

Warszawa, 25/06/1996r.

RPO/210997/96/VI/GM-Z

**Sąd Najwyższy**  
**Izba Cywilna**  
**W A R S Z A W A**

**Wniosek**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące wątpliwości w praktyce

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. Dz.U. Nr 109 z 1991 r., poz. 471) oraz art. 16 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (t. Dz.U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48)

**w n o s z ę**

o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce, a mianowicie:

czy w przypadku niewypłacalności ubezpieczyciela i ogłoszenia jego upadłości - w stosunku do roszczeń ubezpieczających z tytułu umów ubezpieczenia zawartych przez tegoż ubezpieczyciela przed dniem wejścia w życie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 08 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej - Kodeks handlowy oraz

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 96, poz. 478) z terminem ich zakończenia po dniu wejścia w życie tej zmiany i przy braku - w ustawie - stosownych przepisów przejściowych:

- a. mają zastosowanie zasady ochrony ubezpieczonych obowiązujące w czasie zawierania umowy ubezpieczenia, a więc przewidziane w art. 57 ust. 2 (zdanie drugie) ustawy dot. zaspokajania roszczeń ubezpieczonych przez ówczesny Fundusz Ochrony Ubezpieczonych, stanowiące o obowiązku zaspokojenia przez tenże Fundusz roszczeń osób fizycznych w wysokości: 100% w dziale ubezpieczeń na życie, 90% w przypadkach ubezpieczeń obowiązkowych i 50% w dziale innych ubezpieczeń,
- b. czy też do tych umów mają zastosowanie zmienione już po zawarciu umowy ubezpieczenia - postanowienia art. 51 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy, ograniczające odpowiedzialność nowoorganizowanego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego tylko do roszczeń z tyt. umów ubezpieczenia określonych w art. 4 pkt 1 i 3 (ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i ubezpieczenie OC rolników) bez ograniczeń oraz do umów ubezpieczenia na życie w wysokości 50% wierzytelności, nie więcej jednak niż do kwoty będącej równowartością 30.000 ECU.

## **UZASADNIENIE**

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia - zagadnienie prawne pozostaje w bezpośrednim związku z sytuacją, jaka powstała po ogłoszeniu przez Sąd upadłości kolejnego zakładu ubezpieczeń - PTU "Gryf" S.A. Ogłoszenie upadłości tego zakładu ubezpieczeń nastąpiło już pod rządami ustawy zmienionej ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej... (Dz.U. Nr 96 poz. 478). Ustawa z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej... nie przewiduje czy i jakie rozwiązania prawne w zakresie ochrony interesów ubezpieczonych powinny mieć zastosowanie do umów ubezpieczeń zawartych przed zmianą ustawy i jeszcze nie wygasłych po jej wejściu w życie (tj. w terminie 60 dni od ogłoszenia).

Powoduje to rozbieżność poglądów co do stosowania art. 51 ust. 4 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. względnie art. 57 ust. 2 tej ustawy przed jej nowelizacją pomiędzy Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym

i wierzycielami oraz Stowarzyszeniem Wierzycieli, a także Sędzią Komisarzem i syndykiem masy upadłości a wierzycielami, co wskazuje na potrzebę wyjaśnienia przez Sąd Najwyższy przepisów prawnych wskazanych w postawionym pytaniu, zwłaszcza, że liczne skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich świadczą o tym, iż coraz więcej ubezpieczonych ma świadomość, iż wobec braku środków możliwych do uzyskania z masy upadłości nie będą mogli zaspokoić swoich roszczeń, które w stanie prawnym sprzed nowelizacji byłyby zaspokojone w całości lub części przez ówczesny Fundusz Ochrony Ubezpieczonych na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, który obowiązywał w dacie zawierania umów ubezpieczenia.

Jedynie art. 8 ustawy z dnia 8 czerwca 1995 r. stanowi, że do czasu zaspokojenia roszczeń osób uprawnionych do odszkodowań i świadczeń z tytułu ubezpieczenia w Zakładzie Ubezpieczeń "Westa" S.A. i Zakładzie Ubezpieczeń na Życie "Westa-Life" S.A. postępowanie w sprawach dotyczących zaspokojenia tych roszczeń toczyć się ma na podstawie dotychczasowych zasad, nawet po likwidacji Funduszu Ochrony Ubezpieczonych i przejęcia tych zobowiązań przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

Milczenie ustawy co do zakresu roszczeń z tytułu innych umów ubezpieczenia zawartych przed nowelizacją ustawy, jeszcze nie wygasłych, wywołuje istotne wątpliwości w praktyce w skutkach swych dotyczące interesów wielu tysięcy ubezpieczonych. Problem przewidziany w niniejszym wniosku nie dotyczy jedynie osób, które zawarły umowy ubezpieczenia z PTU "Gryf". Także inne zakłady ubezpieczeń są lub mogą być zagrożone upadłością.

Wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy tego zagadnienia prawnego staje się dla praktyki niezbędne tak jak niezbędnym dla praktyki stała się znacząca Uchwała 7 Sędziów SN z dnia 24 października 1993 r. sygn. akt III CZP 103/93.

1. Ubezpieczenia majątkowe (gospodarcze) mają na celu zabezpieczenie pokrycia potrzeb majątkowych powstałych w związku z zajściem określonego zdarzenia losowego. Jednostkami organizacyjnymi powołanymi do gromadzenia na ten cel funduszy ubezpieczeniowych ze składek przekazywanych przez rzesze ubezpieczających - są zakłady ubezpieczeń, które opierają swoją działalność w tym zakresie na najwyższym zaufaniu do nich podmiotów ubezpieczonych.

Ponieważ po wprowadzeniu gospodarki wolnorynkowej nie można wykluczyć zaistnienia przypadku ustania płynności płatniczej jakiegoś zakładu ubezpieczeń, a następnie ogłoszenia przez właściwy Sąd jego upadłości - ustawodawca, działając na rzecz ochrony ubezpieczonych, powołał ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 59 poz. 344) - Fundusz Ochrony Ubezpieczonych (art. 57), którego zdaniem miało być zaspokajanie, w razie niewypłacalności któregoś z zakładów ubezpieczeń, roszczeń z zawartych z ubezpieczycielami umów ubezpieczenia.

Ustawodawca wskazał, że Fundusz ten ma - w takich przypadkach - zapewnić ochronę ubezpieczonym - osobom fizycznym w zakresie należnych świadczeń (odszkodowania):

- a) w dziale ubezpieczeń na życie - w wysokości 100% należnego świadczenia,
- b) z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych (o których stanowi art. 4 ustawy) - 90% należnego świadczenia (odszkodowania),
- c) z tytułu innych ubezpieczeń - 50%.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym ustawodawstwem ubezpieczeniowym wszystkie ubezpieczenia zawierane w RP są umowne, także ubezpieczenia obowiązkowe, o których stanowi art. 4 ustawy i których ogólne warunki ubezpieczenia ustala - na mocy delegacji ustawowej - Minister Finansów.

Dlatego całokształt prawnych stosunków ubezpieczeniowych tak w ubezpieczeniach majątkowych jak i osobowych normowany jest:

- a) ustawą o działalności ubezpieczeniowej,
- b) ustawą - Kodeks cywilny w szczególności w części regulującej umowę ubezpieczenia (art. 805-834 K.c.) i ustawą - Kodeks morski (przepisy Tytułu VI art. 256-301 K.m.),
- c) ogólnymi warunkami ubezpieczenia, których stosowanie nie jest tylko wytworem praktyki, lecz wynika z określonych norm prawa cywilnego oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Ogólne warunki ubezpieczeń stanowiące o treści umowy ubezpieczenia nie zawierają postanowień dotyczących zabezpieczenia interesów ubezpieczającego na wypadek utraty płynności finansowej ubezpieczyciela i jego niewypłacalności, gdyż tego rodzaju postanowienia zabezpieczające interesy ubezpieczających zawarte zostały w ustawie o działalności ubezpieczeniowej.

Ponieważ zawarcie umowy ubezpieczenia jest działaniem na rzecz określonej stabilizacji, racjonalnego myślenia oraz dalekowzrocznej przezorności ubezpieczającego, ustawowy system gwarancyjny zabezpieczający wypłatę odszkodowań w przypadku niewypłacalności ubezpieczyciela ma istotne, niekiedy wręcz decydujące znaczenie dla podjęcia decyzji zawarcia takiej umowy, szczególnie w przypadkach długoterminowych ubezpieczeń życiowych.

Z tych właśnie powodów, zgodnie z zasadą zaufania obywateli do państwa - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - wprowadzone ograniczenia ustawowego systemu gwarancyjnego zabezpieczającego interesy ubezpieczonych powinno odnosić się do umów ubezpieczenia nowozawieranych po wejściu w życie takich zmian. Tej zasadzie dał wyraz ustawodawca w art. 8 ustawy z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej... w stosunku do niezaspokojonych roszczeń i świadczeń z tyt. umów ubezpieczenia zawartych z zakładami ubezpieczeń "Westa" S.A. i "Westa Life" S.A. (obecnie w stanie upadłości), zapominając jednocześnie o potrzebie ustanowienia odpowiednich przepisów przejściowych także dla umów ubezpieczenia zawartych przed zmianą ustawy, z terminem ich zakończenia po wejściu w życie zmian w celu zabezpieczenia interesów ubezpieczających, w przypadku niewypłacalności zakładu ubezpieczeń lub też wyrażenia w ustawie innego stanowiska.

2. Jak to wskazano wcześniej, zgodnie z treścią z art. 57 ust. 2 ustawy z 29.09.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 59 poz. 344 z późn.zm.) przed nowelizacją ustawy z dnia 8 czerwca 1995 r. w przypadku niewypłacalności ubezpieczyciela Fundusz Ochrony Ubezpieczonych (FOU) zaspokajał roszczenia ubezpieczonych osób fizycznych w stopniu wskazanym przez ustawę.

Na możliwość dochodzenia tych roszczeń bezpośrednio od Funduszu Ochrony Ubezpieczonych wskazał Sąd Najwyższy w powołanej już w tym wniosku bardzo ważnej uchwale 7 sędziów SN z dnia 24 października 1993 r. sygn.akt. III CZP 103/93, podjętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Uchwała ta stała się podstawą niektórych zmian dokonanych ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. w treści ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Ustawa z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej. (Dz.U. Nr 96 poz. 478) zmieniła w sposób istotny zakres zaspokajania roszczeń

ubezpieczających w przypadku niewypłacalności, a następnie ogłoszenia upadłości ubezpieczyciela.

Ustawodawca ograniczył roszczenia, które będą zaspokajane bezpośrednio przez zreformowany Fundusz Gwarancyjny (UFG) (w wyniku nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej Funduszu Gwarancyjnego przejął uprawnienia Fundusz Ochrony Ubezpieczonych).

Zgodnie z art. 51 ust. 4 znowelizowanej ustawy o działalności ubezpieczeniowej w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń UFG zaspokajać ma tylko roszczenia osób uprawnionych z tytułów:

- a) ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC) posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów,
- b) ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC) rolników z tyt. prowadzenia gospodarstwa rolnego,
- c) umów ubezpieczenia na życie, lecz jedynie w wysokości 50% wierzytelności.

Tak więc znowelizowana ustawa spowodowała, że ubezpieczeni w dziale ubezpieczeń na życie uzyskują ustawową gwarancję wypłacalności ich roszczeń o 50% mniejszą niż to było przewidziane w dacie zawierania umowy ubezpieczenia, natomiast wszystkie pozostałe roszczenia osób fizycznych i to zarówno tych, co zawarli obowiązkową umowę ubezpieczenia (chodzi o umowy obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych), jak i tych co zawarli innego rodzaju umowy ubezpieczenia (np. autocasco, ubezpieczenia mienia do kradzieży i rabunku i inne), nie zostały ochroną w ogóle objęte.

Dla tych wszystkich, którzy zawierali umowy ubezpieczenia przed wejściem w życie tej zmiany, stanowi ona naruszenie ustawowo gwarantowanych im praw wynikających z zawarcia umowy ubezpieczenia. Narusza więc zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa.

Już pierwsze ogłoszenie upadłości zakładu ubezpieczeń, po wejściu w życie zmian ustawowych, o których tu mowa, spowodowało, że zaczęły napływać do Rzecznika Praw Obywatelskich protesty indywidualne i zbiorowe (stowarzyszeń wierzycieli) związane z odmową objęcia ochroną gwarancyjną umów ubezpieczenia zawartych w czasie, gdy ochrona taka była ustawowo gwarantowana.

Ustawodawca w ustawie z dnia 8.06.95 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej... nie wprowadzając klauzul prawa intertemporalnego, a więc klauzul stanowiących, jakie prawo ma być stosowane z chwilą wejścia w życie

postanowień znowelizowanej ustawy w stosunku do umów ubezpieczenia zawartych przed nowelizacją i będących w toku ich obowiązywania, spowodował powstanie "luki w prawie".

Zawiązujący stosunek ubezpieczenia pod rządami ustawy o działalności ubezpieczeniowej przed zmianami wprowadzonymi przez ustawę z dnia 8 czerwca 1995 r. mieli prawo zakładać, że do dnia wyekspirowania umowy chroni ich przed niewypłacalnością upadłego ubezpieczyciela ubezpieczeniowy system określony ustawą obowiązującą w dacie zawierania umowy.

Nowelizacja ustawy bez zabezpieczenia interesów ubezpieczonych znajdujących się w toku naruszyła zasady państwa prawnego, a w szczególności zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem. Zasada ta przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działanie podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r. sygn. K 1/94 oraz inne sygn. I PR 1/91 i I PRN 34/91).

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził (sygn. akt K. 1/88), że jednym z warunków demokratycznego państwa jest "wymóg stabilności praw gwarantowanych przez ustawę i związanego z nim bezpieczeństwa obywateli". Ustawa pełni więc określone funkcje gwarancyjne.

W nauce wielokrotnie wskazywano, że pewność prawa jest pojęciem nadrzędnym dla takich pojęć, jak moc prawna aktów prawnych, bezpieczeństwo prawne czy ochrona zaufania. Całe działanie władzy państwowej musi być w określony sposób przewidywalne i obliczalne. Z punktu widzenia obywatela zasada ta oznacza zatem prawną ochronę zaufania (por. m.in. E. Łętowska, *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego*, w pracy *Państwo-prawo-obywatel*, Ossolineum 1989 r., J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją*, *Państwo-prawo-obywatel*, op. cit., M. Wyrzykowski, *Legislacja-demokratyczne państwo prawa - radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, w pracy pod red. dr. H. Suchockiej, *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Wydawnictwo Sejmowe, 1992 r.).

3. Brak właściwych przepisów przejściowych w ustawie z dnia 8.06.95 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej... dotyczących umów ubezpieczenia zawartych przed wejściem w życie nowelizacji ustawy powoduje, że - zdaniem Rzecznika - należy odnieść się w tej materii do obowiązujących ogólnych zasad prawa międzyczasowego. Na gruncie prawa polskiego zasady prawa międzyczasowego zostały częściowo sformułowane w przepisach wprowadzających Kodeks cywilny (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn.zm.) stanowiących w art. XXVI, iż do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie Kodeksu cywilnego stosuje się prawo dotychczasowe, chyba, że przepisy stanowią inaczej. Ponieważ ustawa z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie stanowi o stosowaniu znowelizowanych przepisów do umów ubezpieczenia zawartych przed jej wejściem w życie, należałoby przyjąć, że do roszczeń z tych umów ma zastosowanie ochrona ubezpieczeniowa w zakresie przewidzianym w dniu zawierania tych umów, a więc w zakresie przewidzianym art. 57 ust. 2 ustawy przed nowelizacją tego przepisu.

Przedstawione Sądowi Najwyższemu - do rozstrzygnięcia - zagadnienie prawne jest niezwykle istotne, jako że aktualna interpretacja postanowień przez zakłady ubezpieczeń ustawy pozbawia znaczną liczbę poszkodowanych, możliwości dochodzenia roszczeń od UFG z powodu upadłości ubezpieczyciela. Z tych powodów przedstawione zagadnienie prawne wymaga rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński