregulowań regresu nietypowego w obowiązkowych ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej. Przybliżyli kwestie związane z regresem nietypowym w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, różnicując odpowiedzialność cywilną posiadacza pojazdu za szkody wyrządzone umyślnie lub w wyniku rażącego niedbalstwa. Analizie poddany został również regres nietypowy w ubezpieczeniu OC rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego. Zwrócili także uwagę na roszczenia regresowe UFG oraz roszczenia regresowe wobec podmiotów leczniczych. W ocenie prelegentów ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych należy gruntownie przebudować, mając na uwadze priorytet zasady odszkodowania i wynikającą z niej instytucję regresu.

Dr Dariusz Fuchs (UKSW) w swoim wystąpieniu porównał zasady europejskiej umowy ubezpieczenia (PEICL) z regulacją ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Uważa on za niezbędne uwzględnienie projektu regulacji prawa jednolitego o umowie ubezpieczenia (przygotowywanego na zlecenie Komisji Europejskiej) w pracach nad reformą obecnego stanu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Ponadto przedstawił specyfikę regulacji projektu PEICL dla ubezpieczeń obowiązkowych i ich genezę oraz założenia samej regulacji tych ubezpieczeń w PEICL. Wskazał

także na aprobowane w Europie rozwiązanie, że stosunek prawny ubezpieczenia obowiązkowego powinien dotyczyć tylko ryzyka odpowiedzialności cywilnej.

Aspektem konstytucyjnym wprowadzenia ubezpieczeń obowiązkowych uwagę poświęcił **mec. Bartosz Wojno** (Komisja Nadzoru Finansowego). Wykazał zasadność wprowadzania obowiązku ubezpieczenia z punktu widzenia dziedziny interesu społecznego i gospodarczego, powszechności ryzyka oraz ochrony interesów osób trzecich. Ponadto krytycznie odniósł się do sposobu wprowadzania ubezpieczeń obowiązkowych z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji. Wystąpienie pozwoliło postawić tezę, że konieczne jest dążenie do eliminacji rozwiązań niekonstytucyjnych i to na każdym etapie procedury legislacyjnej, bowiem ryzykiem niezgodności z ustawą zasadniczą może być obarczony zarówno sam proces tworzenia i realizacji decyzji, jak i sama decyzja co do wprowadzenia obowiązku ubezpieczenia.

Kwestie statystyczne i ekonomiczne dotyczące zjawiska niedopełnienia obowiązku ubezpieczeń przedstawił **dr Piotr Majewski** (Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu). Szczegółowej analizie poddał obowiązkowe ubezpieczenia OC dwóch najliczniejszych grup podmiotów objętych przymusem ubezpieczenia, a mianowicie posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz właścicieli gospodarstw rolnych. Zwrócił uwagę na pozytywny związek między stanem świadomości ubezpieczeniowej a stopniem wypełnienia obowiązku ubezpieczenia. Wykazał także, że ogromna część (40 proc.) polskiego społeczeństwa nie widzi w ogóle potrzeby korzystania z ubezpieczeń. Wyraził nadzieję, że uporządkowanie stanu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych przyczyni się do skutecznej walki ze zjawiskiem uchylania się od obowiązku ubezpieczenia.

Prof. Eugeniusz Kowalewski (UMK) wspólnie z **dr. Władysławem W. Mogińskim** (Kancelaria Prawna Sopot–Warszawa) omówili założenia i warianty reformy prawa ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Wskazali na mankamenty obecnego stanu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych oraz omówili przesłanki reformy prawa w tym zakresie, wśród nich brak spójnej koncepcji reżimu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych oraz brak „mechanizmów” gwarantujących wprowadzenie ubezpieczeń obowiązkowych w zgodzie z przepisami ustawy z 2003 r. Jako przykład podali nieprecyzyjną definicję ubezpieczenia obowiązkowego w przepisach tej ustawy. Omówili ponadto możliwe warianty zmian legislacyjnych: wariant minimalny (sukcesywne nowelizowanie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych metodą „małych kroków”), wariant realny (gruntowna nowelizacja ustawy z 2003 r. i ustaw szczegółowych), wariant radykalny (rezygnacja z prawnej kategorii „ubezpieczeń obowiązkowych”) oraz wariant przyszłościowy (kompleksowa regulacja prawna ubezpieczeń obowiązkowych w przyszłym Kodeksie ubezpieczeń).

Dyskusja

Konferencja „System prawny ubezpieczeń obowiązkowych – przesłanki i kierunki reform” zgromadziła pracowników naukowych, ubezpieczycieli, przedstawicieli instytucji rynku ubezpieczeniowego oraz stała się przyczyną do podjęcia żywej dyskusji, którą rozpoczęło wystąpienie **Jacka Kliszcz**a (PWS „Konstanta” SA). Jego zdaniem ubezpieczenia majątkowe, jako obowiązkowe, poza ubezpieczeniem OC, nie mają racji bytu. Podkreślił ponadto, że do tej pory racjonalność ubezpieczeń obowiązkowych polegała na tym, że budowany był system, który miał chronić głównie poszkodowanych. Zwrócił także uwagę na nieadekwatne minimalne sumy gwarancyjne i zadał pytanie: dlaczego np. pielęgniarka musi się ubezpieczyć na inną sumę gwarancyjną niż osoba wykonująca

skomplikowane zabiegi medyczne? Szkoda będzie taka sama bez względu na to, czy spowoduje ją pielęgniarka, czy lekarz. Konkludował, że stawianie poszczególnych adresatów obowiązku ubezpieczenia w zróżnicowanej sytuacji jest wynikiem braku racjonalizmu ustawodawcy. Postulował w konkluzji potrzebę „wyrównania” systemu (rozważenie, jaki jest jego cel, komu ma służyć, kogo ma chronić), a następnie dopiero podejmowanie decyzji legislacyjnych o wprowadzeniu przymusu poszczególnych ubezpieczeń.

Magdalena Barcicka (Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW”) zwróciła uwagę na problematykę rejestru ubezpieczeń obowiązkowych. Podkreśliła, iż dotychczasowe nowelizacje wynikały ze zmian innych przepisów prawnych bądź z bieżących problemów, które należało rozwiązać. Dostrzegła także, iż w praktyce wyglądało to tak, że rozwiązywany został jeden problem, a przy okazji powstawały kolejne, których nie udało się w porę przewidzieć. Postulowała, aby w pierwszej kolejności skupić się na właściwej koordynacji procesu „nakładania” obowiązku ubezpieczeniowego połączonego ze stworzeniem rejestru wszystkich ubezpieczeń obowiązkowych z odpowiednim ich podziałem.

Grażyna Sordyl (Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny) postulowała, aby precyzyjnie określić, jaki jest katalog ubezpieczeń, za które UFG ponosi subsydiarną odpowiedzialność. W drodze wspólnych ustaleń UFG z Ministrem Finansów i Komisją Nadzoru Finansowego uzgodniono ogólną liczbę ubezpieczeń obowiązkowych na 32. Analizowano także skalę finansowych obciążeń UFG z tego tytułu (w 2011 r. 232 tys. zł, w 2012 już 352 tys. zł).

Elżbieta Wanat-Połeć (Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny) odniosła się do praktycznych aspektów, analizując ostatnie doświadczenia UFG. Przytoczyła przykład związany z obowiązkowym ubezpieczeniem OC z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego. Osoby poszkodowane domagały się kompensacji szkód w budynku (spowodowanych przez pożar, którego sprawcami byli pijani uczestnicy libacji alkoholowej, która odbyła się w tym budynku) i wywiodły, że jest to odpowiedzialność z tytułu OC posiadacza gospodarstwa rolnego. Ponieważ budynek ten należy do gospodarstwa rolnego (a przyczyną było niewłaściwe zainstalowanie piecyka przez konkubenta właścicielki gospodarstwa), uznano, że szkoda winna być pokryta przez UFG. Na zakończenie stwierdziła, że jeżeli nie uregulujemy precyzyjnie sfery ubezpieczeń obowiązkowych, to tego rodzaju patologia będzie się powtarzać.

Podsumowanie

Konferencja spotkała się z dużym zainteresowaniem wszystkich środowisk ubezpieczeniowych, o czym świadczyć może nie tylko duża frekwencja (ponad 100 uczestników), ale także żywa dyskusja, która odbyła się po zakończeniu prezentacji referatów. Konferencja ukazała dobitnie, że uregulowania prawne ubezpieczeń obowiązkowych są niespójne, rodzą wiele problemów i wątpliwości interpretacyjnych, co nie służy dobrze rozwojowi naszego rynku ubezpieczeniowego i ma wysoce niekorzystny wpływ na tzw. społeczną świadomość ubezpieczeniową. Wszyscy uczestnicy byli zgodni, że liczba ubezpieczeń obowiązkowych jest nadmierna, a regulacja prawna materii tych ubezpieczeń wymaga gruntownych i szybkich zmian. Każdy z uczestników otrzymał opracowanie zbiorowe „System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform”, które zostało wydane nakładem TNOiK – oddział w Toruniu. Redaktorami naukowymi opracowania są prof. Eugeniusz Kowalewski oraz dr Władysław W. Mogiński. Patronat medialny nad konferencją

sprawowała redakcja kwartalnika „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, reprezentowana przez redaktora naczelnego prof. Tadeusza Szumlicza. Redakcję „Prawa Asekuracyjnego” reprezentowała dyrektor Fundacji „Prawo Ubezpieczeniowe” Zofia Pawlak-Borsuk.

Wystąpienia prelegentów wskazały kierunki rozwiązań oraz metody ich realizacji w sferze ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Na zakończenie organizatorzy oraz uczestnicy konferencji wyrazili nadzieję, że zainicjuje ona niezbędne i oczekiwane zmiany uregulowań prawnych materii ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce, czego niezbędnym warunkiem jest harmonijna – szersza niż dotąd – współpraca ze światem nauki i wszystkimi podmiotami rynku ubezpieczeniowego.

MAGDALENA KRAJENTA – Katedra Prawa Ubezpieczeniowego UMK w Toruniu.

PATRYK PAWLAK – Katedra Prawa Ubezpieczeniowego UMK w Toruniu.