Do druku nr 2320-A

UBEZPIECZENIOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

Warszawa, 26 czerwca 2026 r.

L.dz. 77W/2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.35.32.2026
Data wpływu 29.06.2026

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej (druk nr 2320-A)

Szanowny Panie Marszałku,

w opinii Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego („**Fundusz**") autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej (druk nr 2320-A) („**Projekt**"), przedłożonego przez grupę Posłów Klubu Parlamentarnego Polska 2050 oraz Posłów niezrzeszonych, ma w przeważającej mierze charakter techniczny i nie zmienia w swej istocie założeń Projektu. W związku z powyższym, Fundusz podtrzymuje swoją opinię wyrażoną w piśmie z dnia 11 marca 2026 roku, że Projekt ten **należy stanowczo odrzucić, ponieważ budzi wątpliwości o charakterze prawnym i systemowym, a skutki rozwiązań w nim proponowanych będą sprzeczne z interesem społecznym.**

I. Komentarz do autopoprawki

Na wstępie pragniemy zwrócić uwagę, że w jego pierwotnej wersji, przedmiotowy Projekt został negatywnie oceniony nie tylko przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, ale także przez pozostałe instytucje sektora ubezpieczeniowego – Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny
ul. Płocka 9/11, 01-231 Warszawa +48 (22) 53 96 100 ufg@ufg.pl ufg.pl

Finansowego oraz Polską Izbę Ubezpieczeń. Również Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu RP w swojej opinii wskazało, iż zasadniczo w każdym aspekcie Projekt ten budzi poważne wątpliwości, zarówno ze względu na skutki prawne, społeczne czy gospodarcze. Co istotne, wniesiona autopoprawka nie adresuje większości zgłaszanych przez ww. instytucje uwag, a m.in. Polska Izba Ubezpieczeń pismem z dnia 15 czerwca 2026 roku podtrzymała swoją krytyczną opinię dotyczącą Projektu.

Autopoprawka do Projektu przewiduje w zasadzie jedną zmianę o charakterze merytorycznym. Z projektowanego art. 30a ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych („Ustawa") usunięty został obowiązek uznawania przez zakłady ubezpieczeń nowej opłaty w wysokości 4,5% za koszt własny działalności zakładu ubezpieczeń. Obowiązek ten był obwarowany, w przypadku jego niedochowania, sankcjami określonymi w art. 362 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. W miejsce usuniętego przepisu autorzy Projektu proponują wprowadzenie obowiązku nakładanego na zakłady ubezpieczeń o informowaniu organu nadzoru o sposobie uwzględniania nowej opłaty w kalkulacji składki ubezpieczeniowej, w terminie i trybie określonym przez ten organ.

Proponowana autopoprawka potwierdza zastrzeżenia Funduszu podniesione w piśmie z dnia 11 marca 2026 roku, że koszt projektowanej opłaty w wysokości 4,5% rocznej przypisanej składki brutto zostanie ostatecznie przeniesiony na obywateli. Projektowana opłata stanowiłaby więc kolejną daninę publiczną, którą obciążeni zostaną posiadacze pojazdów mechanicznych. Zwracamy uwagę, że przez powszechność pojazdów mechanicznych w gospodarstwach domowych, koszt nowej daniny publicznej objąłby zdecydowaną większość społeczeństwa. Fundusz podziela również opinię Polskiej Izby Ubezpieczeń, że art. 30a ust 3 Ustawy w swojej nowej postaci narzuca na zakłady ubezpieczeń nadmiarowe obowiązki sprawozdawcze. Proponowana treść art. 30a ust. 3 Ustawy stałaby w sprzeczności z dotychczasowym deregulacyjnym kierunkiem wyznaczanym przez ustawodawcę, czego wyrazem było, jak słusznie wspomina PIU, m.in. uchylenie ust. 2 i ust. 3 w art. 8 Ustawy we wrześniu 2023 roku[1].

[1] Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku z dnia 16 sierpnia 2023 roku (Dz. U. z 2023 r. poz. 1723)

W pozostałym zakresie, po wniesionej autopoprawce Projekt pozostaje w swej istocie bez zmian – dalej przewiduje stworzenie dodatkowego odpisu w wysokości 4,5% składki przypisanej brutto z tytułu umów obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych („OC ppm") na cele funduszy związanych z Policją, Strażą Pożarną oraz ochroną przeciwpożarową, a także obniżenie wysokości opłat za brak zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia OC ppm o odpowiednio 50% lub 30% za szybką spłatę, w zależności od liczby naruszeń w okresie ostatnich 10 lat poprzedzających naruszenie.

Biorąc pod uwagę powyższe, **pozostają aktualne zastrzeżenia do Projektu wniesione przez Fundusz pismem z dnia 11 marca 2026 roku**, które Fundusz przypomina poniżej.

II. Stanowisko Funduszu dotyczące Projektu

W ocenie Funduszu, w zakresie pierwszej propozycji, oprócz uwag wskazanych powyżej, proponowane zmiany powinny zostać odrzucone, ponieważ przyjęcie proponowanego rozwiązania uniemożliwia osiągnięcie rentowności produktu OC ppm bez wzrostu wysokości składek ubezpieczenia, co z kolei negatywnie odbiłoby się na portfelach obywateli posiadających pojazdy mechaniczne.

W zakresie drugiej propozycji, proponowane zmiany powinny zostać odrzucone, ponieważ:

1. Projekt zmiany ustawy został przygotowany w oparciu o błędne informacje i założenia, a w efekcie nie zrealizuje zakładanego celu;
2. międzynarodowy system obowiązkowych ubezpieczeń OC komunikacyjnych, ułatwiający ruch transgraniczny, wymaga skutecznego egzekwowania;
3. polski system stosowanych środków wyegzekwowania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm wpisuje się w europejskie standardy;
4. zmniejszenie opłaty za brak OC obniża jej prewencyjno-represyjny charakter oraz godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej;
5. proponowane obniżenie opłaty faworyzuje zamożnych kosztem większości;
6. porównywanie średniej wysokości składki OC do wysokości opłaty za brak OC nie jest uzasadnione. Słuszne jest bowiem porównanie opłaty za brak OC do wysokości potencjalnego odszkodowania, które musiałby zapłacić nieubezpieczony sprawca zdarzenia

komunikacyjnego;

7. powiązanie opłaty za brak OC z minimalnym wynagrodzeniem pozwala zachować jej adekwatność do zmieniającego się w czasie wynagrodzenia;
8. obniżenie wartości opłaty za brak OC może wpłynąć negatywnie na skalę i efektywność realizowanych przez Fundusz zadań ustawowych;
9. projektowana zmiana budzi zastrzeżenia Funduszu co do zgodności z prawem unijnym.

Poniżej rozwijamy szerzej każdy z wyżej wymienionych argumentów oraz przedstawiamy znaczenie systemu obowiązkowych ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, nie tylko w wymiarze krajowym, ale także międzynarodowym.

A. Uwagi w zakresie dodatkowego odpisu w wysokości 4,5%

(i) Przyjęcie proponowanego rozwiązania uniemożliwia osiągnięcie rentowności produktu OC ppm bez wzrostu wysokości składek ubezpieczenia

Przyjęcie proponowanego rozwiązania uniemożliwi osiągnięcie rentowności produktu OC ppm bez wzrostu wysokości składek ubezpieczenia.

Autorzy Projektu uzasadniają swoją propozycję dodatkowego odpisu w łącznej wysokości 4,5% składki przypisanej brutto na cele ochrony przeciwpożarowej i Policji powołując się na rekordowe wyniki finansowe sektora ubezpieczeń, przywołane w Raporcie Narodowego Banku Polskiego. W uzasadnieniu Projektu ustawy pojawia się stwierdzenie, iż w I połowie 2025 r. sektor ubezpieczeń osiągnął zysk netto w wysokości 8,3 mld zł. **Niemniej, na zysk ten składają się zarówno wyniki wypracowane przez zakłady ubezpieczeń na życie, jak i zakłady ubezpieczeń majątkowych**. Tymczasem, odpis miałby dotyczyć wyłącznie jednej grupy ryzyka (ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych), która wchodzi w skład działu pozostałych ubezpieczeń osobowych oraz ubezpieczeń majątkowych, tj. działu II grupy 10. Istotnie, sprzedaż ubezpieczeń komunikacyjnych dla niektórych zakładów ubezpieczeń stanowi główny obszar działalności. Wydaje się zatem, że konieczne jest odwołanie się do realiów gospodarczych dla tego konkretnego produktu. **W rzeczywistości, ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, jako ubezpieczenia obowiązkowe, stanowią produkt o niskiej rentowności**. W latach 2021-2025 marża techniczna

sektora ubezpieczeń w zakresie grupy 10 działu II nie przekroczyła 4,4% w rekordowym roku. Z kolei, w latach 2023 i 2024 wynik techniczny w tej linii biznesowej był ujemny.

Niezależnie od krajowych przepisów prawa zwrócić należy uwagę również na obowiązujące regulacje międzynarodowe, w tym w szczególności na dyrektywę unijną Wypłacalność II. Wypłacalność II nakłada na zakłady ubezpieczeń obowiązek, aby wysokość składki i rezerwy ubezpieczeniowe odzwierciedlały realne ryzyko. Składka ubezpieczeniowa jest natomiast podstawowym elementem wyznaczania rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, w przypadku wyliczania których uwzględnić należy podejście ostrożnościowe. Nieadekwatna do ryzyka składka zwiększa ryzyko aktuarialne wpływając na SCR i MCR, tj. odpowiednio kapitałowy wymóg wypłacalności (docelowa wysokość środków własnych) i minimalny wymóg wypłacalności (minimalny poziom środków własnych). Obciążenie zakładów ubezpieczeń dodatkową opłatą na cele niezwiązane bezpośrednio z działalnością ubezpieczeniową, przy jednoczesnym oczekiwaniu braku wpływu na wysokość składki prowadzić może wprost do zachwiania wskaźnikami wypłacalności zakładów ubezpieczeń.

Wprowadzenie nowego odpisu bez wzrostu wysokości składek ubezpieczenia oznacza, że działalność zakładów ubezpieczeń w zakresie ubezpieczenia OC ppm przynosiłaby im zbiorczo ciągłą stratę, wywołując negatywny wpływ na stabilność finansową sektora. W tych okolicznościach, dodatkowa opłata w wysokości 4,5% składki przypisanej brutto może okazać się tym bardziej dotkliwa dla posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Z powyższych powodów należy stanowczo negatywnie ocenić propozycję wprowadzenia odpisu od zakładów ubezpieczeń na Straż Pożarną i Policję w łącznej wysokości 4,5% składki przypisanej brutto z tytułu ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

B. Uwagi w zakresie obniżenia opłaty

(i) *Projekt zmiany ustawy został przygotowany w oparciu o błędne informacje i założenia, a w efekcie nie zrealizuje zakładanego celu*

Zgodnie z deklaracją Autorów Projektu, zmiana ta ma na celu „odciążenie sądów oraz zmniejszenie uznaniowości przyznawanych umorzeń lub udzielenia ulgi" w zakresie opłaty z tytułu braku

obowiązkowego OC ppm. W uzasadnieniu Projektu ustawy oraz w Deklarowanych Skutkach Regulacji przywoływana jest w tym kontekście opinia Rzecznika Praw Obywatelskich o tym, iż wyłonił się *„szereg istotnych problemów związanych z postępowaniami w sprawach umorzeń lub udzielenia ulgi w spłacie opłat"*. Autorzy Projektu wskazują, że problem polega na tym, iż do Rzecznika zgłasza się wiele osób, którym Fundusz odmówił udzielenia ulgi lub umorzenia w zakresie opłaty, więc Zobowiązanym pozostaje droga sądowa. Projektodawcy chcieliby odciążyć sądy w tym zakresie.

W powyższym kontekście Fundusz nie podziela negatywnej oceny procesu umorzeń nakreślonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Po zapoznaniu się z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich z 31 lipca 2024 r. do Ministra Finansów, zwróciliśmy się do Biura Rzecznika z inicjatywą o podjęcie współpracy w zakresie pojawiających się wątpliwości co do procesu obsługi umorzeń i udzielania ulg w spłacie. Jednocześnie wyraziliśmy i wyrażamy dalszą gotowość, co do szczegółowej analizy przekazywanych do Rzecznika Praw Obywatelskich spraw.

Do Funduszu wpłynęło w ostatnich pięciu latach łącznie 10 interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, (2021 – 0; 2022 – 2; 2023 - 2; 2024 - 1; 2025 - 5) co stanowi setną część promila identyfikowanych nieubezpieczonych. Przyczyn stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, co do znacznej liczby wniosków i skarg dotyczących opłat za brak OC ppm, można upatrywać w tym, że w istocie te wnioski do Rzecznika wpływają, jednakże okazują się niezasadne.

Jak udało się ustalić, częstym przypadkiem są sytuacje, że zobowiązani względem Funduszu, pisząc skargę np. do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Finansowego, czy też innych instytucji, powołują się na nieprawdziwe okoliczności lub sprzeczne z tymi przedstawianymi Funduszowi. Wówczas w oczach pracowników tych instytucji buduje się obraz szczególnie pokrzywdzonych obywateli, mierzących się z radykalnymi działaniami Funduszu, podczas gdy tak naprawdę okoliczności sprawy okazują się zupełnie inne od tych przedstawianych w skargach. W takich sytuacjach proces umorzeń lub udzielenia ulgi w spłacie nie może skutecznie zadziałać, jeżeli zobowiązany względem Funduszu nie podejmuje z Funduszem jakiejkolwiek współpracy.

Zdarzają się również przypadki, gdzie dopiero wraz ze złożoną do instytucji skargą na Fundusz, zobowiązani załączają dokumenty, których nigdy nie dostarczyli do Funduszu. Jeżeli z takich dokumentów wynika trudna sytuacja życiowo-materialna Fundusz zwykle umarza opłatę lub udziela

ulgi w jej spłacie. Co więcej niejednokrotnie zdarza się, że jeżeli ujawnione zostaną szczególnie trudne okoliczności, Fundusz zwraca pobraną już opłatę. Większość z tych przypadków nie wymagałaby jednak interwencji podmiotów trzecich, gdyby tylko odpowiednie dokumenty i informacje przedstawione zostały przez zobowiązanego na etapie wniosku do Funduszu.

Fundusz identyfikuje również sprawy, gdzie pierwszym kontaktem zobowiązanego jest właśnie złożenie skargi na Fundusz do instytucji państwowych. W tym przypadku skargi są szczególnie zdumiewające, w kontekście braku jakiegokolwiek wcześniejszego kontaktu z Funduszem. Tego rodzaju sprawy również w znacznej części mogłyby zostać rozpatrzone przez Fundusz pozytywnie, jeżeli tylko zobowiązani złożyliby do Funduszu wniosek o umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie, załączając odpowiednie dokumenty.

Fundusz nieustannie stara się wykonywać swoje zadania z najwyższą starannością, mając świadomość, że zarówno dla poszkodowanych, jak i zobowiązanych okoliczności ich kontaktu z Funduszem stanowią trudną sytuację.

Podnoszony w wystąpieniu argument odnoszący się do niekonstytucyjności stosowanego rozwiązania dotyczącego opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm i ustanowienia w tym zakresie wyłącznie kognicji sądów powszechnych, z wyłączeniem sądów administracyjnych był już rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w 2000 r. (sygn. K 23/99) i 2002 r. (sygn. K 2/01), gdzie Trybunał orzekł, że rozwiązania przyjęte w zakresie opłaty za niespełnienie obowiązku ubezpieczenia nie są niezgodne z Konstytucją.

Mając na względzie powyższe, z uzasadnienia nie wynika, co faktycznie Autorzy Projektu postrzegają jako „istotne problemy" w zakresie opłat dochodzonych przez Fundusz, a także jak obniżenie opłaty zmniejszy obciążenie sądów. Projektodawcy wskazują jedynie na okoliczność, iż ulgi i umorzenia powinny być stosowane przez Fundusz wyjątkowo. Nie kwestionują prawidłowości odmów Funduszu. Pragniemy wskazać, że jak przyznają Projektodawcy, ulgi i umorzenia z natury rzeczy powinny być stosowane wyjątkowo, ponieważ ich celem jest umożliwienie Funduszowi zapobieżenie sytuacji, która naruszałaby zasady współżycia społecznego. Niemniej, nie oznacza to, że Fundusz stosuje te środki rzadko. W latach 2022-2025, czyli w okresie wzrostu wykrywalności nieubezpieczonych, Fundusz umorzył opłatę w następującej liczbie spraw:

1) w 2022 roku – 26 503;
2) w 2023 roku – 23 865;
3) w 2024 roku – 85 867;
4) w 2025 roku – 96 639.

Ponadto, biorąc pod uwagę wysokość opłaty, Fundusz wyszedł naprzeciw potrzebom Zobowiązanych i umożliwia rozłożenie opłaty na 24 nieoprocentowane raty na wniosek, a wniosek ten jest zawsze rozpatrywany pozytywnie (w 2022 r. – 47 000; 2023 – 43 500; 2024 – 69 000; 2025 – 51 147).

W Deklarowanych Skutkach Regulacji zarzuca się „uznaniowość" przyznawanych ulg i umorzeń. Jakkolwiek przepisy w tym zakresie faktycznie kształtują autonomiczną i uznaniową kompetencję Funduszu do stosowania ulg i umorzeń, to nie oznacza to dowolnego działania Funduszu. W Funduszu dążymy do tego, aby osoby znajdujące się w podobnych okolicznościach traktować w podobny sposób. W tym celu każdy wniosek o umorzenie jest rozpatrywany indywidualnie, a rekomendacje w zakresie umorzenia bądź odmowy umorzenia są wydawane przez kilkuosobową Komisję ds. Umorzeń – dla zachowania obiektywności i bezstronności. W pozostałym zakresie przepisy dotyczące opłaty stosują ścisłe związanie zarówno względem Funduszu, który jest obowiązany dochodzić opłaty w określonej wysokości, jak i wobec Zobowiązanego, który musi ją uiścić. Bez tej uznaniowej kompetencji, Fundusz nie mógłby korygować sytuacji, w których sankcja opłaty okazuje się nadmiernie dolegliwa.

Zaznaczyć należy, że nie jest jasne, jak obniżenie opłaty zmniejszyłoby obciążenie sądów. Wysokość opłaty sama w sobie nie może być przedmiotem zaskarżenia – wynika ona wprost z przepisów prawa. Nawet jej automatyczne obniżanie w określonych sytuacjach nie wpłynie zatem na zmniejszenie liczby spraw w sądach powszechnych. W tym miejscu, pragniemy również podkreślić, że przepisy prawa gwarantują obywatelom prawo do sądowej kontroli w zakresie zasadności dochodzonej przez Fundusz opłaty – w sądzie powszechnym, który ustrojowo jest przygotowany i przeznaczony do merytorycznego orzekania w zakresie ustalania istnienia praw i obowiązków, a także stosunków zobowiązaniowych. To właśnie ta ścieżka jest właściwa dla skutecznej sądowej ochrony obywateli, ponieważ opłata jest samoistnym zobowiązaniem płatniczym, jakkolwiek o charakterze publicznoprawnym, które wynika wprost z niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia

OC ppm.

W konsekwencji zatem faktycznym efektem proponowanej zmiany jest jedynie obniżenie opłaty i to wyłącznie dla osób, które są w stanie uiścić ją w krótkim czasie, a nie odciążenie sądów z prowadzonych postępowań.

(ii) Międzynarodowy system obowiązkowych ubezpieczeń OC komunikacyjnych, ułatwiający ruch transgraniczny, wymaga skutecznego egzekwowania

System obowiązkowych ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi szczególne osiągnięcie ułatwiające ruch transgraniczny pojazdów.

Początki obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane pojazdami w skali globalnej sięgają okresu dwudziestolecia międzywojennego. Różne państwa, w szczególności europejskie, wprowadzały ten obowiązek dla ochrony swoich obywateli. Ze względu na różnice w przepisach między krajami, dla ruchu transgranicznego oznaczało to konieczność wykupienia ubezpieczenia właściwego dla kraju odwiedzanego, nawet przejazdem. W celu zmniejszenia barier w ruchu międzynarodowym, w 1949 r. pod egidą agendy ONZ podjęto rekomendację o utworzeniu międzynarodowego certyfikatu ubezpieczenia. W ten sposób utworzony został System Zielonej Karty, który umożliwił wykupienie dodatkowego certyfikatu ubezpieczeniowego w swoim kraju, który był respektowany we wszystkich państwach, które dołączyły do tego Systemu[2].

Wspólnota Europejska, a następnie Unia Europejska, w celu urzeczywistnienia zasady swobody przepływu osób i towarów pomiędzy Państwami Członkowskimi rozwinęła jeszcze bardziej kompleksowy system, harmonizując ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w całej wspólnocie. Ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych zawarte w jakimkolwiek państwie Unii Europejskiej chroni tak samo. Tym samym, dla ruchu europejskiego zbędne stało się wykupowanie certyfikatu Zielonej Karty.

Możemy bez przeszkód podróżować z Polski do każdego państwa Unii Europejskiej m.in. dzięki

[2] https://www.cobx.org/article/4130/green-card-system-final#history

systemowi obowiązkowych ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Niemniej, aby było to możliwe, konieczne było zobowiązanie Państw Członkowskich do tego, aby skutecznie egzekwowały obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia pokrywającego odpowiedzialność cywilną za szkody spowodowane ruchem pojazdu mechanicznego – *[K]ażde państwo członkowskie podejmuje **wszelkie stosowne środki** w celu zapewnienia, by odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdu mającego zwykłe miejsce postoju na jego terytorium była objęta ubezpieczeniem*[3].

(iii) Polski system stosowanych środków do wyegzekwowania obowiązku zawierania ubezpieczenia OC ppm wpisuje się europejskie standardy

Środki stosowane przez Państwa Członkowskie w celu wyegzekwowania obowiązku zawierania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych przybierają różną formę, a polski system stosowanych środków wpisuje się w europejskie standardy w tym zakresie.

Istotna część państw zdecydowała się na odpowiedzialność karną. Nieubezpieczenie karane jest nie tylko grzywną czy punktami karnymi, ale nawet pozbawieniem wolności. Państwa członkowskie często przewidują również zawieszenie lub pozbawienie prawa jazdy, a także przepadek pojazdu w przypadku jego prowadzenia bez ubezpieczenia. **Inną możliwością jest sankcja administracyjna. Taka ścieżka została przyjęta w Polsce od 1995 r.**

Niemniej, niezależnie od różnic, środki te dla skuteczności roli prewencyjnej muszą cechować się dotkliwością oraz nieuchronnością.

Należy stwierdzić, że na tle innych krajów europejskich, podejście polskie, mimo wysokości opłaty, nie jest bardzo rygorystyczne. Poniżej prezentujemy przykładowe środki stosowane innych państwach[4]:

- **w Belgii** opłaty za brak OC sięgają nawet 8 000 Euro. Ponadto, nieubezpieczony posiadacz

[3] Por. art. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności. W podobnym brzmieniu obowiązek ten funkcjonuje od 1972 r.
[4] Ustalenia własne Funduszu na podstawie ankiety przeprowadzonej w 2024 r. wśród podmiotów realizujących takie same zadania w innych Państwach Członkowskich.

musi również liczyć się z zakazem prowadzenia pojazdów od 8 dni do nawet 5 lat, karą pozbawienia wolności od 8 dni do 6 miesięcy, a także konfiskatą pojazdu;

- **w Hiszpanii** opłaty sięgają 3 000 Euro, a ponadto w określonych przypadkach nieubezpieczeni muszą się liczyć z unieruchomieniem ich pojazdu;

- **we Francji**, oprócz samych opłat, stosuje się szeroki wachlarz innych sankcji takich jak (i) nałożenie obowiązku wykonywania prac społecznych, (ii) zatrzymanie prawa jazdy na okres do 3 lat, (iii) zakaz prowadzenia pojazdów na okres do 5 lat, (iv) nakaz odbycia dodatkowego kursu w przedmiocie bezpieczeństwa drogowego, (v) konfiskata pojazdu;

- **w Niemczech** przewidziano sankcje dla nieubezpieczonego kierowcy obejmują przepadek pojazdu, grzywnę w wysokości do 180 stawek dziennych (1 stawka może wynosić od 1 do 30 000 EUR w zależności od zamożności nieubezpieczonego), a także możliwość pozbawienia wolności do 1 roku;

- **we Włoszech** wysokość grzywny może sięgać 4.000 euro; pojazd nieobjęty ubezpieczeniem może zostać czasowo unieruchomiony, a w przypadku recydywy w okresie 2 lat, nieubezpieczony utraci czasowo prawo do prowadzenia pojazdu;

- **w Danii** górny limit opłaty sięga aż 34 000 złotych.

Powyższe przykłady jednoznacznie wskazują, że brak ważnego OC jest w Europie powszechnie traktowany jako czyn niedozwolony o wysokiej szkodliwości społecznej, a sankcje z tego tytułu są bardzo dolegliwe. W naszej ocenie, polski system sankcji za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych wpisuje się w tym zakresie w europejskie standardy, jednocześnie zachowując umiarkowanie.

(iv) Zmniejszenie opłaty za brak OC obniża jej prewencyjno-represyjny charakter oraz godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej

Nie ma wątpliwości, że opłata, o której mowa w art. 88 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ma

charakter sankcjonujący (represyjny) oraz prewencyjny (dyscyplinujący)[5].

Opłata poprzez swój dyscyplinujący charakter chroni także osoby, które zawierają umowę ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, nie z perspektywy ochrony swojego interesu majątkowego w razie zdarzenia drogowego a wyłącznie w obawie przed koniecznością uiszczenia potencjalnej opłaty. W istocie, sam sprawca zdarzenia na podstawie posiadanej, ważnej umowy ubezpieczenia OC ppm, jest chroniony za wyrządzoną szkodę do wysokości sumy gwarancyjnej, wynoszącej obecnie:

1) 29 876 400 złotych w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte ubezpieczeniem bez względu na liczbę poszkodowanych - w przypadku szkód na osobie;

2) 6 021 600 złotych w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte ubezpieczeniem bez względu na liczbę poszkodowanych - w przypadku szkód w mieniu[6].

W razie spowodowania szkody bez ochrony ubezpieczeniowej, sprawca ponosiłby odpowiedzialność całym swym majątkiem. Posiadając jednak ważne ubezpieczenie OC ppm, w zamian za uiszczaną składkę otrzymuje ochronę swojego majątku, poprzez przeniesienie ciężaru odpowiedzialność za spowodowaną szkodę na zakład ubezpieczeń.

Zdaniem Funduszu, obniżenie opłaty o 50% znacząco obniża jej dyscyplinującą funkcję. Można wyobrazić sobie sytuację, w której osoba nieubezpieczona zacznie kalkulować, korzystniejszy scenariusz: zawarcie umowy ubezpieczenia OC czy poniesienie opłaty. Należy bowiem pamiętać, że w sytuacji, gdy przerwa w ubezpieczeniu trwa do 3 dni, opłata wynosi 20% minimalnego wynagrodzenia, co jest zbliżoną wartością do średniej rocznej składki ubezpieczeniowej OC ppm.

Opłata za brak OC nie pełni jedynie funkcji represyjno – prewencyjnej. Stanowiąc jedno ze źródeł finansowania podstawowych zadań publicznych Funduszu, opłata urzeczywistnia także realizację zasady sprawiedliwości społecznej – jednej z fundamentalnych zasad polskiego porządku prawnego – w zakresie ochrony poszkodowanych przez nieubezpieczonych lub nieustalonych kierowców.

[5] Tak charakter opłaty opisał Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99.
[6] Por. art. 36 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

Państwo, decydując, że ochrona poszkodowanych jest ważnym zadaniem publicznym, jednocześnie nie obciąża jego ciężarem ogółu obywateli, ale właśnie osoby, które nie dopełniły swojego ustawowego obowiązku.

(v) Proponowane obniżenie opłaty faworyzuje zamożnych kosztem większości

Mechanizm dodatkowej daleko idącej ulgi dla osób, które uiszczą opłatę w terminie 30 dni, wynikającym z wezwania wysyłanego przez Fundusz do zobowiązanych, jest w swojej istocie niesprawiedliwy. Ze względu na dotkliwość opłaty nie można jej porównywać do opłaty dodatkowej za nieopłacone parkowanie. Biorąc pod uwagę wysokość opłaty za brak OC, aby móc skorzystać z tego rozwiązania, trzeba by dysponować względnie wysoką kwotą wolnych środków, na co będzie mogła pozwolić sobie jedynie zamożniejsza część społeczeństwa. Tymczasem osoby w trudnej sytuacji życiowej potencjalnie spełniające warunek umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi w jej spłacie mogą nie mieć takiej możliwości z uwagi na brak takich środków. Może się w konsekwencji okazać, że osoba postrzegająca siebie jako osobę będącą w trudnej sytuacji majątkowej lub życiowej nie wniesie opłaty w wyznaczonym terminie (bo np. nie będzie miała takiej kwoty „na już" albo będzie uważała, że opłata powinna zostać w stosunku do niej umorzona) wnosząc zarazem o umorzenie opłaty, a następnie w wyniku przeprowadzonego przez Fundusz postępowania otrzyma odpowiedź odmowną i będzie musiała taką kwotę zapłacić w całości. W efekcie, znajdzie się w znacznie mniej korzystnej sytuacji od osoby, która uiściła opłatę w terminie ze zniżką.

Wprowadzony mechanizm zniżek mógłby w istocie spowodować, że zamożne osoby nie tylko płaciłyby mniejsze opłaty, ale także w mniejszym stopniu kontrybuowałyby w finansowaniu zadań ustawowych realizowanych przez Fundusz, w szczególności wypłaty świadczeń dla poszkodowanych przez nieubezpieczonych lub nieustalonych sprawców. Ponadto, przewidując możliwość udzielenia podobnej ulgi nawet dwukrotnie może ograniczyć efekt dyscyplinujący, wzmacniając społeczne przekonanie, że „bogaty może więcej", nawet kosztem biedniejszych.

(vi) Porównywanie średniej wysokości składki OC do wysokości opłaty za brak OC nie jest uzasadnione. Słuszne jest bowiem porównanie opłaty za brak OC do wysokości potencjalnego odszkodowania, które musiałby zapłacić nieubezpieczony sprawca zdarzenia komunikacyjnego

W uzasadnieniu swojej propozycji Projektodawcy porównują wysokość opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych do przeciętnej wysokości składki za to ubezpieczenie. Takie porównanie jest jednak zupełnie nieuzasadnione. W przypadku składki, stanowi ona świadczenie wzajemne z tytułu udzielanej ochrony ubezpieczeniowej, gdzie zakład ubezpieczeń mógł dokonać adekwatnej oceny ryzyka. W przypadku opłaty, nie zastępuje ona obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia; służy ona sankcjonowaniu nieubezpieczonego za zachowanie, które nie znajduje akceptacji społecznej, oraz jak wskazaliśmy wyżej, zmusza nieubezpieczonych do kontrybuowania w odszkodowaniach i świadczeniach wypłacanych przez Fundusz na rzecz poszkodowanych przez nieubezpieczonych i nieustalonych kierowców. **W naszej ocenie, wysokość opłaty należałoby porównywać do wypłacanych za nieubezpieczonych odszkodowań.**

Aby zrozumieć, przed czym tak naprawdę chroni ubezpieczenie OC należałoby wskazać, ile wynosi średnia wartość wypłaconego odszkodowania z OC ppm. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Polską Izbę Ubezpieczeń („**PIU**"), średnia wartość odszkodowania wynosiła w 2024 roku 11 tys. złotych[7]. W przypadku Funduszu, średnia wartość regresu do nieubezpieczonego wynosiła w 2024 roku 22,4 tys. złotych, a najwyższy regres sięga blisko 5 milionom złotych. W tym kontekście, nawet najwyższa opłata za brak OC ppm jest zdecydowanie niższa od potencjalnej odpowiedzialności nieubezpieczonego sprawcy wypadku komunikacyjnego.

W kontekście argumentów przytoczonych powyżej, należy więc podkreślić, że brak ważnego OC może rodzić odpowiedzialność sprawcy wypadku o charakterze niewspółmiernie wyższym od opłat za brak OC. Z tej przyczyny, opłata za brak OC powinna stanowczo mobilizować posiadaczy pojazdów do zawierania umów ubezpieczenia OC na czas.

(vii) Powiązanie opłaty za brak OC z minimalnym wynagrodzeniem pozwala zachować jej adekwatność do zmieniającego się w czasie wynagrodzenia

Powiązanie wysokości opłaty ze wskaźnikiem takim jak minimalne wynagrodzenie za pracę pozwala, aby opłata zachowała swoją względną dotkliwość w obliczu bogacenia się społeczeństwa i wzrostów

[7] Tak działają ubezpieczenia: 50,3 mld zł odszkodowań i świadczeń wypłaconych w 2024 roku - PIU - Polska Izba Ubezpieczeń

płac. Pozwala to też na uniknięcie efektu inflacyjnej utraty wartości opłaty, będącej jednym ze źródeł finansowania zadań ustawowych realizowanych przez Fundusz. Jak zauważono w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej powiązanie wartości opłaty z minimalnym wynagrodzeniem za pracę: „Utrzymywanie się tej tendencji od kilku lat [tzn. utraty wartości opłat] zmusza Fundusz do poszukiwania alternatywnych źródeł utraconych przychodów. Najprostszą metodą, ale jednocześnie najbardziej obciążającą zakłady ubezpieczeń i posiadaczy pojazdów mechanicznych, jest podwyższenie składki wnoszonej przez zakłady ubezpieczeń na rzecz UFG. Jednakże podwyższenie składki na rzecz Funduszu pośrednio wpływa na tych posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy ustawowy obowiązek dopełnili i zawarli umowę ubezpieczenia OC".

(viii) Projektowana zmiana budzi zastrzeżenia Funduszu co do zgodności z prawem unijnym

Intencjonalne obniżenie skutku prewencyjnego opłaty nie pozostaje bez znaczenia z perspektywy wspomnianego wyżej obowiązku Państw Członkowskich Unii Europejskiej do stosowania wszelkich stosownych środków w celu zapewnienia, by odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdu mającego zwykłe miejsce postoju na jego terytorium była objęta ubezpieczeniem. W ostatnich latach Fundusz zaimplementował rozwiązania pozwalające zwiększyć wykrywalność nieubezpieczonych. Dzięki tym działaniom, w latach 2022 – 2024 zidentyfikowaliśmy ponad milion przypadków braku ważnego ubezpieczenia OC ppm – w 2022 r. – 328 tys.; w 2023 r. – 349 tys.; w 2024 r. – 351 tys. Niestety, wciąż nie jest to pełna skala problemu. Jeżdżąc bez ważnej polisy, nieubezpieczeni stwarzają istotne niebezpieczeństwo dla pozostałych uczestników ruchu drogowego. Łagodzenie sankcji w takim przypadku może być uznane za wyraz większej akceptacji dla takich działań, które powinny być niedozwolone, i doprowadzić do wzrostu tego problemu. Nie bez znaczenia pozostaje również, że ubezpieczenie OC ppm, za które należy zapłacić średnio ok. 600 zł rocznie, może zabezpieczyć sprawcę zdarzenia przed koniecznością pokrycia z własnego majątku nawet milionowych odszkodowań. Poruszanie się bez ważnej umowy ubezpieczenia OC ppm i spowodowanie szkody niejednokrotnie przekreśla perspektywy młodych ludzi na łatwy start w dorosłe życie, podobnie jak w przypadku osób starszych często wiąże się z długami do końca życia. Właśnie ze względu na konieczność ochrony poszkodowanych, jak i samych sprawców zdarzeń drogowych przed utratą dorobku całego życia, funkcja represyjno-prewencyjna jest tak znacząca.

W związku z tym, deklaracja zawarta w uzasadnieniu przedmiotowego Projektu ustawy, jakoby był on zgodny z prawem Unii Europejskiej, budzi nasze zastrzeżenia. Chociaż w opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu RP stwierdzono, iż nie jest on wprost sprzeczny z prawem unijnym, to wskazano warunek, iż „system w całości pozostaje skuteczny i odstraszający". W naszej ocenie celowe zmniejszanie efektu prewencyjnego narusza zasadę *effet utile*, zgodnie z którą, prawo krajowe i jego stosowanie powinno zapewniać skuteczność prawa europejskiego. Tym samym, przedstawiony Projekt budzi zastrzeżenia co do zgodności z dyrektywą nr 2009/103/WE w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności.

III. Podsumowanie

W ocenie Funduszu, przedstawione uzasadnienie Projektu oraz Deklarowane Skutki Regulacji, wskazują, że Projekt ustawy został przygotowany w oparciu o błędne informacje i założenia. Proponowane w nim rozwiązania są niekorzystne z perspektywy tak sektora ubezpieczeń, jak i interesu społecznego, a ich wszystkie konsekwencje nie zostały dość szczegółowo zidentyfikowane.

W przypadku wejścia w życie proponowanego rozwiązania, należy racjonalnie oczekiwać przede wszystkim zwiększenia problemu braku obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, co powoduje poważne wątpliwości co do zgodności takiej propozycji z prawem Unii Europejskiej. Jest to skutek, który został całkowicie pominięty w uzasadnieniu Projektu jak i jego Ocenie Skutków Regulacji.

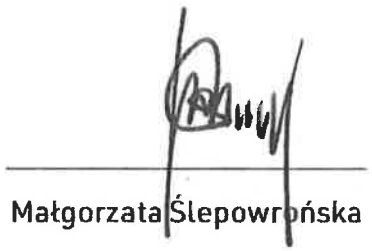
W obecnie funkcjonującym systemie przyjęto jako założenie, że to nieubezpieczeni mają przede wszystkim finansować świadczenia i odszkodowania dla poszkodowanych w zdarzeniach spowodowanych przez nieubezpieczonych lub niezidentyfikowanych sprawców. Jest to w tym zakresie wyrazem sprawiedliwości społecznej. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań stanowiłoby krok w kierunku odejścia od tego założenia, a jednocześnie zwiększyłoby presję na stabilność finansową systemu gwarancyjnego w zakresie ubezpieczeń. Jedynym obecnie dostępnym alternatywnym źródłem finansowania są składki zakładów ubezpieczeń wyliczane od składki przypisanej brutto, czyli ponoszone przez wszystkich posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy

sumiennie dbają o obowiązek ubezpieczenia. Dodatkowym czynnikiem, pogłębiającym oczywistą społeczną niesprawiedliwość projektowanego rozwiązania jest to, że zmiany w zakresie opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm faworyzowałyby ograniczoną grupę lepiej sytuowanych nieubezpieczonych, których stać na szybką spłatę zobowiązania wobec UFG. Poza zwiększeniem presji na wzrost składek z ubezpieczenia OC ppm, przeniosłoby to proporcjonalnie ciężar finansowania świadczeń gwarancyjnych UFG na nieubezpieczonych znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej.

W związku z powyższym, Fundusz podtrzymuje swoją negatywną ocenę Projektu i apeluje o podjęcie starań w celu jego odrzucenia.

Pozostajemy do Państwa dyspozycji.

Z poważaniem



Małgorzata Ślepowrońska

Prezes Zarządu

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej