



PODPIS ZAUFANY

Krzysztof

LIGĘZA

26.01.2026 12:59:46 GMT+1

Dokument podpisany elektronicznie
podpisem zaufanym

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Pan Karol Nawrocki

za pośrednictwem

Kancelarii Prezydenta RP

ul. Wiejska 10

00-902 Warszawa

Dane wnoszącego:

Imię i nazwisko: Krzysztof Ligęza



PETYCJA

do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

w sprawie systemu sankcji za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Szanowny Panie Prezydencie,

Działając na podstawie art. 63 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, niniejszym zwracam się do Pana Prezydenta – jako strażnika Konstytucji RP oraz gwaranta ochrony praw i wolności obywatelskich – z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do usunięcia poważnych wad systemowych obowiązujących przepisów regulujących sankcje za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Petycja dotyczy w szczególności przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z późn. zm.) oraz praktyki ich stosowania przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG).

I. Kontekst sprawy i dotychczasowe stanowiska organów państwa

Problematyka automatycznego nakładania opłat za brak OC była przedmiotem:

- wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich (m.in. sprawa RPO: V.7000.70.2024),
- odpowiedzi Ministra Finansów z 2024 r., podpisanej przez Podsekretarza Stanu Juranda Dropa,
- interpelacji poselskich z 2025 r.: nr 9257, nr 11405 oraz nr 12080, w tym interpelacji składanych przez posłów różnych ugrupowań parlamentarnych, na które Ministerstwo Finansów udzieliło odpowiedzi o jednolitej treści, powielającej wcześniejsze argumenty resortu.

Pomimo sygnalizowanych wątpliwości konstytucyjnych, proceduralnych i systemowych, odpowiedzi te nie odniosły się do istoty problemu, koncentrując się na formalnym uzasadnieniu istnienia obowiązku ubezpieczeniowego, z pominięciem sposobu jego egzekwowania.

II. Źródło systemowego zamętu: luka ubezpieczeniowa (zmiana z 2012 r.)

Jedną z kluczowych, a wciąż niedostatecznie uwzględnianych, przyczyn masowych naruszeń obowiązku ubezpieczenia OC jest zmiana legislacyjna wprowadzona w 2012 r., dotycząca skutków zbycia pojazdu i tzw. przejścia polisy OC przez nowego właściciela.

Do 2012 r. obowiązywała zasada, zgodnie z którą umowa OC – niezależnie od zmiany właściciela pojazdu – trwała do końca okresu, na jaki została zawarta, a następnie podlegała automatycznemu przedłużeniu (klauzula prolongacyjna). Zmiana właściciela nie generowała więc ryzyka powstania luki ubezpieczeniowej.

Po nowelizacji:

1. Umowa OC przechodzi na nowego właściciela wyłącznie do końca pierwotnego okresu ubezpieczenia.
2. Nie podlega ona automatycznemu przedłużeniu po jego upływie.
3. Nowy właściciel ma obowiązek samodzielnie zawrzeć nową umowę OC najpóźniej w dniu wygaśnięcia przejętej polisy, przy czym nawet jednodniowa przerwa skutkuje sankcją finansową ze strony Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

Jednocześnie **ustawodawca nie nałożył** na zakłady ubezpieczeń **obowiązku informowania** nowego właściciela o szczególnym charakterze przejętej polisy, w szczególności o tym, że:

- ochrona wygaśnie z końcem pierwotnego okresu ubezpieczenia,
- nie dojdzie do jej automatycznego odnowienia,
- powstanie nawet krótkiej przerwy w ochronie może skutkować sankcją finansową.

W przeciwieństwie do „standardowych” polis odnawianych u dotychczasowego właściciela, dla których przewidziany jest obowiązek wcześniejszego powiadomienia o końcu ochrony, w przypadku polis przejętych po zmianie właściciela brak jest jakiegokolwiek ustawowego mechanizmu ostrzegawczego.

W praktyce oznacza to, że informacja o szczególnym reżimie prawnym przejętej polisy:

- nie jest przekazywana w sposób jednolity, zrozumiały i gwarantowany,
- realizacja tego rodzaju informacji pozostawiona została uznaniu poszczególnych zakładów ubezpieczeń, bez zapewnienia jednolitego, pewnego i powszechnego standardu ochrony informacyjnej obywatela.
- najczęściej dociera do obywatela dopiero po naruszeniu, w formie wezwania do zapłaty,
- pozostaje w sprzeczności z utrwalonymi przyzwyczajeniami wynikającymi z wcześniejszego modelu ubezpieczenia OC.

Przykład praktyczny (najczęstszy scenariusz)

Obywatel kupuje używany samochód w lipcu. Sprzedający przekazuje mu ważną polisę OC, która wygasa np. 10 sierpnia.

Nowy właściciel:

- widzi, że pojazd jest ubezpieczony,
- zgłasza ubezpieczycielowi zmianę danych właściciela,
- korzysta z samochodu bez przeszkód,

- nie otrzymuje informacji lub ostrzeżenia o końcu ochrony,
- zakłada, że polisa „działa jak każda inna”.

Po 10 sierpnia ochrona wygasa bez automatycznego przedłużenia, często bez zauważenia przez nowego właściciela, ponieważ ubezpieczyciel nie ma obowiązku wysyłania przypomnień o końcu polisy. Po kilku tygodniach lub miesiącach UFG – na podstawie danych z rejestrów – wykrywa historyczną przerwę w OC i nakłada automatyczną, ryczałtową opłatę sankcyjną, mimo że:

- pojazd jest ponownie ubezpieczony,
- nie doszło do żadnej szkody,
- obywatel nie działał w złej wierze.

Skutki systemowe tej konstrukcji

- Przejęta polisa OC sprawia wrażenie „zwykłej” umowy, choć podlega innym zasadom niż typowe odnowienie.
- Rozwiązanie to pozostaje sprzeczne z przyzwyczajeniami obywateli wynikającymi z lat wcześniejszych.
- Brak powszechnego, automatycznego systemu powiadomień powoduje masowe, nieumyślne naruszenia.
- Sankcja finansowa nakładana jest automatycznie i ryczałtowo za okresy przestoju, ustalany już po wykonaniu obowiązku i bez realnych możliwości zapobieżenia skutkom przez adresata.

To właśnie w obszarze polis – po zmianie właściciela pojazdu – powstaje największa liczba przerw w OC, co było sygnalizowane w wewnętrznych raportach UFG oraz w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Nowe raporty i dane publiczne nie dostarczają dowodów, że problem został rozwiązany. To sugeruje, że działania informacyjne albo są niewystarczające, albo niewystarczająco komunikowane, a świadomość społeczna pozostaje niska. Pomimo tej wiedzy ustawodawca i organy nadzorujące system nie wprowadziły skutecznych mechanizmów prewencyjnych, koncentrując się na egzekwowaniu sankcji finansowych po fakcie, co podważa zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W efekcie obywatel odpowiada finansowo nie za naruszenie zawinione, lecz za skutek konstrukcji prawnej, której ryzyka nie sposób rozpoznać bez specjalistycznej wiedzy.

III. Automatyczny i wysoce dolegliwy model sankcyjny – skutki systemowe

Obowiązujący w Polsce model sankcji polega na nakładaniu przez UFG automatycznych, ryczałtowych obciążeń finansowych za zamknięty okres przeszły, ustalanych na podstawie analizy danych historycznych w centralnych rejestrach, już po wykonaniu obowiązku, bez możliwości jego skorygowania przez adresata.

W praktyce oznacza to, że:

- obywatel może posiadać aktualną polisę OC w chwili otrzymania wezwania,
- sankcja dotyczy wyłącznie formalnej przerwy w przeszłości,
- brak jest wcześniejszego ostrzeżenia lub wezwania prewencyjnego,
- obciążenie nie ma związku z faktycznym użytkowaniem pojazdu ani z powstaniem szkody.

Stawki sankcji finansowych UFG za brak obowiązkowego OC – 2026 r.

Samochody osobowe

Przerwa w OC	Wysokość sankcji UFG (2026)
1–3 dni	1 920 zł
4–14 dni	4 806 zł
powyżej 14 dni	9 610 zł

Samochody ciężarowe, autobusy, ciągniki

Przerwa w OC	Wysokość sankcji UFG (2026)
1–3 dni	2 880 zł
4–14 dni	7 210 zł
powyżej 14 dni	14 420 zł

Motocykle i inne pojazdy

Przerwa w OC	Wysokość sankcji UFG (2026)
1–3 dni	320 zł
4–14 dni	800 zł
powyżej 14 dni	1 600 zł

Inne obowiązkowe ubezpieczenia

Rodzaj ubezpieczenia	Wysokość sankcji UFG (2026)
OC rolnika	480 zł
Ubezpieczenie budynków rolniczych od ognia i zdarzeń losowych	1 200 zł

IV. Skala zjawiska i brak przejrzystości finansowej

Łączna liczba wykryć braków OC w latach 2012–2024 to **2 140 725**. Jeśli przyjąć, że średnio **75%** przypadków rocznie dotyczy unikalnych właścicieli polis, to problem dotyczył: **1 605 544 obywateli**. Dane te opisują to samo zjawisko z dwóch perspektyw statystycznych – liczby wykryć oraz liczby unikalnych osób – i nie stanowią odrębnych zbiorów. Nawet przy ostrożnym założeniu częściowej powtarzalności przypadków skala zjawiska pozostaje masowa.

Dostępne dane wskazują, że średnia roczna stopa wzrostu liczby wezwań UFG w latach 2018–2024 wynosiła ok. 15,1%. Liczba wykryć wzrosła z 151 039 w 2018 r. do 351 000 w 2024 r. Tym samym w latach 2018–2024 odnotowano łącznie 1 759 682 wykryć braków OC, przy czym część osób mogła być objęta wezwaniem w więcej niż jednym roku.

Należy wskazać, że w publicznych raportach UFG po 2019 r. brak jest wyodrębnionych danych dotyczących przychodów z tytułu opłat za brak OC.

W ogólnodostępnych raportach rocznych z okresu 2012–2024 UFG brak:

- Przejrzystych zestawień pokazujących przyczyny przerw w OC (pojawiały się jedynie okazjonalnie w mediach branżowych do 2018 r.).

- Danych wskazujących liczbę działań oraz powszechnych inicjatyw informacyjnych dotyczących ryzyka braku OC lub o nowościach w przepisach, a zwłaszcza poniesionych na nie wydatków oraz ich skuteczności.
- Zobrazowania relacji między wydatkami na edukację (kampanie informacyjne) a przychodami z sankcji finansowych.
- Wyjaśnienia relacji między wydatkami na informatyzację systemu UFG (finansowaną również z budżetu UE) a wydatkami na kampanie informacyjne skierowane do obywateli.

W związku z powyższym nie jest możliwa rzetelna ocena, czy system ten realizuje funkcję ochronną, czy wyłącznie represyjną. Jednocześnie należy wskazać, że obowiązująca ustawa nie określa w sposób precyzyjny ani mierzalny obowiązków UFG w zakresie działań informacyjnych i prewencyjnych wobec właścicieli pojazdów, ani nie przewiduje obowiązku raportowania ich zakresu, kosztów i skuteczności. W przeszłości jednak UFG prowadził kampanie edukacyjne, m.in. finansowane z funduszy UE (np. kampania „Mam OC, jestem OK”). Taka sytuacja prowadzi do paradoksu, w którym edukacja i prewencja są realizowane tylko dzięki środkom zewnętrznym i decyzjom operacyjnym UFG, zamiast być systemowym obowiązkiem ustawowym. W praktyce ogranicza to spójność polityki ochrony ubezpieczeniowej w Polsce.

V. Charakter dochodowy mechanizmu poza budżetem państwa

Należy jasno zaznaczyć, że środki pozyskiwane z opłat UFG nie stanowią dochodu budżetu państwa. Są one przeznaczane m. in. na:

- Pokrywanie szkód wyrządzonych przez nieubezpieczonych sprawców.
- Finansowanie funduszy pomocowych (w tym turystycznego i deweloperskiego).
- Działalność własną UFG, w tym informatyzację systemów.

Nie zmienia to jednak faktu, że:

- Sankcje pieniężne stały się trwałym źródłem finansowania zadań funduszu.
- Powstała asymetria systemu, polegająca na tym, że sfera wykrywania naruszeń jest rozwijana nieporównywalnie bardziej efektywnie i szybciej niż mechanizmy zapobiegania im.
- Informatyzacja i innowacyjność zostały wykorzystane przede wszystkim do zwiększenia skuteczności dochodzenia należności z tytułu opłat za brak OC, a nie do ostrzegania obywateli.

Ważnym elementem, jaki należy wskazać jest skala środków finansowych pozyskiwanych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny z tytułu opłat za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC. Choć UFG nie publikuje po 2019 r. pełnych, wyodrębnionych danych dotyczących przychodów z tego tytułu, analiza dostępnych raportów rocznych oraz danych częściowych pozwala szacować, że wpływy te sięgają setek milionów złotych w skali wieloletniej. Oznacza to, że mechanizm sankcyjny nie ma charakteru marginalnego ani incydentalnego, lecz stanowi istotny komponent finansowania działalności Funduszu.

W odpowiedziach na interpelacje Ministerstwa Finansów podawano, że wskaźnik umorzeń sankcji wynosił ok. 40%. Nie pozwala to jednak na ocenę rzeczywistej dostępności instytucji odwoławczej. Brakuje danych dotyczących liczby wniosków odrzuconych z przyczyn formalnych, zakresu umorzeń częściowych oraz porównywalności sytuacji wnioskodawców.

Tym samym wskaźnik umorzeń, pozbawiony kontekstu proceduralnego i strukturalnego, nie może być traktowany jako miara realnej ochrony praw jednostki.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny korzystał i korzysta ze znacznych środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, przeznaczonych na cyfryzację procesów obsługi obywateli oraz integrację systemów informatycznych. W ramach programu „Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027” realizowany jest m.in. projekt budowy Platformy eUFG o całkowitej wartości 35 981 266,46 zł, z czego 28 680 667,49 zł stanowi dofinansowanie unijne. Równolegle wdrażany jest projekt Systemu Obsługi Szkód i Regresów (SOSiR) o wartości ok. 35 mln zł, również finansowany ze środków UE. Łącznie oznacza to ponad 70 mln zł dofinansowania unijnego przeznaczonego na rozwój systemów informatycznych UFG.

Systemy te w praktyce służą m.in. automatycznemu wykrywaniu przerw w obowiązkowym ubezpieczeniu OC oraz obsłudze korespondencji z obywatelami za pośrednictwem portalu internetowego połączonego z Profilem Zaufanym. Paradoksalnie jednak, pomimo zaawansowanej informatyzacji i znacznych nakładów publicznych, portal UFG – według stanu na dzień 26 stycznia 2026 r. – nie spełnia podstawowych standardów dostępności cyfrowej, co w sposób szczególny dotyka osoby starsze oraz osoby z niepełnosprawnościami.

Należy zatem podkreślić, że system finansowany ze środków publicznych – w tym unijnych – funkcjonuje przede wszystkim jako narzędzie egzekucyjne, a nie jako powszechnie dostępna platforma informacyjna i prewencyjna. Z perspektywy zasady równości oraz standardów rzetelnej administracji publicznej, wynikających z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 41 Karty Praw Podstawowych UE, rodzi to pytanie, czy środki publiczne zostały wykorzystane w sposób proporcjonalny i zgodny z deklarowanym celem prewencyjnym, skoro zaawansowane narzędzia cyfrowe służą głównie wykrywaniu naruszeń *ex post*, a nie zapobieganiu im w czasie rzeczywistym.

W takiej konfiguracji systemowej powstaje obiektywne ryzyko utrwalenia modelu, w którym skuteczność wykrywania naruszeń i automatyzacja egzekucji rozwijają się szybciej niż mechanizmy zapobiegania przerwom w ubezpieczeniu. Nie jest to zarzut intencjonalny, lecz konsekwencja konstrukcji systemu, w którym dochodowy charakter sankcji pozostaje poza bezpośrednią kontrolą budżetu państwa, a jednocześnie brak jest ustawowych mechanizmów równoważących funkcję represyjną funkcją prewencyjną. Z perspektywy zasad państwa prawa szczególnie problematyczne jest to, że cyfryzacja finansowana ze środków publicznych została sprzęgnięta z mechanizmem sankcyjnym, natomiast elementy realnie wzmacniające prewencję i dostępność pozostają rażąco nieadekwatnie ukształtowane w stosunku do funkcji egzekucyjnych.

VI. Wątpliwości proceduralne w obszarze możliwości „odwołań” do UFG

Ministerstwo Finansów wskazuje na możliwość składania wyjaśnień i odwołań do UFG. W praktyce jednak można podnieść wiele wątpliwości wobec samego systemu, procedury oraz mechanizmu odwołań.

1. Problemy techniczne z portalem UFG

- Portal UFG nie jest intuicyjny, nie zawsze działa stabilnie i bywa niedostępny w kluczowych okresach, co ogranicza jego funkcję prewencyjną.
- Portal UFG nie spełnia podstawowych zasad dostępności cyfrowej. Przeprowadzona weryfikacja z wykorzystaniem niezależnych narzędzi audytowych wykazała niezgodność z wytycznymi WCAG 2.1 na poziomie AA, w szczególności w zakresie struktury treści, obsługi formularzy, kontrastu elementów interfejsu oraz zapewnienia równoważnego dostępu do informacji dla użytkowników korzystających z technologii asystujących. Brak jest też zakładki „deklaracja dostępności”. Choć UFG formalnie nie jest podmiotem publicznym, pełni funkcję administracyjną wobec obywateli, którzy korzystają z jego usług publicznych. W związku z tym strona powinna zapewniać pełną dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, co obecnie nie ma miejsca. Osoby z ograniczoną

zdolnością do korzystania z cyfrowych narzędzi mają poważne trudności w dostępie do informacji, co wpływa na równość dostępu do usług publicznych. Koszt dostosowania portalu jest minimalny. Paradoksalnie zatem: UFG wydaje ogromne kwoty na systemy informatyczne związane z najnowocześniejszymi na świecie rozwiązaniami w zakresie automatyzacji i monitoringu w celu identyfikacji większości przypadków braku OC w Polsce, generując przychody z sankcji. Nie jest jednak w stanie zapewnić podstawowej dostępności swojego portalu.

- Połączenie systemu z Profilem Zaufanym wprowadza dodatkowe bariery techniczne i proceduralne, szczególnie dla osób mniej zaznajomionych z cyfrowymi narzędziami.
- Portal UFG oferuje możliwość otrzymywania powiadomień o końcu okresu OC, jednak korzystanie z tej funkcji wymaga aktywacji konta oraz odpowiedniego dostosowania ustawień. Stanowi to dodatkową barierę dla osób wykluczonych cyfrowo. Co istotne, większość obywateli dowiaduje się o istnieniu portalu UFG i samej instytucji dopiero po otrzymaniu wezwania do zapłaty.
- W praktyce formalna możliwość powiadamiania nie zawsze przekłada się na skuteczne dotarcie z informacją do wszystkich obywateli.

2. Wątpliwości proceduralne

Korespondencja UFG w sprawie odwołań nie zawsze zawiera pełne informacje ani pouczenia dotyczące dalszych etapów postępowania. Obywatel musi wówczas samodzielnie zapoznawać się z ustawą i przepisami wykonawczymi, co generuje dodatkowe koszty prawne i zwiększa ryzyko błędów proceduralnych. Taki mechanizm działa na niekorzyść obywatela, ograniczając jego faktyczny dostęp do ochrony prawnej.

3. Procedura odwoławcza – wątpliwości prawne

- Procedura określana jako odwoławcza ma charakter uznaniowy, a w istocie stanowi wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, bez cech niezależnej kontroli instancyjnej.
- Procedura jest ponadto prowadzona przez ten sam podmiot, który nakłada opłatę.
- Obywatel nie ma zagwarantowanego prawa do efektywnej i niezależnej kontroli instancyjnej.
- Odwołanie bywa w praktyce traktowane jako dorozumiane uznanie zobowiązania, co może ułatwiać egzekucję administracyjną.
- Przez pewien okres w latach 2023-2024 obywatel miał utrudniony dostęp do regulaminu oraz wzoru wniosku o umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie. Nie były one eksponowane w czytelnym miejscu na stronie UFG. Udostępniona wersja wzoru wniosku o umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie posiadała ponadto datę 2018 r., co mogło dezorientować obywateli.
- W analizowanych przypadkach korespondencji w latach 2023-2024 UFG nie dołączało zatwierdzonego wzoru wniosku o umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie. Odpowiedzialność za błąd przerzucona była zatem na wnioskodawcę.
- Zarówno poprzedni, jak i obecny wzór wniosku (stan: 26.01.2026 r.) o umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie został opracowany i udostępniony w formie statycznego i trudnego do odnalezienia dokumentu, bez zapewnienia dostępnego formularza cyfrowego ani jasnej informacji proceduralnej. Świadczy to o systemowym ograniczaniu realnego dostępu do instytucji ulgi i umorzeń, zwłaszcza dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.
- Statut/Regulamin nie zawierają szczegółowych kryteriów oceny tzw. „trudnej sytuacji”, co daje dużą swobodę interpretacyjną pracownikom oraz komisji UFG. Brak tych standardów prowadzi do nierównego traktowania wnioskodawców i rozbieżnych decyzji w podobnych sytuacjach.

- W szczególności brak jest publicznie dostępnych i mierzalnych kryteriów dochodowych lub majątkowych, które pozwalałyby obywatelowi ocenić realne szanse uzyskania umorzenia lub ulgi jeszcze przed złożeniem wniosku. Taki stan rzeczy przenosi całe ryzyko proceduralne na wnioskodawcę i czyni instytucję umorzenia instrumentem nieprzewidywalnym oraz niespełniającym standardów równości i pewności prawa.
- Brak wymogu sporządzania przez UFG szczegółowego i zindywidualizowanego uzasadnienia odmowy – obligatoryjnego uzasadnienia w sposób, który ułatwiałby analizę lub kolejne odwołanie.
- UFG często odmawia uwzględnienia wniosku o umorzenie albo daje tylko ofertę rozłożenia na raty, nawet jeśli sytuacja osoby była obiektywnie trudna finansowo lub życiowo, co w praktyce znacznie ogranicza skuteczność instytucji umorzenia.
- Możliwość odwołania się do Rady UFG powinna być wyraźnie wskazana w korespondencji. W analizowanych przypadkach brakowało takiej informacji, co wymusza na obywatelu samodzielne poszukiwanie procedury dalszego odwołania i zwiększa ryzyko błędów proceduralnych.
- Brak przesłanek „siły wyższej” oraz okoliczności niezależnych. Z praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że okoliczności, które w innych systemach skutkowałyby wyłączeniem odpowiedzialności administracyjnej, np. uzasadnione przekonanie o ważności polisy, błąd sprzedającego lub ubezpieczyciela, nie są formalnie ujęte w regulaminie jako przesłanki umorzenia.
- Niejasne pozostaje, dlaczego sankcja za brak OC dla rolnika jest wielokrotnie niższa niż dla pozostałych kierowców, mimo że obowiązek ubezpieczenia jest taki sam. Ustawodawca przewidział różne wysokości sankcji za brak ubezpieczenia OC w zależności od rodzaju ubezpieczenia (art. 88 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych), jednak nie dołączono do publicznych materiałów legislacyjnych uzasadnienia, dlaczego rolnicy mają niższe sankcje niż inni posiadacze pojazdów. Brak takiego uzasadnienia ogranicza przejrzystość procesu legislacyjnego i rodzi wątpliwości co do proporcjonalności rozwiązania.

VII. Charakter postulowanych rozwiązań – prewencja zamiast represji

Postulat wprowadzenia mechanizmów prewencyjnych nie wymaga badania intencji posiadacza pojazdu ani dokonywania ocen o charakterze subiektywnym. Opiera się on wyłącznie na obiektywnym fakcie zbliżającego się lub zaistniałego braku ochrony ubezpieczeniowej OC, możliwym do ustalenia na podstawie danych już pozostających w dyspozycji zakładów ubezpieczeń oraz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Rozwiązania tego rodzaju funkcjonują w innych państwach Unii Europejskiej i nie naruszają zasady obowiązkowego charakteru ubezpieczenia.

Postulowane zmiany nie zmierzają do różnicowania sankcji w zależności od motywów działania obywatela, lecz do zapobiegania powstawaniu przerw w ubezpieczeniu, zanim dojdzie do nałożenia automatycznej, ryczałtowej opłaty za okres, którego dotyczy naruszenie. Model taki pozostaje zgodny z zasadą proporcjonalności oraz z celem, jakim jest rzeczywiste ograniczanie liczby nieubezpieczonych pojazdów.

Obowiązująca ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych nie określa w sposób jednoznaczny ani mierzalny obowiązków prewencyjnych i informacyjnych wobec właścicieli pojazdów, w szczególności w sytuacjach podwyższonego ryzyka przerwy w OC, takich jak zmiana właściciela pojazdu i przejęcie polisy. Brak jest także obowiązku raportowania działań informacyjnych oraz ich skuteczności. W rezultacie system koncentruje się przede wszystkim na funkcji kontrolno-represyjnej, a nie na zapobieganiu naruszeniom.

W szczególności należy podkreślić, że zakłady ubezpieczeń – mimo że dysponują danymi o dacie wygaśnięcia przejętej polisy oraz o zmianie właściciela pojazdu – nie są zobowiązane do kierowania do nowego właściciela jednoznacznych powiadomień ostrzegawczych o końcu ochrony i konieczności zawarcia nowej umowy. Brak takiego mechanizmu powoduje, że ryzyko przerwy w OC materializuje się bez realnej możliwości reakcji po stronie obywatela.

Skutkiem tej konstrukcji jest sytuacja, w której opłaty za brak OC są w oficjalnych stanowiskach organów państwa uzasadniane funkcją prewencyjną, podczas gdy ani UFG, ani zakłady ubezpieczeń nie mają ustawowo określonych, skoordynowanych i mierzalnych obowiązków prewencyjnych, odpowiadających skali stosowanego mechanizmu sankcyjnego. W praktyce prowadzi to do utrwalenia modelu, w którym egzekucja następuje po fakcie, a potencjał prewencyjny systemu pozostaje niewykorzystany.

VIII. Kontekst konstytucyjny i historyczny

1. Wątpliwości konstytucyjne

Opisany system rodzi poważne wątpliwości co do zgodności z:

- art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawa),
- art. 7 (zasada legalizmu i proporcjonalności),
- art. 45 ust. 1 (prawo do sądu),
- art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji).

Przywoływane przez Ministerstwo Finansów orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (m.in. K 23/99, K 2/01) dotyczyły odmiennych konstrukcji prawnych i nie obejmują mechanizmu automatycznego ustalania opłaty ex post, bez decyzji administracyjnej oraz bez gwarancji skutecznej kontroli instancyjnej.

Uzupełniając należy odnieść się do argumentu, wielokrotnie podnoszonego w stanowiskach Ministerstwa Finansów, zgodnie z którym obywatelowi przysługuje możliwość ochrony jego praw przed sądami powszechnymi. Argument ten nie rozstrzyga zasadniczego problemu konstytucyjnego. Prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie może być redukowane do czysto formalnej dostępności drogi sądowej. W klasycznym rozumieniu państwa prawa – ukształtowanym w europejskiej tradycji konstytucyjnej XX wieku – obejmuje ono także prawo do realnej, merytorycznej kontroli ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, w szczególności praw majątkowych.

W obowiązującym modelu sądy powszechne nie sprawują kontroli instancyjnej nad mechanizmem automatycznego ustalania opłat przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Ich kompetencja ogranicza się do stwierdzenia faktu niespełnienia obowiązku ubezpieczeniowego, bez możliwości oceny proporcjonalności sankcji, jej miarkowania ani uwzględnienia okoliczności faktycznych towarzyszących powstaniu przerwy w ochronie ubezpieczeniowej. Oznacza to, że sąd nie pełni w tym modelu funkcji gwarancyjnej, charakterystycznej dla demokratycznego państwa prawa, lecz występuje jedynie jako organ potwierdzający formalną skuteczność mechanizmu ustawowego. Taka konstrukcja zbliża ochronę sądową do modelu iluzorycznego, a nie realnego.

Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest nie samo istnienie drogi sądowej, lecz zakres jej skuteczności. Brak możliwości merytorycznego zakwestionowania sankcji finansowej, nakładanej automatycznie i ex post, podważa standard ochrony jednostki, który Konstytucja RP oraz europejska tradycja państwa prawa uznają za fundamentalny.

Jak wynika z oficjalnych stanowisk Ministerstwa Finansów, skuteczność obowiązującego modelu informowania obywateli o końcu ochrony ubezpieczeniowej oceniana jest przez administrację jako zależna przede wszystkim od staranności samych posiadaczy pojazdów, co w praktyce oznacza przeniesienie ciężaru ryzyka systemowego na jednostkę.

2. Kontekst historyczny

Mechanizm automatycznego nakładania obciążeń finansowych, funkcjonujący:

- bez indywidualnej decyzji administracyjnej,
- bez uprzedniego poinformowania adresata normy,
- bez realnej i niezależnej drogi odwoławczej,

jest konstrukcją historycznie znaną z doświadczeń państw XX wieku, w których obywatel był traktowany jako obiekt oddziaływania aparatu administracyjnego, a nie jako podmiot prawa wyposażony w skuteczne gwarancje proceduralne.

Współczesne standardy demokratycznego państwa prawa, ukształtowane w odpowiedzi na te doświadczenia historyczne, opierają się na zasadzie uprzedniej informacji, indywidualnej decyzji oraz realnej kontroli instancyjnej. Odstąpienie od tych zasad powinno mieć charakter wyjątkowy i być ściśle uzasadnione, czego w opisywanym modelu sankcyjnym brak.

3. Zasada proporcjonalności i indywidualizacji odpowiedzialności

Jak wynika z aktualnych stanowisk Ministerstwa Finansów, wyrażonych m.in. w odpowiedziach na interpelacje poselskie nr 11405 oraz nr 9257 z 2025 r., obowiązujące przepisy dotyczące obowiązkowego ubezpieczenia OC są interpretowane w sposób akcentujący prymat tzw. „szczelności systemu” oraz eliminację potencjalnych nadużyć, przy jednoczesnym ograniczeniu znaczenia okoliczności indywidualnych po stronie właściciela pojazdu.

W odpowiedzi Ministra Finansów na interpelację poselską nr 11405 z 2025 r. wskazano, że brak faktycznego używania pojazdu oraz brak realnego zagrożenia wyrządzeniem szkody innym uczestnikom ruchu drogowego nie powinny mieć znaczenia dla oceny istnienia obowiązku ubezpieczeniowego ani dla nałożenia opłaty sankcyjnej. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest ochrona systemu jako całości i zapobieganie ryzyku strukturalnemu, a nie odniesienie do konkretnego zdarzenia czy indywidualnej sytuacji obywatela.

IX. Kontekst europejski i międzynarodowy

Na tle innych państw Unii Europejskiej model polski stanowi negatywny ewenement:

- większość państw UE stosuje sankcje powiązane z faktycznym używaniem pojazdu,
- powszechne są systemy powiadomień i ostrzeżeń,
- kary są proporcjonalne, stopniowalne i podlegają kontroli sądowej.

Polski model automatycznego, ryczałtowego sankcjonowania za okres przeszły w obecnej formie:

- nie ma realnego odpowiednika w większości państw UE,
- naraża Polskę na krytykę na arenie międzynarodowej.

Przedstawione okoliczności wskazują, że problem sankcji za brak OC nie ma charakteru incydentalnego ani jednostkowego, lecz stanowi trwałą wadę systemową, wymagającą interwencji ustawodawczej oraz konstytucyjnej kontroli obowiązujących rozwiązań.

X. Aktualne stanowisko Ministerstwa Finansów a luka prawowa systemu

W odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Juranda Dropa na interpelację poselską nr 10576 z 2025 r. przedstawiono dane statystyczne dotyczące długości przerw w obowiązkowym ubezpieczeniu OC w latach 2023–2024. Odpowiedź ta potwierdza, że administracja publiczna dysponuje szczegółowymi danymi dotyczącymi skali naruszeń, jednak nie publikuje informacji umożliwiających ocenę ich przyczyn ani momentu wykrycia przerw w ochronie ubezpieczeniowej.

Jednocześnie w tej samej odpowiedzi podkreślono prewencyjny charakter opłat nakładanych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Należy jednak zauważyć, że przedstawiony model nie obejmuje mechanizmów informowania obywatela o braku OC w chwili jego powstania, co podważa możliwość realnego oddziaływania prewencyjnego i sprowadza sankcję do środka o charakterze wyłącznie następczym.

Odpowiedź Ministerstwa Finansów potwierdza również, że nabywca pojazdu, który przejmuje polisę OC zbywcy, nie korzysta z mechanizmu automatycznego przedłużenia ochrony, a skuteczność informowania go o końcu ubezpieczenia zależy od spełnienia przez strony szeregu dodatkowych obowiązków formalnych. Konstrukcja ta generuje systemowe ryzyko nieumyślnych naruszeń i pozostaje sprzeczna z deklarowanym celem ochronnym systemu.

Warto przy tym odnotować, że wątpliwości co do obowiązującego modelu zgłaszane są konsekwentnie przez posłów różnych ugrupowań parlamentarnych – zarówno w poprzednich, jak i obecnej kadencji Sejmu RP. Stanowisko organów wykonawczych państwa pozostaje w tej kwestii niezmiennie, niezależnie od zmiany większości rządowej, co może wskazywać na istnienie utrwalonego modelu regulacyjnego, odpornego na zmiany polityczne oraz na sygnały płynące z debaty parlamentarnej.

XI. Wnioski

W związku z powyższym wnoszę o:

1. Podjęcie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do:
 - nałożenia ustawowego obowiązku na UFG w zakresie realnych i mierzalnych działań prewencyjnych, w tym szerokiego i rzetelnego informowania obywateli o przepisach,
 - ustanowienia obowiązkowych powiadomień o końcu OC, w szczególności po zmianie właściciela polisy,
 - zapewnienia proporcjonalności sankcji,
 - wprowadzenia realnej zaskarżalności opłat UFG,
 - zagwarantowania prawa do odwołania do niezależnej instancji.
2. Skierowanie obowiązujących przepisów do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania ich zgodności z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia jawności danych UFG, w tym publikacji pełnych raportów dotyczących:
 - przyczyn przerw w OC,
 - skuteczności działań informacyjnych,
 - przychodów z opłat i sposobu ich wykorzystania.

Na zakończenie należy podkreślić, że celem niniejszej petycji nie jest podważenie samej idei obowiązkowego ubezpieczenia OC, lecz przywrócenie równowagi pomiędzy skutecznością systemu a konstytucyjnymi gwarancjami ochrony jednostki.

Z poważaniem,

A large black rectangular box redacting the signature of Krzysztof Ligęza.

Krzysztof Ligęza

Klauzula dotycząca danych osobowych

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach wyrażam zgodę wyłącznie na ujawnienie mojego imienia i nazwiska w przypadku publikacji treści niniejszej petycji. Nie wyrażam zgody na ujawnianie pozostałych danych osobowych.

Aneks nr 1

Praktyka sankcjonowania braku obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w wybranych państwach Unii Europejskiej oraz w Wielkiej Brytanii. Ujęcie porównawcze – opracowane przez autora petycji.

I. Cel Aneksu

Celem niniejszego Aneksu jest przedstawienie porównawczej analizy rozwiązań prawnych i praktyki stosowania prawa w wybranych państwach Unii Europejskiej oraz w Wielkiej Brytanii w zakresie egzekwowania obowiązku posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (OC).

Analiza koncentruje się nie na nominalnej wysokości sankcji, lecz na konstrukcji całego mechanizmu egzekwowania obowiązku, w szczególności:

- przesłankach ujawnienia naruszenia,
- charakterze i trybie nakładania sankcji,
- istnieniu mechanizmów ostrzegawczych i korygujących,
- zakresie ochrony proceduralnej obywatela.

Aneks został sporządzony w odpowiedzi na stanowisko Ministerstwa Finansów, zgodnie z którym model obowiązujący w Polsce „mieści się w standardach europejskich, a nawet jest łagodniejszy od rozwiązań stosowanych w innych państwach UE”.

II. Ramy prawa Unii Europejskiej – punkt odniesienia

Podstawowym aktem prawa UE regulującym omawianą materię jest dyrektywa 2009/103/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynikającej z posiadania pojazdów mechanicznych (tzw. dyrektywa MID).

Dyrektywa ta:

- nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia istnienia powszechnego ubezpieczenia OC,
- nie harmonizuje sankcji za naruszenie tego obowiązku,
- nie nakłada obowiązku automatycznego wykrywania naruszeń na podstawie danych rejestrowych,
- nie wymaga stosowania ryczałtowych opłat sankcyjnych,
- pozostawia państwom członkowskim swobodę doboru środków egzekwowania, pod warunkiem poszanowania:
 - zasady proporcjonalności,
 - zasady konieczności,
 - prawa do rzetelnej procedury i skutecznej ochrony sądowej.

Mając na uwadze powyższe, przedmiotem analizy nie jest samo istnienie sankcji, lecz **modele ich konstruowania i stosowania**.

III. Typologia modeli sankcjonowania w Europie

Na podstawie analizy przepisów oraz praktyki ich stosowania można wyróżnić trzy dominujące modele egzekwowania obowiązku OC.

1. Model A (dominujący w UE) – sankcja powiązana z używaniem pojazdu lub kontrolą

Cechy charakterystyczne:

- ujawnienie naruszenia następuje:
 - w toku kontroli drogowej,
 - w związku z faktycznym używaniem pojazdu,
 - przy zdarzeniu drogowym,
- brak automatycznego naliczania opłat sankcyjnych wyłącznie na podstawie analizy danych rejestrowych,
- sankcja ma charakter:
 - karny (wykroczeniowy) lub
 - administracyjny,
- pełna procedura z możliwością obrony i kontroli sądowej,
- ciężar dowodu używania pojazdu spoczywa na organie.

Państwa reprezentatywne:

- Niemcy,
- Francja,
- Włochy,
- Hiszpania,
- Belgia,
- Austria,
- Irlandia.

Wniosek:

Model ten realizuje cele dyrektywy MID poprzez powiązanie sankcji z realnym zagrożeniem dla innych uczestników ruchu, bez automatycznego i masowego obciążania obywateli sankcjami finansowymi za sam fakt czasowego braku ciągłości ubezpieczenia.

Należy podkreślić, że nawet w państwach przewidujących surowe sankcje wykroczeniowe, ich zastosowanie pozostaje powiązane z ujawnieniem naruszenia w kontekście faktycznego używania pojazdu, a nie wyłącznie na podstawie analizy danych rejestrowych ex post.

2. Model B – automatyczny monitoring z mechanizmami ostrzegawczymi

Cechy charakterystyczne:

- wykorzystanie rejestrów pojazdów i baz ubezpieczeniowych,
- automatyczne wykrywanie potencjalnych braków OC,
- obowiązkowe wcześniejsze powiadomienie właściciela pojazdu,
- możliwość korekty sytuacji przed nałożeniem sankcji,
- sankcja stosowana dopiero w razie braku reakcji.

Państwa reprezentatywne:

- Holandia,
- Estonia,
- Grecja,
- Wielka Brytania (system *Continuous Insurance Enforcement*).

Należy wskazać, że w systemie brytyjskim (CIE) pierwszym środkiem reakcji organu jest pisemne ostrzeżenie i wezwanie do usunięcia naruszenia (IAL), a sankcja finansowa oraz dalsze środki (np. grzywna, konfiskata pojazdu) stosowane są dopiero w przypadku braku reakcji właściciela.

Wniosek:

Automatyzacja pełni funkcję prewencyjną i korygującą. Sankcja pełni rolę środka ostatecznego, a nie reakcji represyjnej stosowanej automatycznie po stwierdzeniu naruszenia.

3. Model C – automatyczna sankcja administracyjna z zachowaniem procedury

Cechy charakterystyczne:

- monitoring rejestrów,
- możliwość wszczęcia postępowania z urzędu,
- wydanie indywidualnej decyzji administracyjnej,
- możliwość:
 - miarkowania sankcji,
 - uwzględnienia okoliczności indywidualnych,
- realna kontrola sądowa.

Państwa reprezentatywne:

- Dania,
- Finlandia,
- Czechy.

Istotne różnice względem Polski:

- Sankcje finansowe są ściśle powiązane z czasem trwania naruszenia (często naliczane dziennie, jak np. w Danii).
- Stosowane są wcześniejsze ostrzeżenia.
- Obowiązuje zasada indywidualnej oceny sprawy.

IV. Polski model na tle państw UE oraz Wielkiej Brytanii

Model obowiązujący w Polsce charakteryzuje się połączeniem cech, które nie występują łącznie w żadnym z analizowanych państw UE ani w Wielkiej Brytanii.

Elementy charakterystyczne:

- automatyczna analiza danych historycznych,
- wykrywanie już zakończonych przerw w ubezpieczeniu,
- ryczałtowa, progowa opłata sankcyjna,
- powstanie obowiązku zapłaty ex post, z mocy prawa (ex lege), bez wydania indywidualnej decyzji administracyjnej poprzedzonej postępowaniem wyjaśniającym,
- brak indywidualnej oceny proporcjonalności,
- ograniczona i formalna ścieżka odwoławcza,
- brak systemowego obowiązku wcześniejszego ostrzegania obywatela.

Wniosek zasadniczy:

W żadnym z analizowanych państw UE i w Wielkiej Brytanii nie występuje jednocześnie:

- automatyczne wykrywanie historycznych luk w OC,
- ryczałtowe obciążenie finansowe za okres już zamknięty,
- brak decyzji administracyjnej,
- brak realnej możliwości indywidualnej obrony.

Powyższy zestaw cech w rozwiązaniu o charakterze łącznym występuje jedynie w Polsce, co czyni obowiązujący model egzekwowania obowiązku OC rozwiązaniem wyjątkowym i bez odpowiednika w porównywalnych systemach prawnych państw UE.

V. Wybiórczość argumentacji Ministerstwa Finansów

W stanowiskach Ministerstwa Finansów przywoływane są często maksymalne stawki sankcji w innych państwach UE, bez uwzględnienia:

- procedur ostrzegawczych,
- mechanizmów miarkowania,
- praktyki stosowania prawa,
- zakresu ochrony proceduralnej obywatela.

Prowadzi to do zniekształconego obrazu porównawczego, w którym **abstrahuje się od konstrukcji systemu**, a eksponuje jedynie nominalną wysokość sankcji.

VI. Wniosek końcowy

Polski model egzekwowania obowiązku posiadania ubezpieczenia OC wykracza poza to, co jest konieczne do realizacji celów dyrektywy 2009/103/WE, stanowiąc negatywny ewenement w skali europejskiej.

Model ten opiera się na automatycznym, ryczałtowym obciążeniu finansowym za okres już zamknięty, nakładanym po wykonaniu obowiązku i bez realnych gwarancji proceduralnych, co istotnie odróżnia go od rozwiązań przyjętych w innych państwach UE oraz w Wielkiej Brytanii.

Aneks nie ma charakteru wyczerpującej analizy porównawczej, lecz służy zobrazowaniu dominujących modeli egzekwowania obowiązku ubezpieczenia OC oraz ich zasadniczych cech systemowych na tle rozwiązań przyjętych w Polsce.

Źródła i podstawa opracowania Aneksu

Niniejszy Aneks został opracowany przez autora petycji na podstawie analizy:

- Obowiązujących przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności dyrektywy 2009/103/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynikającej z posiadania pojazdów mechanicznych.
- Aktów prawa krajowego oraz oficjalnych wytycznych i informacji publikowanych przez organy właściwe w sprawach obowiązkowego ubezpieczenia OC w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w Wielkiej Brytanii.
- Publicznie dostępnych materiałów instytucjonalnych, w tym stron internetowych organów administracji, instytucji nadzorczych oraz funduszy gwarancyjnych.
- Odpowiedzi organów administracji publicznej na zapytania i interpelacje parlamentarne,
- Orzecznictwa sądów krajowych i unijnych w zakresie standardów proporcjonalności, ochrony proceduralnej oraz skutecznej ochrony sądowej.
- Analiz porównawczych i opracowań eksperckich dostępnych w obiegu publicznym.