Minister Finansów

Warszawa, 25 kwietnia 2024 roku

Sprawa: Oświadczenie złożone przez senatora Wadima Tyszkiewicza na 8. posiedzeniu Senatu w dniu 20 marca 2024 r.
Znak sprawy: FN6.054.3.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiedź na oświadczenie złożone przez senatora Wadima Tyszkiewicza z 20 marca 2024 r.

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senatora Wadima Tyszkiewicza na 8. posiedzeniu Senatu 20 marca 2024 r., zawierające pytania przedstawione w imieniu ekspertów z branży motoryzacyjnej (biegłych i rzeczoznawców), a przekazane przez Kancelarię Senatu przy piśmie z 22 marca 2024 r. nr BPS/043-08-143/24, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Ad. 1
Na podstawie ustawy[1] Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, sektorem kas spółdzielczych oraz nad sektorem instytucji pożyczkowych.
Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku.
Dodatkowo do zadań Komisji należy m.in.:
- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego;
- podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności;

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

- odejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego;
- podejmowanie działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego;
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty;
- wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Jednocześnie w kontekście odpowiedzi na pytanie nr 1 podkreślić należy, że nadzór nad działalnością UKNF sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Ad. 2-3
Kwestie poruszone w pytaniu nr 2 i 3 zostały skonsultowane z Polską Izbą Ubezpieczeń.
W zakresie zagadnienia „zrównania cen ubezpieczeń OC" Prezes Zarządu PIU wskazał, że działalność ubezpieczeniowa jest rodzajem działalności gospodarczej podlegającej szczególnym regulacjom prawnym i może być wykonywana wyłączenie przez zakłady ubezpieczeń. Głównym celem prowadzenia każdej działalności gospodarczej jest osiąganie korzyści finansowych. Z samej więc definicji, działalność ubezpieczeniowa nie jest działalnością non-profit. Zakłady ubezpieczeń konkurują ze sobą, także m.in. wysokością składek za ubezpieczenie. Podkreślił także, że jest to normalne zjawisko w gospodarce rynkowej, a wręcz fundament tej gospodarki.
W swoim stanowisku Prezes Zarządu PIU poinformował także, że wprowadzenie jednej stawki ubezpieczenia nie jest prawnie możliwe, ponieważ byłoby to sprzeczne z prawem polskim i unijnym. Przede wszystkim naruszałoby podstawową konstytucyjną zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej i eliminowałoby w tym obszarze konkurencję pomiędzy zakładami ubezpieczeń. Byłoby to niezgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanawiającym reguły, których celem jest zagwarantowanie konkurencji na rynku wewnętrznym. Konkurencja cenowa na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych OC ppm działa na korzyść klienta - dzięki temu klienci mogą wybrać najatrakcyjniejsze dla siebie oferty.
W piśmie PIU wskazane zostało ponadto, iż zgodnie z art. 33 ustawy[2] składkę ubezpieczeniową ustala się w wysokości, która zapewnia co najmniej wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej zakładu ubezpieczeń. W celu ustalenia wysokości składek ubezpieczeniowych, składek reasekuracyjnych oraz rezerw techniczno-ubezpieczeniowych dla celów wypłacalności i rezerw techniczno-ubezpieczeniowych dla celów rachunkowości, zakład ubezpieczeń zobowiązany jest do gromadzenia odpowiednich danych statystycznych.
Prezes Zarządu PIU wyjaśnił również, że każdy zakład ubezpieczeń samodzielnie ustala wysokość składki za świadczoną ochronę ubezpieczeniową. Aby składka ta była adekwatna do ryzyka, modele taryfikacyjne ubezpieczycieli obejmują bardzo dużą liczbę czynników ryzyka, w zależności od polityki taryfikacyjnej zakładu ubezpieczeń. To jakie czynniki są uwzględniane i jaki jest ich wpływ na wysokość składki jest indywidualną decyzją biznesową każdego zakładu ubezpieczeń i stanowi

jeden z elementów przewagi konkurencyjnej. Działalność ubezpieczeniowa jest działalnością nadzorowaną. Nadzór ten polega m.in. na zapewnieniu przestrzegania przez zakład ubezpieczeń przepisów prawa, w szczególności dotyczących gospodarki finansowej. Tak sztywno uregulowane warunki prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, w tym ustawowo określone zasady ustalania składek, mają na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania zakładów ubezpieczeń, ich stabilności i w rezultacie bezpieczeństwa ubezpieczonych, ubezpieczających i uprawnionych z umów ubezpieczenia.

Odnosząc się do kwestii czerpania zysków z obowiązkowych ubezpieczeń OC, Prezes Zarządu PIU wskazał, że osiąganie zysku jest celem prowadzenia działalności gospodarczej. To nie państwo prowadzi działalność ubezpieczeniową tylko zakłady ubezpieczeń. W 2023 r. średnie odszkodowanie z tytułu OC ppm wyniosło 9 980 zł, natomiast średnia składka ok. 513 zł (dane KNF - https://www.knf.gov.pl/?articleId=88700&p_id=18).
Powyższe wskazuje, że na wypłatę 1 szkody musiało złożyć się ponad 19 posiadaczy pojazdów. W ubezpieczeniach komunikacyjnych, w grupie 10. strata techniczna na działalności bezpośredniej wyniosła 94,3 mln zł (przed rokiem 247,4 mln zł na plusie); zebrano 15,7 mld zł składki. Dane te pokazują, że w 2023 r. zakłady ubezpieczeń nie tylko nie osiągnęły zysku na OC ppm, ale jeszcze poniosły stratę. W piśmie PIU podkreślone zostało, że składka za ubezpieczenie nie jest opłatą, tylko świadczeniem pieniężnym w zamian, za które ubezpieczyciel zobowiązuje się spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku ubezpieczeniowego.

Ad. 4.
Kwestie poruszone w tym pytaniu, odnoszące się do ustawy o zatorach płatniczych - zgodnie z właściwością - skonsultowane zostały z Ministerstwem Rozwoju i Technologii. W swoim stanowisku MRiT wskazało, że ustawa[3] wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE[4].
Dyrektywa[4] przewiduje w art. 12 ust. 3 uprawnienie dla państw członkowskich, zgodnie z którym mogą one wprowadzić w życie przepisy, które są korzystniejsze dla wierzyciela niż przepisy niezbędne do spełnienia wymogów dyrektywy. Polska skorzystała z tego uprawnienia wprowadzając bardziej surowe rozwiązania niż przewidziane w dyrektywie[4], czego wyrazem były kolejne nowelizacje ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.
Ustawa[3] ma charakter generalny i dotyczy wszystkich transakcji handlowych. Zawiera szereg narzędzi prawnych poprawiających sytuację wierzyciela, w tym:
- odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych (art. 7 i 8),
- ryczałtową rekompensatę za koszty związane z odzyskiwaniem należności (art. 10),
- odsetki ustawowe po upływie 30 dni dla wierzyciela, który nie jest dużym przedsiębiorcą
– jeżeli strony transakcji handlowej ustaliły termin zapłaty dłuższy niż 30 dni (art. 6),
- maksymalne terminy zapłaty (art. 7 i 8),
- kary administracyjne za nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (art. 13v),

- bezskuteczność postanowień umownych zakazujących albo ograniczających przelew wierzytelności w przeterminowanych transakcjach handlowych, w których wierzycielem jest MŚP, a dłużnikiem duży przedsiębiorca (art. 9a),
- w przypadku terminu dłuższego niż 120 dni - możliwości odstąpienia przez wierzyciela od umowy lub wypowiedzenia umowy, gdy ustalenie tego terminu było rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela (art. 7).
Dodatkowo w innych ustawach wprowadzono środki mające na celu poprawę sytuacji wierzycieli np.:
- uzupełniono katalog czynów nieuczciwej konkurencji o działanie polegające na nieuzasadnionym wydłużaniu terminów zapłaty,
- wprowadzono ulgę na złe długi w PIT i CIT.
Obecnie prowadzone są prace nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, które ma zastąpić dyrektywę[4]. Projektowane rozporządzenie jest efektem procesu przeglądu dyrektywy, w trakcie którego ustalono, że nie zapewnia ona wierzycielom wystarczająco mocnych narzędzi do podejmowania działań przeciwko dłużnikom.
Minister Rozwoju i Technologii wskazał ponadto, że w związku z aktualnie prowadzonymi pracami nad unijnym aktem prawnym regulującym kwestie zwalczania opóźnień w transakcjach handlowych, nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych zostanie przeprowadzona po zakończeniu procesu legislacyjnego na szczeblu UE.

Ad. 5
Problematyka dotycząca likwidacji szkód komunikacyjnych z obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych była już w Ministerstwie Finansów przedmiotem rozważań i prac w gronie powołanego w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego Zespołu Roboczego ds. przeglądu przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz niektórych aspektów działalności kancelarii odszkodowawczych. W ramach tego Zespołu w 2016 r. został utworzony Podzespół ds. postulatów branży motoryzacyjnej w zakresie napraw powypadkowych, w pracach którego uczestniczyli zarówno przedstawiciele branży zajmującej się naprawą pojazdów, instytucji rynku ubezpieczeniowego oraz innych resortów.

W toku prac Podzespołu była m.in. rozpatrywana propozycja wprowadzenia możliwości wykorzystania rzeczoznawcy samochodowego w procesie likwidacji szkód komunikacyjnych w obowiązkowym ubezpieczeniu OC komunikacyjnym oraz wypłaty odszkodowania za szkodę w pojeździe nie na podstawie kosztorysu, ale wyłącznie na podstawie przedłożonych faktur, a więc już po dokonaniu naprawy. Ten drugi postulat ten wzbudził jednak liczne wątpliwości instytucji rynku ubezpieczeniowego, głównie z uwagi na ryzyko naruszenia prawa poszkodowanego do rekompensaty doznanej szkody oraz możliwy zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony własności prywatnej czy równości. W ramach prac Podzespołu rozważane były także inne propozycje możliwych działań, w tym m.in. wprowadzenie zasady wypłacania odszkodowania w kwocie netto (bez podatku VAT) w przypadku wypłat na podstawie kosztorysu. Postulat ten pozostawał jednak w rozbieżności, z dotychczasowym orzecznictwem (w tym Sądu

Najwyższego: uchwała z dnia 22 kwietnia 1997 r., III CZP 14/97 oraz uchwała z dnia 17 maja 2007 r., III CZP 150/06), zgodnie z którym odszkodowanie przysługujące na podstawie umowy ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu mechanicznego za szkodę powstałą w związku z ruchem tego pojazdu, ustalone według cen części zamiennych i usług, obejmuje kwotę podatku od towarów i usług (VAT) w zakresie, w jakim poszkodowany nie może obniżyć podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Oznacza to, że możliwość wystąpienia do zakładu ubezpieczeń z roszczeniem o wypłatę odszkodowania wraz z podatkiem VAT uzależnione jest od tego, czy poszkodowany jest podatnikiem podatku VAT i ma prawo do dokonania odliczenia w całości lub w części kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów lub usług związanych z naprawą uszkodzonego pojazdu. Uprawnienie to nie jest zależne od tego, czy odszkodowanie będzie wypłacone na podstawie faktury za naprawę, czy też na podstawie kosztorysu.

Prace tego Podzespołu zostały zawieszone na jesieni 2017 r. w związku z faktem, że rozpatrywane w trakcie prac propozycje zmian legislacyjnych mogły skutkować wzrostem wysokości składek z tytułu umów obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

W chwili obecnej oczekiwane jest rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego odnoszące się do zagadnienia prawnego dotyczącego możliwości uwzględniania przez zakład ubezpieczeń przy ustalaniu odszkodowania rabatów i upustów na usługi naprawcze, części i materiały służące do naprawy pojazdu, możliwych do uzyskania we współpracującym z zakładem ubezpieczeń podmiotem gospodarczym a uzasadnionymi spoczywającym na poszkodowanym obowiązku zapobieżenia zwiększeniu się szkody oraz współdziałania wierzyciela z dłużnikiem przy wykonaniu zobowiązania**.** Oczekuje się, że uchwała Sądu Najwyższego będzie istotną wskazówką dla rynku, aby jednoznacznie interpretować rekomendacje KNF dotyczące likwidacji szkód komunikacyjnych i rozwieje wszelkie wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie.

Ad. 6
Ministerstwo Finansów nie posiada informacji pozwalających na oszacowanie ewentualnych strat Skarbu Państwa wynikających z nieudokumentowanych fakturą napraw pojazdów samochodowych metodą kosztorysową na rynku polskim. Jednocześnie, na podstawie działań prowadzonych w 2023 roku, z wykorzystaniem instytucji nabycia sprawdzającego wobec 3327 podatników prowadzących działalność gospodarczą w branży motoryzacyjnej, w 966 przypadkach (29%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej lub wydawania nabywcy paragonu fiskalnego.

Podstawa Prawna

1. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 135);
2. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2023, poz. 656 z późn. zm.);

3. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2023, poz. 1790);
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz. Urz. UE L 48 z 23.02.2011, str. 1).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jurand Drop
podsekretarz stanu