

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2026-02-20

Dane nadawcy

Dane adresata

KANCELARIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (00-902
WARSZAWA, WOJ. MAZOWIECKIE)

PETYCJA

Wnoszę o podjęcie inicjatywy ustawodawczej

Szanowny Panie Prezydencie,

działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przekazuję w załączeniu petycję dotyczącą potrzeby nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie opłat za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC oraz roszczeń regresowych.

W mojej ocenie obecny model prawny wymaga korekty w celu zapewnienia:

pełnej realizacji konstytucyjnej zasady proporcjonalności,

realnej i efektywnej kontroli sądowej,

ochrony praw majątkowych obywateli,

wzmocnienia funkcji prewencyjnej systemu.

Z uwagi na ustrojowy charakter problemu oraz jego ponadpartyjny wymiar, zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie skorzystania przez Pana Prezydenta z inicjatywy ustawodawczej na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

z poważaniem

Załączniki:

[Petycja UFG KPRP.pdf](#) - Petycja - inicjatywy ustawodawczej

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2026-02-20T09:11:04.254+01:00

Podpis elektroniczny

Do:

Pana

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Kancelaria Prezydenta RP

ul. Wiejska 10

00-902 Warszawa

LIST PRZEWODNI

w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej nowelizacji ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jednolity: **Dz.U. 2025 poz. 367** ze zm.)

Szanowny Panie Prezydencie,

działając na podstawie **art. 63** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wnoszę o rozważenie skorzystania przez Pana Prezydenta z inicjatywy ustawodawczej, o której mowa w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG).

Przedstawiony projekt ma na celu:

1. zapewnienie pełnej realizacji zasady proporcjonalności (**art. 2 i 31 ust. 3** Konstytucji),
2. zagwarantowanie realnej i efektywnej kontroli sądowej (**art. 45 i 78** Konstytucji),
3. ochronę praw majątkowych obywateli (**art. 64** Konstytucji),
4. dostosowanie systemu do standardów prawa Unii Europejskiej (**art. 47 KPP UE, art. 19 ust. 1 TUE**),
5. zwiększenie transparentności finansowej UFG.

Moja opinia stanowi głos społeczny, niezależny i merytoryczny, oparty na faktach, obowiązującym prawie oraz orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. postanowienie z 13 marca 2025 r., sygn. **II GSK 2852/24**) i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pragnę podkreślić, że pozostaję do dyspozycji w zakresie ewentualnej współpracy przy wdrażaniu poprawek, zgodnie z obowiązującymi procedurami formalnymi.

Z uwagi na ustrojowy charakter problemu oraz jego znaczenie społeczne, reforma powinna zostać przeprowadzona w trybie inicjatywy prezydenckiej jako projekt ponadpartyjny. Obecny poselski projekt z 12 lutego 2026 r. (klub Polska 2050) skupia się na obniżce kar za brak OC w wybranych przypadkach oraz na nowym 4,5% odpisie ze składek OC na służby mundurowe, nie rozwiązując jednak fundamentalnych problemów konstytucyjnych, takich jak brak proporcjonalności regresów, realnej kontroli sądowej decyzji UFG czy niewystarczającej transparentności finansowej Funduszu.

W załączeniu przedstawiam:

1. Pełną petycję z uzasadnieniem konstytucyjnym i unijnym,
2. Projekt ustawy z konkretnymi zmianami legislacyjnymi,
3. Wybrane odniesienia do orzecznictwa NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z wyrazami szacunku,

PETYCJA

na podstawie art. 63 Konstytucji RP w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK (tekst jednolity: Dz.U. 2025 poz. 367 ze zm.)

I. Przedmiot petycji Wnoszę o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany przepisów dotyczących:

1. opłat za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC,
2. zasad dochodzenia regresów przez UFG,
3. zakresu kontroli sądowej decyzji Funduszu,
4. zasad egzekucji należności,
5. transparentności finansowej UFG.

II. Uzasadnienie konstytucyjne

1. **Charakter prawny opłaty** Opłata za brak OC spełnia cechy administracyjnej kary pieniężnej: ma charakter represyjny i odstrasżający, jest niezależna od wysokości szkody, ustalana w drodze władczej decyzji i podlega egzekucji administracyjnej. Jak wskazał NSA w postanowieniu z 13 marca 2025 r. (**sygn. II GSK 2852/24**), opłata ma charakter publicznoprawny → decyzje UFG podlegają kontroli sądowej administracyjnej. Brak jednoznacznego objęcia jej działem IVA Kodeksu postępowania administracyjnego stwarza ryzyko naruszenia art. 2 Konstytucji.
2. **Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)** Art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Klauzula ta obejmuje m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę bezpieczeństwa prawnego, zakaz działania państwa arbitralnie oraz obowiązek zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych przy władczym oddziaływaniu na sferę praw i wolności jednostki (**wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99; orzecznictwo NSA i RPO w sprawach UFG**).

Obecny model nakładania opłat za brak OC narusza te gwarancje w kilku wymiarach:

- **Brak gwarancji proceduralnych przy władczym działaniu UFG** – Jak wskazał TK w wyroku **K 23/99**, relacje między UFG a zobowiązanym do zapłaty opłaty za brak OC są wyznaczone stosownie do wzorów prawa administracyjnego. Z istoty tego stosunku publicznoprawnego powinny wynikać dla obywatela odpowiednie gwarancje proceduralne, wymagane zawsze, gdy jest on poddawany władztwu publicznemu lub podmiotowi realizującemu zadania tej władzy. Aktualnie UFG wydaje wezwania do zapłaty traktowane jako akty władcze, ale bez formy decyzji administracyjnej, bez obowiązku uzasadnienia, bez możliwości odwołania do organu II instancji i bez realnej kontroli sądowej przed egzekucją. To prowadzi do arbitralności i naruszenia zasady zaufania do państwa (**RPO w skargach kasacyjnych 2024–2025, m.in. do NSA w sprawie sygn. II GSK 2852/24**).
- **Automatyczna odpowiedzialność absolutna bez przesłanek egzoneracyjnych** – System nie przewiduje siły wyższej ani innych przesłanek zwalniających z odpowiedzialności (**art. 189e KPA** dla kar administracyjnych), co stoi w sprzeczności z zakazem absolutnej odpowiedzialności wywodzonym z **art. 2** Konstytucji. NSA w postanowieniu **II GSK 2852/24** podkreślił, że opłata jest wyrazem władczych uprawnień państwa, a stosunek UFG–zobowiązany kształtowany jest wolą ustawodawcy, nie wolą stron – wymaga to zatem rekompensaty w postaci gwarancji proceduralnych.
- **Brak realnej kontroli sądowej przed egzekucją** – Egzekucja administracyjna (tytuł wykonawczy) uruchamiana jest bez uprzedniej merytorycznej kontroli sądowej, co narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego i zaufania do prawa. RPO w interwencjach 2025 r. (skargi kasacyjne do NSA) wskazywał, że brak zaskarżalności wezwań UFG do sądu administracyjnego pozbawia obywatela drogi do obrony przed ingerencją w majątek, co jest nie do pogodzenia z **art. 2** Konstytucji.
- **Naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji** – Automatyczne kary bez indywidualnej oceny sytuacji (dochód, wina, okoliczności) prowadzą do nieproporcjonalnego obciążenia osób o niskich dochodach, naruszając sprawiedliwość społeczną (**art. 2** Konstytucji w zw. z **art. 32**).

Projekt ustawy przywraca gwarancje wynikające z art. 2 Konstytucji poprzez: objęcie opłat działem IVA KPA, wprowadzenie przesłanek miarkowania/odstąpienia, suspensywny skutek skargi oraz obowiązek uzasadnienia i kontroli sądowej.

3. **Naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji, test trójstopniowy, adekwatność, konieczność, proporcjonalność sensu stricto, z odniesieniami do orzecznictwa NSA i RPO**

Naruszenie zasady proporcjonalności (**art. 31 ust. 3 Konstytucji**)

Obecny model:

- nie różnicuje winy umyślnej i nieumyślnej,
- nie przewiduje ustawowych limitów regresu,
- dopuszcza sankcję o skutku ekonomicznie destrukcyjnym.

Projekt wprowadza:

- limity w przypadkach nieumyślnych,
- możliwość odstąpienia od kary,
- obowiązek miarkowania sankcji.

4. **Prawo do sądu (art. 45 Konstytucji)**

Egzekucja decyzji przed jej merytoryczną kontrolą sądową może prowadzić do nieodwracalnej ingerencji w majątek.

Projekt wprowadza:

- skutek suspensywny skargi,
- możliwość zmiany decyzji przez sąd,
- zakaz egzekucji do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia.

5. **Ochrona własności (art. 64 Konstytucji)**

Regresy przekraczające wielokrotność dochodu zobowiązanego mogą przybrać charakter konfiskacyjny.

Projekt wprowadza limit regresu w przypadkach nieumyślnych.

III. **Standard unijny**

Obowiązkowe ubezpieczenie OC stanowi implementację prawa UE.

Zgodnie z **art. 47** Karty Praw Podstawowych UE oraz **art. 19 ust. 1** TUE:

- ochrona sądowa musi być skuteczna,
- sąd musi mieć możliwość merytorycznej zmiany decyzji,
- środek ochrony nie może być iluzoryczny.

Projekt eliminuje ryzyko kolizji z prawem UE oraz ewentualnego pytania prejudycjalnego do TSUE na podstawie **art. 267** TFUE.

IV. **Ocena skutków regulacji – Szacunkowe dane roczne:**

wpływy UFG: ok. 650 mln zł,
wyплаты: ok. 100 mln zł,
koszty operacyjne: ok. 120 mln zł,
nadwyżka: ok. 430 mln zł.

Po reformie:

wpływy: 500–520 mln zł,
koszty: 105–110 mln zł,
nadwyżka: 290–315 mln zł.

Przeznaczenie 20% nadwyżki oznacza ok. 60 mln zł rocznie na realne programy prewencyjne, bez zagrożenia stabilności systemu.

V. Transparentność finansowa UFG

UFG wykonuje zadania publiczne oraz dysponuje środkami o charakterze publicznym.

W celu realizacji **art. 2 i art. 61** Konstytucji proponuje się:

1. obowiązek publikacji łącznych wynagrodzeń członków Zarządu i Rady Nadzorczej,
2. coroczne publiczne sprawozdanie obejmujące:
 - koszty operacyjne,
 - strukturę nadwyżek,
 - wydatki prewencyjne,
3. przeznaczenie minimum 20% nadwyżki finansowej na programy BRD.

V. Konkluzja

Reforma nie osłabia obowiązku OC.

Celem jest jego konstytucyjne uporządkowanie i przekształcenie w system proporcjonalny, sprawiedliwy i prewencyjny.

Wnoszę jak na wstępie.

Z poważaniem

ZAŁĄCZNIK

PROJEKT USTAWY z dnia 2026 r. o zmianie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK

Art. 1 W ustawie wprowadza się następujące zmiany:

1. Dodaje się art. 88a:
 1. Opłata za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC stanowi administracyjną karę pieniężną.
 2. Do opłaty stosuje się przepisy działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Art. 88 ust. 4–8 otrzymuje brzmienie:
 1. W przypadku naruszenia nieumyślnego opłata nie może przekroczyć 100% przeciętnej rocznej składki OC pojazdu (wg danych PIU za poprzedni rok, ok. 1200-1400 zł w 2025).
 2. W przypadku przerwy do 14 dni opłata nie może przekroczyć 50% kwoty wskazanej powyżej.
 3. Fundusz może odstąpić od nałożenia opłaty w przypadku incydentalnego naruszenia lub miarkować ją wg sytuacji finansowej (dochód z PIT/USC).
 4. Sankcja nie może prowadzić do skutku rażąco nieproporcjonalnego, z uwzględnieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji.
3. Dodaje się art. 110a:
 1. W przypadku braku winy umyślnej regres nie może przekroczyć 150% średniego rocznego dochodu zobowiązanego z ostatnich trzech lat (wg danych PIT/USC).
 2. Sąd może obniżyć regres kierując się zasadą proporcjonalności.
4. Art. 91 otrzymuje brzmienie:
 1. Od decyzji Funduszu przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.
 2. Sąd może uchylić lub zmienić decyzję.
 3. Wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie decyzji z mocy prawa.
5. Dodaje się art. 91a: Egzekucja administracyjna jest niedopuszczalna do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.
6. Dodaje się art. 101a:
 1. Co najmniej 20% nadwyżki finansowej Funduszu przeznacza się na programy bezpieczeństwa ruchu drogowego.
 2. Fundusz publikuje coroczne sprawozdanie finansowe obejmujące łączne wynagrodzenia Zarządu i Rady Nadzorczej.

Art. 2 Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.