Do druku nr 2320-A

Rzecznik Finansowy

dr Michał Ziemiak
Rzecznik Finansowy

DUE.0212.2.2026
RF/217/2026

Warszawa, 22 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.35.30.2026
Data wpływu 26.06.26r.

Pan

Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Dotyczy: SPS-III.020.35.24.2026

RPW.18564/2026

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 3 czerwca 2026 r., otrzymane w dniu 5 czerwca 2026 r., o przedstawienie opinii do autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej (druk sejmowy nr 2320), Rzecznik Finansowy przedstawia następujące stanowisko.

Autopoprawka wprowadza zmiany o charakterze przede wszystkim doprecyzowującym, terminologicznym, redakcyjnym oraz częściowo systemowym. Obejmują one w szczególności zmianę podstawy naliczenia projektowanego odpisu, przebudowę mechanizmu obniżenia opłat za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, uzupełnienie projektu o zmiany w ustawach pragmatycznych dotyczących Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, skutkujące zmianą tytułu ustawy, a także wydłużenie vacatio legis. Jednocześnie autopoprawka nie zmienia podstawowego celu projektu ustawy. W

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

konsekwencji zmiany nią wprowadzone nie usuwają zasadniczych zastrzeżeń zgłoszonych przez Rzecznika Finansowego w opinii z dnia 3 marca 2026 r. (pismo znak: DUE.021.2.2026.PW), lecz jedynie częściowo modyfikują zakres niektórych uwag szczegółowych.

Rzecznik Finansowy podtrzymuje uzasadnione wątpliwości co do zgodności projektu ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, to jest z art. 217, art. 219 oraz art. 84 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22 i art. 2 Konstytucji. Aktualne pozostają przede wszystkim zastrzeżenia dotyczące wprowadzenia nowej daniny publicznej o charakterze celowym, nakładanej na wybraną grupę podmiotów prywatnych, z pominięciem budżetu państwa, w celu finansowania istotnych zadań państwa. Tego rodzaju rozwiązanie może prowadzić do arbitralnego i nieproporcjonalnego obciążenia sektora ubezpieczeniowego, a w konsekwencji przez posiadaczy pojazdów mechanicznych, przy jednoczesnym tworzeniu znaczącego strumienia środków poza ustawą budżetową i poza jej kontrolą parlamentarną. Wątpliwości te pozostają aktualne również po wniesieniu autopoprawki, ponieważ nie ingeruje ona w istotę projektowanej daniny publicznej ani w podstawowy model finansowania przyjęty przez projektodawcę. Dodatkowo autopoprawka, jej uzasadnienie oraz zmiany DSR nadal nie wyjaśniają, dlaczego finansowanie podstawowych zadań państwa miałoby wymagać ustanowienia dodatkowej daniny publicznej, ponoszonej ostatecznie przez posiadaczy pojazdów mechanicznych w ramach składek na obowiązkowe ubezpieczenie OC, ani dlaczego środki z budżetu państwa miałyby być niewystarczające do finansowania tych zadań.

Aktualne pozostają również wątpliwości co do zgodności projektowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej. Po wniesieniu autopoprawki zastrzeżenia odnoszące się do Dyrektywy 2009/138/WE (Solvency II) ulegają częściowemu przekształceniu w stosunku do stanowiska wyrażonego w pierwszej opinii Rzecznika Finansowego z dnia 3 marca 2026 r., przede wszystkim wobec rezygnacji z zakazu nieuwzględniania kosztu odpisu w składce oraz skreślenia szczególnej sankcji nadzorczej. Nie oznacza to jednak utraty aktualności uwag Rzecznika Finansowego co do wpływu projektowanego odpisu na adekwatność taryf, wynik techniczny linii OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, wypłacalność zakładów ubezpieczeń i stabilność sektora. Z perspektywy Solvency II problemem pozostaje bowiem nie tylko ewentualna ingerencja w sam sposób kalkulacji składki, lecz także ustanowienie stałego, zewnętrznego obciążenia kosztowego, które może oddziaływać na poziom składek, rentowność obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

ocenę sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń. W tym zakresie aktualne pozostają również uwagi przedstawione w toku prac przez UKNF i PIU, z których wynika, że koszt projektowanego odpisu musi wpływać na kalkulację składki oraz na sytuację finansową zakładów ubezpieczeń. Niezależnie od częściowej modyfikacji oceny w zakresie Solvency II, Rzecznik Finansowy podtrzymuje swoje dotychczasowe uwagi w zakresie potencjalnej niezgodności projektu z pozostałymi aktami i zasadami prawa Unii Europejskiej wskazanymi w opinii z dnia 3 marca 2026 r., w szczególności z Dyrektywą 2009/103/WE, a także z zasadą proporcjonalności z art. 5 TUE oraz ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług wynikającymi z art. 49 i 56 TFUE. Autopoprawka nie zawiera również analizy pozwalającej uznać, że wskazane wcześniej ryzyka niezgodności z prawem UE zostały wyeliminowane albo należycie zrównoważone.

Aktualne pozostają także uwagi natury systemowej dotyczące zwiększenia wysokości składki, spadku jakości likwidacji szkód komunikacyjnych, osłabienia funkcji prewencyjnej opłaty za brak OC, zwiększenia liczby pojazdów nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem, spadku przychodów Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz wywierania presji kosztowej na cały system gwarancyjny.

Wprowadzone przez autopoprawkę zmiany nie dają zatem podstaw do zasadniczej zmiany krytycznego stanowiska Rzecznika Finansowego wobec projektu.

I. Uwagi szczegółowe

1. Poprawki nr 1–3 nadające nowe brzmienie art. 30a ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych

Autopoprawka częściowo uwzględnia wcześniejsze uwagi do projektowanego art. 30a ust. 1–3, w szczególności przez odejście od archaicznego i niespójnego z aktualną siatką pojęciową rachunkowości ubezpieczeniowej pojęcia „sumy wpływów" na rzecz „części składki przypisanej brutto". Nie oznacza to jednak, że projektowany art. 30a ust. 1–3 w brzmieniu po autopoprawce został ukształtowany w sposób w pełni spójny i dostatecznie określony. W obrębie jednego przepisu projektodawca posługuje się bowiem trzema różnymi kategoriami pojęciowymi: w ust. 1 mówi o „części składki przypisanej brutto", w ust. 2 przechodzi na „kwoty, o których mowa w ust. 1", natomiast w ust. 3 odwołuje się już do „opłat, o których mowa w ust. 1", mimo że ust. 1 nie posługuje się pojęciem opłaty. Taka redakcja wewnątrz jednej jednostki redakcyjnej prowadzi do niespójności siatki pojęciowej i osłabia przejrzystość regulacji.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa
sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15
Tel. 22 333 73 23

Zastrzeżenia budzi również projektowany ust. 2. Autopoprawka usuwa wprawdzie najpoważniejszą wadę redakcyjną projektu pierwotnego, ponieważ odchodzi od formuły sugerującej obowiązek ponownej wpłaty całości należności w drugim terminie, jednak nadal posługuje się zwrotem „co najmniej 50% kwoty należnej za dany rok kalendarzowy", który w przepisie nakładającym obowiązek finansowy nie zapewnia płatnikowi dostatecznej precyzji co do zakresu zobowiązania. W prawie danin publicznych kwoty i terminy powinny być sztywne i policzalne, tak aby podmiot obowiązany wiedział dokładnie, ile i kiedy ma zapłacić. Projektowane rozwiązanie nie usuwa istotnych uwag UKNF w zakresie niespójności terminów wpłat z terminami sprawozdawczości finansowej i nadzorczej zakładów ubezpieczeń. Ta niespójność oznaczać będzie dodatkowe obciążenie zakładów ubezpieczeń, w tym wzrost obciążeń organizacyjnych i administracyjnych związanych z koniecznością dostosowania systemów IT, sporządzania odrębnych wyliczeń i dodatkowych podsumowań danych przed zakończeniem standardowego cyklu sprawozdawczego.

Zastrzeżenia budzi także sposób skonstruowania odesłań w art. 30a ust. 1 pkt 1 i 2. Projekt odwołuje się bowiem do przepisów określających przeznaczenie środków funduszu, a nie do przepisów identyfikujących sam fundusz. Osłabia to poprawność legislacyjną tych jednostek redakcyjnych i wymaga doprecyzowania.

Najdalej idące wątpliwości wywołuje jednak ust. 3, zgodnie z którym zakład ubezpieczeń informuje organ nadzoru o sposobie uwzględnienia tych wielkości w kalkulacji składki w terminie i trybie określonym przez ten organ. Przepis ten pozostaje niedookreślony, ponieważ nie precyzuje dostatecznie ani zakresu wymaganej informacji, ani minimalnej treści obowiązku ustawowego, ani tego, jaki konkretnie sposób uwzględnienia tych wielkości w kalkulacji składki ma podlegać ocenie organu nadzoru oraz według jakiego miernika prawnego i ekonomicznego obowiązek ten miałby być weryfikowany. Wątpliwości te nabierają szczególnej wagi z uwagi na to, że projektowany art. 30a ust. 3 ustanawia ustawowy obowiązek wobec organu nadzoru, którego niewykonanie może skutkować zastosowaniem środków nadzorczych przewidzianych w ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. W takim przypadku co najmniej istotne elementy tego obowiązku powinny zostać określone w ustawie w sposób dostatecznie precyzyjny, tak aby adresat normy mógł odczytać z jej treści zasadniczy zakres wymaganego zachowania oraz przewidzieć granice ingerencji organu nadzoru. Tymczasem projekt pozostawia organowi nadzoru nie tylko doprecyzowanie terminu i trybu wykonania obowiązku, ale przy obecnym brzmieniu przepisu może również prowadzić do niepewności co do samego zakresu wymaganych informacji i

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

kryteriów ich oceny. Taka konstrukcja stwarza ryzyko niejednolitego lub nadmiernie uznaniowego określania w praktyce zakresu obowiązku przez organ nadzoru, a tym samym osłabia przewidywalność sytuacji prawnej adresata normy. Może to budzić zastrzeżenia z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, w tym zasady poprawnej legislacji i dostatecznej określoności przepisów prawa, a także art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ dotyczy obowiązku nakładanego na przedsiębiorców prowadzących działalność regulowaną, bez dostatecznego ustawowego doprecyzowania jego istotnych elementów.

2. Poprawka nr 5 nadająca nowe brzmienie art. 88 ust. 4a–4d ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych

Autopoprawka nadaje nowe brzmienie projektowanym art. 88 ust. 4a–4d ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, przewidując obniżenie opłaty o 50% w przypadku braku wcześniejszego wymagalnego obowiązku uiszczenia opłaty w dziesięcioletnim okresie poprzedzającym wystawienie wezwania oraz obniżenie o 30% w razie jednokrotnego powstania takiego obowiązku w tym okresie, przy czym obniżenie to ma charakter jednorazowy. Jednocześnie projektowany ust. 4d stanowi, że obniżenie przysługuje w przypadku uiszczenia kwoty wskazanej w wezwaniu w terminie w nim określonym, a autopoprawka rozszerza art. 88 ust. 5 przez objęcie regułą zaokrąglenia także projektowanych ust. 4a–4d. Zmiana ta częściowo odchodzi od najbardziej wadliwego elementu projektu pierwotnego, który zakładał uprzednią zapłatę pełnej opłaty i późniejszy zwrot części należności, jednak nie usuwa podstawowych problemów konstrukcyjnych nowego mechanizmu ulg.

Zastrzeżenia budzi sposób skonstruowania odesłań w projektowanych art. 88 ust. 4a i 4b. Przepisy te odwołują się do opłaty, o której mowa w ust. 1, w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, podczas gdy ust. 1 ustanawia jedynie sam materialny obowiązek wniesienia opłaty, natomiast jej wysokość wynika dopiero z ust. 2, a w odniesieniu do OC posiadaczy pojazdów mechanicznych podlega dalszej gradacji na podstawie ust. 3. Oznacza to, że zastosowane odesłanie nie wskazuje w sposób dostatecznie precyzyjny, czy obniżeniu podlega opłata ustalona zgodnie z ust. 2 pkt 1, opłata po gradacji z ust. 3, czy także opłata ustalana na podstawie ust. 4. Dodatkową niejasność usuwa jedynie częściowo zmiana art. 88 ust. 5, która rozszerza regułę zaokrąglenia na ust. 4a–4d, nie rozstrzyga jednak podstawowego problemu, tj. do jakiej dokładnie postaci opłaty odnoszą się projektowane obniżenia. W konsekwencji projektowana regulacja nie domyka w sposób prawidłowy

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

konstrukcji odesłań wewnętrznych i z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej wymaga doprecyzowania.

Wątpliwości wywołuje również zastosowane w art. 88 ust. 4a i 4b kryterium „powstania wymagalnego obowiązku uiszczenia opłaty". Konstrukcja ta nie jest w pełni zgodna z logiką samej ustawy, ponieważ art. 88 ust. 1 odnosi się do niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, natomiast art. 90 przewiduje kolejno wezwanie do zapłaty albo do przedstawienia dokumentów, a dopiero art. 90 ust. 4 stanowi, że opłata staje się wymagalna następnego dnia po upływie terminu wskazanego w wezwaniu. Oznacza to, że projekt miesza ze sobą płaszczyznę materialnego naruszenia obowiązku ubezpieczeniowego z późniejszym etapem wymagalności samej opłaty. W efekcie nie jest dostatecznie jasne, czy dla potrzeb art. 88 ust. 4a i 4b relewantne ma być samo wcześniejsze naruszenie obowiązku ubezpieczenia, wystawienie wezwania przez UFG, czy dopiero stan wymagalności opłaty po bezskutecznym upływie terminu z art. 90 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Takie ujęcie osłabia przejrzystość regulacji i może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych.

Kolejny problem dotyczy relacji projektowanych art. 88 ust. 4a–4d do art. 90 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, który reguluje treść wezwania kierowanego przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Projekt nie przesądza wprost, czy wezwanie ma obejmować już opłatę ustaloną z uwzględnieniem obniżenia, czy też prawo do obniżenia ma być ustalane na dalszym etapie. Nie jest również dostatecznie jasne, jakie skutki normatywne wywołuje brak terminowej zapłaty kwoty wskazanej w wezwaniu, w szczególności czy prowadzi on do wymagalności opłaty w pełnej wysokości na zasadach ogólnych, czy też wymaga dodatkowego doprecyzowania w samym wezwaniu albo w dalszym akcie Funduszu. W konsekwencji projektowana regulacja nie określa w sposób dostatecznie jednoznaczny mechanizmu stosowania ulgi oraz skutków braku zapłaty w terminie. W rezultacie mechanizm ulg pozostaje niedostatecznie spójny z konstrukcją wezwania i wymagalności opłaty przewidzianą w art. 90 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Zastrzeżenia budzi także projektowany art. 88 ust. 4d z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Projekt uzależnia bowiem skorzystanie z obniżenia nie tylko od wcześniejszej historii naruszeń, ale również od terminowego uiszczenia kwoty wskazanej w wezwaniu. Prowadzi to do sytuacji, w której podmioty znajdujące się w porównywalnym położeniu z punktu widzenia samego niespełnionego obowiązku zawarcia

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

ubezpieczenia mogą zostać potraktowane odmiennie ze względu na możliwość natychmiastowego spełnienia świadczenia pieniężnego. Tym samym projektowane rozwiązanie może premiować nie tyle sam incydentalny charakter uchybienia obowiązkowi ubezpieczenia lub wcześniejsze przestrzeganie obowiązku ubezpieczeniowego, ile zdolność do niezwłocznego poniesienia ciężaru finansowego. Takie kryterium różnicowania budzi wątpliwości co do jego relewantności i proporcjonalności, a zarazem osłabia aksjologiczną spójność równego traktowania podmiotów podlegających temu samemu obowiązkowi ustawowemu.

Niezależnie od powyższego aktualne pozostają również wcześniejsze zastrzeżenia Rzecznika Finansowego dotyczące relacji nowych ulg do art. 94 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych oraz skutków systemowych projektowanej zmiany. Projekt nadal nie rozstrzyga wprost, czy obniżenie z art. 88 ust. 4a–4d współistnieje z możliwością umorzenia opłaty w całości lub części albo udzielenia ulgi w jej spłacie na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Jednocześnie brak jest nadal pogłębionych analiz projektodawcy o wpływie proponowanych ulg na funkcję prewencyjną opłaty, poziom wykonywania obowiązku ubezpieczeniowego oraz przychody Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

Reasumując, poprawka nr 5 nie usuwa zasadniczych wad projektowanego mechanizmu ulg w opłacie za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i nadal wymaga zasadniczego doprecyzowania oraz ponownego przeanalizowania w toku dalszych prac legislacyjnych.

3. Poprawki nr 6 i 7 – zmiany w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej oraz w ustawie o ochronie przeciwpożarowej

Autopoprawka częściowo realizuje wcześniejsze uwagi Rzecznika Finansowego przez uzupełnienie projektu o zmiany w ustawie o Policji oraz ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, które pozwalają zakwalifikować nowe wpływy z art. 30a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych jako przychody funduszy centralnych właściwych państwowych funduszy celowych. Dodatkowa nowelizacja ustaw pragmatycznych jest co do kierunku potrzebna, ponieważ bez niej nowe środki nie byłyby objęte wyraźną podstawą przychodową po stronie Funduszu Wsparcia Policji oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Nie usuwa to jednak potrzeby wskazania dalszych uchybień legislacyjnych obecnych również w aktualnym brzmieniu projektu, nadanym autopoprawką.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

W opinii Rzecznika Finansowego projekt nadal nie osiąga pełnej spójności systemowej i pojęciowej. Szczególne zastrzeżenia budzi sposób ukształtowania zmian w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Projekt pozostawia bowiem obok siebie dwa odmienne modele ujmowania środków przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń: art. 38 ust. 1 nadal operuje pojęciem „sumy wpływów", podczas gdy projektowany art. 38a ust. 1 posługuje się pojęciem „części składki". Powoduje to niespójność siatki pojęć w obrębie tej samej ustawy. Jednocześnie projekt nie dokonuje pełnego dostosowania przepisów następczych do dodawanego art. 38a, ponieważ art. 39 ust. 1 nadal odnosi się wyłącznie do środków przekazanych na podstawie art. 38. W konsekwencji nowy strumień środków z art. 38a nie zostaje w sposób prawidłowy i pełny włączony do istniejącej konstrukcji ustawy. Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej wątpliwości budzi również samo przyjęcie odrębnego art. 38a zamiast spójnego uporządkowania art. 38 i art. 39, co prowadzi do utrzymywania równolegle dwóch odmiennych modeli regulacji środków pochodzących od zakładów ubezpieczeń na cele ochrony przeciwpożarowej.

W konsekwencji należy uznać, że poprawki dotyczące dodatkowej nowelizacji ustaw pragmatycznych częściowo usuwają wcześniejsze braki, ale nie domykają w sposób prawidłowy wszystkich relacji systemowych i wymagają dalszego dopracowania legislacyjnego.

W związku z projektowanymi zmianami w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawie o ochronie przeciwpożarowej, powiązanymi z dodawanym art. 30a ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, aktualne pozostają dotychczasowe uwagi Rzecznika Finansowego dotyczące braku dodatkowych mechanizmów zabezpieczających. Rzecznik wskazywał, że projekt ustawy nie określa zasad dokonywania wpłat na fundusze celowe i cele ustawowe w sytuacji, gdy środki te nie mogą zostać wydatkowane z uwagi na nadpłynność tych funduszy. Wątpliwości budzi rozwiązanie, w którym ubezpieczyciele, a w praktyce posiadacze pojazdów mechanicznych, byliby zobowiązani do dokonywania wpłat niezależnie od tego, czy środki te są rzeczywiście potrzebne oraz czy mogą zostać racjonalnie wykorzystane. Autopoprawka nie usuwa tej wady, ponieważ nadal nie przewiduje rozwiązań pozwalających uwzględnić sytuację, w której środki przekazywane na fundusze celowe i cele ustawowe nie mogą zostać racjonalnie wykorzystane z uwagi na nadpłynność tych funduszy. Również po wniesieniu autopoprawki projekt nie przewiduje mechanizmów pozwalających na zmniejszenie wysokości wpłat w razie pogorszenia się sytuacji finansowej zakładu ubezpieczeń. Oznacza to, że obowiązek daninowy oraz jego wysokość pozostają oderwane od

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

rzeczywistej kondycji finansowej zakładu ubezpieczeń. Taki sposób ukształtowania regulacji może budzić zastrzeżenia przede wszystkim z punktu widzenia zgodności z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ prowadzi do nadmiernie sztywnej i potencjalnie nieproporcjonalnej ingerencji w sferę praw majątkowych zakładów ubezpieczeń. Dodatkowo może on budzić wątpliwości także na tle art. 2 Konstytucji, w tym zasady poprawnej legislacji i racjonalności ustawodawcy.

4. Poprawki nr 8 i 9 – przepisy przejściowe i vacatio legis

Autopoprawka częściowo poprawia projekt w zakresie przepisów przejściowych i vacatio legis. W opinii Rzecznika Finansowego nie oznacza to, że autopoprawka w tym obszarze jest wolna od zastrzeżeń.

Zmiana art. 4 projektu ustawy częściowo odpowiada na wcześniejszą uwagę dotyczącą tego przepisu, ponieważ zastępuje pierwotne rozwiązanie nową formułą przejściową opartą na dacie wystawienia wezwania, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1. Nie usuwa to jednak wszystkich zastrzeżeń co do konstrukcji przepisu przejściowego. Nadal bowiem o zastosowaniu nowych albo dotychczasowych regulacji nie rozstrzyga moment samego naruszenia obowiązku ubezpieczeniowego, lecz chwila wystawienia wezwania przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Oznacza to, że tożsame przypadki niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, zaistniałe przed wejściem w życie ustawy, mogą zostać ocenione według odmiennych zasad wyłącznie z uwagi na moment działania organu. Taka konstrukcja budzi w pierwszej kolejności zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, a dodatkowo może być oceniana krytycznie z perspektywy wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ uzależnia sytuację adresata normy nie od chwili zaistnienia zdarzenia relewantnego prawnie, lecz od późniejszego działania organu.

W zakresie art. 3 i art. 5 autopoprawka usuwa wcześniejsze błędne odesłanie w art. 3, nadaje temu przepisowi nowe brzmienie, a także przesuwa wejście w życie ustawy na dzień 1 stycznia 2027 r. Zmiany te częściowo wychodzą naprzeciw wcześniejszym zastrzeżeniom dotyczącym nieprecyzyjności przepisu przejściowego oraz zbyt krótkiego okresu dostosowawczego, które były podnoszone zarówno przez Rzecznika Finansowego, jak i przez PIU, UKNF oraz UFG. Rzecznik Finansowy wskazywał wcześniej, że pierwotny art. 3 był nieprecyzyjny temporalnie, mógł być też odczytywany jako obejmujący wpływy z umów sprzed wejścia w życie ustawy oraz zawierał błędne odesłanie.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa
sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15
Tel. 22 333 73 23

Nie oznacza to jednak, że nowe brzmienie art. 3 i art. 5 projektu ustawy usuwa wszystkie wcześniejsze wątpliwości. Projektowany art. 3 stanowi obecnie, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy przekazanie części składki przypisanej brutto z tytułu umów obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych następuje do 31 grudnia 2027 r., podczas gdy art. 30a ust. 2 jako przepis materialny przewiduje co do zasady przekazanie co najmniej 50% kwoty należnej za dany rok kalendarzowy do 31 stycznia roku następnego, a pozostałej części do 31 marca roku następnego. Oznacza to, że art. 3 ustanawia dla pierwszego roku obowiązywania ustawy rozwiązanie szczególne wobec modelu ogólnego z art. 30a ust. 2.

Aktualne pozostaje zatem zastrzeżenie, sformułowane przy uwagach do art. 30a ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, że model przekazywania środków określony w tym przepisie nie jest powiązany z terminami sprawozdawczości finansowej i nadzorczej zakładów ubezpieczeń, a zatem może wymagać sporządzania dodatkowych podsumowań danych i dodatkowych kosztów administracyjnych zakładów ubezpieczeń. Nowy art. 3 nie usuwa tego problemu na poziomie modelu ogólnego, lecz ustanawia jedynie regulację szczególną dla pierwszego roku obowiązywania ustawy.

Dodatkowe zastrzeżenia budzi przy tym sama racjonalność rozwiązania przyjętego w art. 3. Uzasadnienie autopoprawki nie wyjaśnia dostatecznie, dlaczego dla pierwszego roku obowiązywania ustawy odstąpiono od modelu ogólnego z art. 30a ust. 2 i przyjęto termin 31 grudnia 2027 r. Skoro bowiem przepis materialny przewiduje co do zasady przekazanie pierwszej części należnej kwoty do 31 stycznia roku następnego, to w relacji do ogólnej reguły rozwiązanie z art. 3 przyspiesza pierwszy transfer środków zasadniczo jedynie o około jeden miesiąc, bez należytego wyjaśnienia celu takiego odstępstwa. Uzasadnienie nie zawiera przy tym żadnego wyjaśnienia, czy oceniono organizacyjne i sprawozdawcze skutki tego rozwiązania po stronie zakładów ubezpieczeń, mimo że wskazywano wcześniej na brak powiązania terminów z art. 30a ust. 2 z rytmem sprawozdawczości finansowej i nadzorczej oraz na ryzyko konieczności sporządzania dodatkowych podsumowań danych. W tym zakresie można więc zasadnie twierdzić, że choć autopoprawka częściowo łagodzi wcześniejsze zarzuty natury przejściowej, to nie wyjaśnia przekonująco potrzeby i racjonalności nowego terminu z art. 3.

Niezależnie od powyższego art. 3 budzi wątpliwości o charakterze redakcyjnym. Przepis posługuje się pojęciem „części składki przypisanej brutto", które odpowiada terminologii art.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

30a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, natomiast odsyła do art. 30a ust. 2 tej ustawy, odnoszącego się już do „kwot" i terminów ich przekazania. Oznacza to, że autopoprawka poprawia wcześniejsze odestanie w sensie formalnym, ale nie usuwa całkowicie różnicy między siatką pojęciową ust. 1 i ust. 2.

W konsekwencji poprawki nr 8 i 9 tylko częściowo odpowiadają na wcześniejsze zastrzeżenia dotyczące vacatio legis i pierwszego okresu stosowania ustawy, ale nie usuwają wszystkich wątpliwości dotyczących racjonalności nowego terminu z art. 3, jego relacji do art. 30a ust. 2 oraz wpływu tego rozwiązania na organizację rozliczeń po stronie zakładów ubezpieczeń.

II. Konkluzja

Mając na uwadze przedstawione wyżej argumenty, Rzecznik Finansowy, pomimo odnotowania części zmian o charakterze doprecyzowującym, terminologicznym i redakcyjnym wprowadzonych autopoprawką, nadal negatywnie opiniuje projekt ustawy. Zakres zmian objętych autopoprawką nie jest bowiem wystarczający do usunięcia zasadniczych wątpliwości konstytucyjnych, unijnych i systemowych, jakie projekt wywołuje zarówno w odniesieniu do projektowanego odpisu od składki obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, jak i do proponowanego modelu obniżenia opłat za brak tego ubezpieczenia. Autopoprawka nie niweluje w szczególności ryzyk związanych z wpływem projektowanych rozwiązań na adekwatność taryf, wynik techniczny i stabilność sektora ubezpieczeń, nie usuwa zagrożeń dla funkcji prewencyjnej opłaty za brak OC ani nie eliminuje obaw dotyczących wzrostu liczby pojazdów nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem oraz możliwego osłabienia stabilności systemu gwarancyjnego. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika Finansowego, projekt w obecnym kształcie nie stwarza wystarczających podstaw do włączenia go do obowiązującego porządku prawnego.

Z wyrazami szacunku
Rzecznik Finansowy

Michał Piotr Ziemiak
Elektronicznie podpisany przez Michał Piotr Ziemiak
Data: 2026.06.22 13:08:40 +02'00'

/podpisano elektronicznie/
dr Michał Ziemiak

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

Informacje z nagłówka i stopki pisma

logo Rzecznika Finansowego, dr Michał Ziemiak Rzecznik Finansowy, Nowogrodzka 47A, 00-695 Warszawa, link do strony internetowej: www.rf.gov.pl, adres mailowy: sekretariat@rf.gov.pl, adres do eDoręczeń: AE:PL-82898-28814-BHBGA-15, telefon: 22 333 73 23.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23