Tomasz Kulig

FINANSOWOPRAWNE INSTRUMENTY OCHRONY KONSUMENTA

1. Wstęp

Stosunki prawne, w których stroną są konsumenci usług finansowych, stają się coraz bardziej skomplikowane i niosą ze sobą duże ryzyko ekonomiczne dla obu stron. Jednak bardziej narażeni na straty – w razie niewykonania przez profesjonalny podmiot obowiązków płynących z zawartych umów – są indywidualni klienci dysponujący oczywiście mniejszymi środkami finansowymi. W dziedzinach takich jak usługi bankowe i ubezpieczeniowe próbą pogodzenia i zabezpieczenia interesów obu stron umowy – profesjonalisty i klienta – są takie instrumenty prawne jak regulaminy bankowe i ogólne warunki ubezpieczenia. Kształtują one w dużym stopniu treść stosunku umownego, jednak ich oddziaływanie kończy się w momencie gdy podmiot profesjonalny traci wskutek różnych zdarzeń zdolność do wykonania zobowiązań wobec dużej liczby klientów.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie prawnych rozwiązań zabezpieczenia roszczeń klientów banków i zakładów ubezpieczeniowych, które znalazły się w stanie upadłości. Realizację roszczeń konsumentów mają zapewnić w takiej sytuacji dwie instytucje: Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Do tych dwóch podmiotów ogranicza się zakres poniższej pracy.

2. Bankowy Fundusz Gwarancyjny

2.1. Podstawa prawna

Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym[1] wprowadziła do polskiego systemu bankowego nowy system gwarantowania depozytów bankowych. Przewiduje ona funkcjonowanie instytucji nie znanej do tej pory naszemu

[1] Dz.U. 1995 r. nr 4, poz. 18; zm. nr 133, poz. 654; 1997 r. nr 24, poz. 119; nr 79, poz.484; nr 85, poz. 538; nr 88, poz. 554; nr 140, poz. 940.

ustawodawstwu, lecz której istnienie konieczne jest dla zapewnienia stabilności i pewności naszego systemu bankowego oraz ochrony środków pieniężnych zgromadzonych w bankach przez deponentów.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny posiada osobowość prawną, jego siedzibą jest Warszawa. Szczegółowy zakres działania, sposób organizacji oraz zasady gospodarki finansowej Funduszu określa statut nadany przez Radę Ministrów na uzgodniony wniosek ministra finansów i prezesa Narodowego Banku Polskiego. Organem sprawującym nadzór nad działalnością Funduszu jest minister finansów, który w swych działaniach wobec Funduszu ma opierać się na kryterium legalności oraz zgodności ze statutem.

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym weszła w życie 17 lutego 1995 r. Jednak już w pierwszych miesiącach jej obowiązywania ujawniły się niedoskonałości regulacji, które spowodowały rozpoczęcie prac nad nowelizacją ustawy[2].

2.2. Zadania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Można wskazać dwa powody, dla których niezbędne jest powołanie do życia instytucji gwarantowania depozytów bankowych:

a) zminimalizowanie ryzyka zjawiska masowych wypłat depozytów przez klientów obawiających się o bezpieczeństwo swych oszczędności,

b) ochrona konsumenta usług bankowych nie potrafiącego samodzielnie ocenić sytuacji finansowej banku, w którym deponuje swoje pieniądze[3].

W pierwszej ze wskazanych sytuacji może dojść do utraty płynności nawet w banku stabilnym, a dalszą konsekwencją jest realna niewypłacalność. Z punktu widzenia klienta system gwarancji depozytów zwalnia go od konieczności samodzielnej oceny wiarygodności banku. Podmiot uzyskujący licencję bankową i objęty gwarancją depozytów staje się wiarygodną stroną stosunków prawnych z klientami i zasługuje na miano instytucji zaufania publicznego.

Wskazuje się, iż działalność Funduszu obejmuje trzy płaszczyzny[4]:

a) monitorowanie sektora bankowego,

b) pomoc finansowa i doradczo-konsultacyjna w przezwyciężaniu zagrożeń wypłacalności,

c) gromadzenie środków i realizacja wypłat depozytów gwarantowanych na zasadach i w terminach określonych w ustawie.

---

[2] **W. Baka**, Bankowy Fundusz Gwarancyjny – doświadczenia i problemy, Prawo Bankowe 1996 r. nr 2, s.98.

[3] Zob. szerzej: **D. Daniluk**, Regulacje Unii Europejskiej dotyczące gwarantowania depozytów, Prawo Bankowe 1995 r. nr 2, s. 110-111.

[4] **W. Baka**, Dziś i jutro Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Prawo Bankowe 1995 r. nr 3, s. 95.

Pierwsza z wymienionych funkcji ma być realizowana przez gromadzenie i analizowanie informacji o bankach objętych systemem gwarantowania. Funkcja druga polega na działaniach Funduszu zmierzających do uniknięcia upadłości przez utrzymanie wypłacalności banku. Głównym instrumentem, jakim dysponuje w tym zakresie Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jest zwrotna pomoc finansowa udzielana przez Fundusz w przypadku powstania sytuacji zagrożenia wypłacalności banku oraz – co jest efektem nowelizacji ustawy – możliwość nabywania przez Fundusz wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności[5]. W ten sposób pośrednio Fundusz zapewnia ochronę konsumentów usług bankowych. Z punktu widzenia interesów klienta banku najistotniejsze znaczenie ma funkcja trzecia, która aktualizuje się w razie upadłości banku.

Do momentu wejścia w życie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym funkcję gwaranta wkładów oszczędnościowych spełniał bezpośrednio skarb państwa. Art. 49 ustawy – prawo bankowe przewidywał odpowiedzialność skarbu państwa za zobowiązania banków z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych, a także w innych bankach, które korzystały z tego uprawnienia przed wejściem w życie tej ustawy. Ówczesny stan prawny powodował nierówne traktowanie banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Powstające nowe banki komercyjne nie były objęte żadnymi gwarancjami, co podważało zaufanie klientów i wpływało na decyzję o wyborze banku godnego ulokowania w nim oszczędności. Faktycznie istniał więc stan uprzywilejowania banków starych, objętych gwarancjami skarbu państwa, kosztem banków nowych. Utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zniosło – choć jeszcze nie do końca – nierówny status banków w aspekcie gwarantowania depozytów, a w konsekwencji zapewniło jednakowe zasady ochrony klientów. Na tym tle wyjątkiem jest utrzymanie do 31 grudnia 1999 r. odpowiedzialności skarbu państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych, na które wystawiono dowody imienne, zgromadzonych w trzech bankach: PKO-BP, PKO S.A. i BGŻ S.A. w zakresie przekraczającym gwarancje przewidziane w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Ustawa określa zasady funkcjonowania dwóch systemów gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych: obowiązkowego oraz umownego, stanowiącego dopełnienie systemu pierwszego.

2.3. Źródła finansowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Fundusz rozpoczął swą działalność korzystając ze środków własnych uzyskanych od NBP i ministra finansów w łącznej kwocie 100 mln (nowych) zł, wpłaconych

[5] Art. 4 ust. 2 pkt 1a dodany przez art. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z 20 lutego 1997 r., Dz.U. nr 24, poz. 119.

zgodnie z art. 45 ustawy o BFG. Podstawowym źródłem finansowania są opłaty roczne wnoszone przez podmioty objęte systemem gwarantowania[6]. Ich wysokość określa Rada Funduszu i przekazuje bankom i zrzeszeniom regionalnym nie później niż do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym opłata ma być wniesiona. Drugim ważnym źródłem finansowania są wpłaty dokonywane przez banki zgodnie z uchwałą zarządu Funduszu, podejmowaną w sytuacji upadłości któregoś z podmiotów objętych systemem gwarantowania. Środki te pochodzą z odrębnego funduszu ochrony środków gwarantowanych, obowiązkowo tworzonego przez banki i zrzeszenia regionalne, o których mówi ustawa.

Bezpieczeństwo tego funduszu mają zapewnić przepisy ustawy przewidujące możliwość lokowania tych aktywów tylko w papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych w pełni przez skarb państwa lub Narodowy Bank Polski. Środki te są deponowane na wyodrębnionym dla każdego banku rachunku depozytowym w NBP, Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych albo na rachunku właściwego banku regionalnego (odnośnie do banków spółdzielczych). Aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych nie mogą być przedmiotem zastawu ani być obciążane w jakikolwiek sposób oraz nie podlegają egzekucji sądowej ani administracyjnej[7]. Pozostałe źródła finansowania przewidziane przez ustawę to bezzwrotna pomoc zagraniczna, dotacje z budżetu państwa, kredyt udzielony przez NBP i inne.

2.4. Przedmiotowy i podmiotowy zakres ochrony depozytów

Obecnie system gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych oparty jest na zasadach obligatoryjności i powszechności. Uczestnikami obowiązkowego systemu gwarantowania są:

a) wszystkie banki prowadzące na terenie Polski działalność na podstawie prawa bankowego, z wyjątkiem banków spółdzielczych, które są uczestnikami zrzeszeń regionalnych – od dnia konsolidacji sprawozdań finansowych;

b) zrzeszenia regionalne, o których mowa w ustawie z 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz zmianie niektórych ustaw[8], od dnia konsolidacji sprawozdań finansowych.

Przepisy ustawy o BFG[9] zakreślają ramy obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych. Z mocy

---

[6] Sposób obliczania opłaty rocznej precyzuje art. 13 ustawy powołanej w przyp. 1. Od 1 stycznia 1998 r. opłaty ustalone zgodnie z tym artykułem ulegają pomniejszeniu o 30%. Kwotę z tytułu pomniejszenia na rzecz Funduszu wnosić będzie NBP.

[7] Art. 26 ust. 3 ustawy powołanej w przypisie 1.

[8] Dz.U. nr 80, poz. 369.

[9] Rozdział 4, art. 21 i następne.

ustawy powstaje stosunek gwarancji, którego stronami są Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz deponent, którym może być osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, będąca stroną imiennego rachunku bankowego, jak również jednostka organizacyjna osoby prawnej, dla której bank prowadzi imienny rachunek[10]. Stosunek ten ma zapewnić deponentom wypłatę środków zgromadzonych na rachunkach bankowych do wysokości określonej ustawą, w przypadku utraty przez podmiot objęty systemem gwarantowania możliwości ich zwrotu.

Przedmiotem gwarancji jest wierzytelność deponenta. W związku z tą wierzytelnością deponent nabywa w stosunku do Funduszu uprawnienie do świadczenia pieniężnego z dniem spełnienia warunków gwarancji. Termin ten oznacza dzień wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości banku lub dzień uprawomocnienia się postanowienia o oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu na to, że majątek banku oczywiście nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego[11].

Obowiązkowy system gwarantowania środków pieniężnych obejmuje środki gwarantowane do wysokości (łącznie z odsetkami naliczonymi do dnia spełnienia warunków gwarancji) równowartości w złotych 1000 ECU – w 100% wartości środków gwarantowanych, przekraczające równowartość 1000 ECU, a nie przekraczające 4000 ECU – w 90% wartości środków gwarantowanych[12]. Ustawodawca zdecydował, że od 1 stycznia 1998 r. górna kwota środków gwarantowanych w 90 % ich wartości ulega podwyższeniu do równowartości w złotych 5000 ECU[13]. Zwiększenie kwoty gwarantowanej było postulowane od początku istnienia Funduszu, zbliża polską ustawę do standardów europejskich i przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa systemu bankowego.

Pojęcie środków gwarantowanych ustawa definiuje jako środki pieniężne zgromadzone na imiennych rachunkach bankowych przez tego samego deponenta w banku objętym ustawowym systemem gwarantowania, w walucie polskiej oraz w walutach obcych, bez względu na liczbę umów zawartych z tym bankiem, do wysokości określonej ustawą. Wynika z tego, że maksymalna wysokość roszczeń jest niezależna od liczby rachunków, jakie posiada deponent w banku, którego upadłość została ogłoszona. Roszczenia deponenta z tytułu gwarancji przedawnia-

[10] Art. 2 pkt 1 - z wyłączeniem podmiotów wymienionych w tym przepisie. Szerzej o pojęciu deponenta: **B. Smykla**, Pojęcie deponenta na tle ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Glosa 1996 r. nr 8.

[11] Odmienności dotyczące zrzeszeń regionalnych: patrz art. 2, pkt 4 lit. c) ustawy powołanej w przyp. 1.

[12] Nowelizacja z 20 lutego 1997 r. (Dz.U. nr 24, poz. 119) podniosła kwotę gwarantowaną z 3000 ECU do 4 000 ECU.

[13] Art. 23 ust. 2a ustawy powołanej w przyp. 1.

ją się z upływem 5 lat od dnia spełnienia warunków gwarancji. Nastąpiła w tej kwestii istotna modyfikacja pierwotnego brzmienia ustawy, gdyż do dnia wejścia w życie pierwszej nowelizacji[14] obowiązywał zapis o dziesięcioletnim terminie przedawnienia.

2.5. Umowny system gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych

Przedstawione wyżej zasady stanowią minimum ochrony konsumenta. Ustawa przewiduje możliwość rozszerzenia gwarancji depozytów w drodze umowy o utworzeniu umownego funduszu gwarantowania środków pieniężnych. Stronami takiej umowy mogą być banki i zrzeszenia regionalne, które wywiązują się z obowiązków wynikających z systemu obligatoryjnego. Umowa powinna w szczególności określać:

– uczestników funduszu,

– zasady przystępowania i występowania z niego, w tym wysokość opłaty na ten fundusz,

– zasady wykorzystywania środków funduszu ochrony wkładów i lokat bankowych[15].

Rozszerzenie gwarancji polega na tym, że środki objęte systemem umownym przekazywane są na zaspokajanie roszczeń deponentów po wykorzystaniu środków pochodzących z systemu obowiązkowego. Co więcej, ochroną mogą być objęte wkłady zgromadzone na rachunkach innych niż te, o których mówi art. 2 pkt 2 ustawy – np. środki, na które wystawiono dokumenty na okaziciela. Koniecznym warunkiem ważności umowy tworzącej ten dodatkowy system gwarantowania jest jej zatwierdzenie przez Radę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

2.6. Tryb postępowania

Z punktu widzenia klienta upadłego banku podstawowe znaczenie ma możliwość szybkiego dostępu do zgromadzonych oszczędności. Przepisy proceduralne powinny więc zapewnić zaspokojenie roszczeń ze środków BFG bez nadmiernej zwłoki. Przepisy ustawy dotyczące tej kwestii były w swym pierwotnym brzmieniu nieprecyzyjne i pozostawiały zbyt wiele możliwości interpretacyjnych. Szczególnie dotyczyło to problemu terminu wymagalności świadczenia polegającego na wypłacie przez Fundusz środków gwarantowanych deponentom upadłego banku.

Według przepisów sprzed nowelizacji, od dnia ogłoszenia upadłości banku biegnie trzydziestodniowy termin, w którym syndyk masy upadłości obowiązany jest

[14] Zmiana weszła w życie z dniem 14 kwietnia 1997 r.

[15] Art. 40 ustawy powołanej w przypisie 1.

ustalić na podstawie ksiąg banku i przedstawić Funduszowi w formie pisemnej listę deponentów (z wyszczególnieniem kwot środków gwarantowanych). Ponadto syndyk musi określić kwotę środków płynnych banku wchodzących w skład masy upadłości (gdyż o tę kwotę umniejsza się wysokość środków przekazywaną syndykowi), a także ustala wysokość utworzonego przez ten bank funduszu ochrony środków gwarantowanych. Środki tego funduszu angażowane są w całości i stanowią część kwoty przekazanej syndykowi na wypłaty dla deponentów.

Po otrzymaniu listy deponentów od syndyka masy upadłości zarząd Funduszu, nie później niż w ciągu 7 dni, podejmuje uchwałę o przekazaniu syndykowi kwot na wypłatę środków gwarantowanych. Uchwała jest podawana do publicznej wiadomości i przekazywana bankom objętym systemem gwarantowania. Syndyk masy upadłości jest obowiązany do dokonywania wypłat gwarantowanych kwot na warunkach określonych ustawą i uchwałą zarządu Funduszu, bez zbędnej zwłoki, po otrzymaniu środków Funduszu (ustawa nie ustalała jednak, kiedy Fundusz zobowiązany jest do przekazania środków syndykowi). Banki i zrzeszenia regionalne, które otrzymały uchwałę zarządu Funduszu, mają obowiązek w ciągu 7 dni wnieść – na wyodrębniony rachunek specjalny Funduszu w NBP – wpłaty środków przeznaczonych na wypłatę środków gwarantowanych. Wysokość kwoty wpłacanej przez dany bank jest proporcjonalna do wysokości utworzonego wcześniej w banku funduszu ochrony środków gwarantowanych. Precyzuje ją dokładnie uchwała zarządu Funduszu.

Powyższe regulacje powodowały, iż deponenci występowali z powództwami o zapłatę odsetek za opóźnienie w dokonaniu wypłat ustalając datę wymagalności na 37 dni od dnia spełnienia warunków gwarancji. Biorąc pod uwagę pozostałe przepisy procedury należy stwierdzić, że taka interpretacja nie jest prawidłowa[16]. Z uwagi na zapis obligujący syndyka do rozpoczęcia wypłat bez zbędnej zwłoki po otrzymaniu środków z BFG, zarząd Funduszu zobowiązywał syndyka w formie uchwały do sporządzenia terminarza wypłat i podania go do publicznej wiadomości. Opóźnienie w stosunku do daty ustalonej w terminarzu wypłat mogło być dopiero podstawą żądania zapłaty odsetek.

Nowelizacja ustawy o BFG, która weszła w życie 14 kwietnia 1997 r., miała m.in. na celu udoskonalenie wyżej przedstawionego trybu postępowania. Nastąpiło ustawowe określenie terminu wymagalności świadczenia z tytułu realizacji gwarancji[17]. Świadczenie pieniężne jest płatne według terminarza wypłat sporządzonego przez syndyka i zatwierdzonego przez zarząd Funduszu. Ustalono też termin 14 dni na sprawdzenie przez zarząd Funduszu listy deponentów oraz termin 7 dni na usunięcie przez syndyka braków tej listy. Analiza aktualnie obowią-

[16] Szerzej na ten temat: **M. Panfil**, Termin spełnienia świadczenia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Glosa 1997 r. nr 7.

[17] Art. 22 ust. 3 ustawy powołanej w przyp. 1.

zujących przepisów prowadzi do wniosku, że deponent uzyska zaspokojenie najpóźniej w terminie 95 dni od dnia spełnienia warunków gwarancji[18].

2.7. Ustawa o Bankowym Funduszu gwarancyjnym a standardy Unii Europejskiej

Rozwój sektora bankowego musi zmierzać w kierunku rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w krajach Unii Europejskiej. Ważnym punktem odniesienia jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarantowania wkładów[19].

Polska ustawa przyjęła jako zasadę – podobnie jak w państwach Unii – obligatoryjność uczestnictwa wszystkich banków w systemie ochrony depozytów. Niewykonanie obowiązków przewidzianych w ustawie może doprowadzić do utraty licencji bankowej. Wspomniana Dyrektywa przyjęła też, jako model wskazany, równość warunków gwarantowania depozytów, niezależnie od struktury własnościowej, rodzaju działalności oraz formy banku. W ustawie o BFG wskazanie to nie jest zrealizowane w pełni z uwagi na objęcie do końca roku 1999 trzech banków pełną gwarancją skarbu państwa, ponad kwoty gwarantowane przez BFG[20]. Postuluje się, aby rozwiązanie to miało rzeczywiście charakter tymczasowy i nie było utrzymane w przyszłości, gdyż może negatywnie oddziaływać na strukturę depozytów poprzez ich koncentrację w bankach uprzywilejowanych.

W pełni zgodny z Dyrektywą jest zapis art. 2 pkt 1 ustawy o BFG. Z zakresu pojęcia „deponent" ustawodawca wyłączył – a tym samym pozbawił ochrony – skarb państwa, instytucjonalne podmioty finansowe oraz osoby sprawujące kierownicze funkcje w upadającym banku.

Daleka od zalecanej przez Dyrektywę jest kwota środków gwarantowanych. Maksymalna wysokość środków gwarantowanych to – w polskiej ustawie – równowartość 5000 ECU (od 1 stycznia 1998 r.), podczas gdy Dyrektywa Rady Unii Europejskiej wskazuje kwotę minimum 20 000 ECU. Kwota środków gwarantowanych powinna być więc zwiększana, co w dużym stopniu zależne jest od możliwości finansowych banków.

Regulacje ustawy o BFG dotyczące terminów wypłaty środków gwarantowanych są natomiast korzystniejsze od zaleceń Unii Europejskiej, gdyż nie dają możliwości przedłużania terminów procedury. Zgodnie z Dyrektywą wypłata powinna być dokonana po trzech miesiącach od upadłości banku. Co więcej, istnieje możliwość dwukrotnego przedłużenia tego terminu w wyjątkowych okolicznościach. Istnieją jednak rozbieżności pomiędzy występującym w polskiej ustawie pojęciem

[18] **M. Panfil**, op.cit., s. 8.
[19] Dyrektywa 94/19 obowiązująca od dnia 1 lipca 1995 r.
[20] Patrz pkt 1.2.

„dnia spełnienia warunków gwarancji"[21] a pojęciem „niedostępności wkładu", jakim posługuje się Dyrektywa. Problem polega na tym, że polska procedura wypłaty kwot gwarantowanych może zostać uruchomiona dopiero z owym dniem spełnienia warunków gwarancji, natomiast wkłady deponentów stają się dla nich niedostępne znacznie wcześniej.

3. Instytucje ochrony ubezpieczonych

3.1. Uwagi ogólne

Stopniowe dostosowywanie polskich rozwiązań prawnych z zakresu ubezpieczeń majątkowych do wymogów gospodarki rynkowej narzuciło konieczność stworzenia instytucji stabilizującej tę dziedzinę. Utworzony w tym celu i wyposażony w osobowość prawną fundusz musi zapewnić bezpieczeństwo rynku ubezpieczeń działając dwutorowo. Po pierwsze, ma spełniać funkcję ochronną[22] w stosunku do osób poszkodowanych gwarantując wypłatę odszkodowań w sytuacjach, gdy sprawca szkody nie był ubezpieczony lub w ogóle nie został zidentyfikowany[23]. Po drugie, ma zapewniać klientom niewypłacalnego zakładu ubezpieczeń wypłatę świadczeń z umów ubezpieczenia. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 28 lipca 1990 r. w art. 51 powołała do życia Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny[24]. Jednocześnie w art. 57 ustawy (w jej pierwotnym brzmieniu) zawarta została delegacja ustawowa dla ministra finansów, który w porozumieniu z Izbą Ubezpieczeń miał powołać Fundusz Ochrony Ubezpieczonych. Na te dwa fundusze rozłożono realizację wymienionych wyżej zadań.

3.2. Stan prawny przed nowelizacją ustawy o działalności ubezpieczeniowej

Aspekt ochrony konsumenta usług ubezpieczeniowych nie był przewidziany przez ustawodawcę dla Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w momencie jego utworzenia. Pierwotne brzmienie art. 51 ustawy o działalności ubezpieczeniowej podkreślało jedynie ochronę osób poszkodowanych, w zakresie ograniczonym do

---

[21] Patrz pkt 1.4.

[22] **E. Kowalewski**, Prawo ubezpieczeń gospodarczych, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 1992, s. 110.

[23] Szeroka dyskusja w piśmiennictwie dotyczy głównie problemu regresu UFG do sprawcy szkody: **B. Gawlik**, Roszczenie regresowe Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Prawo Asekuracyjne 1995 r. nr 2; **J. Diwyk**, Aktualne problemy regresu z ubezpieczeń komunikacyjnych, Prawo Asekuracyjne 1992 r. nr 1-3; **B. Błażejczak**, Czy Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest poborcą nienależnych świadczeń?, Palestra 1994 r. nr 5-6.

[24] Tekst jednolity: Dz.U. 1996 r. nr 11, poz. 62; zm. Dz.U. 1997 r. nr 43, poz. 272; nr 107, poz. 685; nr 121, poz.770; nr 88, poz. 554.

dwóch sytuacji. Fundusz był obowiązany wypłacać odszkodowania z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów oraz odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego w sytuacji, gdy sprawca szkody nie mógł być zidentyfikowany (Fundusz miał w tym przypadku obowiązek wypłaty odszkodowania za szkodę na osobie), a także wówczas, gdy sprawcę szkody zidentyfikowano, lecz nie posiadał ubezpieczenia obowiązkowego (wypłata odszkodowania za szkodę zarówno na mieniu, jak i na osobie).

Funkcję ochrony klientów w razie niewypłacalności zakładów ubezpieczeń miała spełniać odrębna struktura organizacyjna, jaką miał być Fundusz Ochrony Ubezpieczonych. Przewidzianym w ustawie zadaniem FOU było zaspokajanie roszczeń ubezpieczonych osób fizycznych w przypadku niewypłacalności ubezpieczyciela w wysokości 100% w dziale ubezpieczeń na życie, 90% w przypadku ubezpieczeń obowiązkowych i 50% w dziale innych ubezpieczeń. Źródłem finansowania Funduszu były wpłaty wszystkich ubezpieczycieli. Obowiązek ich dokonywania powstawał w przypadku niewypłacalności danego ubezpieczyciela.

Powołanie Funduszu Ochrony Ubezpieczonych nastąpiło zarządzeniem ministra finansów z 27 sierpnia 1992 r.[25] Akt ten przewidywał, że środki funduszu pochodzić będą z wpłat ubezpieczycieli w wysokości 1% składki brutto pobranej przez każdego ubezpieczyciela w prowadzonym przez niego dziale ubezpieczeń za ubezpieczenia bezpośrednie. Zgodnie z zarządzeniem wpłat na fundusz mieli dokonywać ci z ubezpieczycieli, którzy prowadzili działalność w tym samym dziale ubezpieczeń, który prowadził niewypłacalny zakład ubezpieczeń. Wypłacając świadczenie zarząd Funduszu zawierał z ubezpieczonym umowę o przeniesienie na rzecz Funduszu wynikających z umowy ubezpieczenia roszczeń do masy upadłości do wysokości faktycznie dokonanej wypłaty.

Przedstawiony powyżej kształt regulacji Funduszu Ochrony Ubezpieczonych obowiązywał do momentu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej z 8 czerwca 1995 r.[26] Ustawodawca w istotny sposób zmienił dotychczasowe przepisy. Dotyczyło to także Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, który na mocy art. 8 ustawy nowelizującej przejął prawa i obowiązki Funduszu Ochrony Ubezpieczonych, a po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie omawianych zmian organy Funduszu Ochrony ubezpieczonych uległy likwidacji.

---

[25] M.P. 1992 r. nr 29, poz. 202; zm.: M.P. 1993 r. nr 54, poz. 502 oraz M.P. 1994 r. nr 62, poz. 549.

[26] Ustawa z 8 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. 1995 r. nr 96, poz. 478; sprost. Dz.U. 1995 r. nr 118, poz. 574.

3.3. Ochrona ubezpieczonych w aktualnym stanie prawnym

Ochrona roszczeń klientów w razie upadłości zakładów ubezpieczeń, jaką zapewnia aktualnie Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, przedstawia się inaczej niż w czasie funkcjonowania Funduszu Ochrony Ubezpieczonych. Upadłość zakładu ubezpieczeń jest zdarzeniem, które w obecnym stanie prawnym[27] aktualizuje obowiązek zaspokajania przez UFG roszczeń osób uprawnionych z tytułu:

– umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów oraz OC rolników – w tych przypadkach ustawa gwarantuje, że UFG spełni świadczenia upadłego zakładu ubezpieczeń w pełnym zakresie;

– umów ubezpieczenia na życie w wysokości 50% wierzytelności, nie więcej jednak niż kwota będąca równowartością w złotych 30 000 ECU[28].

Należy podkreślić, że ochrona klientów na wypadek upadłości zakładu ubezpieczeń, którą gwarantuje UFG, nie jest ograniczona do osób fizycznych, jak to wyraźnie stwierdzał art. 57 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej w brzmieniu dotychczasowym odnośnie do Funduszu Ochrony Ubezpieczonych.

Procedura działania UFG po ogłoszeniu upadłości zakładu ubezpieczeń jest odmienna od tej, jaka funkcjonowała w działaniu FOU. Fundusz przejmuje z masy upadłościowej upadłego zakładu zobowiązania szkodowe wraz z aktami oraz wypłaca poszkodowanym i uprawnionym świadczenia z umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i umów ubezpieczenia OC rolników. Po wypłaceniu świadczeń Fundusz niezwłocznie przedstawia syndykowi wypłacone kwoty jako swoją wierzytelność wobec masy upadłości. Wierzytelności Fundusz może zgłaszać syndykowi do czasu prawomocnego wykonania planu podziału funduszów masy[29].

Wyposażony w osobowość prawną Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny wypełnia swe funkcje dysponując dochodami pochodzącymi ze źródeł wymienionych w art. 53 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. W porównaniu do dochodów FOU powiększyły się one o opłaty karne wyegzekwowane od podmiotów, które nie dopełniły obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego (z wyjątkiem opłat z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych – nie stanowią one dochodów Funduszu).

Wysokość obowiązkowych wpłat zakładów ubezpieczeń na rzecz UFG określa wydane na podstawie art. 53 ust. 2 powołanej wyżej ustawy rozporządzenie wy-

---

[27] Art. 51 ust. 4 ustawy powołane w przyp. 24.

[28] Według średniego kursu NBP z dnia ogłoszenia upadłości.

[29] Zgodnie z art. 56 ust. 3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie stosuje się do wierzytelności Funduszu art. 167 par. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. 1991 r. nr 118, poz. 512 i 1994 r. nr 1, poz. 1).

konawcze[30]. Na jego podstawie zakłady ubezpieczeń prowadzące działalność ubezpieczeniową w zakresie ubezpieczeń na życie płacą 0% składki na rzecz UFG, natomiast prowadzące działalność w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów oraz OC rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego – wnoszą na rzecz UFG 3% zainkasowanej składki brutto.

Tomasz Kulig

FINANCIAL-LEGAL INSTRUMENTS OF CONSUMER PROTECTION

Summary

In order to improve safety of transactions and confidence in banks and insurance companies, the legislator decided to create separate funds – institutions of legal personality. These are Bank Guarantee Fund and Insurance Guarantee Fund. The article presents the range of protection guaranteed by these funds to clients of banks or insurance companies. The role of these institutions becomes clearly visible when professional entities which are a party to an agreement with a customer have found themselves in the state of bankrupcy.

The first part of the article deals with legal regulations concerning the Bank Guarantee Fund. The author presents subject and range of the protection of deposits placed by a bank's clients and the mode of claiming procedure. Moreover, there are presented fundamental EU requirements which the Polish legislature must fulfil as regards bank deposits guarantees.

The second institution discussed is Insurance Guarantee Fund which operates on two planes. Firstly, it performs a protective function in relation to the harmed people, ensuring (within a strictly defined range) the payment of damages when the culprit has not been identified or has not been insured. Secondly, this fund guarantees the payment of damages in case an insurance company goes bankrupt. The latter of these functions is the subject of this article.

[30] Rozporządzenie ministra finansów z 18 marca 1996 r. w sprawie wysokości procentu składki wnoszonej przez zakłady ubezpieczeń na rzecz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz terminów wpłat oddzielnie dla ubezpieczeń określonych w dziale I i II.