



Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Bartosza Romowicza oraz pana posła Pawła Śliza.

(-) Agnieszka Buczyńska; (-) Adam Gomoła; (-) Piotr Górnikiwicz; (-) Szymon Hołownia; (-) Marcin Józefaciuk; (-) Adam Luboński; (-) Paulina Matysiak; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Barbara Okuła; (-) Łukasz Osmalak; (-) Bartosz Romowicz; (-) Ewa Schädler; (-) Marcin Skonieczka; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Kamil Wnuk.

U S T A W A

z dnia ...

o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej

Art. 1. W ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 367) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 30 dodaje się art. 30a w brzmieniu:

„Art. 30a. 1. Zakłady ubezpieczeń obowiązane są przekazywać część sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w wysokości:

- 1) 1,5% na cele funduszu o którym mowa w art. 19h ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1312);
- 2) 1,5% na cele funduszu o którym mowa w art. 13 ust. 4f pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 2025 r. poz. 636);
- 3) 1,5% na cele o których mowa w art. 38a ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 188).

2. Sumy wpływów, o których mowa w ust. 1, zakłady ubezpieczeń obowiązane są przekazać co najmniej w połowie ich wysokości do końca stycznia roku następnego, zaś całość do końca pierwszego kwartału roku następnego.

3. Opłaty, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, stanowią koszt własny działalności zakładu ubezpieczeń i nie podlega wyodrębnieniu jako odrębny składnik składki ubezpieczeniowej przekazywanej na ubezpieczającego.

4. W przypadku niedopełnienia lub przekroczenia obowiązku, o którym mowa w ust. 3, organ nadzoru stosuje wobec krajowego zakładu ubezpieczeń środki nadzorcze określone w art. 362 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej.”

2) w art. 88:

a) po ust. 4 dodaje się ust. 4a-4d w brzmieniu:

„4a. W przypadku uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 1, w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, w terminie określonym w wezwaniu o którym mowa w art. 90 ust. 1, wysokość opłaty ulega obniżeniu o 50 %.

4b. Obniżenie, o którym mowa w ust. 4a, przysługuje osobie, która w okresie 10 lat poprzedzającym wezwanie, o którym mowa w art. 90 ust. 1, nie była zobowiązana do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

4c. Osobie, która w okresie ostatnich 10 lat poprzedzającym wezwanie, o którym mowa w ust. 4a, otrzymała kolejne wezwanie do zapłaty o którym mowa w art. 90 ust. 1, na podstawie, którego jest zobowiązana do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, przysługuje obniżenie opłaty o 30 %, pod warunkiem uiszczenia opłaty w terminie określonym w tym wezwaniu.

4d. Obniżenie opłaty, o której mowa w ust. 4c, ma charakter jednorazowy .”,

b) w ust. 5 wyrazy „ust. 2 i 3” zastępuje się wyrazami „ust. 2, 3 i 4a-4d”.

Art. 2. W ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 188) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 38 dodaje się art. 38a w brzmieniu:

„Art. 38a. 1. Zakłady ubezpieczeń sumy wpływów, o których mowa w art. 30a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 367), obowiązane są przekazywać na określone cele ochrony przeciwpożarowej, w szczególności budowę, modernizację i remonty obiektów strażnic OSP.

2. Sumy wpływów, o których mowa w ust. 1, przekazywane są Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej.”;

2) w art. 39 w ust. 2 po wyrazach „o których mowa w art. 38 ust. 2” dodaje się wyraz „i art. 38a ust. 2”.

Art. 3. W pierwszym roku obowiązywania ustawy przekazanie sumy wpływów uzyskanych przez zakłady ubezpieczeń, o których mowa w art. 32a ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, następuje do 31 grudnia 2026 r.

Art. 4. Do opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, których obowiązek zapłaty powstał przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 pkt 2, w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wprowadzenia zmian prawnych:

a) w zakresie obniżenia wysokości opłaty z tytułu braku obowiązkowego OC

Posiadacz pojazdu mechanicznego jest obowiązany zawrzeć umowę obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem posiadanego przez niego pojazdu (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, dalej: „u.u.o.”).

W razie przejścia lub przeniesienia prawa własności pojazdu mechanicznego, którego posiadacz zawarł umowę ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, to na posiadacza pojazdu, na którego przeszło lub zostało przeniesione prawo własności, przechodzą prawa i obowiązki poprzedniego posiadacza wynikające z tej umowy. Umowa ubezpieczenia OC ulega rozwiązaniu z upływem okresu, na który została zawarta, chyba że posiadacz, na którego przeszło lub zostało przeniesione prawo własności, wypowie ją na piśmie. W przypadku wypowiedzenia umowy ubezpieczenia OC, ulega ona rozwiązaniu z dniem wskazanym w oświadczeniu o jej wypowiedzeniu, a w przypadku braku wskazania takiego dnia - z dniem jej wypowiedzenia (art. 31 ust. 1 u.u.o.).

Osoba, która nie spełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie, jest obowiązana wnieść opłatę (art. 88 ust. 1 u.u.o.).

Wysokość tej opłaty obowiązującej w każdym roku kalendarzowym, stanowi w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na samochody osobowe - równowartość dwukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, na samochody ciężarowe, ciągniki samochodowe i autobusy - równowartość trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, na pozostałe pojazdy - równowartość jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 88 ust. 2 u.u.o.).

W przypadku posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy nie spełnili obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia, wysokość opłaty jest uzależniona od okresu pozostawania tego posiadacza bez ochrony ubezpieczeniowej w każdym roku kalendarzowym i wynosi;

- 1) 20% opłaty - w przypadku, gdy okres ten nie przekracza 3 dni;
- 2) 50% opłaty - w przypadku, gdy okres ten nie przekracza 14 dni;
- 3) 100% opłaty - w przypadku, gdy okres ten przekracza 14 dni (art. 88 ust. 3 u.u.o.).

Biorąc pod uwagę wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2025 r., opłaty za brak ubezpieczenia OC komunikacyjnego wynoszą w przypadku:

1) samochodów osobowych:

- 9 330 zł (brak ubezpieczenia OC powyżej 14 dni -100% opłaty)
- 4 670 zł (brak ubezpieczenia OC od 4 do 14 dni- 50% opłaty)
- 1 870 zł (brak ubezpieczenia OC od 1 do 3 dni- 20% opłaty)

2) samochodów ciężarowych, ciągników samochodowych i autobusów

- 14 000 zł (brak ubezpieczenia OC powyżej 14 dni - 100% opłaty)
- 7 000 zł (brak ubezpieczenia OC od 4 do 14 dni- 50% opłaty)
- 2 800 zł (brak ubezpieczenia OC od 1 do 3 dni- 20% opłaty)

3) pozostałych pojazdów

- 1 560 zł (brak ubezpieczenia OC powyżej 14 dni - 100% opłaty)
- 780 zł (brak ubezpieczenia OC od 4 do 14 dni - 50% opłaty)
- 310 zł (brak ubezpieczenia OC od 1 do 3 dni - 20% opłaty)¹

Tym samym wysokość kar uzależniona jest od minimalnego wynagrodzenia i zmienia się co roku. W 2025 roku właściciel samochodu osobowego zapłaci 1 850 zł za przerwę trwającą do trzech dni, 4 670 zł za brak polisy do dwóch tygodni i aż 9 330 zł za okres powyżej 14 dni. Tymczasem przeciętna roczna składka za OC w III kwartale 2024 roku wynosiła zaledwie 680 zł. Tym samym kara za brak polisy samochodu osobowego powyżej dwóch tygodni jest zbliżona do kwoty za ubezpieczenie takiego pojazdu w okresie czternastu lat.

¹ źródło: <https://info.ufg.pl/infoportal/szczegoly/tresci/12>

Zgodnie z przekazanymi przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny informacjami, liczba ujawnionych przypadków braku ochrony ubezpieczeniowej w zakresie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w ostatnich latach z roku na rok dynamicznie wzrastała, co przekłada się na liczbę wystawionych wezwań. Celem zobrazowania skali zjawiska warto wskazać, że w 2018 roku wystawiono ok. 93 tys. wezwań, podczas gdy w 2023 roku było ich 349 tys.

W 2024 roku Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny zidentyfikował ok. 351 tys. przypadków braku obowiązkowego OC komunikacyjnego i OC rolników. Była to liczba zbliżona do tej z 2023 roku (349 tys.) i nieznacznie wyższa niż w 2022 roku (328 tys.). Brak OC komunikacyjnego w ogromnej większości (95% przypadków) został wykryty dzięki ustaleniom własnym Funduszu.²

Liczba aktywnych polis OC przekroczyła na koniec 2024 r. 29,7 mln.³

Ustanowienie opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki. Następuje ona w formie sankcji za niezgodne z prawem zachowanie określonych podmiotów, skoro opłata jest uiszczana z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Sankcji tej należy przypisać rolę prewencyjno-represyjną.

Jak wynika z brzmienia przepisów opłata ta jedynie bardzo wyjątkowo podlega umorzeniu w całości lub w części albo może zostać udzielona ulga w jej spłacie (art. 94 ust. 1 i 2 u.u.o.). Mianowicie, nastąpić to może jedynie w uzasadnionych przypadkach, kierując się przede wszystkim wyjątkowo trudną sytuacją materialną i majątkową zobowiązanego, jak również jego sytuacją życiową. Tryb postępowania przy rozpatrywaniu tych spraw określa statut Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz. Urz. MF z 2014 r. poz. 14). W myśl § 54 ust. 1 pkt 4 statutu, umorzenie opłaty może nastąpić w szczególności w przypadku wyjątkowo trudnej sytuacji majątkowej i materialnej zobowiązanego (zobowiązany nie posiada majątku lub wystarczających dochodów, z których

²

https://www.ufg.pl/infoportal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page220.jspx?_afzLoop=18299170450568524&infid=482&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=p8m6e1b1h_227

³

https://www.ufg.pl/infoportal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page220.jspx?home=t&_afzLoop=18299256502692399&infid=458&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=p8m6e1b1h_423

możliwe jest dochodzenie wierzytelności), jak również w przypadku trudnej sytuacji życiowej, przez co rozumiana jest taka sytuacja zobowiązanego, w której jego stan rodzinny i zdrowotny oraz osób jemu najbliższych, pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym wskazuje, że dochodzenie wierzytelności byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Jak widać przesłanki dla otrzymania umorzenia czy ulgi odnoszą się „do wyjątkowo trudnej sytuacji majątkowej i materialnej” czy „trudnej sytuacji życiowej”, w której dochodzenie wierzytelności byłoby wprost sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Zatem rozwijając tę ostatnią klauzulę generalną, gdy domaganie się opłaty pozostawałoby sprzeczne z powszechnie akceptowanymi w społeczeństwie normami tak moralnymi, jak i etycznymi i obyczajowymi. Ta sama klauzula wykorzystywana jest dla opisanie sankcji nieważności czynności prawnej w Kodeksie cywilnym w art. 56 § 2 k.c. zgodnie z którym nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Wystąpienie sytuacji, w której dochodzenie należności przewidzianej w przepisach prawa staje się sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, wymagać będzie wykazania szczególnie istotnych okoliczności dotyczących trudnej sytuacji życiowej, a zatem stosowana będzie wyjątkowo.

Na kanwie badanych spraw indywidualnych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazał on, że wyłonił się szereg istotnych problemów związanych z postępowaniami w sprawach umorzeń lub udzielenia ulgi w spłacie opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, orzekanych na podstawie art. 88 ust. 1 u.u.o. Mianowicie, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo często zwracają się obywatele⁴, którzy w trybie art. 90 ust. 1 u.u.o. zostali wezwani do uiszczenia opłaty karnej za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz którym Zarząd Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego odmówił umorzenia tych opłat lub udzielenia ulgi w ich spłacie, a takie decyzje są ostateczne w myśl art. 54 ust. 5 statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Osoby niezadowolone z decyzji jedynie mogą skierować sprawę na drogę sądową.

b) w zakresie wprowadzenia odpisu na potrzeby Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych od sumy wpływów z

⁴ Wystąpienie RPO ws. opłat za niespełnienie obowiązku ubezpieczenia OC komunikacyjnego z dnia 31 lipca 2024 r.

ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej), zakłady ubezpieczeń mają obowiązek przekazywać 10 % sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia na cele ochrony przeciwpożarowej.

Ta opłata (czyli część przychodów z polis przeciwpożarowych) nie dotyczy bezpośrednio ubezpieczenia rolników w KRUS, lecz dotyczy obowiązkowego ubezpieczenia od ognia budynków rolnych i nieruchomości rolnej, które rolnicy jako właściciele muszą wykupić — mechanizm odpisania części składek ubezpieczeniowych na rzecz ochrony przeciwpożarowej istnieje właśnie w tym kontekście.

W wyniku nowelizacja ustawy z w październiku 2024 r. zmieniono sposób rozdysponowania pieniędzy z tego 10% odpisu, to jest:

- połowa środków jest wypłacana bezpośrednio Zarządowi Głównemu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.
- połowa trafia do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (PSP).

Obie instytucje muszą przeznaczyć te pieniądze wyłącznie na cele związane z ochroną przeciwpożarową. Dodatkowo Zarząd Główny ZOSP RP ma obowiązek corocznego sprawozdania wydatkowania środków przed Sejmem (pierwsze – do 30 czerwca 2026 r.).

Wcześniej środki te trafiały najpierw do Komendanta Głównego PSP, który sam rozdysponowywał je pomiędzy jednostki (OSP i inne). Obecne przepisy przywracają większą rolę Związku OSP w bezpośrednim dysponowaniu częścią tych środków.

Środki finansowe przekazywane w ramach tego 10% odpisu mogą być przeznaczone na cele związane z ochroną przeciwpożarową, w tym między innymi:

- zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej,
- budowę i modernizację strażnic,
- badania naukowe i działalność racjonalizatorską w zakresie bezpieczeństwa pożarowego,
- propagowanie bezpieczeństwa pożarowego,
- działania zapobiegawcze dla ochrony ludzi i mienia.

Przepisy dotyczące odpisu 10% zostały wprowadzone w 1991 roku, w czasach kiedy rolnictwo w Polsce stanowiło zdecydowanie ważniejszą gałąź gospodarki niż obecnie, a rolników było zdecydowanie więcej. Obecnie odpis ten stanowi około 40 milionów złotych rocznie.

Według danych Polskiej Izby Ubezpieczeń w 2023 roku kierowcy na obowiązkowe ubezpieczenia OC wydali 15,7 miliarda złotych⁵. Tymczasem według Narodowego Banku Polskiego „sektor ubezpieczeń osiągnął historycznie wysokie zyski. Dobre wyniki sektora nie były zjawiskiem jednorazowym – ponadprzeciętne i stale rosnące wyniki finansowe są osiągane od 2023 r. W I połowie 2025 r. zysk netto wyniósł 8,3 mld zł, co stanowiło najlepszy wynik w historii, o 1,5 mld zł większy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego”⁶. W 2024 r. sektor ubezpieczeń osiągnął rekordowy zysk wynoszący 10 mld zł.

Dotychczasowy odpis na poziomie około 40 milionów złotych rocznie stanowi jedynie 0,4% łącznego zysku sektora ubezpieczeń w 2024 roku.

2. Projektowana ustawa

a) w zakresie obniżenia wysokości opłaty z tytułu braku obowiązkowego OC

Przedłożony projekt zakłada obniżenie wysokości opłaty z tytułu braku obowiązkowego OC, ale wyłącznie dla tych ubezpieczających, którzy w okresie 10 lat maksymalnie dwa razy nie spełnili obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego pojazdów mechanicznych. Obniżenie opłaty do 50 % jej wysokości dotyczy osób, które zostały zobowiązane do zapłaty za brak ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, a w ostatnich 10 latach poprzedzających wystąpienie przerwy (okresu pozostawiania tego posiadacza bez ochrony ubezpieczeniowej) nie stwierdzono niespełnienia tego obowiązku.

Natomiast obniżenie opłaty na poziomie 30 %, zatem do wysokości 70 % opłaty, która podlegałyby uiszczeniu, przysługiwałoby danej osobie, w przypadku, gdy w okresie ostatnich

⁵ https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/Ubezpieczenia_w_liczbach_2023.pdf, s. 10.

⁶ „Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2025.”, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2026/01/Raport-o-stabilnosci-systemu-finansowego-12_2025-PL.pdf

10 lat poprzedzających wystąpienie przerwy już raz nie spełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Jeżeli występuje podstawa do ustalenia wysokości opłaty zgodnie z art. 88 ust. 3 obniżka opłaty przewidziana w nowelizacji dotyczy opłaty, wyliczonej z uwzględnieniem gradacji uzależnionej od okresu pozostawania posiadaczy pojazdów mechanicznych bez ochrony ubezpieczeniowej,

Obniżka, o której mowa w proponowanym ust. 4c przysługuje w danym okresie 10 lat jednorazowo. Zatem, jeżeli w stosunku do zobowiązanego stwierdzono wystąpienie przerwy, w tym okresie zobowiązany już nie korzysta z obniżki opłaty.

Posiadacze pojazdów notorycznie niedopełniający obowiązków, poza dwoma przypadkami, będą zobligowani do ponoszenia opłaty w pełnej wysokości. Warunkiem skorzystania z obniżki opłaty jest terminowe uiszczenie opłaty, zgodnie wystosowanym wezwaniem.

b) w zakresie wprowadzenia odpisu na potrzeby Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych od sumy wpływów z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów

Przedłożony projekt zakłada wprowadzenie obowiązku przekazywania części sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w wysokości:

- 1) 1,5% na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej,
- 2) 1,5% na potrzeby Policji,
- 3) 1,5% na potrzeby Ochotniczych Straży Pożarnych.

Część sumy wpływów zakłady ubezpieczeń obowiązane są przekazać co najmniej w połowie ich wysokości do końca stycznia każdego roku kalendarzowego, zaś w całości do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego.

Część sumy wpływów:

- w zakresie Państwowej Straży Pożarnej zasilaloby Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych;

- w zakresie Policji zasilaloby Fundusz Wsparcia Policji na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług;
- w zakresie Ochotniczych Straży Pożarnych budowę, modernizację i remonty obiektów strażnic.

W przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych środki finansowe trafiać miałyby do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, który przekazywałby je w całości ochotniczym strażom pożarnym. Projekt został również uzupełniony o sprawozdanie które Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej przedkłada Sejmowi w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku z wydatkowania środków.

Według danych Polskiej Izby Ubezpieczeń w 2023 roku kierowcy na obowiązkowe ubezpieczenia OC wydali 15,7 miliarda złotych⁷. Na koniec 2023 roku łącznie było zawartych 28 063 871 umów OC przez kierowców. W III kw. 2024 roku średnia cena ubezpieczenia OC wyniosła 680 zł⁸, zaś w I 2025 roku średnia cena ubezpieczenia OC wynosiła 693 zł⁹. Wprowadzony odpis w wysokości łącznej 4,5% (trzy odpisy po 1,5%) stanowiłby rocznie zatem kwotę około 706 milionów złotych, co dla każdej z wymienionych służb stanowiłoby około 230 milionów złotych.

W projekcie wprowadzono obowiązek ustawowy nałożony za zakłady ubezpieczeń zgodnie z którym odpisy w łącznej wysokości 4,5% nie mogą być przerzucone na ubezpieczających. Zakłady ubezpieczeń nie będą mogły podnieść składek tylko z tego tytułu, że zostały wprowadzone odpisy. Nadzór nad przestrzeganiem tego obowiązku prowadzić będzie Komisja Nadzoru Finansowego. W projekcie zastosowano odesłanie do odpowiednich sankcji uregulowanych w art. 362 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

We wdrażaniu przepisów ustawy, a dalej późniejszym jego stosowaniu duża rolę odegrałby organ nadzoru nad zakładami ubezpieczeń, do którego zadań należy między innymi zadbanie, aby te zakłady ubezpieczeń nie przerzuciły odpisu w ciężar ubezpieczenia ponoszonego przez

⁷ https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/Ubezpieczenia_w_liczbach_2023.pdf, s. 10.

⁸ <https://forsal.pl/transport/aktualnosc/artykuly/9621894,ceny-oc-mocno-w-gore-tyle-trzeba-placic-za-ubezpieczenie-komunikacyjn.html>

⁹ <https://rankomat.pl/samochod/ile-kosztuje-ubezpieczenie-samochodu-1>

kierowców. Gdyby jednak do tego doszło, że zakłady ubezpieczeń przerzuciłyby ciężar odpisu na kierowców to należy wskazać, że wzrost składki będzie o 4,5% to przy średniej cenie ubezpieczenia ze stycznia 2025 roku kierowca za polisę zapłaci o 31,20 zł więcej rocznie, to jest 2,60 zł miesięcznie.

Ważne w zaproponowanym rozwiązaniu prawnym jest to, że wydatki Funduszu Wsparcia PSP oraz Policji są wydatkami niewygasającymi wraz z końcem roku kalendarzowego. Dzięki temu inwestycje realizowane z odpisu, który jest proponowany w projektowanej zmianie nie muszą być inwestycjami jednorocznymi, a zatem mogą być również inwestycjami budowlanymi.

W projekcie wprowadzono przepisy przejściowe. W pierwszym roku obowiązywania ustawy środki wpływu z uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych przekazane zostaną Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz Ochotniczej Straży Pożarnej do końca roku 2026. W przypadku, gdy osoba nie wykupi obowiązkowego ubezpieczenia OC przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zastosowanie będą miały przepisy dotychczasowe.

Projekt wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Pan poseł Paweł Śliz i pan poseł Bartosz Romowicz

I. Część wstępna

[1] Zwięźły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

1) w zakresie obniżenia wysokości opłaty z tytułu braku obowiązkowego OC

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (dalej „u.u.o.”) zawiera regulacje, które nakładają wysokie kary w przypadku posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy nie spełnili obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia. Wysokość tej opłaty obowiązującej w każdym roku kalendarzowym, stanowi w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na samochody osobowe - równowartość dwukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, na samochody ciężarowe, ciągniki samochodowe i autobusy - równowartość trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, na pozostałe pojazdy - równowartość jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 88 ust. 2 u.u.o.). Wysokość opłaty jest dodatkowo uzależniona od okresu pozostawiania tego posiadacza bez ochrony ubezpieczeniowej w każdym roku kalendarzowym i wynosi;

1) 20% opłaty - w przypadku, gdy okres ten nie przekracza 3 dni;

2) 50% opłaty - w przypadku, gdy okres ten nie przekracza 14 dni;

3) 100% opłaty - w przypadku, gdy okres ten przekracza 14 dni (art. 88 ust. 3 u.u.o.).

Wysokość kar wraz ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia zmienia się co roku. W 2025 roku właściciel samochodu osobowego płaci 1 850 zł za przerwę trwającą do trzech dni, 4 670 zł za brak polisy do dwóch tygodni i aż 9 330 zł za okres powyżej

14 dni. Tymczasem przeciętna roczna składka za OC w III kwartale 2024 roku wynosiła zaledwie 680 zł. Tym samym kara za brak polisy samochodu osobowego powyżej dwóch tygodni jest zbliżona do kwoty za ubezpieczenie takiego pojazdu w okresie czternastu lat.

W 2024 roku Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny zidentyfikował ok. 351 tys. przypadków braku obowiązkowego OC komunikacyjnego i OC rolników.

Przesłanki dla otrzymania umorzenia czy ulgi w zapłacie odnoszą się „do wyjątkowo trudnej sytuacji majątkowej i materialnej” czy „trudnej sytuacji życiowej”, w której dochodzenie wierzytelności byłoby wprost sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Zatem przepisy umożliwiające umorzenie czy ulgę w zapłacie odwołują się do klauzul generalnych, zawierających zwroty niedookreślone, które odsyłają do norm i ocen pozaprawnych oraz pozwalają podmiotom stosującym prawo na podejmowanie w poszczególnych sytuacjach różnych decyzji w sprawie interpretacji i stosowania określonych norm prawnych, w zależności od potrzeb konkretnej sprawy,

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że wyłonił się szereg istotnych problemów związanych z postępowaniami w sprawach umorzeń lub udzielenia ulgi w spłacie opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, orzekanych na podstawie art. 88 ust. 1 u.u.o. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo często zwracają się obywatele, którzy w trybie art. 90 ust. 1 u.u.o. zostali wezwani do uiszczenia opłaty karnej za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz którym Zarząd Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego odmówił umorzenia tych opłat lub udzielenia ulgi w ich spłacie, a takie decyzje są ostateczne w myśl art. 54 ust. 5 statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Osoby niezadowolone z decyzji jedynie mogą skierować sprawę na drogę sądową.

Mając na celu odciążenie sądów oraz zmniejszenie uznaniowości przyznawanych umorzeń lub udzielenia ulgi przedłożony projekt zakłada obniżenie wysokości opłaty z tytułu braku obowiązkowego OC, ale wyłącznie dla tych ubezpieczających, którzy w okresie 10 lat maksymalnie dwa razy nie spełnili obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego pojazdów mechanicznych.

Utrzymanie obecnego stanu prawnego skutkuje dalszym utrwalaniem stanu nadmiernego sankcjonowania braku opłaty OC w sytuacji, gdy osoba zobowiązana opłaci ją w terminie.

2) w zakresie wprowadzenia odpisu na potrzeby Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych od sumy wpływów z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 38 ustawy o ochronie przeciwpożarowej), zakłady ubezpieczeń mają obowiązek przekazywać 10 % sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia na cele ochrony przeciwpożarowej.

Ta opłata (czyli część przychodów z polis przeciwpożarowych) nie dotyczy bezpośrednio ubezpieczenia rolników w KRUS, lecz dotyczy obowiązkowego ubezpieczenia od ognia budynków rolnych i nieruchomości rolnej, które rolnicy jako właściciele muszą wykupić — mechanizm odpisania części składek ubezpieczeniowych na rzecz ochrony przeciwpożarowej istnieje właśnie w tym kontekście.

W wyniku nowelizacji ustawy z w październiku 2024 r. zmieniono sposób rozdysponowania pieniędzy z tego 10% odpisu, to jest:

- połowa środków jest wypłacana bezpośrednio Zarządowi Głównemu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

- połowa trafia do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (PSP).

Obie instytucje muszą przeznaczyć te pieniądze wyłącznie na cele związane z ochroną przeciwpożarową. Dodatkowo Zarząd Główny ZOSP RP ma obowiązek corocznego sprawozdania wydatkowania środków przed Sejmem (pierwsze – do 30 czerwca 2026 r.).

Wcześniej środki te trafiały najpierw do Komendanta Głównego PSP, który sam rozdysponowywał je pomiędzy jednostki (OSP i inne). Obecne przepisy przywracają większą rolę Związku OSP w bezpośrednim dysponowaniu częścią tych środków.

Przepisy dotyczące odpisu 10% zostały wprowadzone w 1991 roku, w czasach kiedy rolnictwo w Polsce stanowiło zdecydowanie ważniejszą gałąź gospodarki niż obecnie, a rolników było zdecydowanie więcej. Obecnie odpis ten stanowi około 40 milionów złotych rocznie.

Według danych Polskiej Izby Ubezpieczeń w 2023 roku kierowcy na obowiązkowe ubezpieczenia OC wydali 15,7 miliarda złotych. Tymczasem według Narodowego Banku Polskiego „sektor ubezpieczeń osiągnął historycznie wysokie zyski. Dobre wyniki sektora nie były zjawiskiem jednorazowym – ponadprzeciętne i stale rosnące wyniki finansowe są osiągane od 2023 r. W I połowie 2025 r. zysk netto wyniósł 8,3 mld zł, co stanowiło najlepszy wynik w historii, o 1,5 mld zł większy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego”. W 2024 r. sektor ubezpieczeń osiągnął rekordowy zysk wynoszący 10 mld zł.

Dotychczasowy odpis na poziomie około 40 milionów złotych rocznie stanowi jedynie 0,4% łącznego zysku sektora ubezpieczeń w 2024 roku.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

Cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

1) w zakresie obniżenia wysokości opłaty z tytułu braku obowiązkowego OC

Wejście w życie ustawy spowoduje wprowadzenie możliwości:

- obniżenia uiszczanej opłaty za niezapłacenie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, o 50% jeżeli w okresie ostatnich 10 lat nie otrzymali wezwania, do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, pod warunkiem, że dokonają zapłaty w terminie wyznaczonym w wezwaniu,
- obniżenia uiszczanej opłaty za niezapłacenie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, o 30%, jeżeli w okresie ostatnich 10 lat od skorzystania z obniżenia 50% otrzymali kolejne wezwanie, do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, pod warunkiem, że dokonają zapłaty w terminie wyznaczonym w tym kolejnym wezwaniu.

Przepis przejściowy przesądza, że nowe regulacje stosuje się do opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, których obowiązek zapłaty powstał od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, co oznacza, że z obniżenia opłaty nie będą mogły skorzystać osoby, które otrzymały wezwania do zapłaty przed dniem jej wejścia w życie.

2) w zakresie wprowadzenia odpisu na potrzeby Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych od sumy wpływów z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów

Wejście w życie ustawy spowoduje przekazywania części sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w wysokości:

- 1) 1,5% na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej,
- 2) 1,5% na potrzeby Policji,
- 3) 1,5% na potrzeby Ochotniczych Straży Pożarnych.

Proponuje się wejście w życie nowelizacji po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt będzie miał korzystne skutki społeczne. Projekt odpowiada na szereg problemów komunikowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich związanych z zbyt wysokimi opłatami oraz postępowaniami w sprawach umorzeń lub udzielenia ulgi w spłacie opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, orzekanych na podstawie art. 88 ust. 1 u.u.o. Ograniczone zostanie zjawisko prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz wchodzenia przez obywateli na drogę sądową w

przypadku niezadowolenia z decyzji Zarządu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o odmowie umorzenia tych opłat lub udzielenia ulgi w ich spłacie co zmniejszy ilość prowadzonych postępowań sądowych.

Ponadto projekt wpłynie na bezpieczeństwo Polek i Polaków, w związku z poprawą infrastruktury Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych. Będzie to spowodowane większymi nakładami finansowymi na te służby, w szczególności na infrastrukturę, która na trwałe pozostanie w tych służbach. Między innymi poprzez budowy nowych remiz, strażnic czy komend powiatowych, a także remonty już istniejących obiektów.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt wpłynie na sytuację zakładów ubezpieczeniowych. Według Narodowego Banku Polskiego „sektor ubezpieczeń osiągnął historycznie wysokie zyski. Dobre wyniki sektora nie były zjawiskiem jednorazowym – ponadprzeciętne i stale rosnące wyniki finansowe są osiągane od 2023 r. W I połowie 2025 r. zysk netto wyniósł 8,3 mld zł, co stanowiło najlepszy wynik w historii, o 1,5 mld zł większy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego”. W 2024 r. sektor ubezpieczeń osiągnął rekordowy zysk wynoszący 10 mld zł.

Według danych Polskiej Izby Ubezpieczeń w 2023 roku kierowcy na obowiązkowe ubezpieczenia OC wydali 15,7 miliarda złotych. Na koniec 2023 roku łącznie było zawartych 28 063 871 umów OC przez kierowców. W III kw. 2024 roku średnia cena ubezpieczenia OC wyniosła 680 zł, zaś w I 2025 roku średnia cena ubezpieczenia OC wynosiła 693 zł. Wprowadzony odpis w wysokości łącznej 4,5% (trzy odpisy po 1,5%) stanowiłby rocznie zatem kwotę około 706 milionów złotych, co dla każdej z wymienionych służb stanowiłoby około 230 milionów złotych.

We wdrażaniu przepisów ustawy, a dalej późniejszym jego stosowaniu duża rolę odgrywałyby organy nadzoru nad zakładami ubezpieczeń, do których zadań należałoby między innymi zadbanie, aby te zakłady ubezpieczeń nie przerzuciły odpisu w ciężar ubezpieczenia ponoszonego przez kierowców. Gdyby jednak do tego doszło, że zakłady ubezpieczeń przerzuciłyby ciężar odpisu na kierowców to należy wskazać, że wzrost składki będzie o 4,5% to przy średniej cenie ubezpieczenia ze stycznia 2025 roku kierowca za polisę zapłaci o 31,20 zł więcej rocznie, to jest 2,60 zł miesięcznie.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Zgodnie z art. 88 u.u.o. uiszczenie opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia jest obligatoryjne. Opłata stanowi publicznoprawną sankcję i nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Wysokość opłaty jest określona w ustawie. W 2024 roku UFG zidentyfikował ok. 351 tys. przypadków braku obowiązkowego OC komunikacyjnego i OC rolników. Była to liczba zbliżona do tej z 2023 roku (349 tys.) i nieznacznie wyższa niż w 2022 roku (328 tys.). Brak OC komunikacyjnego w ogromnej

większości (95% przypadków) został wykryty dzięki ustaleniom własnym Funduszu. Liczba aktywnych polis OC przekroczyła na koniec 2024 r. 29,7 mln.

Wysokość kar uzależniona jest od minimalnego wynagrodzenia i zmienia się co roku. W 2025 roku właściciel samochodu osobowego zapłaci 1 850 zł za przerwę trwającą do trzech dni, 4 670 zł za brak polisy do dwóch tygodni i aż 9 330 zł za okres powyżej 14 dni. Tymczasem przeciętna roczna składka za OC w 2024 roku wynosiła zaledwie 600–700 zł.

Przedłożony projekt zakłada obniżenie wysokości opłaty z tytułu braku obowiązkowego OC, ale wyłącznie dla tych ubezpieczających, którzy w okresie 10-letnim dopuścili się maksymalnie dwa razy przekroczeń. Obniżenie w wysokości 50% dotyczy tych, którzy pierwszy raz w okresie 10-letnim nie dopełnili obowiązku ubezpieczenia obowiązkowego pojazdów mechanicznych, zaś 30% zniżka w opłacie przysługuje tym, co dopuścili się maksymalnie drugi raz niedopełnienia obowiązku. Posiadacze pojazdów notorycznie niedopełniający obowiązków, poza dwoma przypadkami, będą zobligowani do ponoszenia opłaty w pełnej wysokości.

Obniżenie kwoty wpłynie na wysokość wpływów do UFG, jednak nie można oszacować ilu dotyczyć to będzie posiadaczy pojazdów. Wynika to z tego, że trudno przewidzieć ilu ubezpieczających przekroczy termin zawarcia umowy OC, ile będzie ten termin wynosił oraz na ile wprowadzenie obniżki poprawi to ściągalność opłat bez konieczności wydatkowania środków na prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Ponieważ ulga w opłacie obejmuje wyłącznie tych, którzy uiszczą opłatę w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania do zapłaty, poprawi to pobieranie opłat, jednocześnie wypełniając jej rolę jaką jest dyscyplinowanie do terminowego zawierania umów OC.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

Warszawa, 27 lutego 2026 r.

BEOS-WPEiM-391/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.35.10.2026
Data wpływu 27.11.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Bartosz Romowicz i Paweł Śliz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 367, ze zm., dalej jako „ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych”) oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 188).

W ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych proponuje się wprowadzenie nowego art. 30a nakładającego obowiązek przekazywania przez zakłady ubezpieczeń części wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na wskazane cele/fundusze (Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Fundusz Wsparcia Policji) oraz określenie terminów ich przekazania. Projekt przewiduje też modyfikację art. 88 tej ustawy polegającą na wprowadzeniu mechanizmów obniżenia opłaty za brak OC przy spełnieniu określonych tam warunków (art. 1 projektu).

W odniesieniu do ustawy o ochronie przeciwpożarowej projekt przewiduje dodanie art. 38a dotyczącego przeznaczenia części projektowanych wpływów na cele ochrony przeciwpożarowej (art. 2 projektu).

Art. 3 i art. 4 projektu zawierają przepisy przejściowe.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Kwestie obowiązkowego ubezpieczenia OC związanego z ruchem pojazdów i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia są uregulowane w dyrektywie 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 (Dz. Urz. UE L 263 z 7.10.2009, s. 11). Zgodnie z tą dyrektywą każde państwo członkowskie podejmuje wszelkie stosowne środki w celu zapewnienia, by odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdu mającego zwykle miejsce postoju na jego terytorium była objęta ubezpieczeniem. Ponadto państwa członkowskie określają sankcje za naruszenie przepisów prawa krajowego, które zostały przyjęte w celu wykonania tej dyrektywy, i podejmują niezbędne kroki dla zapewnienia ich stosowania. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (art. 3 i art. 27 dyrektywy 2009/103/WE).

2.2. Środki krajowe oddziałujące na zakłady ubezpieczeń z innych państw członkowskich należy oceniać także w świetle swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (art. 49 i art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Dyrektywa 2009/103/WE wymaga, aby państwa członkowskie zapewniały skuteczne egzekwowanie obowiązku ubezpieczenia, pozostawiając im istotny margines uznania co do doboru instrumentów (w tym sankcji lub środków administracyjnych). Projekt przewiduje wprowadzenie mechanizmów obniżenia opłaty za brak OC, stanowiącej element krajowego modelu egzekucyjnego. Co do zasady dyrektywa 2009/103/WE nie sprzeciwia się mechanizmowi obniżek, o ile system w całości pozostaje skuteczny i odstraszający.

3.2. Projektowane opłaty mogą zostać uznane za zgodne z prawem UE, jeżeli nie mają charakteru dyskryminacyjnego, a także jeżeli są uzasadnione interesem ogólnym i są proporcjonalne. Projekt nie przewiduje dyskryminacyjnego zróżnicowania opłat w zależności od przynależności do danego państwa członkowskiego, nie narusza więc zakazu dyskryminacji. Jeżeli chodzi o podyktowanie opłat interesem publicznym, w uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono konieczności wprowadzenia opłat w danej wysokości przeznaczonych na określone w projekcie cele. Zważywszy na cele, na jakie mają być przeznaczane projektowane opłaty, można założyć, że opłaty służą realizacji

interesu ogólnego, niemniej w tym zakresie uzasadnienie projektu powinno być precyzyjniejsze.

4. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 27 lutego 2026 r.

BEOS-WPEiM-392/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.35.M.2026
Data wpływu 27.11.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Bartosz Romowicz i Paweł Śliz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 367, ze zm., dalej jako „ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych”) oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 188).

W ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych proponuje się wprowadzenie nowego art. 30a nakładającego obowiązek przekazywania przez zakłady ubezpieczeń części wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na wskazane cele/fundusze (Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Fundusz Wsparcia Policji) oraz określenie terminów ich przekazania. Projekt przewiduje też modyfikację art. 88 tej ustawy polegającą na wprowadzeniu mechanizmów obniżenia opłaty za brak OC przy spełnieniu określonych tam warunków (art. 1 projektu).

W odniesieniu do ustawy o ochronie przeciwpożarowej projekt przewiduje dodanie art. 38a dotyczącego przeznaczenia części projektowanych wpływów na cele ochrony przeciwpożarowej (art. 2 projektu).

Art. 3 i art. 4 projektu zawierają przepisy przejściowe.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/



**Rzecznik
Finansowy**

**dr Michał Ziemiak
Rzecznik Finansowy**

DUE.0212.2.2026.PW

RF/78/2026

Warszawa, 3 marca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.35.13.2026

Data wpływu 04. III. 2026r.

**Pan
Dariusz Salomończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Dotyczy: SPS-III.020.35.7.2026

RPW/5184/2026

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 20 lutego 2026 r. w sprawie przedstawienia opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej, Rzecznik Finansowy przedstawia następujące uwagi.

Z uwagi na ustawową misję Rzecznika Finansowego, tj. ochronę klientów podmiotów rynku finansowego – ubezpieczających zawierających umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz poszkodowanych dochodzących roszczeń z tytułu

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

tej umowy, zachodzi potrzeba zgłoszenia szeregu istotnych uwag do przedstawionego poselskiego projektu ustawy.

I. Wprowadzenie odpisu na potrzeby Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz ochotniczych straży pożarnych od sumy wpływów uzyskanych przez zakłady ubezpieczeń z umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Poselski projekt ustawy w art. 1 pkt 1 nakłada na zakłady ubezpieczeń obowiązek wpłaty 4,5% wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych¹ na 2 państwowe fundusze celowe, tj. po 1,5% na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej i Fundusz Wsparcia Policji oraz 1,5% na cele, o których mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. W świetle projektu ustawy 2/3 dodatkowych środków od ubezpieczycieli zostanie przeznaczony na wsparcie Państwowej Straży Pożarnej i ochotnicze straże pożarne. Projekt ustawy jednocześnie przewiduje, iż opłaty te stanowią koszt własny działalności zakładu ubezpieczeń i nie podlegają wyodrębnieniu jako odrębny składki ubezpieczeniowej przekazywanej przez ubezpieczającego. Określono również termin oraz wysokość ich przekazania. Ponadto wprowadzono uprawnienie organu nadzoru (KNF) do stosowania obligatoryjnego środka nadzorczego wobec krajowego zakładu ubezpieczeń w przypadku niedopełnienia lub przekroczenia obowiązku niezaliczania opłaty w składkę. W uzasadnieniu do projektu ustawy określono, iż wprowadzony odpis stanowiłby rocznie kwotę około 230 milionów zł dla każdej z wymienionych służb. Do zasadniczych motywów projektowanej regulacji, w świetle uzasadnienia do projektu ustawy, zaliczyć można to, że cyt.: „Według danych Polskiej Izby Ubezpieczeń w 2023 roku kierowcy na obowiązkowe ubezpieczenia OC wydali 15,7 miliarda złotych. Tymczasem według Narodowego Banku Polskiego sektor ubezpieczeń osiągnął historycznie wysokie zyski. Dobre wyniki sektora nie były zjawiskiem jednorazowym – ponad przeciętne i stale rosnące wyniki finansowe są osiągnięte od 2023 r. W I połowie 2025 r. zysk netto wyniósł 8,3 mld zł, co stanowiło najlepszy wynik w historii, o 1,5 mld zł większy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. W 2024 r. sektor ubezpieczeń osiągnął rekordowy zysk wynoszący 10 mld zł.”.

W świetle publicznie dostępnych danych zakłady ubezpieczeń z tytułu zawartych umów obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. pobrały tytułem składki odpowiednio w: 2022 r. - 15 mld zł, w 2023 – 15,7 mld zł, w 2024 r. – 17,5 mld zł.² Po trzech kwartałach 2025 r. ubezpieczyciele pobrali z tytułu tego ubezpieczenia obowiązkowego składkę przypisaną brutto w wysokości ponad 14,5 mld zł. W relacji rok do roku, czyli porównując wyniki po trzech kwartałach 2025 r. do analogicznego okresu z 2024 r., dynamika wzrostu przypisu

¹ Dalej również jako: „umowa obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m.”.

² Źródło: https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2025/07/PIU_Ubezpieczenia-w-liczbach-2.0.pdf

składki brutto z obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. wyniosła 10,6%. Przy założeniu utrzymania tej dynamiki ubezpieczyciele w sumie mogli pobrać w 2025 r. składki z tytułu tego ubezpieczenia obowiązkowego w wysokości ponad 20 mld zł.

Dla danych z 2024 r. na zakłady ubezpieczeń nałożony zostałby dodatkowy obowiązek zapłaty kwoty w wysokości 787,5 mln zł. Dla przedstawionej prognozy składki pobranej w 2025 r. na ubezpieczycieli nałożony zostałby dodatkowy obowiązek zapłaty kwoty w wysokości około 900 mln zł. W 2024 r. wpłaty ubezpieczycieli na cele, o których mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, wyniosły 40 mln zł. Zasadnie można twierdzić, że w kolejnych latach – od 2027 r. - dodatkowe obciążenie sektora ubezpieczeniowego wyniosłoby tym sposobem ponad 1 mld zł rocznie.

1) Aspekt prawnokonstytucyjny

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny prawa finansowego ustawodawca ma pewną swobodę w kreowaniu funduszy celowych. Jednakże nakładanie przymusowych danin na wybrane podmioty prywatne z pominięciem budżetu państwa w celu finansowania istotnych (konstytucyjnych) zadań państwa budzi zastrzeżenia natury ustrojowej.

Projekt ustawy wprowadza wobec ubezpieczycieli nową daninę publiczną o charakterze celowym (choć różnie określaną raz „sumą wpływów”, następnie „opłatą”, a w uzasadnieniu do projektu ustawy – „odpistem”). Tego rodzaju propozycja budzi daleko idące wątpliwości natury konstytucyjnej oraz systemowej. Stąd w ocenie Rzecznika Finansowego, w toku dalszych prac legislacyjnych w Sejmie, projekt ustawy powinien zostać poddany pogłębionej analizie prawnokonstytucyjnej, to jest co do jego zgodności 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. Tego rodzaju rozwiązanie przenosi bowiem finansowanie istotnych (konstytucyjnych) zadań państwa na wybraną grupę podmiotów, tworzy mechanizm przymusowej daniny bez bezpośredniego świadczenia wzajemnego oraz przewiduje utworzenie znaczącego strumienia środków finansowych poza ustawą budżetową i jego kontrolą ze strony Parlamentu.

Nałożenie obowiązku finansowania podstawowych zadań państwa (Policji i Straży Pożarnej w zakresie wynikającym z celów funduszy celowych oraz na cele, o których mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej), wyłącznie na jedną grupę podmiotów - zakłady ubezpieczeń, a *de facto* na posiadaczy pojazdów mechanicznych, w świetle uzasadnienia do projektu ustawy jawi się jako dalece arbitralne. Bezpieczeństwo publiczne jest dobrem wspólnym, z którego korzystają wszyscy obywatele. Do zasadniczych zadań państwa, o których mowa w zasadzie ustrojowej z art. 5 Konstytucji, należy zapewnienie bezpieczeństwa jej obywateli. Finansowanie jednak takich zadań z danin celowych obciążających tylko wybraną branżę i w sposób przyjęty w projekcie ustawy może naruszać

konstytucyjny nakaz sprawiedliwego rozłożenia ciężarów publicznych. Wydają się, że nie ma racjonalnego powodu, dla którego tylko sektor ubezpieczeń komunikacyjnych miałby ponosić - obok płaconych już podatków i innych opłat systemowych - dodatkowy koszt utrzymania i funkcjonowania jednostek Policji, Państwowej Straży Pożarnej i ochotniczych straży pożarnych. Wskazać przy tym należy, że projektowana danina dotyczyłaby także finansowania wielu zadań niezwiązanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego lub innymi niebezpieczeństwami związanymi z ruchem pojazdu mechanicznego. Jawi się więc pytanie, dlaczego pozostałe sektory gospodarki nie zostały obciążone tego rodzaju daniną? W tym ujęciu proponowane rozwiązanie wywołuje uzasadnione wątpliwości co jego zgodności z art. 84 Konstytucji – z zasadą powszechności i sprawiedliwości opodatkowania.

Niezależnie od powyższego projekt ustawy wywołuje wątpliwości co do jego zgodności z art. 22 ust. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Przepis projektu ustawy zakazujący przerzucania kosztu daniny na ubezpieczających ma charakter pozorny (iluzoryczny). W warunkach gospodarki rynkowej każda danina publiczna będąca „kosztem własnym działalności” czy „kosztem systemowym” wpływa na ostateczną cenę produktu lub usługi. Próba ustawowego zakazu podnoszenia składek jest prawnie nieweryfikowalna. Ograniczenie wolności majątkowej (praw majątkowych) zakładów ubezpieczeń musi być natomiast konieczne i proporcjonalne do celu. Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazują na historycznie wysokie zyski sektora jako główną przesłankę nałożenia daniny. Wysoki zysk nie może jednak stanowić samoistnej przesłanki do nakładania dodatkowych, branżowych danin celowych. Narusza to zasadę proporcjonalności i wolności gospodarczej, nie dając realnej ochrony ubezpieczającym i ubezpieczonym. Z uzasadnienia do projektu ustawy oraz Deklarowanych Skutków Regulacji (DSR) nie wynika, ażeby projektodawcy wzięli pod uwagę rzeczywistą rentowność zakładów z tytułu zawieranych umów obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. Brak jest również oceny skutków regulacji na przyszłość w zakresie wpływu proponowanej regulacji na rentowność ubezpieczycieli.

Uzasadnienie do projektu ustawy nie zawiera również wyjaśnienia potrzeby dodatkowego finansowania zadań państwa w oparciu o dodatkową daninę, to jest na jakie zadania te środki zostaną przeznaczone i co istotne, dlaczego środki z budżetu państwa są tu niewystarczające.

Projekt ustawy pomija istniejące już obowiązki publicznoprawne zakładów ubezpieczeń w postaci podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od niektórych instytucji finansowych (tzw. podatku bankowego) i innych obligatoryjnych systemowych opłat, które ponoszą aktualnie ubezpieczyciele. Wprowadza zatem rozwiązanie nieuzasadnione systemowo i ekonomicznie, a co za tym idzie mogące być uznane za niesprawiedliwe i nieproporcjonalne.

Projekt ustawy nie zawiera żadnych rozwiązań w zakresie wstrzymywania wpłat na fundusze celowe i cele ustawowe, gdy wysokość przekazanych środków nie może zostać wydatkowa z uwagi na nadpłynność funduszy. Ubezpieczyciele, a *de facto* posiadacze pojazdów mechanicznych, będą obowiązani do dokonywania wpłat, niezależnie od tego, czy środki są rzeczywiście potrzebne oraz czy będą mogły być racjonalnie wydatkowane. Projekt ustawy nie zawiera także żadnych mechanizmów związanych ze zmniejszeniem wysokości wpłat w razie istotnego pogorszenia się sytuacji finansowej zakładu ubezpieczeń. Danina i jej wysokość jest niezależna od jego rzeczywistej kondycji finansowej zakładu ubezpieczeń.

Projekt ustawy w obecnym kształcie jest więc obciążony wysokim ryzykiem uznania za niekonstytucyjny, głównie ze względu na naruszenie konstytucyjnych zasad budżetowych i sprawiedliwości podatkowej. W konsekwencji, projektowane rozwiązanie negatywnie przełożyłoby się na całą wspólnotę ryzyka, a przede wszystkim na obywateli – posiadaczy pojazdów mechanicznych podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu OC p.p.m. i opłacających składki.

2) Aspekt zgodności projektu ustawy z prawem UE

Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy przedstawili ocenę o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz że projekt nie podlega notyfikacji. W ocenie Rzecznika Finansowego tak kategoryczna ocena o zgodności projektu ustawy z prawem UE w zakresie jego art. 1 pkt 1 wydają się zbyt daleko idąca.

Analiza komparatystyczna systemów UE nie wykazuje istnienia analogicznego rozwiązania. Natomiast projekt ustawy, który nakłada na zakłady ubezpieczeń daninę publicznoprawną jako koszt własny z zakazem wliczania go w cenę (w składkę lub obok niej) i z obowiązkową sankcją za jego naruszenie w przypadku krajowych zakładów ubezpieczeń budzi wątpliwości co do zgodności z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłatalność II). Art. 157 tej dyrektywy zezwala państwom członkowskim wyłącznie na podatki pośrednie i opłaty parafiskalne od składek ubezpieczeniowych (pobieranych w państwie ryzyka). Projekt ustawy nie tworzy klasycznego podatku pośredniego (IPT). Zamiast tego wprowadza obowiązkowy odpis z wpływów brutto taktowany jako koszt własny, którego nie wolno przerzucić na klienta. Może to zrodzić uzasadniony zarzut, że w świetle prawa UE konstruowana danina jest *de facto* ukrytym podatkiem obrotowym na sektor, a nie podatkiem od składek, co wykracza poza dozwoloną harmonizację i narusza art. 157 tej dyrektywy. Mogą się również pojawić uzasadnione zarzuty, że tego rodzaju danina i jego konstrukcja jest sprzeczna z zasadami kalkulacji rezerw techniczno-ubezpieczeniowych i SCR (art. 76–85 oraz 100–111 Solvency II), czy nawet z samą zasadą swobody ustalania taryf (art. 21), ponieważ zakaz „zaliczenia daniny w składkę” może być uznany za formę ukrytej regulacji cenowej.

Ponadto, projektowane rozwiązanie może być sprzeczne z Dyrektywą 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, której celem jest powszechna, skuteczna i ekonomicznie zrównoważona ochrona wypadków drogowych, w szczególności szkód na osobie. Mechanizm prowadzący w skutku do strat technicznych w linii OC może być zakwalifikowany jako niezgodny z tą dyrektywą.

Projektowane rozwiązanie może budzić także wątpliwości co do zgodności z kluczowymi zasadami UE: swobodą przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i swobodą świadczenia usług (art. 56 TFUE). Zakaz podnoszenia cen i kontrola ofert (przestrzegania zakazu) przez KNF z sankcjami finansowymi, to okoliczność, która może być uznana za nieproporcjonalną ingerencję w prawo ustalania ceny usługi ubezpieczeniowej, a to jest kluczowy element działalności gospodarczej ubezpieczycieli (również transgranicznych). Projektowane rozwiązanie może być również uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności (art. 5 TUE). Obciążenie wyłącznie sektora ubezpieczycieli OC p.p.m. bez możliwości kompensacji w cenie i przy jednoczesnym obniżaniu kar za brak OC jawi się jako nieproporcjonalne.

W ocenie Rzecznika Finansowego zgodność projektowanej regulacji z prawem pierwotnym i wtórnym UE winna być przedmiotem głębokich analiz w dalszym toku prac legislacyjnych.

3) Aspekt systemowy

Projektowana nowa danina publiczna dla ubezpieczycieli i dalsze obciążanie sektora ubezpieczeniowego kosztami systemowymi będzie niekorzystne z co najmniej dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, negatywnie wpłynie na jakość likwidacji szkód komunikacyjnych, obniżając poziom wypłacanych odszkodowań na rzecz poszkodowanych w wypadkach i kolizjach drogowych. Wynikać to będzie z czynności podjętych przez zakłady ubezpieczeń w celu utrzymania określonego poziomu rentowności z uwagi na zwiększone zobowiązania publicznoprawne. Po drugie, negatywnie wpłynie na ceny usług świadczonych na rzecz ubezpieczających zawierających umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. Wzrost składki będzie nieunikniony pomimo projektowanego zakazu. Ostatecznie koszt tego dodatkowego obciążenia sektora poniosą posiadacze pojazdów mechanicznych i to podwójne – w ramach podatków pośrednich i bezpośrednich, które płacą i które służą finansowaniu wydatków budżetowych na rzecz służb mundurowych oraz dodatkowo w postaci podwyższonej składki za umowę obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. z uwagi na dodatkowy koszt systemowy.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż zakłady ubezpieczeń nie będą mogły podnieść składek. Będzie to wyłączny koszt ubezpieczycieli. Ponadto zaznaczono, iż kluczową rolę odegrać ma w tym zakresie organ nadzoru nad zakładami ubezpieczeń, do którego zadań należy między innymi zapewnienie, aby zakłady ubezpieczeń nie przerzuciły

odpisu w ciężar ubezpieczenia ponoszonego przez kierowców. Trzeba jednak w tym miejscu zaznaczyć, iż fundamentalnym celem organu nadzoru – Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. KNF wykonuje ustawowe zadania z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym, który obejmuje m.in. nadzór ubezpieczeniowy. Zgodnie z art. 329 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U z 2025 r. poz. 1526) nadzór nad zakładem ubezpieczeń i zakładem reasekuracji polega m.in. na zapewnieniu przestrzegania przez zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji przepisów prawa, w szczególności dotyczących gospodarki finansowej. Ponadto zgodnie z art. 335 ust. 4 pkt 5 powołanej ustawy organ nadzoru może żądać przedstawienia wzorców umownych, informacji o poszczególnych produktach ubezpieczeniowych oferowanych na podstawie indywidualnych negocjacji z ubezpieczającymi, wniosków o zawarcie ubezpieczenia, taryf składek ubezpieczeniowych i innych formularzy lub innych dokumentów stosowanych przez zakład ubezpieczeń przy zawieraniu umów ubezpieczenia. Wobec powyższego organ nadzoru monitoruje m.in. czy działania zakładu gwarantują utrzymanie odpowiedniego standingu (kondycji) finansowego zakładu ubezpieczeń w celu ochrony klientów przed ryzykiem upadłości podmiotu.

Zakłady ubezpieczeń nie dysponują też pełną dowolnością w ustalaniu składek ubezpieczeniowych³, bowiem zakres ich swobody zostaje w znaczny sposób ograniczony. Po pierwsze, mają one obowiązek przekazywania KNF informacji o taryfie składek oraz podstawach jej ustalenia. Tak więc organ nadzoru nadzoruje zasadność stosowanych przez zakłady ubezpieczeń systemów taryfowych w tym zniżek/zwyżek składki ubezpieczeniowej w poszczególnych okresach działalności. Po drugie, opracowując niezbędne informacje zakłady ubezpieczeń muszą uwzględnić analizę szkodowości oraz koszty obsługi ubezpieczenia uzasadniające zmianę w taryfie. Warto także przypomnieć, że Komisja Nadzoru Finansowego ma obowiązek szczególnej dbałości o to, aby składki z umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. nie były ustalane na zbyt niskim poziomie. Jest to efekt występujących w poprzednich latach problemów po stronie niektórych zakładów ubezpieczeń, które w ponadmiarowej walce cenowej z konkurencją (tzw. wojny cenowej) kształtowały taryfy składek na zaniżonym poziomie, na skutek czego znajdowały się w trudnej sytuacji finansowej. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych w celu wyeliminowania tych uprzednio obserwowanych problemów, które generowały dalsze problemy po stronie ubezpieczonych i poszkodowanych, wprowadziła bezwzględny obowiązek przedstawiania organowi nadzoru przez zakłady ubezpieczeń, które oferują obowiązkowe ubezpieczenie OC p.p.m., informacji o taryfach składek ubezpieczeniowych. Taka informacja zawiera w szczególności analizę szkodowości oraz koszty obsługi ubezpieczenia uzasadniające wprowadzenie każdorazowej

³ Reguluje to art. 33 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

zmiany w taryfie. Organ nadzoru monitoruje więc szczegółowo wysokość oraz sposób kształtowania taryf składek i w przypadku stwierdzenia, że są one ukształtowane poniżej technicznego wyniku ubezpieczenia OC komunikacyjnego (nie gwarantują utrzymania odpowiedniej kondycji finansowej zakładu ubezpieczeń), podejmuje przewidziane prawem środki nadzorcze.

Wobec nowych uprawnień KNF przewidzianych w projekcie ustawy należy zauważyć zasadniczą, a wręcz jaskrawą przeciwstawność celów i zadań nadzorczych w obszarze analizy stosowanych taryf nałożonych i tych przyjętych w projektowanych przepisach. KNF z jednej strony ma nadzorować, aby składki nie były zbyt nisko kalkulowane, dokonując analizy szkodowości oraz kosztów obsługi ubezpieczenia poniżej kosztów, a z drugiej, aby one nie wzrosły wskutek konieczności przekazania 4,5% wpływów na cele wskazane w projekcie ustawy. Skoro KNF ma jedno spośród głównych zadań pilnować, aby wynik techniczny w ubezpieczeniu OC p.p.m. był na akceptowalnym poziomie i żeby składka była kalkulowana adekwatnie do ryzyka, czyli pozwalała na wywiązanie się z zaciągniętych zobowiązań, to nie sposób tego pogodzić z nową kompetencją, tj. pilnowania, aby odpisy nie wpływały na wzrost wysokości składki. Te cele i zdania wzajemnie się wykluczają.

Ponadto, nie wydają się, żeby Komisja Nadzoru Finansowego posiadała narzędzia do mikrozarządzania cennikami tysięcy taryf ubezpieczeniowych w sposób, który wykluczyłby ten odpis z kalkulacji. W efekcie, jak powyżej zostało wskazane, pomimo zakazu uwzględniania odpisu w składce, projektowane rozwiązanie doprowadzi do przerzucenia kosztów na posiadaczy pojazdów mechanicznych, stwarzając iluzję ustawowej gwarancji niezmienności ceny. Przekazywanie przez zakłady ubezpieczeń środków pieniężnych na wskazywane w projekcie cele, siłą rzeczy musi generować podwyżki składki, aby wynik techniczny w ubezpieczeniu OC p.p.m. był na akceptowalnym poziomie rentowności. Nie ma bowiem możliwości, aby tak znaczący odpis składki nie wpływał na wynik techniczny w tym ubezpieczeniu, szczególnie patrząc na historyczne wyniki techniczne w ubezpieczeniu OC p.p.m., które nie są zadawalające i brakuje przestrzeni, aby istotnie poprawiły się z uwagi na obserwowaną dynamikę wzrostu wydatków świadczeń odszkodowawczych z umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. Dodatkowe odpisy, zgodnie z podstawowymi zasadami ekonomii, muszą więc wpływać na wysokość składki, czyli na jej podwyżkę. Podwyżki w składce mogą z kolei powodować dalsze negatywne skutki polegające na tym, iż więcej osób nie będzie dopełniało obowiązku zawarcia umowy, co ostatecznie obciąży całość wspólnoty ryzyka (wszystkich posiadaczy pojazdów), która będzie musiała płacić wyższą składkę również za nieubezpieczonych. Trzeba również pamiętać, że podwyżka w składce może prowadzić do szerszego wykluczenia komunikacyjnego, bowiem osoby w biedniejszych regionach, w których możliwości zarobkowe są ograniczone, nie będą w stanie opłacić składki, co pozbawi je możliwości korzystania z pojazdów celem dojazdu do pracy lub

realizacji innych ważnych czynności życia codziennego (np. dojazd do lekarza), co jeszcze bardziej pogorszy ich sytuację osobistą.

W kategoriach uwag o charakterze systemowym należy zaliczyć również to, że projekt ustawy zmienia model finansowania Policji bez zmiany jej ustawowej definicji jako formacji finansowanej z budżetu państwa. Wprowadzenie przymusowej daniny na koszty utrzymania i funkcjonowania Policji w zakresie zadań funduszu celowego - Funduszu Wsparcia Policji może stać w sprzeczności z art. 13 ust. 1 ustawy o Policji. Fundusz Wsparcia Policji z założenia jest mechanizmem dobrowolnej partycypacji (głównie samorządów) w kosztach lokalnych np., współfinansowania remontów czy zakupów radiowozów. Mając na uwadze strumień środków od ubezpieczycieli, projekt ustawy zmienia Fundusz Wsparcia Policji w mechanizm finansowania bieżącego i systemowego. Analogiczną uwagę należy odnieść do Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej (art. 19 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

4) Uwagi szczegółowe

W ocenie Rzecznika Finansowego pojęcie „sumy wpływów uzyskanych z tytułu (...)” recypowane z bardzo archaicznego pod względem zasad techniki legislacyjnej rozwiązania art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej nie odpowiada siatkom pojęć występujących w systemie na gruncie przepisów odnoszących się do rachunkowości ubezpieczeniowej. Brak jest legislacyjnego uzasadnienia do wprowadzania takiej konstrukcji.

Zgodnie z dodawanym przez art. 1 pkt 1 projektu ustawy art. 30a ust. 2 do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych: „*Sumy wpływów, o których mowa w ust. 1, zakłady ubezpieczeń obowiązane są przekazać co najmniej w połowie ich wysokości do końca stycznia roku następnego, zaś całość do końca pierwszego kwartału roku następnego.*” W ocenie Rzecznika Finansowego pod kątem logiki językowej i prawniczej ten przepis jest wadliwie sformułowany. Przewiduje on 2 raty płatności i ich terminy. W pierwszym terminie (do końca stycznia roku następnego) zakład ubezpieczeń jest obowiązany przekazać „co najmniej połowę”, w drugim zaś (do końca pierwszego kwartału roku następnego) – „całość”. Sformułowanie „przekazać całość” w drugim terminie sugeruje (literalnie), że ubezpieczyciel musi wpłacić kwotę 100% jeszcze raz, zamiast dopłacić brakującą część.

Jeżeli płatność jest dzielona na raty (nawet nierówne), przepis powinien precyzyjnie wskazywać, że drugi termin dotyczy pozostałej części lub rozliczenia końcowego.

Sformułowanie „całość do końca pierwszego kwartału” sugeruje, że wpłata ze stycznia (co najmniej połowa) nie zalicza się na poczet tego terminu lub że ubezpieczyciel musi dokonać pełnego przelewu. Taka redakcja może prowadzić do sporów z organem nadzoru (KNF) co do tego, czy zakłady ubezpieczeń wywiązały się z obowiązku w terminie, skoro przepis nie mówi o „pozostałej części sumy”. Ponadto, użycie zwrotu „co najmniej” w przepisie nakładającym obowiązek finansowy jest ryzykowne dla płatnika. Wprowadza to stan niepewności: czy

wpłata dokładnie 50% zostanie uznana za wystarczającą, czy też organ nadzoru może uznać, że sytuacja finansowa zakładu pozwalała na wpłatę 70% już w styczniu? W prawie danin publicznych kwoty i terminy powinny być sztywne i policzalne, aby podmiot obowiązany wiedział dokładnie i miał pewność, kiedy i ile ma zapłacić, aby uniknąć ewentualnych sankcji.

Zgodnie z dodawanym przez art. 1 pkt 1 projektu ustawy art. 30a ust. 4 do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych: „*W przypadku niedopełnienia lub przekroczenia obowiązku, o którym mowa w ust. 3, organ nadzoru stosuje wobec krajowego zakładu ubezpieczeń środki nadzorcze określone w art. 362 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej.*”. Przepis ten przewiduje obligatoryjną sankcję w przypadku krajowych zakładów ubezpieczeń. Nie przewiduje jednak żadnych sankcji w stosunku do zagranicznych zakładów ubezpieczeń przy uwzględnieniu prawa unijnego i możliwości reakcji polskiego nadzoru i faktu, że mamy do czynienia z sankcjonowaniem obowiązku dotyczącego sposobu wykonania zobowiązania publicznoprawnego związanego z podstawą ustalenia daniny publicznej. Tak przyjęte w projekcie rozwiązanie budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa, która została wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada ta nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, aby nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt P 41/09 uznał, że: „Nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”. W wyroku z dnia 24 kwietnia 2001 r. w sprawie o sygn. akt U 9/00 Trybunał Konstytucyjny sformułował ocenę, zgodnie z którą: „W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie” (analogicznie: wyroki TK z dnia: 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; 6 marca 2007 r., sygn. akt P 45/06; 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10).

W wyroku z dnia 3 marca 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 39/13 Trybunał podkreślił, że z utrwalonego orzecznictwa tego organu wynika, iż ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy

prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Oczywiście równość nie jest zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków, jednakże ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę we właściwej argumentacji. Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 7 kwietnia 2003 r. w sprawie o sygn. akt P 7/02: „Zasada równości nie ma bezwzględnego charakteru, a więc w pewnych okolicznościach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Musi to być jednak uzasadnione (usprawiedliwione) – dopiero gdy takiego uzasadnienia brakuje, to zróżnicowanie nabiera charakteru dyskryminacji (uprzywilejowania) i staje się sprzeczne z art. 32 ust. 2 Konstytucji”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego argumenty na rzecz odstępstwa od zasady równości muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98). Trybunał zwracał również uwagę, że kryterium wyróżnienia określonej grupy podmiotów nie może stanowić okoliczności przypadkowej ani być dobrane dowolnie, lecz jego wybór musi być racjonalnie uzasadniony, a samo kryterium powinno być dobrane z poszanowaniem zasady sprawiedliwości (zob. wyroki TK z dnia: 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98 i 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00).

Podkreślić przy tym należy, że ocena przyjmowanych przez ustawodawcę kryteriów zróżnicowania zależy od dziedziny stosunków, jakich dotyczy badana regulacja prawna. Im mniejsza ranga lub ochrona wartości konstytucyjnych towarzyszących zaskarżonemu unormowaniu, tym większa dopuszczalna swoboda ustawodawcy wyboru cech wprowadzających zróżnicowanie (zob. wyroki TK z dnia: 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05 oraz 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05). Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku wprowadzenia różnicowania podmiotów posiadających wspólną cechę istotną ciężar dowodu w zakresie spełnienia trzech kluczowych kryteriów równości spoczywa na organie państwowym, który ustanowił zakwestionowany akt prawotwórczy (wyrok TK z dnia 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98). Ponadto trzeba mieć na względzie, iż różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma dużo większe szanse na uznanie za zgodne z Konstytucją, jeśli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad (wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07).

W przypadku projektowanego rozwiązania z art. 30a ust. 4 cechą relewantną jest posiadanie statusu zakładu ubezpieczeń posiadającego zezwolenie na oferowanie i zawieranie umów OC p.p.m. i uzyskującego wpływy ze składki. Krajowe i zagraniczne zakłady ubezpieczeń mają identyczne obowiązki w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. Uzasadnienie do projektu ustawy nie zawiera jakiegokolwiek uzasadnienia co do wprowadzonego zróżnicowania i proporcjonalności tego rozwiązania. Z jakich przyczyn prawnych i faktycznych projektodawcy podjęli decyzję o nałożeniu obligatoryjnej sankcji tylko na krajowe zakłady ubezpieczeń. Nie sposób zatem przyjąć, iż to rozwiązanie odpowiada zasadzie równości. Ponadto, zauważyć należy, iż wprowadzenie obligatoryjnej sankcji tylko dla krajowych zakładów ubezpieczeń może zaburzyć konkurencyjność na rynku, a więc naruszać jedną z podstawowych zasad prawa UE i prawa krajowego.

Dodatkowo w uzasadnieniu do projektu ustawy nie został przeprowadzony żaden test proporcjonalności i adekwatności obligatoryjnej sankcji w wysokości, o której mowa w art. 362 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. W uzasadnieniu projektu oraz DSR nie ma ani słowa dlaczego akurat ten poziom sankcji został przyjęty. Nie przeprowadzono analizy: a) jaki jest rzeczywisty stopień zagrożenia dla rynku z tytułu „niedopełnienia lub przekroczenia obowiązku” z ust. 3; b) dlaczego nie wystarczy zwykły nakaz organu nadzoru do usunięcia naruszenia lub upomnienie oraz c) jaki jest szacowany wpływ na wyniki finansowe zakładów (już i tak obciążonych 4,5 % obowiązkowym odpisem). Odnotować należy, że zgodnie z art. 362 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy organ nadzoru może nałożyć na zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji karę pieniężną do wysokości 20 000 000 zł albo kwoty stanowiącej równowartość 0,5% składki przypisanej brutto wykazanej przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji w ostatnim sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy, zatwierdzonym przez organ zatwierdzający, jeżeli równowartość 0,5% składki przypisanej brutto wykazanej przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji w tym sprawozdaniu finansowym przekracza kwotę 20 000 000 zł, a w przypadku gdy zakład nie wykonywał działalności - do wysokości 100 000 złotych. W przypadku zatem obciążenia zakładów ubezpieczeń daniną publiczną w wysokości 4,5% wpływów z umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. i przy braku jakiegokolwiek uzasadnienia, wprowadzenie obligatoryjnej sankcji administracyjnoprawnej w takiej wysokości skutkuje tym, że rozwiązanie to może być oceniane jako nieproporcjonalne i nadmiernie represyjne.

W ocenie Rzecznika Finansowego sankcja, o której mowa w art. 30a ust. 4, jest też skonstruowana nieprawidłowo legislacyjnie. Posługuje się ona sformułowaniem „*W przypadku niedopełnienia obowiązku lub przekroczenia obowiązku, o którym mowa w ust. 3*”. Ustęp 3 wprowadza natomiast zakaz (normę negatywną – „nie wolno zaliczać składki” lub „składka nie podlega zaliczeniu”). To klasyczny obowiązek o charakterze zakazu (obowiązek zaniechania określonego działania). W takim przypadku naruszenie polega wyłącznie na zrobieniu tego, co jest zabronione. Jeżeli obowiązek z ust. 3 ma charakter zakazu, to

sformułowanie „przekroczenie obowiązku” jest semantycznie, logicznie i prawnie niepoprawne. Zakazu się nie przekracza, tylko się go łamie. Słowo przekroczenie ma w polskim języku prawnym ma ściśle określone pole znaczeniowe (przekroczenie kompetencji/uprawnień, przekroczenie terminu, limitu, itp.). W związku z czym nie sposób wywieść na czym ma polegać przekroczenie obowiązku jako element normy sankcjonującej. W konsekwencji mamy do czynienia z niedookreśloną sankcją. Sformułowanie to jest więc wadliwe legislacyjnie na kilku poziomach jednocześnie - językowym, techniki prawodawczej i konstytucyjnym.

II. Obniżenie wysokości opłaty na rzecz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Art. 1 pkt 2 poselskiego projektu ustawy zawiera propozycję obniżenia wysokości opłaty na rzecz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym posiadacz pojazdu mechanicznego jest obowiązany zawrzeć umowę obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. za szkody powstałe w związku z ruchem posiadanego przez niego pojazdu. Osoba, która nie spełniła powyższego obowiązku obowiązana jest wnieść opłatę, która stanowi równowartość dwukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę na samochody osobowe, trzykrotności na samochody ciężarowe, ciągniki samochodowe i autobusy oraz równowartość jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia za pracę na pozostałe pojazdy. Wysokość opłaty jest progresywnie uzależniona od okresu pozostawania posiadacza bez ochrony ubezpieczeniowej w każdym roku kalendarzowym.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, iż opłata za brak polisy OC dla samochodu osobowego powyżej dwóch tygodni jest zbliżona do kwoty za ubezpieczenie takiego pojazdu w okresie czternastu lat. Opłata jedynie bardzo wyjątkowo podlega umorzeniu w całości lub w części albo może zostać udzielona ulga w jej spłacie.

Zauważając problem z wysokością opłaty oraz szczególnymi i rzadko stosowanymi przypadkami jej umorzenia w projekcie ustawy zaproponowano obniżenie wysokości opłaty o 50% w przypadku, gdy w ciągu ostatnich 10 lat osoba zobowiązania spełniła obowiązek zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. i pod warunkiem uprzedniego uiszczenia opłaty w pełnej wysokości. W przypadku drugiego wezwania do uiszczenia opłaty w ciągu 10 lat przysługiwać będzie obniżenie opłaty o 30% pod warunkiem uiszczenia opłaty w terminie określonym w wezwaniu. Obniżenie tej drugiej opłaty będzie miało charakter jednorazowy.

Przedmiotowa propozycja może wydawać się korzystna z punktu widzenia indywidualnego interesu majątkowego zobowiązanego, natomiast wiąże się z nią również poważne ryzyko częstszego unikania obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m., co spowoduje wzrost liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach i nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem OC p.p.m. i zwiększenie zobowiązań po stronie UFG. Trzeba bowiem pamiętać, iż dochody UFG są uzyskiwane m.in. z wpływów z tytułu wpłat zakładów ubezpieczeń oraz opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umów ubezpieczeń obowiązkowych. Wprowadzenie proponowanych ulg spowoduje spadek przychodów UFG w części karowej i tym samym może spowodować konieczność dodatkowych wpłat od zakładów, co *de facto* obciąży dodatkowo posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy zgodnie z prawem opłacają regularnie i terminowo składki. Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy i DSR nie poczynili żadnej analizy co do wpływu ulg w opłatach na spadek przychodów Funduszu z opłat i związanego z tym wzrostu wpłat ze strony ubezpieczycieli.

W zakresie proponowanych rozwiązań dotyczących ulg w opłacie za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m., w ocenie Rzecznika, podnoszone w domenie publicznej zastrzeżenia co do wysokości aktualnych opłat oraz stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie modelu kontroli aktów UFG, kierunkowo wydają się słuszne i oparte na określonych argumentach merytorycznych lub aksjologicznych. Zdaniem jednak Rzecznika Finansowego tylko częściowe zmiany w modelu opłat o treści zaproponowanej w projekcie ustawy należy uznać za przedwcześnie. Należałoby w pierwszej kolejności przeprowadzić szersze i pogłębione analizy, w tym przy udziale strony rządowej oraz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, co do adekwatności sposobu ustalania wysokości opłaty w związku z corocznym wzrostem minimalnego wynagrodzenia w kontekście wypełniania prewencyjnej funkcji opłaty i zdolności majątkowej zobowiązanych, a także legislacyjnej potrzeby wprowadzenia ustawowej możliwości zwolnienia od opłaty lub zmniejszenia jej wysokości, jeżeli niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia było niezawinione. Podobnie, przedmiotem tych analiz winien być zakres efektywnego modelu kontroli aktów UFG w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zaproponowane zaś projekcie ustaw rozwiązania w zakresie ulg budzą wiele wątpliwości co do ich zasadności i trafności oraz zgodności z zamierzonym celem, który został wyrażony w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Po pierwsze, mogą osłabić wbrew celom ustawodawcy funkcję prewencyjną opłat oraz negatywnie przełożyć się na wzrost przypadków niespełniania obowiązku zawarcia umowy. W niektórych bowiem przypadkach, w szczególności dla szkodowych kierowców, proponowana pierwsza ulga (zapłata połowy) oraz kolejna (zapłata 2/3) może okazać się bardziej opłacalna niż spełnienie obowiązku zawarcia umowy i zapłacenie faktycznej składki z uwzględnieniem poziomu ryzyka. Jak powyżej zostało wskazane, niespełnianie obowiązku zawarcia umowy, a następnie spowodowanie wypadków drogowych, rodzi szereg wydatków

systemowych. UFG płaci bowiem odszkodowania za szkody wyrządzone przez nieubezpieczonych sprawców, często tragiczne i o znacznej wartości. Koszty tych odszkodowań następnie ponoszą *de facto* ubezpieczający, ponieważ Fundusz jest finansowany przez ubezpieczycieli, a ich przychody pochodzą ze składek obywateli (wszystkich posiadaczy pojazdów mechanicznych).

Po drugie, w świetle dodawanego ust. 4a w art. 88: „*W przypadku uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 1, w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, w terminie określonym wezwaniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, wysokość opłaty ulega obniżeniu o 50 %.*”. Wskazać należy, że wezwanie UFG, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych ma charakter rozłączny - albo do zawarcia umowy i zapłaty składki albo do przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie w roku kontroli obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, określonego w art. 10 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych albo do wykazania nieistnienia tego obowiązku w roku kontroli. Stosownie do art. 90 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych opłata staje się wymagalna następnego dnia po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1 i 2, jeżeli zobowiązany nie udokumentował zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie, albo nie wykazał nieistnienia obowiązku ubezpieczenia lub nie wniósł powództwa do sądu powszechnego zgodnie z art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

Natomiast literalne brzmienie dodawanego ust. 4a w art. 88 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych zakłada, że wpłata opłaty w pełnej wysokości, w terminie określonym w wezwaniu UFG, jest warunkiem skorzystania z ulgi w wysokości 50%. Ulga aktywuje się po wpłacie pełnej kwoty, a nie przed. Innymi słowy, jeżeli projekt ustawy zostałby uchwalony w tym brzmieniu, a ustawa weszłaby w życie, to zobowiązany musiałby wpłacić pełną kwotę opłaty (np. 9610 zł za 14 dni braku OC p.p.m. dla samochodu osobowego w 2026 r.), a po weryfikacji przez UFG (czy spełnia warunki ustawowe do ulgi - czysta historia w 10 lat i pełna w wpłata w terminie), opłata uległaby obniżeniu i UFG musiałby zwrócić różnicę. Projekt ustawy nie zawiera jednak żadnych regulacji dotyczących trybu zwrotu (np. czy automatyczny po wpłacie, czy na dodatkowy wniosek), terminu i form zwrotu (przelew, decyzja, postanowienia, itp.). Projekt ustawy nie zawiera także żadnej regulacji co się dzieje w przypadku, gdy UFG ustali, że zobowiązany nie ma prawa do ulgi (czy musi wydać dodatkowo jakiś akt) oraz nie zawiera regulacji dotyczących egzekucji kwoty odpowiadającej uldze w razie zwłoki w zwrocie przez Fundusz. Z uwagi na zasadę poprawnej legislacji kwestie te powinny zostać uregulowane. Nie sposób tych kwestii pozostawić praktyce stosowania prawa, w tym drodze stosowania *per analogiam* przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie zwrotu nadpłaty podatku.

Niezależnie od powyższego, zaznaczyć należy, że treść dodawanego ust. 4a w art. 88 skutkuje również tym, że w sprawach rzeczywiście spornych co do istnienia obowiązku zawarcia

umowy ubezpieczenia (np. błędne dane w bazie CEPIK, zezłomowanie pojazdu lub wycofanie go z ruchu itp.), jeżeli kwestionujący obowiązek zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. wytoczy powództwo i nie wpłaci w całości opłaty przed wytoczeniem powództwa, to po negatywnym, prawomocnym wyroku sądu powszechnego nie będzie posiadał prawa do ulgi. W takiej sytuacji ulga przepada automatycznie.

Treść projektowanego przepisu prowadzi również do wniosku, że jeżeli zobowiązany do wniesienia opłaty nie będzie mógł zapłacić opłaty z przyczyn finansowych, to również automatycznie traci prawo do ulgi, albowiem jej warunkiem jest uiszczenie opłaty w pełnej wysokości w terminie wskazanym w wezwaniu Funduszu.

Powyższe uwagi należy odnieść analogicznie do dodawanego ust. 4c w art. 88 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych i 30% ulgi.

Po trzecie, wątpliwości budzi także relacja dodawanych ust. 4a-4c w art. 88 do obowiązującego art. 94 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, to jest, czy w przypadku ulgi w wysokości 50% i 30%, przepis art. 94 będzie miał w ogólnie zastosowanie (umorzenie w części lub w całości). Relacja tych przepisów winna być rozstrzygnięta. Wpłacenie opłaty w pełnej wysokości może być zasadnie zakwalifikowane jako brak „trudnej sytuacji materialnej i majątkowej” w rozumieniu art. 94 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Reasumując, zaproponowany mechanizm ulg jest niespójny z alternatywnością redakcji z art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, brak jest regulacji dotyczących trybu, terminu i formy tego zwrotu zapłaconej opłaty w wysokości odpowiadającej uldze, a także utrudnia on skorzystanie z art. 94 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych po wpłacie pełnej opłaty. Osoby znajdujące się w rzeczywistym sporze (które posiadają realne argumenty za nieistnieniem obowiązku) znajdują się najgorszej sytuacji, ponieważ albo płacą opłatę i ryzykują zwrot po długim procesie sądowym albo rezygnują z ulgi i idą do sądu. Rzecznik Finansowy nie krytykuje zatem intencji, które legły u podstaw tak zaprojektowanego mechanizmu ulg w opłatach, lecz sposób ich zaprojektowania.

III. Inne uwagi

Projekt ustawy nie zawiera koniecznych zmian na gruncie ustawy o Policji oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. W ocenie Rzecznika Finansowego sama treść dodawanego na gruncie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych art. 30a jest niewystarczająca dla funkcjonowania funduszy celowych - Funduszu Wsparcia Policji i Funduszu Wsparcia Straży Pożarnej po nowelizacji. Projekt ustawy nowelizuje wyłącznie ustawę o ochronie przeciwpożarowej (dodając art. 38a), całkowicie pomijając nowelizację ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o Policji. Tymczasem zarówno art. 19e ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, jak i art. 13 ust. 4e ustawy o Policji zawierają na płaszczyźnie normatywnej ściśle określone katalogi przychodów funduszy celowych. Przewidziane w art. 30a ust. 1 pkt 1

i 2 obowiązkowe, ustawowe przekazywanie 1,5% z sumy wpływów z umowy ubezpieczenia OC p.p.m. na te fundusze celowe nie mieszczą się w żadnym z tych katalogów. W konsekwencji nowe wpływy nie będą stanowiły legalnego przychodu tych funduszy. W efekcie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej i Komendant Główny Policji nie będą mogli ująć tych środków w planach finansowych funduszy celowych, co uniemożliwi ich prawidłowe wykorzystanie zgodnie z celem ustawy. Brak tych rozwiązań (ale nie tylko) może rodzić uzasadniony zarzut naruszenia zasady legalizmu finansów publicznych (art. 217 Konstytucji), zasady określoności (art. 2 Konstytucji) oraz ogólnych reguł tworzenia i funkcjonowania funduszy celowych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Pominięcie nowelizacji wskazanych ustaw macierzystych powoduje, że projekt w tym zakresie jest wewnętrznie niespójny i nie może osiągnąć zamierzonego skutku.

W ocenie Rzecznika Finansowego przepis przejściowy z art. 3 projektu ustawy wymaga przeanalizowania i doprecyzowania. Zgodnie z jego brzmieniem: *„W pierwszym roku obowiązywania ustawy przekazanie sumy wpływów uzyskanych przez zakłady ubezpieczeń, o których mowa w art. 32a ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, następuje do 31 grudnia 2026 r.”*. Takie brzmienie nosi cechy braku precyzji temporalnej. Brak jest sformułowania „w wpływów uzyskanych po dniu wejścia w życie” i co istotne „z tytułu umów obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartych po dniu wejścia w życie”. Projektowane brzmienie art. 3 rodzi uzasadnione wątpliwości w zakresie wstecznego działania prawa. Jego literalna interpretacja prowadzi do wniosku o nałożeniu obowiązku uiszczania wpływów z umów zawartych w latach poprzednich i przed dniem wejścia ustawy w życie – np. wyegzekwowanych składek wymagalnych, ale niezapłaconych w latach 2024-2025. Na takie rozwiązania ubezpieczyciele nie byli przygotowani planując i organizując swoją działalność przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. W takim ujęciu projektowany przepis pozostaje w opozycji do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady zakazującej retroaktywności obciążeń publicznoprawnych (art. 2 Konstytucji).

Ponadto, w art. 3 projektu ustawy zawarte zostało błędne odesłanie. Projekt ustawy w art. 1 pkt 1 dodaje art. 30a, a odesłanie z art. 3 następuje do art. 32a ust. 2, to jest do normy, która nie występuje na gruncie obowiązującej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

W opinii Rzecznika Finansowego również konstrukcja art. 4 ustawy projektu budzi wątpliwości. Zgodnie z jego brzmieniem: *„Do opłat za niespełnienie za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, których obowiązek zapłaty powstał przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 pkt 2, w brzmieniu dotychczasowym.”* Oznacza to, że sytuacja prawna jednostki, która nie dopełniła obowiązku w danym roku kalendarzowym, mając na uwadze przepisy o przedawnieniu, będzie uzależniona wyłącznie od kontroli UFG, to jest od momentu wszczęcia kontroli przez Fundusz (jego aktywności i zdolności organizacyjnych). Dla przykładu, jeżeli posiadacz pojazdu mechanicznego A i B nie dopełnili obowiązku zawarcia umowy w dniu 1

stycznia 2026 r., Fundusz wszczął kontrolę przed dniem wejścia ustawy w życie wyłącznie stosunku do posiadacza A i powstał obowiązek zapłaty opłaty, to do tego posiadacza A będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe. Natomiast, jeżeli do posiadacza B, Fundusz wszcząłby kontrolę dopiero po dniu wejścia ustawy w życie, np. w 2027 r. do tego posiadacza będą miały zastosowanie przepisy nowe w świetle art. 4, a więc względniejsze. Taka konstrukcja może prowadzić do uzasadnionego zarzutu o nierównym traktowaniu podmiotów w analogicznych sytuacjach (art. 32 Konstytucji) oraz o arbitralności w zależności od tempa działania organu, a nie od daty popełnienia naruszenia (czynu). Zdaniem Rzecznika Finansowego konstrukcja art. 4 projektu ustawy wymaga ponownego przeanalizowania przez projektodawców, to jest czy takie rozwiązanie było ich intencją, czy też zamiarem było odniesienie się do czasu zdarzenia – niedopełnienia obowiązku przed i po wejściu ustawy w życie.

Zgodnie z art. 5 projektu ustawy – przepisem o wejściu w życie – ustawa wchodzi po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Projektodawcy przyjęli podstawowe *vacatio legis* ustawy. Wskazać należy, że celem instytucji *vacatio legis* jest przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom prawa czasu na zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami i dostosowanie do nich, zwłaszcza w sytuacji, gdy wchodzące w życie przepisy ingerują w sprawy w toku. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów (por. wyroki TK z dnia: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, 12 grudnia 2021 r., sygn. K 1/12 i 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że odpowiednia *vacatio legis* służy samemu ustawodawcy, który ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych lub rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa (zob. wyroki TK z dnia: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03 i 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, a także: W. Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 45). Odpowiedniość *vacatio legis* stanowi kategorię zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze rozważenia na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena odpowiedniości *vacatio legis* uzależniona jest zatem zawsze od treści i charakteru wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (por. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też wskazywał na przesłanki określenia odpowiedniej *vacatio legis*, zwłaszcza konieczność uwzględnienia: 1) stopnia trudności nowych regulacji, 2) stopnia, w jakim różnią się one od poprzednich unormowań, 3) możliwości zapoznania się przez adresatów i inne podmioty zainteresowane z treścią nowych norm, 4) realnej możliwości pokierowania przez nich swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji (por. wyroki TK z dnia: 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09; 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12 i 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12). Podobnie w doktrynie wskazuje

się, że – ustalając *vacatio legis* – prawodawca powinien uwzględnić zwłaszcza takie czynniki, jak: 1) skuteczność osiągnięcia celu wydania ustawy, 2) harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostaje włączona, 3) niezaskakiwanie adresatów, 4) czas na przygotowanie się do realizacji ustawy, 5) okoliczności faktyczne, od których zależy prawidłowe działanie wydawanych norm (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 111; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych ...*, s. 343; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53, L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75).

W opinii Rzecznika Finansowego tak ujęte *vacatio legis* budzi wątpliwości co do jego odpowiedniości w rozumieniu art. 2 Konstytucji i ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny prawa konstytucyjnego. Tak zaprojektowane *vacatio legis*, w połączeniu z art. 3 projektu ustawy (nakaz przekazania wpływów w już w pierwszym roku obowiązywania ustawy do 31 grudnia tego roku), nie zapewnia zakładom ubezpieczeń odpowiedniego okresu dostosowawczego. Wprowadzane przez art. 1 pkt 1 projektu ustawy nowe obciążenie fiskalne dla ubezpieczycieli wymaga przez nich oceny skutków finansowych, modyfikacji systemów księgowych, rozliczeniowych oraz compliance. 14-dniowy okres jawi się więc jako niewystarczający do realnego przygotowania się przez podmioty regulowane (zakłady ubezpieczeń). Podobnie, zmiany w zakresie ulg w opłatach za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m. wymaga odpowiednich prac dostosowawczych UFG.

Projekt ustawy wymaga również szeregu zmian techniczno-legislacyjnych (np. niewłaściwy tytuł ustawy – brak wyrazu „ustawy” przed wyrazami „o ochronie przeciwpożarowej”, błędne odestania oraz liczne błędy gramatyczne i interpunkcyjne, niekonsekwencja w pisaniu dat ustaw – „roku” zamiast „r.” – zob. art. 30a ust.1 pkt 2 dodawany do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych przez art. 1 pkt 1 projektu ustawy, itp.).

IV. Podsumowanie

Mając na uwadze powyżej przedstawioną argumentację, Rzecznik Finansowy negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz o ochronie przeciwpożarowej.

Poselski projekt ustawy budzi wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją oraz prawem UE.

Poselski projekt ustawy w kształcie przedstawionym do zaopiniowania będzie niósł negatywne konsekwencje dla gwarancyjnego systemu ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce i to dla ubezpieczenia o najpowszechniejszym charakterze.

Z punktu widzenia Rzecznika Finansowego i sprawdzonego od lat w polskim porządku prawnym systemu gwarancyjnego najważniejsze jest, aby po pierwsze, wszyscy poszkodowani zostali zgodnie z przepisami prawa odszkodowawczego, w szczególności z zasadą pełnego odszkodowania, zaspokojeni z ubezpieczenia OC p.p.m. w granicach odpowiedzialności cywilnej sprawców. Po drugie, aby potencjalni sprawcy – posiadacze pojazdów mechanicznych posiadali wymaganą przepisami prawa ochronę ubezpieczeniową (polisę OC p.p.m.). W przypadku poszkodowanych wdrożenie projektowanych regulacji może spowodować zaniżenia wysokości wypłat odszkodowań wobec braku możliwości uwzględnienia odpisów w zwykłej kalkulacji składek. W przypadku posiadaczy pojazdów mechanicznych – ubezpieczających, wzrost składki oznaczać będzie, że to oni obciążeni tak naprawdę zostaną dodatkowym quasi-podatkiem, a to z kolei doprowadzić może również do wzrostu liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem OC. Spodziewany wzrost składki może dodatkowo prowadzić do wykluczenia komunikacyjnego mniej zasobnych obywateli, bowiem osoby zamieszkujące biedniejsze regiony Polskich, w których możliwości zarobkowe są ograniczone i muszą korzystać z pojazdów celem dostania się do miejsca pracy lub w celu realizacji innych ważnych czynności życia prywatnego (np. wizyty u lekarza), nie będą w stanie opłacić wyższej składki, co pozbawi je możliwości korzystania z pojazdów i jeszcze bardziej pogorszy ich sytuację materialną i osobistą.

Z kolei obniżenie wysokości opłat za brak ubezpieczenia OC p.p.m. w kształcie zaproponowanym w projekcie i bez dogłębnych analiz co do efektywności modelu i rzeczywistych skutków zmian tylko o charakterze „punktowym” i połowicznym, może zrodzić zjawisko częstszego niż dotychczas unikania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. To z kolei spowoduje zwiększenie zobowiązań po stronie UFG, który jest finansowany z opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC p.p.m. oraz przez wpłaty ze strony zakładów ubezpieczeń. Skoro wpłaty z opłat będą niższe, to wyższe będą musiały być dodatkowe wpłaty od zakładów, czyli od ich klientów, którzy zgodnie z porządkiem prawnym dopełniają obowiązku ubezpieczenia i regularnie płacą składki.

Stąd też zarówno odpisy, jak i obniżenie wysokości kar za brak ubezpieczenia OC p.p.m. znacząco mogą utrudnić realizację filarów systemu gwarancyjnego – szerokiego zabezpieczenia ofiar wypadków drogowych oraz sytuacji majątkowej ich sprawców.

Projekt wprowadza kolizję w celach nadzoru – Komisji Nadzoru Finansowego. Z jednej strony organ nadzoru ma nadzorować i pilnować adekwatności składki do ponoszonego ryzyka (aby składka była wystarczająca na pokrycie zobowiązań z obowiązkowego ubezpieczenia OC p.p.m.), a z drugiej, aby odpisy nie wpływały na jej wzrost, co od strony ekonomicznej jest niemożliwe i zasadniczo prawnie nieweryfikowalne. Projektowane odpisy, czyli dodatkowe obciążenia systemowe sektora ubezpieczeniowego, muszą znaleźć odzwierciedlenie w cenie, czyli inaczej mówiąc w składce za ubezpieczenie. Składka jest bowiem pochodną

wypłacanych odszkodowań i szeregu innych kosztów, w tym systemowych związanych z obsługą ubezpieczenia.

Poselski projekt ustawy wymaga głębokich zmian oraz uzupełnień merytorycznych i legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku

Rzecznik Finansowy

Michał Piotr Elektronikowa podpisy
przez Michał Piotr Ziemiak
Data: 2020.05.05 14:37:16
+0200
Ziemiak

dr Michał Ziemiak

/podpisano elektronicznie/

Informacje z nagłówka i stopki pisma

Rzecznik Finansowy, 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.