Do druku nr 2320

RPW/8514/2026 – 1P
EZD RP KB
(BPK – III)
Data rejestracji: 2026 – 03 – 11
Data wpływu: 2026 – 03 – 11

PIU
POLSKA IZBA UBEZPIECZEŃ

Warszawa, 11 marca 2026 r.

PIU 172/2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.35.15.2026
Data wpływu 11.III.26r.

Szanowny Panie Ministrze,

Polska Izba Ubezpieczeń, będąca zgodnie z art. 420 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1526) organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego, w odpowiedzi na pismo nr SPS-III.020.35.7.2026 z 20 lutego br., przekazuje stanowisko w sprawie *projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej*, (dalej „Projekt ustawy"), wniesionego do Sejmu RP przez posłów partii Polska 2050 13 lutego br.

Z analiz Izby wynika, że wprowadzenie obowiązku przekazywania 4,5% sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (dalej „OC ppm") na Fundusz Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz na cele ochrony przeciwpożarowej oraz obniżenie wysokości opłaty za niespełnienie obowiązku posiadania ubezpieczenia OC ppm negatywnie wpłynie zarówno na sytuację finansową szerokiej grupy obywateli – kierowców i osób poszkodowanych w wypadkach drogowych, jak i poprzez nasilenie zjawiska unikania zawarcia ubezpieczenia obowiązkowego, obniży ogólne bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego w Polsce. Ponadto treść i sposób stanowienia nowych przepisów stoi w sprzeczności z zasadami legislacji, stanowi arbitralną i nieproporcjonalną ingerencję w sferę praw majątkowych oraz swobodę działalności gospodarczej zakładów ubezpieczeń, łamie zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, stoi w kolizji z zasadą zachowania odpowiedniej vacatio legis i stanowi przykład ustanawiania prawa wstecz. Tym samym brzmienie Projektu ustawy wielokrotnie, w sposób rażący, narusza przepisy Konstytucji RP.

Aspekt społeczny w zakresie art. 1 pkt 1 Projektu ustawy

Negatywnie oceniamy projektowany przepis, gdyż nadrzędnym celem ubezpieczenia OC ppm jest ochrona poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych, a sprawców przed konsekwencjami spowodowania wypadku. Ubezpieczenie OC ppm jest ubezpieczeniem obowiązkowym o wyjątkowym znaczeniu społecznym. Obecnie w Polsce zarejestrowanych jest ponad 30 mln pojazdów mechanicznych. W latach 2022-2025 rocznie miało miejsce około 21 tys. wypadków drogowych, w wyniku których każdego roku poniosło śmierć między 1 700 a 1 900 osób i rannych zostało ponad 24 tys. osób. Wzrasta liczba kolizji drogowych i w latach 2024-2025 jest to już ponad 390 tys. zdarzeń. Ponad 91 proc wypadków drogowych powodowanych jest przez kierujących pojazdami

mechanicznymi[1]. Łączna wartość odszkodowań w 2025 r. z ubezpieczenia OC ppm wyniosła blisko 12 mld zł[2].

Z punktu widzenia obowiązującego prawa – art. 33 ust. 2 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (dalej „Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej") wszystkie koszty muszą być adekwatnie alokowane do linii biznesowej która je generuje. **Przewidywana w Projekcie ustawy obligatoryjna opłata w wysokości 4,5% sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC ppm musi więc zostać uwzględniona w wysokości składki ubezpieczeniowej, opłacanej przez ubezpieczających (posiadaczy pojazdów mechanicznych). Oznaczałoby to nieuchronne podwyżki składki z tytułu umów OC ppm o ok. kilkadziesiąt złotych (wg szacunków PIU).** Zagadnienie to zostanie omówione szerzej w dalszej części pisma.

Opłata wprowadzana Projektem ustawy stanowi więc dodatkowy quasi podatek nakładany w sposób pośredni na kierowców. Zwracamy uwagę, że będzie to obciążenie powszechne, ponieważ prawie 80% gospodarstw domowych znajduje się w posiadaniu samochodu osobowego. Obciążenie to będzie dotyczyć wszystkich grup społecznych. W 2024 r. wśród 20% gospodarstw o najwyższym dochodzie 79,4% posiadało samochód osobowy, natomiast wśród 20% gospodarstw o najniższym poziomie niewiele mniej, bo 74,8%. Nowy podatek bardziej odczują natomiast mieszkańcy wsi, gdzie 86,3% gospodarstw domowych posiada samochód osobowy, niż miast, gdzie wskaźnik ten jest znacznie niższy, bo 69,4%.[3] Wynika to z wykluczenia komunikacyjnego terenów wiejskich i podmiejskich oraz dobrze rozwiniętego transportu publicznego w największych aglomeracjach.

W tym kontekście zwracamy uwagę na silną presję polityczną, której poddawany jest rynek ubezpieczeń, a która ma na celu obniżenie kosztów obowiązkowego ubezpieczenia OC ppm. W ostatnich dwóch latach Polska Izba Ubezpieczeń odpowiadała na liczne zapytania Ministerstwa Finansów związane z interpelacjami poselskimi dotyczącymi wysokości składek dla poszczególnych grup społecznych lub rozszerzenia możliwości czasowego wycofania pojazdu z ruchu.

Aspekt ekonomiczny w zakresie art. 1 pkt 1 Projektu ustawy

Ubezpieczenie OC ppm charakteryzuje się niską elastycznością cenową. W związku z tym, że zakres ochrony ustalony jest ustawowo, wielu ubezpieczających przy zawarciu umowy ubezpieczenia szuka najtańszej oferty i zmienia ubezpieczyciela w przypadku możliwości zapłaty niższej składki.

Jednocześnie systematycznie rośnie wartość wypłacanych odszkodowań, na co niewątpliwy wpływ ma coraz nowszy park samochodowy, wyższe koszty napraw i części zamiennych oraz postęp technologiczny. Według danych Izby za trzeci kwartał 2025 r. średnia szkoda z OC ppm wzrosła aż o 14,0% w ciągu roku i utrzymała zdecydowanie wyższą dynamikę niż zmiana cen stawek OC ppm.

[1] Raport Komendy Głównej Policji „Wypadki drogowe w Polsce w 2024 r." oraz „Stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce – Podsumowanie 2025 roku"; https://policja.pl/pol/aktualnosci/273434,Stan-bezpieczenstwa-w-ruchu-drogowym-w-Polsce-podsumowanie-2025-roku.html

[2] Komunikat UFG z 2 marca 2026 r.;
https://www.ufg.pl/infoportal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page220.jspx?home=t&_afrLoop=7598951774812144&infid=502&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=15watsad2r_109

[3] Raport GUS z 29 maja 2025 r. „Sytuacja gospodarstw domowych w 2024 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych

Podobnie w przypadku szkód na osobie – rosną kwoty wypłacanych i zasądzanych odszkodowań z tytułu kosztów leczenia, rehabilitacji, rent oraz zadośćuczynień.

Zakłady ubezpieczeń muszą w związku z tym balansować pomiędzy tymi dwoma przeciwstawnymi trendami, aby utrzymać rentowność tej linii biznesu na poziomie wymaganym przepisami prawa. Odnosząc się do tez dotyczących rekordowych zysków osiąganych przez zakłady ubezpieczeń w 2024 r., przedstawionych przez projektodawców w Deklarowanych Skutkach Regulacji, zwracamy uwagę, że dotyczyły one łącznie ubezpieczeń majątkowych i ubezpieczeń na życie. Natomiast wynik techniczny ubezpieczeń komunikacyjnych w skali całego rynku wyniósł w 2025 r. zaledwie 71 mln zł[4].

Przewidywana w Projekcie ustawy obligatoryjna opłata w wysokości 4,5% sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC ppm spowoduje, że rentowność tej linii ubezpieczeń byłaby trwale zagrożona. Przy uwzględnieniu tej opłaty wynik techniczny ubezpieczeń OC ppm w skali całego rynku wyniósłby minus 777 mln zł[5]. Zakłady ubezpieczeń musiałyby każdego roku zebrać dodatkowo około 800 mln zł składki, aby wrócić do pierwotnego poziomu rentowności, co przy wyżej wspomnianej wrażliwości kierowców na cenę obowiązkowego ubezpieczenia OC ppm, mogłoby wywołać powszechne społeczne niezadowolenie.

Biorąc powyższe pod uwagę, zakłady ubezpieczeń prowadząc odpowiedzialną politykę cenową, zgodną z przepisami prawnymi dotyczącymi ustalania minimalnych wymogów kapitałowych i prowadzenia gospodarki finansowej oraz zaleceniami organu nadzoru, będą zmuszone uwzględnić w składce opłaty w wysokości 4,5% sumy wpływów uzyskanych z tytułu ubezpieczenia OC ppm przy ustalaniu stawek taryfowych. Decyzje o wysokości składek podejmie oczywiści każdy zakład ubezpieczeń odrębnie. Należy się jednak spodziewać, iż projektowana zmiana skutkowałaby wzrostem kosztów ubezpieczenia o wyższy procent niż wysokość nowej, obowiązkowej opłaty, w praktyce o kilkadziesiąt zł. Wynika to z tego, że przy obliczaniu wyniku technicznego uwzględnia się składkę zarobioną przez zakład, a nie składkę przypisaną. Zakład po zawarciu umowy ubezpieczenia rozlicza składkę przypisaną jako przychód, a dopiero w trakcie trwania ochrony ubezpieczeniowej część składki w proporcji odpowiadającej upływowi okresu ubezpieczenia księgowana jest jako składka zarobiona. Zobowiązania zakładu ubezpieczeń (w tym koszty techniczne, w ciężar których ta opłata będzie księgowana) zaliczane są natomiast do kosztów zgodnie z datą ich zaistnienia.

W tym kontekście rola Komisji Nadzoru Finansowego będzie wręcz odwrotna od tego jak widzą ją autorzy projektu ustawy. Komisja Nadzoru Finansowego w piśmie z 28 września 2015 r. (sygn. DNU/606/6/2/1/AW/2015) oraz stanowisku wydanym 6 maja 2019 r. dotyczącym adekwatności składki w ubezpieczeniach komunikacyjnych, zobowiązała zakłady do monitorowania, weryfikowania i podejmowania działań przyczyniających się do prawidłowego ustalania składki ubezpieczeniowej, to jest jej adekwatności w stosunku do zobowiązań z umów ubezpieczenia oraz kosztów wykonywanej działalności ubezpieczeniowej zgodnie z wymogami wcześniej przywołanego art. 33 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Zakłady ubezpieczeń podlegają cyklicznej kontroli pod kątem wypełniania wyżej wymienionych zaleceń i w razie stwierdzenia nieprawidłowości Komisja Nadzoru Finansowego stosuje wobec zakładów działania nadzorcze.

[4] Wartość ustalona na podstawie raportów zakładów do bazy danych PIU
[5] Szacunki PIU na podstawie raportów zakładów do bazy danych PIU

Aspekt konstytucyjny w zakresie art. 1 pkt 1 Projektu ustawy

Stwierdzić należy, iż proponowane przepisy Projektu ustawy są niezgodne z Konstytucją RP, naruszają jednocześnie przepisy Ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Wskazać należy, iż zgodnie z wydaną na zlecenie Polskiej Izby Ubezpieczeń opinią prof. dr hab. Marka Chmaja, „Projektodawca nie uzasadnił należycie rozwiązania polegającego na nałożeniu na zakłady ubezpieczeń obowiązku przekazywania części wpływów na wskazane w Projekcie ustawy cele. Projektodawca nie wyjaśnił ani wyboru podmiotów, które chce obciążyć podatkiem, ani wyboru beneficjentów daniny, ani mechanizmu stojącego za wyborem stawki 4,5%. Nie zdefiniowano problemów, które ma rozwiązywać regulacja ani celów, które ma osiągać. Stanowi ona arbitralną i nieproporcjonalną ingerencję w sferę praw majątkowych oraz swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady ubezpieczeń (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP)."[6] Ponadto projektowany przepis, stanowiący o tym, że opłaty na Państwową Straż Pożarną, Ochotniczą Straż Pożarną oraz policję stanowią koszt własny działalności zakładu ubezpieczeń, który nie podlega wyodrębnieniu jako odrębny składnik składki ubezpieczeniowej przekazywanej na ubezpieczającego utrudnia właściwe wykonywanie przepisów prawa poprzez wprowadzanie niejasnych i niejednoznacznych pojęć. Powstają w tym przypadku wątpliwości, co oznacza „koszt własny zakładu" oraz na czym miałoby polegać jego „niewyodrębnienie jako odrębny składnik składki ubezpieczeniowej" Projektowany przepis poprzez nakładanie na zakłady ubezpieczeń niejasnych obowiązków utrudnia właściwe wykonywanie działalności ubezpieczeniowej, w tym w zakresie realizacji dyspozycji art. art. 33 ust. 2 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Taki sposób stanowienia prawa jest sprzeczny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Brak przedstawienia szczególnych wartości, które uzasadniałyby ustanowienie nowego, selektywnego podatku o charakterze celowym pozostaje jednocześnie „w kolizji z zasadą sprawiedliwości i powszechności opodatkowania (art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP) oraz zasadą jedności materialnej budżetu (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP)."[7]

Jednocześnie, art. 5 Projektu ustawy stanowi o tym, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wprowadzenie projektowanych przepisów powodowałoby istotne skutki ekonomiczne – poza wysokimi zobowiązaniami finansowymi zakładów ubezpieczeń, również zmiany systemowe w zakresie prowadzonej działalności zakładów ubezpieczeń, w tym sposobu taryfikacji i inwestowania. Zakłady ubezpieczeń ustalając swoją politykę lokacyjną biorą pod uwagę możliwą ekspozycję na szkody oraz zobowiązania, do których dostosowują odpowiednie terminy zapadalności aktywów, a wprowadzenie zmian w toku roku podatkowego, z uwzględnieniem tak krótkiego vacatio legis może skutkować ryzykiem naruszenia płynności zakładów ubezpieczeń. Dlatego też poza naruszeniem zasady zachowania odpowiedniej vacatio legis, wskazać należy na naruszenie zakazu „wprowadzania zmian w toku roku podatkowego", jak również zasady „ochrony interesów w toku i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 w zw. z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP). Z uwagi na niejednoznaczność regulacji, istnieje ryzyko, że narusza ona zasadę *lex retro non agit*"[8], czyli nie działania prawa wstecz.

---

[6] R.pr. prof. dr hab. Marek Chmaj: Opinia Prawna w przedmiocie: oceny projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej, Warszawa 26.02.2026, str. 19

[7] R.pr. prof. dr hab. Marek Chmaj, ibidem, str. 3 i str. 20

[8] R.pr. prof. dr hab. Marek Chmaj, ibidem str. 20

Aspekt społeczny w zakresie art. 1 pkt 2 Projektu ustawy

Negatywnie oceniamy projektowany przepis art. 1 pkt 2 Projektu ustawy, obniżający opłaty za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy OC ppm. Projektodawca nie ocenił, jaki byłby potencjalny wpływ rozszczelnienia systemu OC ppm na wzrost liczby nieubezpieczonych pojazdów poruszających po polskich drogach i jak przełożyłoby się to na zwiększenie liczby kierowców i ich rodzin zobowiązanych do pokrycia kosztów wypadków z własnej kieszeni.

Obowiązek zawierania ubezpieczeń OC ppm oraz system gwarancyjny, który zdecydowanie ogranicza liczbę przypadków, w których osoby poszkodowane lub ich bliscy pozbawieni byliby prawa do odszkodowania lub zadośćuczynienia, a sprawcy szkód oraz ich rodziny byliby obciążeni zobowiązaniami nie do udźwignięcia, objęte są istniejącymi rozwiązaniami prawnymi na szczeblu krajowym i europejskim. Wiele wypadków drogowych lub kolizji skutkuje wysokimi roszczeniami osób poszkodowanych. Są to kwoty przekraczające możliwości finansowe większości gospodarstw domowych. Z drugiej strony osoby poszkodowane i ich bliscy borykają się z wysokimi kosztami leczenia, rehabilitacji, utratą dochodów oraz cierpieniem spowodowanym utratą zdrowia i perspektyw życiowych. Odszkodowania wypłacane przez zakład ubezpieczeń stabilizują sytuację ekonomiczną obydwu stron.

Zwracamy uwagę, że brak ubezpieczenia i wypłata odszkodowania lub zadośćuczynienia osobom poszkodowanym, lub osobom bliskim przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej „UFG") nie oznacza zwolnienia z odpowiedzialności cywilnej kierowcy za skutki wypadku komunikacyjnego, który spowodował, oraz obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Wręcz przeciwnie, posiadacz pojazdu, który nie spełnił obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązany jest wnieść opłatę za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy OC ppm oraz zawrzeć tę umowę ubezpieczenia. Dodatkowo, jeżeli UFG wypłacił odszkodowanie, kierowany jest w jego kierunku regres ubezpieczeniowy, czyli ostatecznie to nieubezpieczony sprawca obowiązany jest zadośćuczynić lub naprawić szkodę osobie poszkodowanej lub jej bliskim. Dla zobrazowania powagi problemu informujemy, że rekordowy regres wobec nieubezpieczonego sprawcy w 2024 r. wyniósł 4,7 mln zł[9].

Aspekt ekonomiczny w zakresie art. 1 pkt 2 Projektu ustawy

O tym, że istnieje liczna grupa kierowców, którzy lekceważą, mimo wysokich kar obowiązek zawarcia umowy OC ppm, świadczą dane UFG. Z publikowanych przez tę instytucję raportów wynika, że liczba wezwań za brak polisy OC ppm wyniosła 351 tys. (wzrost w porównaniu do 2021 o ponad 38%). Jest to więcej niż liczba mieszkańców większości miast wojewódzkich, w tym Lublina i Bydgoszczy. Średnia wartość dochodzonego regresu jest o 100 proc. wyższa niż średnia wartość odszkodowania wypłacana przez zakłady w ubezpieczeniach komunikacyjnych. W roku 2024 wyniosła 22,4 tys. zł (wzrost o 27% w porównaniu do roku 2021). Dane te świadczą o tym, że do UFG zgłaszane są poważne szkody. Wielu poszkodowanych w wyniku stłuczek może w ogóle rezygnować z dochodzenia swoich roszczeń. Łączna wartość dochodzonych przez UFG regresów w 2024 r. wyniosła natomiast 382 mln zł (wzrost o prawie 23% w porównaniu do roku 2021).[10] Mamy więc do czynienia z wyraźnym trendem rosnącym zarówno jeśli chodzi o liczbę nieubezpieczonych kierowców jak i łącznej kwoty odszkodowań wypłaconych przez UFG z tytułu szkód spowodowanych przez nieubezpieczonych kierowców. W ocenie Polskiej Izby

[9] Raport UFG za 2024 r.

[10] Dane publikowane w raportach UFG w latach 2021 - 2024

Ubezpieczeń projektowane przepisy obniżające kary za nieposiadanie ubezpieczenia OC ppm mogą przyczynić się do dalszego nasilenia tego zjawiska.

Aspekt konstytucyjny w zakresie art. 1 pkt 2 Projektu ustawy

Nadmienić należy, iż wprowadzenie niejednoznacznych zasad ponownego skorzystania z możliwości obniżenia opłat oraz brak określenia podmiotu, na którym spoczywa obowiązek ustalenia istnienia przesłanek skorzystania z obniżenia opłaty „sprzeczne są z zasadami prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP)"[11]. Na marginesie, kwestia naruszenia zasady zachowania odpowiedniej vacatio legis, jak również zasady ochrony interesów w toku i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 w zw. z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP) winna być również w szczególności przedmiotem rozważań z punktu widzenia działalności UFG.

Konkluzja

Reasumując, przepisy znajdujące się w Projekcie ustawy należy uznać za niezgodne z Konstytucją RP i szkodliwe społecznie. Z jednej strony mogą one doprowadzić do wzrostu cen ubezpieczenia OC ppm, co będzie dotkliwe w szczególności dla rodzin o niskich dochodach i mieszkańców terenów wiejskich. Z drugiej strony przewidują one rozszczelnienie obowiązku zawarcia umowy OC ppm poprzez wprowadzenie ulg w opłatach za brak spełniania obowiązku zawarcia OC ppm. Efektem tego może być wyższa liczba szkód wypłacanych przez UFG oraz regresów kierowanych do nieubezpieczonych kierowców. Realizacja takiego scenariusza może zaś prowadzić do dramatu wielu rodzin.

Mając na uwadze przedstawione powyżej argumenty, Izba zwraca się z uprzejmą prośbą o podjęcie działań mogących skłonić posłów do wstrzymania dalszych prac legislacyjnych nad Projektem ustawy.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Polskiej Izby Ubezpieczeń
Jan Grzegorz Prządzyński

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

[11] R.pr. prof. dr hab. Marek Chmaj, op.cit. str. 20