



# Minister Finansów i Gospodarki

---

Warszawa, 24 października 2025 roku

---

Sprawa: Odpowiedź na interpelację nr 12329  
Znak sprawy: FN6.054.33.2025  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

**Pan Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 12329 Postów: Pani Agnieszki Ścigaj, Pani Anny Dąbrowskiej-Banaszek oraz Pana Marcina Ociepy, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień w zakresie informacji pozostających we właściwości Ministerstwa Finansów.

Mając na uwadze przedmiot interpelacji, została ona dodatkowo skonsultowana z Ministerstwem Obrony Narodowej (MON).  
MON wskazał, że odnosząc się do zdarzenia, do którego doszło w nocy z 9 na 10 września 2025 r. na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, polegającego na naruszeniu granicy państwowej i wykonywaniu lotu w polskiej przestrzeni powietrznej przez kilkanaście bezzałogowych statków powietrznych w okolicznościach szczególnie niebezpiecznych i skutkującego powstaniem określonych szkód, resort obrony narodowej poinformował, że sprawa ta ma kluczowe znaczenie w kontekście bezpieczeństwa państwa, a wszystkie ustalenia są objęte tajemnicą śledztwa, które jest prowadzone przez Prokuraturę Okręgową w Lublinie.

Ponadto, mając na uwadze kwestie poruszone w interpelacji, została ona skonsultowana z Komisją Nadzoru Finansowego (KNF/organ nadzoru), Rzecznikiem Finansowym i Polską Izbą Ubezpieczeń (PIU).

Odnosząc się do kwestii ochrony ubezpieczeniowej dla domów zniszczonych przez rosyjskie drony należy wskazać, że umowa ubezpieczenia domu lub mieszkania jest ubezpieczeniem dobrowolnym, którego zakres nie jest szczegółowo uregulowany ustawowo. Zdarzenia, za które ubezpieczyciel ponosi odpowiedzialność, jak również katalog wyłączeń odpowiedzialności każdorazowo wynikają z ogólnych warunków ubezpieczenia (tzw. „OWU”) mających zastosowanie do danej umowy

ubezpieczenia, zaś zakład ubezpieczeń ma stosunkowo dużą swobodę w ich kształtowaniu.

Z przekazanych przez organ nadzoru informacji wynika, że w umowach ubezpieczenia oferowanych na polskim rynku można znaleźć wyłączenia odpowiedzialności za szkody powstałe w czasie stanu wyjątkowego, wojny domowej, rewolucji, powstania lub zbrojnego przejęcia władzy, aktów terroru i sabotażu, zamieszek, rozruchów i strajków. W niektórych umowach wyłączone są też szkody wynikające z działań władz w takich sytuacjach, czyli konfiskaty, nacjonalizacji, wywłaszczenia, przetrzymywania lub zarekwirowania mienia. Katalog tych wyłączeń może być zróżnicowany, w zależności od umowy ubezpieczenia. W przypadku wyłączenia ochrony dla szkód powstałych wyniku działań wojennych, najczęściej mamy do czynienia ze stosowaniem szerokiego pojęcia, obejmującego wszelkie działania wojenne, nie tylko na terytorium RP. Dodatkowo, używane powszechnie pojęcie „działań wojennych” na ogół nie rozstrzyga, czy dotyczy sytuacji, w której w stanie wojny jest państwo polskie, czy także sytuacji, w których działania wojenny dotyczą państwa ościennego, ale powodują zdarzenia na terytorium Polski.

Należy zwrócić uwagę, że charakter zdarzenia w postaci upadku drona nadlatującego z terytorium obcego państwa na budynek mieszkalny może mieć różnorodny charakter. Część zdarzeń związanych z naruszaniem polskiej przestrzeni powietrznej przez obce drony można uznać za działania wrogie względem RP poniżej progu wojny, zaś ich kwalifikacja jako „działań wojennych” jest co najmniej niejednoznaczna. Tzw. wojna hybrydowa nie jest równoznaczna z „działaniami wojennymi”. Po naruszeniu polskiej przestrzeni powietrznej w nocy z 9 na 10 września 2025 r. Polska nie znalazła się w stanie wojny z Federacją Rosyjską. Kwalifikacja szkody wynikającej z upadku drona z punktu widzenia zakresu ochrony oraz wyłączeń odpowiedzialności nie jest jednoznaczna i może się różnić w zależności od okoliczności.

Tak więc, w przypadku ubezpieczeń dobrowolnych dotyczących nieruchomości oraz mienia ruchomego, mamy do czynienia ze swobodą kontraktową, oczywiście z pewnymi regulacyjnymi ograniczeniami. W przypadku dobrowolnych ubezpieczeń majątkowych bardzo często występują wyłączenia odpowiedzialności za zniszczenia wynikające z działań wojennych, zamieszek lub aktów terroru.

Dodatkowo należy wskazać, że w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, uregulowanym w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych<sup>1</sup>, odpowiedzialność ubezpieczyciela obejmuje m.in. upadek statku powietrznego oraz eksplozję, zaś ustawa nie wprowadza bezpośrednio wyłączenia odpowiedzialności w przypadku szkód wynikających z działań wojennych lub terroryzmu. Zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 9 ustawy<sup>1</sup>, za szkody spowodowane przez eksplozję uważa się szkody powstałe w wyniku gwałtownej zmiany stanu równowagi układu z jednoczesnym wyzwoleniem się gazów, pyłów lub pary, wywołane ich właściwością rozprzestrzeniania się w odniesieniu do naczyń ciśnieniowych i innych tego rodzaju zbiorników; warunkiem uznania szkody za spowodowaną eksplozją jest, aby ściany tych naczyń i zbiorników uległy rozdarciu w takich rozmiarach, iż wskutek ujścia gazów, pyłów, pary lub cieczy nastąpiło nagłe wyrównanie ciśnień; za spowodowane eksplozją uważa się również szkody powstałe wskutek implozji, polegające na uszkodzeniu zbiornika lub aparatu próżniowego ciśnieniem zewnętrznym. Jednocześnie na podstawie art. 67 ust. 2 pkt 13 ustawy<sup>1</sup>, za szkody

spowodowane przez upadek statku powietrznego uważa się szkody powstałe wskutek katastrofy bądź przymusowego lądowania samolotu silnikowego, bezsilnikowego lub innego obiektu latającego, a także spowodowane upadkiem ich części lub przewożonego ładunku.

Odnosząc się do kwestii ewentualnego wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyka wojennego dla właścicieli nieruchomości, należy wskazać, że wprowadzenie takiego obowiązku wiązałoby się z koniecznością zapłaty wysokiej składki.

Należy mieć na uwadze, że sytuacja finansowa właścicieli nieruchomości jest zróżnicowana. W części przypadków pomimo posiadania mieszkania lub domu o relatywnie dużej wartości (co w danym przypadku również mogłoby mieć wpływ na wysokość składki z uwagi na wyższą sumę ubezpieczenia), właściciel nie dysponuje wysokim dochodem rozporządzalnym. W takich sytuacjach wprowadzenie nowego ubezpieczenia obowiązkowego stanowiłoby istotne obciążenie dla domowego budżetu.

Ponadto ewentualne wprowadzenie takiego obowiązku musiałyby zostać poprzedzone rozstrzygnięciem szeregu kwestii formalno-prawnych dotyczących nieruchomości, np. rozstrzygnięcia jakiego rodzaju budynki miałyby zostać objęte obowiązkiem ubezpieczenia, gradacji ryzyka ubezpieczeniowego w odniesieniu do miejsca położenia budynku (tereny przygraniczne i miejsca o charakterze strategicznym) czy też określenie zasad kontroli spełnienia takiego obowiązku (wyznaczenie organów uprawnionych i zobowiązanych do kontroli) wraz z konsekwencjami (sankcjami) za niedopełnienie spełnienia takiego obowiązku.

Wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia nie wykluczałoby zaistnienia sytuacji docelowego braku ochrony ubezpieczeniowej, np. z uwagi na skalę potencjalnych szkód wojennych. Z kolei do momentu zaistnienia takiego stanu zobowiązane do ubezpieczenia podmioty musiałyby ponosić koszty składki ubezpieczeniowej. Sytuacja taka mogłaby prowadzić do braku realnej ochrony ubezpieczeniowej mimo ponoszonych kosztów i spadku zaufania obywateli do państwa i systemu ubezpieczeniowego.

Wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia nieruchomości mogłoby stanowić znaczne wyzwanie również dla zakładów ubezpieczeń. Na rynku ubezpieczeń wyłączenie odpowiedzialności za szkody wynikające z działań wojennych jest powszechnie stosowane. Wynika to m.in. z faktu, że w przypadku wojny skala potencjalnych szkód i kalkulacja ryzyka jest trudna do oszacowania i wyceny. Wobec trudności z dokładną kalkulacją ryzyka istniałby problem znalezienia reasekuracji dla ubezpieczeń obejmujących ryzyka wojenne. W razie wystąpienia konfliktu zbrojnego o dużej skali działania wojenne mogą prowadzić do szkód przekraczających rezerwy finansowe zakładu ubezpieczeń. Należy również zwrócić uwagę, że w warunkach wojennych samo prowadzenie likwidacji szkody byłoby znacznie utrudnione i niebezpieczne.

Ponadto, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zakłady ubezpieczeń zobowiązane są kształtować składkę ubezpieczeniową na takim poziomie, aby pokryła ona wszystkie koszty oferowanej ochrony ubezpieczeniowej, w tym koszty potencjalnych szkód oraz koszty akwizycji i administracyjne. W obecnej sytuacji geopolitycznej i rosnącego istotnie ryzyka szkód wynikających z działań wojennych prowadzonych na sąsiednim terytorium, należy mieć na uwadze, że potencjalna składka ustalona przez zakłady ubezpieczeń oferującego tego typu ubezpieczenie mogłaby być znacząca i nieosiągalna dla wielu z podmiotów objętych obowiązkiem ubezpieczenia.

Polska Izba Ubezpieczeń wskazała, że zbudowanie powszechnego systemu ubezpieczeń od ryzyka działań wojennych, które dotyczą nie tylko zagrożeń powodowanych przez drony, ale szeregu innych zdarzeń jak: ataki rakietowe, pożary, eksplozje, przepięcia, celowe zalania terenów, czy uderzenia pojazdów lądowych może okazać się obecnie niemożliwe ze względu na ograniczenia rynku reasekuracyjnego i kapitałowego.

W przypadku konfliktów zbrojnych szkody powstają równocześnie w wielu lokalizacjach, co skutkuje eliminacją efektu dywersyfikacji – fundamentalnego mechanizmu, na którym opiera się konstrukcja ubezpieczenia. Taka sytuacja prowadzi do jednoczesnego uruchomienia wielu umów ubezpieczenia, co w konsekwencji może stanowić realne zagrożenie dla stabilności rynku ubezpieczeniowego.

Dodatkowo PIU wskazała na brak możliwości aktuarialnej kalkulacji składki dla ryzyka wojny, gdyż konflikt zbrojny nie stanowi zdarzenia losowego w klasycznym rozumieniu, lecz jest konsekwencją decyzji politycznych i militarnych, co czyni go nieubezpieczalnym w ramach standardowych modeli ryzyka. Na szczególną uwagę zasługuje również fakt, że rynek reasekuracji ryzyka działań wojennych charakteryzuje się wysoką zmiennością i nieprzewidywalnością oraz ograniczony jest do niektórych linii biznesu. W okresach intensyfikacji działań militarnych, dostępność reasekuracji dla tego typu ryzyka ulega znacznemu ograniczeniu lub całkowitemu zanikowi. Przykładem może być sytuacja po agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r., która wywołała globalne turbulencje na rynku reasekuracyjnym. Reasekuratorzy zaczęli masowo wprowadzać wyłączenia terytorialne oraz szkody związane z eskalacją konfliktu, ograniczać zakres ochrony oraz znacząco podnosić stawki, a nawet zamykać tę linię biznesu. Pozostawienie ryzyka działań wojennych na udziale własnym zakładów spowodowałoby natomiast olbrzymi wzrost wymogów kapitałowych, co w zasadniczy sposób mogłoby ograniczyć rozwój rynku ubezpieczeniowego w Polsce.

Zapewniam, że mając na względzie wagę tych zagadnień w obecnej sytuacji, w przypadku pojawienia się korzystnych systemowych rozwiązań ochronnych będą one wprowadzane.

## **Podstawa Prawna**

1. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 367, z późn. zm.)

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki/

**Jurand Drop**

podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów