

DNU-DNUZRS.0211.1.2026.KB

Warszawa, roku

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.35.14.2026Data wpływu 11.11.26r.

Pan Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 20 lutego 2026 roku, znak sprawy: SPS-III.020.35.7.2026 dot. przedstawienia opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących uwag.

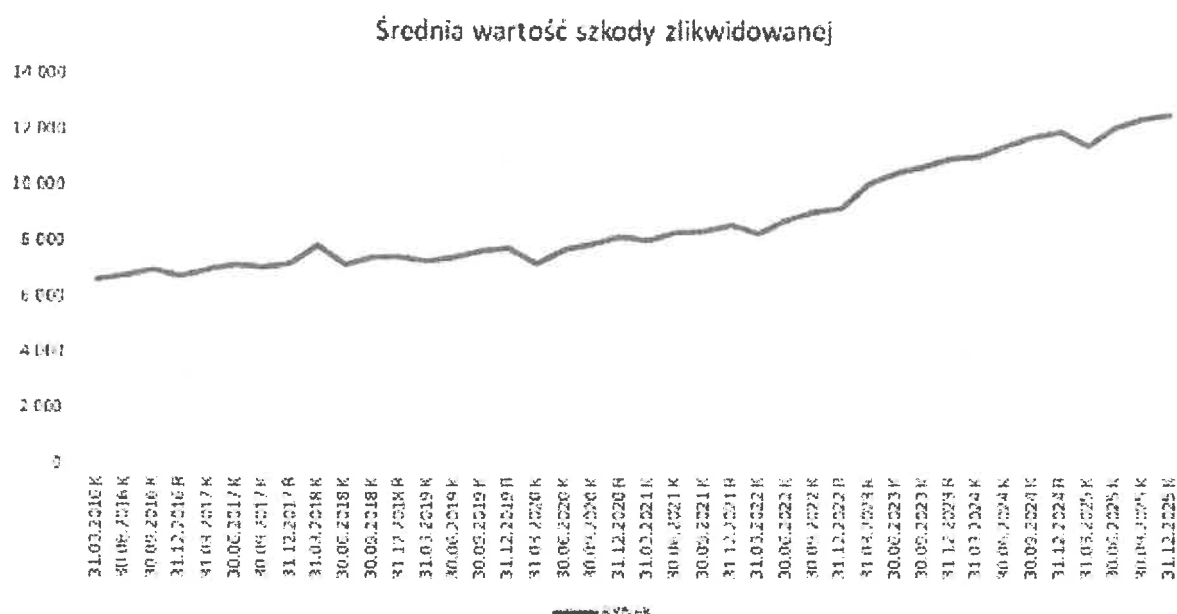
W odniesieniu do projektowanego wymogu przekazania „części sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych” Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) zwraca uwagę, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa zakłady ubezpieczeń będą zobowiązane do uwzględnienia dodatkowego kosztu w składce płaconej przez ubezpieczających. Proponowany zakaz uwzględniania dodatkowego kosztu w składce, poza niezgodnością z obecnie obowiązującymi przepisami prawa, może również negatywnie oddziaływać na wypłacalność zakładów ubezpieczeń i stabilność sektora ubezpieczeń w Polsce. Zakłady ubezpieczeń kierując się rachunkiem ekonomicznym są zobowiązane do ustalenia składki w wysokości, która zapewnia co najmniej wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej. Zasada ta ma za zadanie zapewnienie prawidłowych stosunków finansowych zakładów ubezpieczeń i ograniczenie ryzyka niewypłacalności. Mając powyższe na uwadze UKNF wyraża negatywną opinię w zakresie proponowanego zakazu uwzględniania dodatkowego kosztu w składce oraz obowiązku stosowania przez KNF w określonych w przypadkach środków nadzorczych określonych w art. 362 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej (dalej: UDUiR).

W odniesieniu do propozycji obniżenia wysokości opłaty z tytułu braku zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych UKNF podtrzymuje wyrażane już wcześniej stanowisko (m.in. w związku z Interpelacją poselską nr 10576 grupy Posłanek: Pani Marii Małgorzaty Janyskiej, Pani Krystyny Sibińskiej, Pani Zofii Czernow w sprawie „zmiany przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹ w zakresie kar za nieterminowe opłacenie składki obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (OC ppm)”), że aktualnie obowiązujące przepisy prawa właściwie spełniają

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.), dalej: ustawa UOUO.

swoją funkcję prewencyjną. Wysokość opłat, nieuchronność ich nakładania i egzekwowania powinna być tak ukształtowana, aby opłacenie składki z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia OC ppm było wydatkiem zdecydowanie niższym niż wniesienie opłaty za brak takiego ubezpieczenia, a jednocześnie adekwatnym wobec ewentualnych skutków wywołanych jego brakiem.

Dane rynkowe, pochodzące ze sprawozdań finansowych przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń do UKNF (dane zagregowane za lata 2016-2025 na poniższym wykresie) wskazują na stały wzrost wartości przeciętnej szkody zlikwidowanej, wypłacanej przez zakłady ubezpieczeń z tytułu ubezpieczenia OC ppm.



Źródło: sprawozdania finansowe zakładów ubezpieczeń, agregacja UKNF

Na koniec 2025 r. wartość średniej szkody wyniosła 12.543 zł, natomiast średnia składka z tytułu ubezpieczenia OC ppm wyniosła 548 zł. Jednocześnie opłata nakładana przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny za brak ubezpieczenia OC ppm (powyżej 14 dni) wynosiła 9.330 zł w roku 2025, zaś w 2026 roku jest to kwota 9.610 zł. W związku z powyższym, przed wprowadzeniem ewentualnych zmian legislacyjnych w zakresie obniżek opłat karnych, wyłączeń od obowiązku wniesienia opłaty czy zawarcia umowy ubezpieczenia, należałoby przeprowadzić szczegółowe analizy dotyczące potencjalnych negatywnych skutków takich zmian. Zasadnym byłoby uprzednie zweryfikowanie czy proponowane zmiany nie spowodują ryzyka wzrostu liczby osób, które nie spełnią obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm, czy też nie wzrośnie ryzyko wprowadzenia do ruchu pojazdów bez odpowiedniego ubezpieczenia, co negatywnie wpłynie na ochronę osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych.

Ponadto, uprzejmie proszę o przyjęcie szczegółowych uwag do projektu w zakresie opłat na rzecz wskazanych funduszy i celów.

Art. 1 pkt 1 projektu (propozycja dodania art. 30a ust. 1 do ustawy UOUO)

Propozycja zawiera postanowienie o przekazywaniu przez zakłady ubezpieczeń części „**sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów**”.

Sformułowanie nie jest precyzyjne, co może utrudniać właściwe ustalenie zobowiązań zakładów ubezpieczeń z tytułu proponowanych przepisów.

Podkreślić należy, że przepis ustawy o ochronie przeciwpożarowej (przyjętej w 1991 roku), na którym wzoruje się propozycja art. 30a ust. 1 do ustawy UOUO, a dotyczący obowiązku przekazywania przez zakłady ubezpieczeń 10% **sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia** na określone cele ochrony przeciwpożarowej, nie jest adekwatny do aktualnie stosowanych pojęć ekonomicznych, odzwierciedlających specyfikę działalności podmiotów sektora ubezpieczeniowego.

Obecne przepisy sektorowe (ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej², ustawa UOUO) nie definiują pojęcia „sumy wpływów uzyskanych z tytułu ubezpieczeń (...)”, natomiast zawierają między innymi definicję przychodów z działalności ubezpieczeniowej tj. posługują się pojęciem składki przypisanej brutto lub netto, lub na udziale własnym, lub składek za ubezpieczenie. Składka jest podstawowym elementem przychodów zakładów ubezpieczeń, który odzwierciedla wartość kwoty jaką ubezpieczający jest zobowiązany zapłacić w zamian za świadczoną ochronę ubezpieczeniową.

Z kolei przepisy regulujące zasady rachunkowości zakładów ubezpieczeń rozróżniają m.in. **składki przypisane** (§ 2 ust. 1 pkt 15 i § 7 ust. 1 i 7 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasadach rachunkowości zakładów ubezpieczeń³), które to pojęcie jest stosowane przy sporządzaniu m.in. technicznego rachunku ubezpieczeń majątkowych i osobowych w podziale na grupy ubezpieczeń i oznacza w przypadku ubezpieczeń majątkowych składki należne z tytułu zawartych w okresie sprawozdawczym umów ubezpieczenia oraz **wpływy z działalności operacyjnej z tytułu składek** (§ 52 Rozporządzenia), które to pojęcie jest stosowane przy sporządzaniu rachunku z przepływów pieniężnych.

Treść projektu nie rozstrzyga czy zakłady ubezpieczeń mają przekazywać na rzecz wskazanych funduszy, celów, część składki przypisanej (brutto czy netto) z zawartych umów, czy część uzyskanych wpływów z tytułu składki (w tym, powstaje wątpliwość jak należy rozumieć określenie „wpływy uzyskane z tytułu ubezpieczenia”, o których mowa w art. 1 pkt 1 projektu). Doprecyzowanie tej kwestii ma kluczowe znaczenie z uwagi na to, że składka przypisana jest księgowana przez zakład ubezpieczeń wg zasady memoriału w chwili zawarcia umowy ubezpieczenia bez względu na to, czy została opłacona w całości czy w ratach. Zaksięgowanie składki nie oznacza automatycznie wpływu środków od klienta – mogą one

² Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1526, z późn.zm.), dalej: UDUiR

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji (Dz. U. poz. 562, z późn. zm.), dalej „Rozporządzenie”.

zostać wpłacone w późniejszym terminie, w ratach lub nawet podlegać windykacji w związku ze świadczoną ochroną ubezpieczeniową.

Art. 1 pkt 1 projektu (propozycja dodania art. 30a ust. 2 do ustawy UOUO)

Przepis projektowanego art. 30a ust. 2 ustawy UOUO jest nieprecyzyjny. Projekt nie wskazuje wprost, za jaki okres (prawdopodobnie odnosi się on do roku kalendarzowego) ma zostać ustalona suma wpływów i w konsekwencji opłata przekazywana przez zakłady ubezpieczeń na rzecz wskazanych funduszy i celów. Wskazane zostało jedynie, w jakiej części zakłady są zobowiązane przekazać środki i w jakich terminach tj. „zakłady ubezpieczeń obowiązane są przekazać co najmniej w połowie ich wysokości do końca stycznia roku następnego, zaś całość do końca pierwszego kwartału roku następnego”.

Terminy wskazane w projekcie nie są więc spójne z terminami sporządzania sprawozdań finansowych przez zakłady ubezpieczeń wg obowiązujących je przepisów, co naraża zakłady ubezpieczeń na konieczność sporządzania dodatkowych podsumowań osiąganych wpływów ze wskazanych rodzajów ubezpieczeń, w celu ustalenia należnych opłat na rzecz wskazanych w projekcie funduszy i celów. Zgodnie z zasadami rachunkowości zakłady ubezpieczeń sporządzają roczne sprawozdanie finansowe nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego (art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości)⁴. Następnie zakłady ubezpieczeń są zobowiązane do sporządzenia i przekazania do UKNF dodatkowych rocznych sprawozdań finansowych i statystycznych (sporządzanych dla celów rachunkowości) w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego. Z kolei dodatkowe kwartalne sprawozdania finansowe i statystyczne zakładu ubezpieczeń są sporządzane w ciągu 40 dni po zakończeniu kwartału. Natomiast, dane i informacje do celów nadzoru (tzw. QRT kwartalne, sporządzane dla celów wypłacalności) sporządzane są przez zakłady ubezpieczeń w ciągu 5 tygodni od ostatniego dnia kwartału, a roczne dane i informacje do celów nadzoru (tzw. QRT roczne) – w ciągu 14 tygodni po zakończeniu roku obrotowego.

Dodatkowo wskazujemy, że posłużenie się sformulowaniem: „zaś całość do końca pierwszego kwartału roku następnego”, może budzić wątpliwości interpretacyjne, stąd należałoby rozważyć doprecyzowanie, aby zakłady ubezpieczeń były zobowiązane wpłacać pozostałą część należnej opłaty do końca pierwszego kwartału roku następnego.

Art. 1 pkt 1 projektu (propozycja dodania art. 30a ust. 3 do ustawy UOUO)

Projekt przewiduje, że opłaty na rzecz wskazanych funduszy i celów stanowią koszt własny działalności zakładu ubezpieczeń i nie podlegają wyodrębnieniu jako odrębny składnik składki ubezpieczeniowej przekazywanej przez ubezpieczającego.

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z Rozporządzeniem (pkt 14 załącznika nr 2 Not objaśniających do technicznego rachunku ubezpieczeń na życie, technicznego rachunku ubezpieczeń majątkowych i osobowych oraz ogólnego rachunku zysków i strat zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji) w pozycji VIII technicznego rachunku ubezpieczeń majątkowych i osobowych „pozostałe koszty techniczne na udziale własnym” ujmuje się m.in.

⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.).

należne wpłaty na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, należne wpłaty na koszty nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową i reasekuracyjną, wpłaty członkowskie dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, wpłaty na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, odpisy na fundusz prewencyjny bądź koszty prowadzenia działalności prewencyjnej, jeżeli zakład ubezpieczeń nie tworzy funduszu prewencyjnego, należne wpłaty na rzecz Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę powyższe nie wydaje się zasadnym, aby należne wpłaty na fundusze i cele wskazane w projekcie nie były ewidencjonowane przez zakłady w analogiczny sposób.

Z uwagi na fakt, że wszystkie koszty zakładów związane z działalnością ubezpieczeniową, tj. koszty odszkodowań, koszty ochrony reasekuracyjnej, koszty administracyjne, akwizycji, jak i pozostałe koszty techniczne, a w tym również różnego rodzaju opłaty, są zaliczane do kosztów technicznego rachunku ubezpieczeń majątkowych i osobowych, który jest podstawą do oceny wyniku działalności podstawowej, jaką jest działalność związana ze sprzedażą ubezpieczeń, nie jest możliwe aby opłaty na fundusze i cele wskazane w projekcie nie były zaliczane do „kosztu własnego działalności zakładu”. W sensie ekonomicznym każdy koszt działalności zakładu ubezpieczeń, w tym nowo projektowane opłaty publicznoprawne, jest pośrednio finansowany ze składek.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy UDUiR zakład ubezpieczeń ustala wysokość składek ubezpieczeniowych po dokonaniu oceny ryzyka ubezpieczeniowego. Składkę ubezpieczeniową ustala się zaś w wysokości, która zapewnia **co najmniej wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej zakładu ubezpieczeń**. Projektowany przepis stoi więc w sprzeczności z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa (art. 33 ust. 2 ustawy UDUiR). Ustalanie przez zakład ubezpieczeń składek na poziomie niezapewniającym pokrycia kosztów świadczonej ochrony ubezpieczeniowej i kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej zakładu ubezpieczeń, naraża zakład ubezpieczeń na sankcje ze strony organu nadzoru określone w art. 362 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy UDUiR.

Możliwa jest również inna interpretacja ust. 3, a mianowicie taka, że zakład może pokrywać ze składek wskazane w projekcie przepisy opłaty, a jedynie nie może wyodrębniać tych opłat wprost w kalkulacji składki. Przepis może zatem wyłącznie zakazać formalnego wyodrębniania opłaty, nie zaś jej ekonomicznego uwzględnienia w kalkulacji taryfy. Z tego tytułu należy uzyskać doprecyzowanie interpretacji tego ustępu od ustawodawcy.

Art. 1 pkt 1 projektu (propozycja dodania art. 30a ust. 4 do ustawy UOUO)

Przepis ten wydaje się być nadmiarowym uregulowaniem. W tym zakresie w pełni wystarczające jest brzmienie art. 362 ust. 2 pkt 1 UDUiR, który stanowi, że organ nadzoru może wobec zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji zastosować środki, o których mowa w ust. 1, również w przypadku, gdy zakład wykonuje działalność z naruszeniem przepisów prawa, statutu, zawartych umów ubezpieczenia, zawartych umów reasekuracji lub planu działalności.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że nie jest zrozumiała kwestia użycia sformułowania „przekroczenie obowiązku”. Obowiązek może zostać niedopełniony.

Art. 5 pkt 1 projektu

Termin wejścia w życie projektowanych przepisów został określony na 14 dni od dnia ogłoszenia. Termin ten wydaje się zdecydowanie zbyt krótki, aby możliwym było wprowadzenie przez zakłady ubezpieczeń niezbędnych zmian organizacyjnych, w tym w systemach IT, dostosowujących działalność do nowych wymogów prawnych.

Nie zostało również określone, za który rok/okres sprawozdawczy mają być naliczone po raz pierwszy wpłaty na fundusze i cele wskazane w projekcie tj. czy dotyczyć to będzie wpływów za rok 2025 czy dopiero za rok 2026, w którym potencjalnie wejdzie w życie ustawa zmieniająca.

Z poważaniem

Krystian Wiercioch

Zastępca Przewodniczącego

Komisji Nadzoru Finansowego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/