



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 30 czerwca 2026 roku

Sprawa: Petycja w sprawie wprowadzenia obowiązkowego
ubezpieczenia OC rowerzystów
Znak sprawy: FN6.056.2.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Wojciech Zwiefka

Odpowiedź na petycję

Szanowny Panie,

odpowiadając na Pana petycję, w zakresie właściwości resortu finansów, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących informacji z zastrzeżeniem, że kwestie poruszone w Pana petycji zostały skonsultowane z: Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF / organ nadzoru), Rzecznikiem Finansowym, Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym (dalej: UFG / Fundusz) oraz z Polską Izbą Ubezpieczeń (dalej: PIU), będącą organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego.

I. W swoim wystąpieniu postuluje Pan wprowadzenie, w interesie publicznym, obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów oraz systemu rejestracji rowerów i tablic rejestracyjnych. W Pana ocenie wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów, w tym także dzieci posiadających uprawnienia do jazdy rowerem, poruszających się po drogach publicznych zapewni bezpieczeństwo finansowe wszystkim uczestnikom ruchu. Oprócz wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów postuluje Pan wprowadzenie obowiązkowej rejestracji rowerów w celu walki z kradzieżami oraz łatwiejszej identyfikacji sprawców zdarzeń drogowych, jak również przyjęcie określonego standardu tablic rejestracyjnych dla rowerów. Brak bowiem identyfikacji rowerzystów, w Pana ocenie, sprzyja bezkarności sprawców kolizji i ułatwia handel kradzionymi rowerami.

II. Kwestię ubezpieczeń obowiązkowych reguluje ustawa o ubezpieczeniach

obowiązkowych¹, która w odniesieniu do posiadaczy pojazdów mechanicznych implementuje regulacje dyrektywy komunikacyjnej². Przepisy regulujące realizację obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stosowane są w powiązaniu z odpowiednimi przepisami ustawy - Prawo o ruchu drogowym³ definiującymi rodzaje pojazdów.

Naczelnym celem dyrektywy komunikacyjnej² jest ochrona ofiar wypadków spowodowanych przez pojazdy mechaniczne, gwarantująca ofiarom podobne traktowanie bez względu na to, w którym z państw członkowskich nastąpiło zdarzenie. Zgodnie z art. 3 dyrektywy komunikacyjnej², z zastrzeżeniem art. 5, 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. Dyrektywa komunikacyjna² nie przewiduje obowiązku ubezpieczenia w odniesieniu do pojazdów niebędących pojazdami mechanicznymi, takich jak rowery. Także w toku prac nad ostatnią nowelizacją tej dyrektywy zrezygnowano z wprowadzenia takiego obowiązku w przypadku pojazdów napędzanych elektrycznie, jakimi są urządzenia transportu osobistego (UTO). Kluczowa zasada dyrektywy komunikacyjnej² stanowi, że lekkie pojazdy elektryczne, niespełniające kryteriów definicji „pojazdu” są wyłączone z obowiązkowego ubezpieczenia na poziomie unijnym. Polski ustawodawca postanowił, że UTO oraz hulajnogi elektryczne nie są pojazdami mechanicznymi, a ich posiadacze nie podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 47 ustawy - Prawo o ruchu drogowym³, rower to pojazd o szerokości nieprzekraczającej 0,9 m, poruszany siłą mięśni osoby jadącej tym pojazdem. Dopuszczalne jest również wyposażenie roweru w pomocniczy napęd elektryczny, który musi jednak spełniać ściśle określone warunki (tj. silnik elektryczny, który uruchamiany jest naciskiem na pedały, zaś parametry silnika wynoszą: napięcie zasilania - maksymalnie 48 V, moc znamionowa ciągła - do 250 W, działanie napędu - moc silnika musi spadać stopniowo i osiągać wartość zero po przekroczeniu prędkości 25 km/h). Aktualnie obowiązujące w Polsce przepisy nie kwalifikują więc roweru jako pojazdu mechanicznego, nawet jeśli jest wyposażony w pomocniczy napęd elektryczny, co wyklucza go z katalogu pojazdów, w odniesieniu do których przepisy prawa Unii Europejskiej wymagają wprowadzenia ubezpieczenia OC dla ich użytkowników. W tym względzie KNF wskazała na stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w sprawie C-286/22 orzekł, że mimo elektrycznego wspomagania rower elektryczny nie jest pojazdem mechanicznym, a co za tym idzie, posiadacze takich rowerów nie mają obowiązku posiadania ubezpieczenia OC. Trybunał uznał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, rowery elektryczne sprzedawane w Unii Europejskiej, w przeciwieństwie chociażby do klasycznych spalinowych motorowerów, nie mogą pracować w trybie w pełni mechanicznym. Silnik elektryczny może jedynie wspomagać siłą mięśni, jednakże zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie może samodzielnie napędzać roweru. Co istotne, Trybunał uznał, że tzw. e-rowery nie odznaczają się charakterem, z którym wiązałoby się powodowanie u osób trzecich uszkodzeń ciała lub szkód majątkowych porównywalnych do szkód, które mogą powodować motocykle, samochody, samochody ciężarowe lub inne pojazdy napędzane wyłącznie siłą

mechaniczną, poruszające się ze znacznie większą prędkością i z reguły mające też zdecydowanie większą masę.

Objęcie posiadaczy rowerów obowiązkowym ubezpieczeniem OC spowodowałoby konieczność uchwalenia nowych przepisów prawnych oraz zbudowania całego systemu rejestracji i kontroli spełnienia tego obowiązku.

III. Odnosząc się do postulatu wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów należy mieć na uwadze fakt, że ubezpieczenie obowiązkowe to wyjątkowy instrument, a jego wykorzystanie musi być uzasadnione ochroną wartości szczególnie mocno zagrożonych. Wiąże się bowiem zawsze z bezpośrednim ustawowym przymusem zawarcia umowy ubezpieczenia, który w istotny sposób ogranicza autonomię woli strony, a w rezultacie jej wolny wybór, pozostawiając poza sferą jej woli postanowienia odnośnie decydowania o swoim własnym majątku. Nałożenie powszechnego obowiązku na obywateli, który ingeruje w ich sferę praw i wolności, musi poprzedzać uznanie przez ustawodawcę, że istnieje ważny interes społeczny, który wymaga szczególnej ochrony i uzasadnia zarazem ograniczenie wolności kontraktowania z ubezpieczycielami i swobodnego korzystania z ochrony ubezpieczeniowej. Ubezpieczenia obowiązkowe powinny być wprowadzane tam, gdzie istnieje możliwość wyrządzenia powszechnych i/lub znacznych szkód majątkowych, a byłoby jednocześnie ryzykowne poleganie na świadomości właścicieli tych dóbr czy też podmiotów odpowiedzialnych cywilnie za określone rodzaje szkód.

W zakresie natomiast reguł odpowiedzialności odszkodowawczej należy wskazać, że rowerzyści, użytkownicy urządzeń transportu osobistego oraz kierujący hulajnogami elektrycznymi za wyrządzoną szkodę odpowiadają na zasadach ogólnych prawa cywilnego, tzn. co do zasady jest to osobista odpowiedzialność całym swoim majątkiem na podstawie art. 415 kodeksu cywilnego (k.c.)⁴. Zawinione wyrządzenie szkody stanowi czyn niedozwolony i skutkuje zaistnieniem deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej, rodząc tym samym obowiązek naprawienia szkody. Podkreślenia przy tym wymaga, że obecnie wiele szkód spowodowanych przez rowerzystów jest pokrywanych z dobrowolnych ubezpieczeń OC w życiu prywatnym, najczęściej występującym jako klauzula dodatkowa przy ubezpieczeniu nieruchomości oraz ubezpieczeń OC oferowanych w ramach pakietów ubezpieczeń dla rowerzystów. Jednocześnie osoby, które stwarzają większe ryzyko wyrządzenia szkody podczas jazdy na rowerze m.in. w związku ze sportowym lub profesjonalnym wykorzystywaniem roweru częściej zawierają odpowiednią umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Mechanizm ten w istotnym stopniu ogranicza ewentualne luki w ochronie poszkodowanych.

Wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów wymagałoby przede wszystkim wykazania, że rowerzyści - w porównaniu do innych nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia uczestników ruchu drogowego - stwarzają szczególnie wysokie ryzyko wyrządzenia szkody innym osobom. Taka przesłanka, również w ocenie PIU, nie zachodzi, ponieważ rowerzyści nie tworzą ryzyka o charakterze masowym, ani wysokiej intensywności szkód, które uzasadniałoby traktowanie ich analogicznie do kierowców pojazdów mechanicznych (np. w kontekście obowiązkowego ubezpieczenia OC). Ryzyko generowane przez rowerzystów jest

raczej umiarkowane i rozproszone. Stosowanie w odniesieniu do rowerzystów takiego samego mechanizmu jak dla posiadaczy pojazdów mechanicznych mogłoby naruszyć zasadę proporcjonalności prawa. Także w ocenie Rzecznika Finansowego, w stosunku do liczby rowerów uczestniczących w ruchu drogowym rowerzyści powodują relatywnie niewiele szkód. Ponadto większość wypadków powodowanych przez rowerzystów prowadzi do relatywnie niskich szkód, możliwych do zaspokojenia z majątku sprawcy szkody, nie powodując jego niewypłacalności. Dotkliwość szkód możliwych do wyrządzenia osobom trzecim podczas jazdy na rowerze nie przekracza znacząco większości szkód możliwych generalnie do wyrządzenia przez przeciętną osobę w życiu prywatnym.

Analizując proponowaną w petycji zmianę należy mieć także na uwadze, że dla wielu obywateli, szczególnie w mniejszych ośrodkach, rower stanowi jeden z podstawowych środków transportu. Jednocześnie, jak wskazał Rzecznik Finansowy, większość rowerzystów przez całe życie nie doprowadziła do wystąpienia żadnej szkody.

Przedstawione postulaty należy rozpatrywać również w kontekście konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów. Oprócz samej składki, której wysokość mogłaby okazać się niewspółmiernie wysoka do wartości samego roweru, prawdopodobnie wielu użytkowników rowerów ponosiłoby ciężar wynikający z kar za brak spełnienia obowiązku ubezpieczeniowego, co jest niezbędnym środkiem w celu egzekwowania obowiązku zawarcia ubezpieczenia obowiązkowego. Zatem wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów prawdopodobnie spotkałoby się z negatywnym odbiorem społecznym. Powszechny obowiązek zawarcia tego typu umowy mógłby zostać przez obywateli odebrany jako wprowadzenie kolejnego obciążenia finansowego o charakterze zbliżonym do nowego podatku. Dla omawianego zagadnienia istotne znaczenie ma też fakt, że użytkownikami rowerów są w większości osoby młode nieposiadające stałego źródła dochodu i obowiązek zapłaty składki mógłby stanowić dla nich dodatkowe obciążenie finansowe.

PIU wskazała, że w praktyce ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej zawierane są standardowo na okres jednego roku, a składka kalkulowana jest właśnie dla takiego przedziału czasowego. Jednocześnie korzystanie z roweru ma, odmiennie niż np. w przypadku pojazdów mechanicznych, charakter okresowy, zazwyczaj ogranicza się do sezonu wiosenno-jesiennego. W konsekwencji część opłacanej składki obejmowałaby okresy, w których ochrona ubezpieczeniowa faktycznie nie byłaby wykorzystywana. Alternatywą do tego rozwiązania byłoby wprowadzenie możliwości czasowego wyrejestrowywania rowerów – co może rodzić duże komplikacje natury techniczno-prawnej przy konstruowaniu takiego obowiązkowego ubezpieczenia OC. Komplikacje przy tworzeniu przepisów prawa dotyczącego obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów mogą także wynikać z konieczności precyzyjnego oznaczania adresatów normy prawnej. Duża część użytkowników rowerów, w szczególności w dużych miastach, nie jest właścicielem lub nie posiada ich na wyłączność i korzysta z tego rodzaju transportu okazjonalnie, wypożyczając takie pojazdy od operatorów. Wielu z nich to zagraniczni turyści zwiedzający polskie miasta. Są też osoby, które posiadają kilka rowerów i wówczas w przypadku przypisania obowiązku ubezpieczenia do roweru, a nie do posiadacza, osoby te musiałyby zawrzeć kilka umów ubezpieczenia.

Zarówno UFG, jak i PIU zwrócili przy tym uwagę, że ustanowienie obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów wymagałoby ze strony Państwa stworzenia skutecznego systemu kontroli i egzekwowania tego obowiązku, w tym systemu sankcji (kar pieniężnych na wzór już obowiązujących przy OC ppm) oraz ustanowienia odpowiedniego organu kontrolującego. W przeciwnym razie obowiązek ubezpieczenia OC byłby iluzoryczny, tworzący fikcję prawną i prowadzący wprost do braku poszanowania stanowionego prawa.

Fundusz podkreślił, że samo wprowadzenie stosownych przepisów prawnych, bez zbudowania szczelnego systemu kontroli spełnienia obowiązku zawarcia ubezpieczenia, może się okazać niewystarczające dla osiągnięcia celu, jakim jest poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Obowiązek ubezpieczenia OC rowerzystów, przy jednoczesnym braku budowy szczelnego systemu kontroli zawarcia tego ubezpieczenia, oprócz wskazanej wyżej obawy co do przestrzegania takiego obowiązku, mógłby przyczynić się do zwiększenia występowania tzw. fraudów ubezpieczeniowych. Wszelkie luki systemowe mogłyby szybko zostać wykorzystane do celów wyłudzeń, a głównym poszkodowanym takich niezgodnych z prawem działań byłyby zakłady ubezpieczeń.

Fundusz zwrócił też uwagę na mogącą się pojawić trudność w ustaleniu tożsamości posiadacza roweru, co jest elementem niezbędnym do uzyskania odszkodowania z ubezpieczenia OC sprawcy w przypadku zdarzenia drogowego. I tak, nawet gdyby istniała centralna baza właścicieli rowerów na wzór Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz baza gromadząca umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC posiadaczy rowerów na wzór Ośrodka Informacji prowadzonego przez Fundusz, to nadal ustalenie sprawcy wypadku lub kolizji drogowej mogłoby się okazać trudniejsze niż w przypadku pojazdów mechanicznych. Pojazd mechaniczny można łatwo zidentyfikować poprzez wyraźny z daleka numer rejestracyjny, a pomocniczo poprzez markę, model i kolor pojazdu. Rowery nie posiadają zwykle unikalnych znaków identyfikujących konkretny pojazd, co oznaczać może, że związanie danego pojazdu z tablicą rejestracyjną jest pozorne. Taka tablica rejestracyjna mogłaby przechodzić z pojazdu na pojazd, jeżeli byłby tej samej marki i koloru (zakładając, że dane o marce i kolorze roweru byłyby odkładane w odpowiednim rejestrze). Nie bez znaczenia w kontekście ustalenia posiadacza roweru w momencie wypadku pozostaje także fakt, że rowery są dużo bardziej mobilne od samochodów. Można sobie wyobrazić sytuację, w której sprawca kolizji drogowej (z wyłączeniem sytuacji, w których odniósł poważne obrażenia), celem uniknięcia odpowiedzialności, szybko ucieknie z miejsca zdarzenia wybierając drogę, po której poszkodowany w samochodzie nie może się poruszać. W ocenie Funduszu, jeśli nie zostaną uwzględnione dodatkowe środki kontrolne, pomimo wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów, odsetek spraw, w których sprawca wypadku lub kolizji pozostanie nieustalony, może być wysoki. Takie przypadki wymagałyby natomiast przewidzenia podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie gwarancji dla poszkodowanych, na wypadek szkód wyrządzonych przez nieustalonych (lub nieubezpieczonych) sprawców zdarzeń.

Dodatkowo PIU wyjaśniła, że także w państwach o najwyższym poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego i wysokiej kulturze rowerowej (m.in. Holandia, Dania, Niemcy) nie funkcjonuje powszechny obowiązek ubezpieczenia OC rowerzystów. Systemy tam funkcjonujące opierają się przede wszystkim na

odpowiedniej infrastrukturze, edukacji uczestników ruchu oraz promowaniu dobrowolnych ubezpieczeń OC. Jedynym europejskim państwem, które wprowadziło powszechne ubezpieczenie OC dla rowerzystów była Szwajcaria (system *velovignette* obowiązujący do 2011 r.), która po analizie kosztów oraz skuteczności zdecydowała się z niego zrezygnować, uznając je za rozwiązanie nieproporcjonalne i kosztowne oraz zbędne wobec dużych kosztów produkcji, dystrybucji i obsługi vignetty, nieskutecznej egzekucji oraz powszechności prywatnego ubezpieczenia OC.

IV. W zakresie postulatu utworzenia rejestru rowerów przede wszystkim wskazać należy, że wiązałoby się to z istotnymi kosztami utworzenia oraz utrzymania systemu, kosztów administracyjnych w zakresie rejestracji oraz kosztów prowadzenia nadzoru nad spełnieniem obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów. PIU zwróciła uwagę, że takie rozwiązanie spowodowałoby nadmierne obciążenie systemu rejestracyjnego i administracji publicznej. Rozszerzenie istniejącego systemu rejestracji pojazdów na rowery oznaczałoby m.in.: objęcie ewidencją kilkunastu milionów pojazdów, wdrożenie nowych procedur administracyjnych (rejestracja, zmiana właściciela, wyrejestrowanie), konieczność produkcji i dystrybucji nowych tablic rejestracyjnych, znaczący wzrost liczby postępowań administracyjnych i odwoławczych. Skala tych działań prowadziłaby do dalszego obciążenia urzędów, wydłużenia czasu obsługi obywateli, konieczności zwiększenia zatrudnienia oraz kosztownych inwestycji w infrastrukturę IT. Jednocześnie charakter użytkowania rowerów, taki jak częste zmiany właścicieli, brak formalnych dokumentów zakupu, duża liczba pojazdów o niskiej wartości powodowałby trudności w utrzymaniu rzetelnej i aktualnej ewidencji.

V. Podsumowując, w świetle przytoczonych powyżej argumentów oraz z uwagi na obecnie obowiązujące normy prawne wynikające zarówno z polskich, jak i unijnych regulacji, w ocenie resortu finansów brak jest podstaw do poparcia propozycji zawartej w petycji. Wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia OC rowerzystów oraz utworzenie rejestru rowerów nie znajduje wystarczającego uzasadnienia, ani w świetle konstytucyjnych standardów ograniczania wolności i praw jednostki, ani z perspektywy efektywności regulacyjnej. Dodatkowo wydaje się, że obowiązki i koszty, które obywatele musieliby z tego tytułu ponieść przewyższają możliwe do uzyskania z tego tytułu korzyści. Dziękuję jednocześnie za zainteresowanie sprawami publicznymi i zaangażowanie.

Podstawa Prawna

1. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 783);
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (wersja ujednolicona);
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.);

4. Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Katarzyna Przewalska

Dyrektor

Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego
w Ministerstwie Finansów