

Od:
Iwona Kowalska

7.01.2026 r.

Do:
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Petycja w sprawie
systemowej luki regulacyjnej w ochronie obywateli korzystających z ratalnej
płatności składek ubezpieczeniowych

Szanowny Panie Rzeczniku, działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014 poz. 1195), składam niniejszą petycję w sprawie konieczności podjęcia działań zmierzających do usunięcia systemowej luki regulacyjnej w zakresie ochrony konsumentów korzystających z możliwości rozkładania składek ubezpieczeniowych na raty. Brak skutecznej ochrony konstytucyjnych praw konsumentów, wynikający z luki regulacyjnej umożliwiającej pobieranie rażąco wygórowanych opłat za rozkładanie składek ubezpieczeniowych na raty ma charakter powszechny, masowy i strukturalny, a jego skutkiem jest sytuacja, w której podmioty rynku ubezpieczeniowego mogą legalnie pobierać opłaty odpowiadające ekonomicznie oprocentowaniu znacznie przewyższającemu ustawowe limity antylichwiarskie, bez jakiegokolwiek realnej kontroli państwa. Ta systemowa luka regulacyjna w polskim porządku prawnym (która prowadzi do faktycznego pozbawienia konsumentów ochrony przed nadmiernymi kosztami finansowania, określanymi w praktyce jako „opłaty za rozłożenie składki ubezpieczeniowej na raty”) jest świadomie wykorzystywana na co dzień przez wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe.

Niniejsze pismo ma charakter **petycji w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach**, dotyczącej problemu o charakterze publicznym i systemowym. Przedmiot niniejszej petycji dotyczy interesu publicznego, ponieważ odnosi się do powszechnej praktyki rynkowej, obejmującej miliony konsumentów korzystających z obowiązkowych i dobrowolnych ubezpieczeń, a skutki opisanej luki regulacyjnej mają charakter masowy, powtarzalny i niezależny od indywidualnych cech konsumenta.

I. Dlaczego to jest sprawa dla RPO, a nie UOKiK czy KNF

Niniejsza sprawa ma charakter systemowy i mieści się w kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ tylko RPO może ocenić, czy obowiązująca luka regulacyjna prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw konsumentów, oraz podjąć interwencję ogólnosystemową, której nie mogą skutecznie przeprowadzić ani UOKiK, ani KNF, ani sądy powszechne, gdyż:

- UOKiK i KNF → mają kompetencje regulacyjne i nadzorcze, ale nie mogą uznać, że mamy tu naruszenie prawa konstytucyjnego ani zająć się luką systemową.
- Sądy → działają w sprawach indywidualnych, nie w sprawach ogólnosystemowych.
- RPO → jedyny organ, który:
 - bada konsekwencje systemowe dla obywatela,
 - ocenia skutki prawne i ekonomiczne przepisów,
 - może występować generalnie do legislatora i organów nadzorczych.

To udowadnia, że sprawa jest typowo „ustrojowa”, a nie cywilna ani administracyjna. RPO nie jest związany „sztywną kwalifikacją prawną” więc:

- bada naruszenia konstytucyjnych praw i wolności
- patrzy na skutek regulacji, a nie tylko na literalne brzmienie ustaw
- może działać tam, gdzie prawo nie nadąża za praktyką rynkową.

W tym przypadku problemem nie jest: „czy ubezpieczyciel złamał ustawę” ale „czy państwo nie zapewnia realnej ochrony obywatela przed drakońskimi kosztami finansowania” To klasyczny temat RPO, bo spełnia wszystkie kryteria:

- ✘ brak ochrony konsumenta
- ✘ luka regulacyjna
- ✘ masowość zjawiska
- ✘ duża asymetria informacyjna
- ✘ realne obciążenie finansowe obywateli a jednocześnie:
- brak „klasycznego” deliktu
- brak jednego winnego podmiotu.

☞ To nie jest sprawa karna ani nadzorcza tylko sprawa ustrojowa.

II. Opis mechanizmu – finansowanie bez ochrony prawnej W

przypadku rozłożenia składki ubezpieczeniowej na raty:

- ochrona ubezpieczeniowa obowiązuje od pierwszego dnia trwania umowy,
- konsument uzyskuje świadczenie o charakterze pieniężnym (ochronę o określonej wartości),
- zapłata ceny tej ochrony zostaje odroczone w czasie.

Z ekonomicznego punktu widzenia mechanizm ten jest tożsamy z kredytowaniem lub pożyczką, jednak:

- formalnie nie jest uznawany za kredyt ani pożyczkę,
- nie podlega ustawie o kredycie konsumenckim,
- nie obowiązują żadne limity odsetek ani kosztów pozaodsetkowych,
- konsument nie otrzymuje informacji o rzeczywistym koszcie finansowania (brak odpowiednika RRSO).

III. Przykład ilustrujący skalę problemu

Przykład rzeczywisty, typowy dla rynku ubezpieczeń komunikacyjnych:

- składka jednorazowa (1 rata): 1 000 zł
- składka rozłożona na 4 raty: 1 500 zł łącznie ○ 4×375 zł
- okres ubezpieczenia: 1 rok
- początek ochrony: 29.10.2025 r.

Różnica ceny wynosi 500 zł, co oznacza wzrost kosztu o 50% wyłącznie z tytułu rozłożenia płatności w czasie. Gdyby analogiczne finansowanie:

- było udzielone przez bank,
- na tę samą kwotę i okres,
- z takim samym profilem ryzyka, zostałoby ono uznane za rażące naruszenie przepisów antylichwiarskich i objęte sankcjami prawa cywilnego oraz administracyjnego.

W sektorze ubezpieczeniowym pozostaje ono jednak w pełni legalne.

IV. Brak skutecznej ochrony konsumenta Obecny

stan prawny powoduje, że:

- Kodeks cywilny (odsetki maksymalne) nie znajduje zastosowania,
- Kodeks karny (lichwa) jest praktycznie niewykonalny w tym obszarze,
- UOKiK traktuje opłaty ratalne jako „różnicę ceny”, a nie koszt finansowania,
- KNF nie posiada kompetencji do badania wysokości tych opłat ani ich ekonomicznej zasadności.

W efekcie konsument:

- nie zna rzeczywistego kosztu pieniądza,
- nie ma ustawowych limitów ochronnych,
- nie ma realnego wyboru (jednorazowa płatność często przekracza jego możliwości finansowe).

V. Aspekt konstytucyjny – naruszenie praw obywatelskich

Opisany stan rzeczy rodzi poważne wątpliwości konstytucyjne, w szczególności w kontekście:

⊗ Art. 76 Konstytucji RP

Władze publiczne chronią konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Argument:

- konsument nie jest chroniony w ogóle, jeśli identyczna ekonomicznie usługa:
 - jako kredyt → ma limity
 - jako „rata składki” → limitów nie ma.

To nierówna ochrona konsumenta.

⊗ Art. 2 Konstytucji – zasada sprawiedliwości społecznej

- prawo antylichwiarskie da się obejść jednym zabiegiem formalnym
- skutkiem jest:
 - „legalna lichwa”

- o brak proporcjonalności kosztów To narusza zaufanie obywatela do państwa.

⊗ Art. 32 Konstytucji – równość wobec prawa

- bank: ścisłe limity
- ubezpieczyciel: brak limitów
- funkcja ekonomiczna: odroczone płatność za usługę pieniężną.

Różnicowanie bez racjonalnego uzasadnienia.

Państwo zapewnia ochronę przed lichwą w kredytach bankowych, ale **nie zapewnia jej w sytuacjach ekonomicznie równoważnych**, co prowadzi do iluzoryczności tej ochrony.

VI. Charakter systemowy problemu Podkreślam, że:

- problem nie dotyczy jednego ubezpieczyciela,
- nie wynika z pojedynczych nadużyć,
- jest konsekwencją **konstrukcji prawa**, które bada wyłącznie nazwę umowy, a nie jej rzeczywistą funkcję ekonomiczną.

Jest to klasyczny przykład **obejścia przepisów ochronnych poprzez inną kwalifikację prawną**, co w praktyce prowadzi do „legalnej lichwy” poza sektorem bankowym.

VII. Wniosek

Zwracam się do Pana Rzecznika z wnioskiem o:

1. **Podjęcie analizy systemowej opisanego problemu** z uwagi na to, że:
 - o ochrona antylichwiarska działa tylko na nazwę umowy o a nie na jej funkcję ekonomiczną.

Takie analizy RPO są cytowane w uzasadnieniach nowelizacji ustaw.

2. **Wystąpienie generalne do właściwych organów** (Ministra Finansów, Prezesa UOKiK, KNF) z pytaniem: „czy obecne regulacje zapewniają skuteczną ochronę konsumenta przed nadmiernymi kosztami rozkładania składek ubezpieczeniowych na raty?”
3. **Podjęcie inicjatywy legislacyjnej** zmierzającej do:
 - o objęcia rozkładania składek ubezpieczeniowych na raty realną ochroną konsumencką,
 - o lub wprowadzenia limitów kosztów finansowania niezależnie od nazwy umowy.
4. **Poinformowanie mnie o stanowisku Rzecznika oraz ewentualnych działaniach podjętych w związku z niniejszą petycją.**

W mojej ocenie brak reakcji państwa w tym obszarze prowadzi do utrwalenia praktyk sprzecznych z konstytucyjnym obowiązkiem ochrony obywateli. Opisana luka regulacyjna pozostaje również w sprzeczności z kierunkiem ochrony konsumenta wynikającym z prawa Unii Europejskiej, które kładzie nacisk na ocenę rzeczywistej funkcji ekonomicznej umowy, a nie wyłącznie jej formalnej kwalifikacji.

Przypomnę, że:

- ✚ w odróżnieniu od sektora kredytowego, w przypadku ratalnej płatności składek ubezpieczeniowych nie funkcjonuje jakikolwiek mechanizm weryfikacji proporcjonalności kosztów finansowania do rzeczywistych kosztów i ryzyka po stronie ubezpieczyciela,
- ✚ w praktyce wybór pomiędzy płatnością jednorazową, a ratalną ma charakter pozorny, ponieważ dla znacznej części konsumentów jednorazowa zapłata składki jest ekonomicznie niedostępna, konsument nie dokonuje więc swobodnego wyboru pomiędzy równoważnymi opcjami, lecz jest zmuszony do skorzystania z droższej formy finansowania, nie znając jej rzeczywistego kosztu,
- ✚ na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że znacząca część ubezpieczeń, których dotyczy problem, w tym ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, ma charakter obowiązkowy. Oznacza to, że państwo nakłada na obywatela obowiązek zawarcia umowy, jednocześnie nie zapewniając mu ochrony przed nadmiernymi kosztami jej finansowania w przypadku rozłożenia składki na raty,
- ✚ niniejsza sprawa ma charakter systemowy i mieści się w kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ tylko RPO może ocenić, czy obowiązująca luka regulacyjna prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw konsumentów oraz podjąć interwencję ogólnosystemową, której nie mogą skutecznie przeprowadzić ani UOKiK, ani KNF, ani sądy powszechne.

Ze względu na charakter problemu – powszechny, systemowy i konstytucyjny – tylko Rzecznik Praw Obywatelskich posiada narzędzia prawne umożliwiające skuteczne podjęcie działań naprawczych w tym temacie.

Z poważaniem,

Iwona Kowalska

Wyrażam zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję moich danych osobowych i rodzaju petycji.