



Warszawa, 30-10-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.511.595.2024.DG**

**Naczelny Sąd Administracyjny**

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu**

**Administracyjnego w Poznaniu**

*via* ePUAP

**Skarżący kasacyjny:**

Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

**Uczestnik:**

████████████████████

**Organ:**

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny

REGON: 010000400

/U\_F\_G\_/SkrytkaESP

**Sygn. akt: IV SA/Po 698/24**

**Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 8 § 1 w zw. z 173 § 1 i 2 oraz art. 177 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.

Dz.U. z 2024 r. poz. 935, dalej: „**p.p.s.a.**”) w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264) **zaskarżam w całości** postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej: „**WSA w Poznaniu**” lub „**Sąd I instancji**”) z dnia 24 września 2024 r., IV SA/Po 698/24, odrzucające skargę [REDAKTOWANE] (dalej: „**Skarżąca**”) na wezwanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: „**UFG**” lub „**Fundusz**”) do uiszczenia opłaty za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe z ruchem tych pojazdów, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2500, dalej: „**ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych**”), dalej: „**wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych**”, doręczone Skarżącej w dniu 30 września 2024 r.

**Zaskarżonemu postanowieniu zarzucam:**

**I. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., że zostało ono wydane z naruszeniem przepisów postępowania, tj.:**

**1. art. 59 § 1 w zw. z art. 13 § 2 p.p.s.a. oraz § 1 pkt 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 785) w zw. z art. 96 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych** poprzez nieprzekazanie sprawy właściwemu sądowi administracyjnemu i wydanie zaskarżonego postanowienia, podczas gdy – z uwagi na miejsce siedziby UFG, którym jest Warszawa – sądem właściwym w niniejszej sprawie był Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie;

**2. art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”) w zw. z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r, zmienionej następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: „EKPC”) poprzez przyjęcie, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie podlega jurysdykcji sądów administracyjnych, podczas, gdy wezwanie to, zgodnie z koncepcją**

domniemania formy decyzji administracyjnej, jest decyzją administracyjną i jako takie pozostaje w zakresie właściwości sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

*ewentualnie:*

**3. art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 184 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1 EKPC** poprzez przyjęcie, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie podlega jurysdykcji sądów administracyjnych, podczas, gdy wezwanie to stanowi akt z zakresu administracji publicznej, dotyczący obowiązków wynikających z przepisów prawa i jako takie pozostaje w zakresie właściwości sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało odrzuceniem skargi, w wyniku czego Skarżącą pozbawiono jakiegokolwiek drogi do zaskarżenia rozstrzygnięcia nakładającego na nią sankcję pieniężną

**II. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., że zostało ono wydane z naruszeniem prawa materialnego poprzez jego niewłaściwą wykładnię, tj.:**

**4. art. 96 ust. 1 i 2 w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych** poprzez przyjęcie, że UFG nie jest organem administracji publicznej, w zakresie, w jakim wydaje wezwania do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, podczas gdy, z uwagi na charakter tych wezwań i opłaty, którą nakładają, jak również ze względu na istotę stosunku prawnego powstającego pomiędzy zobowiązanym a UFG w wyniku nałożenia tej opłaty oraz rolę, jaką Fundusz ten pełni w jej egzekucji, we wskazanym obszarze należy go postrzegać jako administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym;

**5. art. 88 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych** poprzez przyjęcie, że przepisy te nie zezwalają UFG na podejmowanie rozstrzygnięć zaskarżalnych do sądu administracyjnego, podczas, gdy na ich podstawie UFG wydaje wezwania, w których dokonuje rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w przedmiocie nałożenia sankcji pieniężnej za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC przez posiadacza pojazdu mechanicznego, w wyniku czego należy je postrzegać jako decyzje administracyjne bądź (ewentualnie) jako akt z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;

**6. art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych** poprzez przyjęcie, że przepis ten wyłącza możliwość zaskarżenia wezwań UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych do sądu administracyjnego, podczas gdy okoliczność taka z ww. przepisu nie wynika, bowiem statuuje on sąd powszechny jako właściwy jedynie do orzekania w przedmiocie ustalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia a nie do kontrolowania legalności wezwań UFG do uiszczenia opłaty za brak przedmiotowego ubezpieczenia.

Z uwagi na powyższe, **wnoszę o** uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości na zasadzie z art. 185 § 1 p.p.s.a.

Jednocześnie, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., oświadczam, że **zrzekam się rozprawy.**

### **Uzasadnienie**

#### **Spis treści**

<b>1. Istota sprawy</b> .....	5
<b>2. Uzasadnienie zarzutów</b> .....	8
2.1. WSA w Poznaniu jest sądem niewłaściwym miejscowo do rozpatrzenia niniejszej sprawy .....	8
2.2. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych podlega właściwości sądów administracyjnych .....	9
2.2.1. Obowiązek posiadania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma charakter publicznoprawny .....	9
2.2.2. Brak spełnienia obowiązku posiadania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych skutkuje odpowiedzialnością administracyjnoprawną .....	11
2.2.3. Opłata za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu k.p.a. ....	13
2.2.3. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest decyzją administracyjną .....	22
2.2.4. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest aktem z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ....	29
<b>3. Podsumowanie</b> .....	31

## 1. Istota sprawy

- (1) Problem prawny niniejszej sprawy sprowadza się do pytania: **czy wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu mechanicznego podlega jurysdykcji sądów administracyjnych?**
- (2) Zdaniem Sądu I instancji odpowiedź na to pytanie jest **negatywna**, gdyż wezwanie to nie jest decyzją administracyjną, a UFG nie jest organem administracji publicznej:  
*Skoro Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji publicznej a przepisy regulujące jego działalność nie odwołują się do kognicji sądów administracyjnych, przyjemniej w zakresie ustalenia opłaty na podstawie art. 88 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, **nie może on wydawać rozstrzygnięć zaskarżalnych do sądu administracyjnego.** Powyższe znajduje swoją podstawę w art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, zgodnie z którym ustalenia spełnienia lub niespełnienia [czyt. nieistnienia, przyp. RPO] można dochodzić przed sądem powszechnym (s. 4 uzasadnienia).*
- (3) W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także: „**RPO**”) **jest odwrotnie** – przedmiotowe wezwanie UFG jest decyzją administracyjną (bądź, ewentualnie, aktem z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), a wydający je UFG pełni w tym zakresie rolę organu administracji w znaczeniu funkcjonalnym, co oznacza, że **wezwanie to jest zaskarżalne do sądu administracyjnego.** Stanowisku temu nie przeczy treść art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, ponieważ przepis ten statuuje sąd powszechny jako właściwy wyłącznie w zakresie ustalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, a zatem **nie upoważnia tego sądu do przeprowadzania kontroli legalności** wezwań UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.
- (4) Powyższe nawiązuje do **przeważającej linii orzeczniczej sądów administracyjnych**, powstałej na tle uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 59, poz. 344 ze zm., dalej: „**ustawa o działalności ubezpieczeniowej**”), zgodnie z którą wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych postrzegane było jako akt wymieniony w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., dalej: „**ustawa o NSA**”), a zatem akt z obowiązującego obecnie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.:

W orzecznictwie Sądu wezwanie do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych **uznano za akt wymieniony w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (...). Wezwanie to bowiem stwierdza istnienie obowiązku uiszczenia wymienionej opłaty**, którego podstawę stanowi przepis art. 90e ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (...). Niewątpliwy wpływ na taki kierunek orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r. K 23/99 /OTK 2000 nr 3 poz. 89/, w którego uzasadnieniu wskazano na **publicznoprawny charakter opłaty wnoszonej na rzecz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego i przez ten Fundusz egzekwowanej**. W takiej sytuacji brak jest podstaw do uwzględnienia zarzutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego zawartego w odpowiedzi na skargę, co do jej niedopuszczalności w świetle przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>1</sup>.

- (5) Sądy wskazywały wówczas bowiem, że jeżeli – jak jednoznacznie wskazał Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK” lub „Trybunał”) w ww. wyroku z dnia 8 kwietnia 2000 r., K 23/99<sup>2</sup>, opłata za brak OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma **charakter publicznoprawny** – to: (...) *sprawa ustalenia tej opłaty ma cechy zbliżone do regulacji administracyjnoprawnej czy też wręcz ma charakter administracyjnoprawny*, [a zatem, przyp. RPO] *mając na względzie treść art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP **sprawa ta powinna być załatwiona w określonym trybie z możliwością skorzystania z drogi sądowej do ewentualnego dochodzenia swoich praw przez zobowiązanych do uiszczenia opłaty*** (...). Skoro bowiem UFG realizuje zadania wynikające z ustawy /art. 90e ust. 1 / [ustawy o działalności ubezpieczeniowej, przyp. RPO] o charakterze władczym, to w tym zakresie **Fundusz działa jako inny podmiot powołany z mocy prawa do załatwienia spraw administracyjnych /art. 1 pkt 2 k.p.a.** [tj. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 527, dalej: „k.p.a.”, przyp. RPO]. (...) *Fundusz jest samodzielną jednostką gospodarczą, wykonującą w zakresie określonym w ustawie zadania z zakresu administracji państwowej. W tym też zakresie, o ile przepisy szczególne /ustawa o działalności ubezpieczeniowej/ nie*

---

<sup>1</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 października 2002 r., III 3419/01, LEX nr 684943. Zob. także m.in. wyroki NSA w Warszawie z dni: 22 marca 2002 r., III SA 2896/01, LEX nr 157917 oraz 19 września 2002 r., III SA 3220/01, LEX nr 137835.

<sup>2</sup> LEX nr 40021.

stanowią inaczej, powinny znaleźć zastosowanie **przepisy k.p.a. i w dalszej kolejności przepisy ustawy (...)** [o NSA, przyp. RPO]<sup>3</sup>.

- (6) Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe wskazania **są aktualnie także obecnie**, z tym jednak zastrzeżeniem, że aktualnie względem wezwania UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych bardziej odpowiednie jest zastosowanie **konceptji domniemania formy prawnej decyzji administracyjnej a samą opłatę należy postrzegać jako administracyjną karę pieniężną**, o czym szczegółowo w dalszej części uzasadnienia.
- (7) Trzeba bowiem wskazać, że – analogicznie jak to miało miejsce na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej – obecnie również **ustawodawca nie zapewnił zobowiązanemu do zapłaty opłaty za brak OC należytego poziomu ochrony prawnej**. Z całą pewnością odpowiednią gwarancją nie jest w tym zakresie, powołany przez Sąd I instancji, art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, konstytuujący prawo do wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym o ustalenie spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia. Powództwo to dotyczy bowiem cywilnoprawnego aspektu powszechnego obowiązku ubezpieczenia OC (który ma, co należy podkreślić, charakter **publicznoprawny**), jakim jest konieczność zawarcia umowy ubezpieczenia w celu jego wykonania. W jego ramach można zatem żądać jedynie ustalenia stosunku prawnego ubezpieczenia (a więc stwierdzenia, czy umowa ubezpieczenia została zawarta) bądź ustalenia braku obowiązku ubezpieczenia (a zatem braku obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia). **Poza jego zakresem pozostają kwestie związane z ustaleniem przez UFG opłaty za brak OC posiadaczy pojazdów mechanicznych**.
- (8) Tymczasem, jak wskazał TK w cytowanym wyżej wyroku, z istoty publicznoprawnego charakteru stosunku jaki powstaje pomiędzy UFG a zobowiązanym do zapłaty opłaty za brak OC wynika konieczność istnienia **gwarancji proceduralnych**, które (...) *w świetle standardów wynikających z konstytucji (a zwłaszcza z jej art. 2) i z prawa międzynarodowego – muszą przysługiwać w tych wszystkich sytuacjach, gdy obywatel jest poddany władztwu organu publicznego lub – jak w tym wypadku – podmiotu realizującego zadania tej władzy. (...) władczość stosunku publicznoprawnego wymaga swoistej „rekompensaty”, jaką jest stworzenie obywatelowi – jako słabszej stronie*

---

<sup>3</sup> Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2001 r., III SA 728/01, LEX nr 684947.

**tego stosunku – gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przedkładanie swych racji i ochronę swojego interesu.** Postępowanie ustalające obowiązek wniesienia przedmiotowej opłaty, opierające się na publicznoprawnym modelu usytuowania obywatela, musi zatem – jak zważył Trybunał – **czynić zadość podstawowym wymaganiom należytej procedury, tak jak formułowane są one w świecie współczesnym.** Jest to konieczne zwłaszcza w świetle ustalenia, że opłata ta ma charakter **sankcjonująco-dyscyplinujący**, a więc jest formą poddania obywatela pewnej represji.

- (9) Z tych względów – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – niedopuszczalne jest przyjęcie wykładni przepisów prawa zaprezentowanej w zaskarżonym postanowieniu przez WSA w Poznaniu. Aprobata wynikającego z niego stanowiska o braku właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli wezwania UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oznaczałoby bowiem **pozbawianie Skarżącej oraz innych zobowiązanych do zapłaty środków ochrony prawnej przeciwko władczej ingerencji państwa w ich prawa i wolności**, czego nie sposób pogodzić z gwarancjami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

## **2. Uzasadnienie zarzutów**

### **2.1. WSA w Poznaniu jest sądem niewłaściwym miejscowo do rozpatrzenia niniejszej sprawy**

- (10) Zgodnie z art. 13 § 2 p.p.s.a do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. W niniejszym postępowaniu Skarżąca zaskarżyła działalność UFG, którego siedziba – zgodnie z art. 96 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych – ma miejsce w **mieście stołecznym Warszawa**.
- (11) Z § 1 pkt 13 powołanego w zarzutach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości wynika tymczasem, że dla obszaru właściwości województwa mazowieckiego właściwy jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Faktem notoryjnym jest z kolei to, że miasto stołeczne w Warszawa, w którym siedzibę ma UFG, znajduje się w województwie mazowieckim. Oznacza to, że



sądem właściwym w niniejszej sprawie był Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie a nie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

- (12) Nie budzi zatem jakichkolwiek wątpliwości, że w wyniku nieprzekazania niniejszej sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie Sąd I instancji **naruszył** art. 59 § 1 w zw. z art. 13 § 2 p.p.s.a. oraz § 1 pkt 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości w zw. z art. 96 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

## **2.2. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych podlega właściwości sądów administracyjnych**

### **2.2.1. Obowiązek posiadania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma charakter publicznoprawny**

(13) Jak wskazano wyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich, przeciwie do Sądu I instancji, stoi na stanowisku, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak OC posiadaczy pojazdów mechanicznych podlega właściwości sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 1 pkt 1 p.p.s.a., gdyż stanowi ono decyzję administracyjną bądź – ewentualnie – na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ jest ono aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnienia wynikającego z przepisów prawa.

(14) **O konieczności przyjęcia jednej z ww. alternatyw świadczą następujące argumenty.**

(15) Po pierwsze, **obowiązek ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma charakter publicznoprawny**, co do czego nie ma aktualnie wątpliwości ani w judykaturze, ani w doktrynie. W szczególności kwestię tę jednoznacznie potwierdził Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyżej wyroku w sprawie K 23/99, w którym **dokonał wyraźnego oddzielenia pomiędzy sferą prywatnoprawną a publicznoprawną w zakresie regulacji ubezpieczeń obowiązkowych**, wskazując, że do pierwszej z nich zalicza się umowa ubezpieczenia, natomiast do drugiej obowiązek jej zawarcia. Stanowisko to jest aktualne także na gruncie obecnie obowiązującej ustawy, mocą której nie zmieniono istoty rozpatrywanego obowiązku, co potwierdzają rozważania E. Kowalewskiego i W. Mogińskiego poczynione na kanwie projektu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych: *Elementy przymusu, w tym obowiązek zawarcia umowy, leżą już poza sferą samej umowy ubezpieczenia. To założenie*

metodologicznie ustawy jest zgodne z **fundamentalnym podziałem prawa ubezpieczeniowego na regulacje cywilno-prawne (prawo o umowie ubezpieczenia) oraz regulacje administracyjno- i finansowo-prawne (prawo o ustroju ubezpieczeń)**. Konsekwentnie do tego podziału, kwestie związane z określeniem zakresu obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, kontroli spełnienia tego obowiązku czy konsekwencji w razie jego niedopełnienia mają **charakter publicznoprawny i jako takie leżą poza sferą umowy ubezpieczenia**<sup>4</sup>.

- (16) Spośród najistotniejszych argumentów przemawiających za publicznoprawnym charakterem obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych należy wskazać:
- (1) fakt, że wynika on **z ustawy a nie z umowy**;
  - (2) fakt, że, ustanawiając go, ustawodawca posłużył się **metodą regulacji typową dla prawa publicznego**, tj.:
    - (a) jego spełnienie podlega **kontroli** przez organy władzy publicznej, m.in. Policję, organy celne, Straż Graniczną, ale także przez samo UFG, zob. art. 84 ust. 2 pkt 1-2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych;
    - (b) brak jego spełnienia wywołuje **władczą formę reakcji** w postaci nałożenia na zobowiązanego przez UFG sankcji pieniężnej;
    - (c) egzekucja ww. opłaty karnej odbywa się w drodze ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o **postępowaniu egzekucyjnym w administracji** (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2505, dalej: „**u.p.e.a.**”);
  - (3) fakt, że jego funkcją jest **ochrona interesu publicznego** w postaci zapewnienia skutecznej realizacji roszczeń osób poszkodowanych<sup>5</sup>.
- (17) Powyższa teza o publicznoprawnym charakterze rozpatrywanego obowiązku jest reprezentowana powszechnie także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: „**SN**”) oraz NSA. Przykładowo, w uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 29 grudnia 1994 r., III CZP 120/94, Sąd ten wskazał, że: (...)

---

<sup>4</sup> Kowalewski E., Mogilski W., *Opinia o projekcie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych*, druk sejmowy nr 543, [http://orka.sejm.gov.pl/IEKSBAS.nsf/0/C12570A00047DA1EC12570DE00479F06/\\$file/I1595-02.htm](http://orka.sejm.gov.pl/IEKSBAS.nsf/0/C12570A00047DA1EC12570DE00479F06/$file/I1595-02.htm), s. 3-4.

<sup>5</sup> Zob. M. Orlicki, *Ubezpieczenia Obowiązkowe*, LEX/el. 2011 [pkt 5.3.9.3: *Publicznoprawny charakter obowiązku ubezpieczenia*].

na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (...) **obowiązek ubezpieczenia w określonym zakresie jest jedynie natury administracyjnej**, a NSA w postanowieniu z dnia 8 listopada 2023 r., I GSK 1213/23<sup>6</sup>, że: *Przewidziana w art. 88 ustawy o ubezpieczeniach opłata z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ma **charakter publicznoprawny i podlega egzekucji administracyjnej**.*

### **2.2.2. Brak spełnienia obowiązku posiadania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych skutkuje odpowiedzialnością administracyjnoprawną**

- (18) Po drugie, naruszenie wskazanego wyżej obowiązku skutkuje wystąpieniem po stronie posiadaczy pojazdów mechanicznych odpowiedzialności, która jest **odpowiedzialnością administracyjnoprawną**, gdyż na to wskazuje jej charakter, cechy sankcji, z którą jest związana oraz istota postępowania, w którym sankcja ta jest nakładana.
- (19) Celem uniknięcia szczegółowych rozważań co do charakteru odpowiedzialności administracyjnoprawnej, która jest zagadnieniem złożonym i w wyniku tego nie posiada jednej, powszechnie akceptowanej w doktrynie czy orzecznictwie, definicji, warto w tym miejscu zastosować często stosowaną przy okazji identyfikacji charakteru odpowiedzialności, **metodę wykluczenia**, polegającą na ustaleniu, że dane zachowanie nie należy do odpowiedzialności cywilnej czy karnej<sup>7</sup>.
- (20) W rozpatrywanym przypadku odpowiedzialność powstaje wówczas, gdy posiadacz pojazdu mechanicznego nie zawrze umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych (art. 88 ust. 1: *Osoba która nie spełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie, jest obowiązana wnieść opłatę*) i polega na konieczności wniesienia opłaty wyliczonej zgodnie z art. 88 ust. 2-3 powołanej ustawy, a ustalanej względem konkretnego zobowiązanego w wezwaniu sporządzanym przez UFG na podstawie art. 90 ust. 1 ww. ustawy.
- (21) Jedynym warunkiem przypisania konkretnemu podmiotowi rozpatrywanej odpowiedzialności jest więc brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, w sytuacji, gdy było to wymagane

---

<sup>6</sup> LEX nr: 3653824.

<sup>7</sup> Zob. L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2022, s. 81-87.

przez prawo. Powstaje ona zatem niezależnie od winy i osoby zobowiązanego, a zatem ma **charakter obiektywy**, co wyklucza możliwość przyjęcia, że jest to odpowiedzialność karna oraz zdecydowanie ogranicza możliwość przypisania jej charakteru cywilnego. Ponadto, o czym będzie mowa szczegółowo w dalszej części uzasadnienia, odpowiedzialność ta generuje ujemną konsekwencję prawną w postaci sankcji będącej karą pieniężną, którą – względem konkretnego zobowiązanego – ustala w sposób **władczy i jednostronny** UFG. Fundusz ten, co oczywiste, nie jest sądem i choćby już z tego powodu nie można przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z odpowiedzialnością cywilnoprawną, gdyż to przeczyłoby zasadzie sądowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych. W relacji pomiędzy UFG a zobowiązanym trudno również doszukiwać się stosunku zobowiązaniowego, skoro powstaje on na skutek autorytatywnego działania Funduszu a jego podstawowymi cechami jest brak równorzędności pomiędzy nim a zobowiązanym oraz zupełna nieautonomiczność zobowiązanego. Pod żadnym względem odpowiedzialność za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie jest więc także odpowiedzialnością cywilną.

- (22) Zastosowana wyżej metoda wykluczenia dowodzi, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjnoprawną, polegającą na **obowiązku ponoszenia przez posiadaczy pojazdów mechanicznych, względem upoważnionego ustawowo podmiotu do pociągania do odpowiedzialności (UFG), ujemnej konsekwencji prawnej naruszenia norm ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych (konieczność uiszczenia opłaty) na skutek własnego zaniechania (tj. braku posiadania umowy ubezpieczenia OC).**

### **2.2.3. Opłata za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu k.p.a.**

- (23) Po trzecie, sankcją za naruszenie opisanego wyżej obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych czy, posługując się językiem ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, za *niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie*, jest obowiązek wniesienia, na rzecz UFG, **opłaty** (art. 88 ust. 1 i 7), nazwanej zazwyczaj „**opłatą karną**” (tak przez samo UFG, jak i

przez Sąd I instancji w niniejszej sprawie), co dobrze oddaje jej **represyjny charakter**.

- (24) Jej wysokość jest **bezwzględnie oznaczona** jest w ustawie i zależy od okresu pozostawania bez ochrony ubezpieczeniowej oraz rodzaju pojazdu:
- (1) dla samochodów osobowych wynosi **dwukrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę**, dla samochodów ciężarowych, ciągników samochodowych i autobusów **trzykrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę**, a dla pozostałych pojazdów **1/3 minimalnego wynagrodzenia za pracę**;
  - (2) **20 %** opłaty wnosi się, gdy okres bez ubezpieczenia nie przekracza 3 dni; **50 %**, kiedy nie przekracza 14 dni, natomiast **100%**, gdy przekracza 14 dni (art. 88 ust. 2 i 3).
- (25) W związku z tym, że – jak ustalono wyżej, obowiązek ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma charakter publicznoprawny a jego naruszenie skutkuje powstaniem odpowiedzialności administracyjnoprawnej – charakter powyższej opłaty, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, ustalać należy w oparciu o regulacje i poglądy przedstawicieli doktryny **prawa administracyjnego**.
- (26) Zgodnie z podziałem zaproponowanym przez L. Staniszewską w najnowszym studium poświęconym w całości zagadnieniu administracyjnych kar pieniężnych w ujęciu ogólnym<sup>8</sup>, do **administracyjnych środków prawnych o charakterze finansowym** zaliczyć należy:
- (1) środki przymusu w postaci grzywny;
  - (2) opłaty administracyjne, wśród których wyróżnia się:
    - (a) opłaty podstawowe;
    - (b) opłaty dodatkowe;
    - (c) opłaty podwyższone;
    - (d) opłaty produktowe;
  - (3) administracyjne kary pieniężne.
- (27) Wobec powyższego należy rozważyć, w której z podanych kategorii mieści się rozpatrywana opłata za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.
- (28) **Grzywna** na gruncie prawa administracyjnego występuje w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jej celem jest skłonienie zobowiązanego do wykonania określonego obowiązku o charakterze

---

<sup>8</sup> L. Staniszewską, *Administracyjne...*, s. 144-154.

niepieniężnym a nie, jak ma to miejsce w przypadku administracyjnych kar pieniężnych czy opłat administracyjnych – wyrządzenie dolegliwości finansowej za naruszenie określonych norm zawartych w aktach stanowienia albo stosowania prawa. Ponadto, cechą charakterystyczną grzywien jest możliwość ich wielokrotnego stosowania (do osiągnięcia celu) oraz cofnięcia (gdy cel został osiągnięty)<sup>9</sup>. Funkcje, cele i tryb nakładania porównywanych środków prawnych są więc różne, a co za tym idzie opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych nie można postrzegać jako środka przymusu w postaci grzywny.

- (29) Przedmiotowej opłaty nie można także zakwalifikować jako **opłaty podstawowej**, gdyż jest ona sankcją za naruszenie prawa a nie zapłatą za pewne usługi albo dobra materialne lub niematerialne<sup>10</sup> (a więc za działanie zgodne z prawem), jak ma to miejsce w przypadku opłat podstawowych. Trudno także przyjąć, aby stanowiła ona **opłatę dodatkową**, gdyż ten rodzaj opłat jest sankcją za niezastosowanie się do obowiązku wniesienia opłaty podstawowej, która, w przypadku obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, nie istnieje. Co więcej, wniesienie przedmiotowej opłaty pozostaje bez wpływu na obowiązek zawarcia umowy OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, co dowodzi, że ma ona **jednolicie sankcyjny charakter**. Z podobnych powodów nie można też zgodzić się na przyjęcie, aby analizowaną opłatę postrzegać jako **opłatę podwyższoną**, ponieważ na nią także składają się zazwyczaj – opłata podstawowa, tj. taka, którą dany podmiot poniósłby, gdyby posiadał pozwolenie albo inną wymaganą decyzję oraz opłata podwyższona za to, że takiej decyzji legalizacyjnej nie posiadał. Z oczywistych względów analizowana opłata nie jest także **opłatą produktową**, przede wszystkim dlatego, że nie ma ona na celu ochrony środowiska naturalnego i nie jest opłatą za działanie zgodne z prawem.
- (30) Ponadto, co istotne, w obecnym stanie prawnym **różnice pomiędzy opłatami administracyjnymi dodatkowymi i podwyższonymi a administracyjnymi karami pieniężnymi zacierają się**, tak na tle regulacji ustaw szczegółowych, jak i z tego powodu, że – zgodnie z celem

---

<sup>9</sup> Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 12-13.

<sup>10</sup> M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 28-30.

ustawodawcy i potwierdzającym to orzecznictwem sądów administracyjnych i – stosuje się do nich zasady, wynikające z Działu IVA k.p.a.<sup>11</sup>.

- (31) Powodem wprowadzenia regulacji Działu IV k.p.a. ustawą nowelizującą z 2017 r.<sup>12</sup> było **ujednoczenie zasad stosowania sankcji finansowych**, na potrzebę czego niejednokrotnie zwracał uwagę także Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>13</sup>, i co wprost wskazano w uzasadnieniu ww. ustawy nowelizującej: *W systemie prawa brak jest definicji legalnej pojęcia administracyjnej kary pieniężnej. Pojęcie to w prawie administracyjnym jest powszechnie używane przez doktrynę i orzecznictwo sądowe. **W przepisach stosuje się niejednorodną terminologię, przykładowo używa się określeń: opłata podwyższona, administracyjna kara pieniężna, kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa i dodatkowe zobowiązanie podatkowe.** Proponuje się zdefiniowanie administracyjnej kary pieniężnej jako sankcji o charakterze pieniężnym nakładanej przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu ustawowego obowiązku albo niepowstrzymaniu się od zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b § 1 k.p.a.). **Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu**<sup>14</sup>.*
- (32) O kwalifikacji danej sankcji pieniężnej jako administracyjnej kary pieniężnej decyduje więc **nie jej nazwa a posiadane przez nią cechy**, określone w definicji legalnej z art. 189b k.p.a., zgodnie z którą: *Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.*
- (33) Pomijając tryb nakładania opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, który będzie rozpatrywany w dalszej części uzasadnienia i

---

<sup>11</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z 19 października 2023 r., II GSK 735/20, LEX nr 3687825 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2023 r., II SA/Łd 622/23, LEX nr 3628157.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

<sup>13</sup> Zob. m.in.: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf>.

<sup>14</sup> Sejm VIII kadencji, Druk nr 1183, s. 70.

zważając w tym miejscu wyłącznie na jej charakter, **w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, analizowaną opłatę postrzegać należy jako administracyjną karę pieniężną.**

(34) Posiada ona bowiem wszystkie te cechy, które ustawodawca uznał za relewantne do określenia charakteru administracyjnych kar pieniężnych, tj.:

(1) jest **sankcją o charakterze pieniężnym**, gdyż stanowi dolegliwość (negatywny skutek) naruszenia prawa w postaci braku wykonania obowiązku, polegającego na konieczności zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów na zasadach określonych w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych oraz stanowi, ustalaną w oparciu o określone w ww. ustawie wskaźniki, kwotę wyrażoną w pieniądzu. Co więcej, jej charakter jest **wyłącznie sankcyjny**, bowiem uiszczenie tej opłaty nie zwalnia z konieczności zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC;

(2) została **określona w ustawie**, tj. w art. 88 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach obowiązkowych, w których określono wskaźniki jej ustalania;

(3) jest **następstwem naruszenia prawa**, polegającego na niedopełnieniu obowiązku ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w postaci **niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie** (art. 88 ust. 1).

(35) Co więcej, za koniecznością przyjęcia powyższej tezy przemawiają jeszcze **dwa ważne argumenty**. Po pierwsze, jest ona uzasadniona potrzebą zapewnienia **spójności systemu prawa**, dla którego zjawiskiem niepożądanym jest istnienie jednostkowych regulacji, niepodlegających regułom ogólnym, które – w przypadku sankcji administracyjnych finansowych – ustawodawca wyznaczył w Dziale IVA k.p.a. Po drugie, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia roli, jaką pełni Rzecznik Praw Obywatelskich, uznanie opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych za administracyjną karę pieniężną oznaczałoby możliwość **złagodzenia absolutnej odpowiedzialności zobowiązanych do jej zapłaty**, której stosowanie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP oraz art. 6 EKPC.

(36) Nawiązując do dorobku prawnego systemu *common law* wyróżnia się bowiem **dwa rodzaje odpowiedzialności obiektywnej**:



- (1) **strict liability**, tj. odpowiedzialność zobiektywizowaną, która nie ma charakteru absolutnego, stąd możliwe jest jej wyłączenie poprzez wykazanie, że podjęto wszelkie starania celem zapobieżenia powstaniu stanu niezgodnego z prawem;
- (2) **absolute liability**, tj. odpowiedzialności zobiektywizowaną, która ma charakter absolutny, a co za tym idzie wykluczona jest jakakolwiek możliwość jej wyłączenia<sup>15</sup>,
- (37) W stanie prawnym sprzed nowelizacji k.p.a. z 2017 r. **odpowiedzialność typu absolutnego była kwestionowana w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych**. Podnoszono bowiem, że jednostka powinna mieć możliwość powołania się na okoliczności egzoneracyjne i wykazania, że niedopełnienie przez nią obowiązku lub naruszenie zakazu jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, ponieważ uczyniła wszystko, czego można od niej racjonalnie wymagać (dochowała należytej staranności), aby do naruszenia prawa nie doszło)<sup>16</sup>. Z tego względu ustawodawca, wprowadzając do k.p.a., postulowane także przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>17</sup>, ogólne zasady nakładania i wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych, **opowiedział się za przyjęciem odpowiedzialności obiektywnej w modelu strict liability** i ustanowił w art. **189e** przesłankę egzoneracyjną w postaci siły wyższej oraz w art. **189f** obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Nie ma więc wątpliwości, że celem ustawodawcy było złagodzenie obiektywnej odpowiedzialności, na co wprost wskazał w uzasadnieniu ustawy nowelizującej: *W ostatnich latach, pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ukształtował się pogląd, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana. Na kanwie stanowisk prezentowanych w orzecznictwie przede wszystkim podkreśla się, że przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie **subiektywnego elementu zawinienia**, a podmiot, który może być*

---

<sup>15</sup> Z. m.in. L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 213, A. Cebera, J.G. Firlis, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX/el. 2023 [kom. do art. 189e k.p.a., poz. 1].

<sup>16</sup> Orzecznictwo i literaturę tę wymieniają: A. Cebera, J.G. Firlis, *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX/el. 2023 [kom. do art. 189e k.p.a., poz. 1].

<sup>17</sup> Zob. m.in.: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf>.

*pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. **poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu***<sup>18</sup>.

- (38) Powyższe jest szczególnie ważne w przypadku **kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych**, jaką jest opłata z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Kary tego rodzaju nie podlegają bowiem miarkowaniu i są sztywne. Przy założeniu braku jakichkolwiek odstępstw od możliwości ich nałożenia, takich jak zostały przewidziane w art. 189e i 189f k.p.a. ich stosowanie cechuje się więc pełnym automatyzmem, co na pewno nie służy wzmocnieniu i budowaniu zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa i co jest kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Wątpliwości te TK wyraził m.in. w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12<sup>19</sup>, w którym uznał obowiązujące wówczas przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>20</sup> przez to, że przewidywały one obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, **w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu**, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. TK jasno zasygnalizował więc, że **w przypadku odpowiedzialności administracyjnej o charakterze deliktowym istotne jest, aby ustawodawca ustanowił kontratypy oraz okoliczności wyłączające odpowiedzialność obiektywną**<sup>21</sup>.
- (39) Takich wyłączeń, w przypadku opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych brakuje. UFG, posiłkując się wyłącznie przepisami ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, **na co zgodził się Sąd I instancji w niniejszej sprawie**, ustala ją bowiem automatycznie, w każdej sytuacji, gdy – z jakiegokolwiek przyczyny – doszło do uchybienia obowiązkowi zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.
- (40) Trzeba bowiem zaznaczyć, że ustawa o świadczeniach obowiązkowych przewiduje tylko dwa środki, za pomocą których zobowiązany może uwolnić się od obowiązku uiszczenia analizowanej opłaty. **Żaden z nich nie pełni jednak roli ograniczającej absolutną odpowiedzialność w rozumieniu**

---

<sup>18</sup> Sejm VIII kadencji, Druk nr 1183, s. 68.

<sup>19</sup> LEX nr 1480663

<sup>20</sup> Obecnie: t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478.

<sup>21</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 217.

**zaprezentowanym powyżej.** Pierwszy z nich to bowiem powództwo o ustalenie z art. 10 ust. 2 ustawy, mocą którego zobowiązany może żądać tylko ustalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia. Dotyczy on zatem samego obowiązku ubezpieczenia a nie sankcji, którą zobowiązany ponosi w razie naruszenia takiego obowiązku. W jego ramach sąd nie ma więc kompetencji, które pozwalałyby mu na odstąpienie od ukarania z powodu siły wyższej (co przewiduje art. 189e k.p.a.) albo odstąpienia od nałożenia opłaty (co przewiduje art. 189f k.p.a.). Drugi z tych środków to z kolei możliwość domagania się przez zobowiązanego umorzenia opłaty w całości lub w części albo udzielenia ulgi w jej spłacie (art. 94 ust. 1 ustawy). Jest to więc środek dotyczący ulg w wykonaniu opłaty, co ma miejsce już po jej nałożeniu na zobowiązanego w warunkach absolutnej odpowiedzialności, a co za tym idzie jego funkcja jest zupełnie inna niż ta, jaką pełnią art. 189e czy 189f k.p.a. Potwierdzają to również przesłanki zastosowania ww. ulg, uregulowane w Statucie UFG<sup>22</sup> oraz w Regulaminie umarzania wierzytelności Funduszu z tytułu opłat, odstępowania od dochodzenia zwrotów wypłaconych świadczeń i poniesionych kosztów (roszczeń regresowych) oraz udzielania ulg w ich spłacie<sup>23</sup>, zgodnie z którymi umorzenie opłaty lub udzielenie ulgi w jej spłacie może nastąpić tylko w razie wyjątkowo trudnej sytuacji majątkowej i materialnej zobowiązanego lub trudnej sytuacji życiowej. Co więcej, decyzje Zarządu UFG w sprawie ww. ulg są ostateczne (§ 54 ust. 5 statutu), jak również – zgodnie ze skromnym orzecznictwem sądów administracyjnych, nie są objęte właściwością tych sądów<sup>24</sup>. Na kwestię tę oraz na szereg innych problemów związanych z rozpatrywaniem wniosków o umorzenie opłaty lub udzielenie ulgi w jej spłacie (m.in. na przewlekłość postępowań w sprawach tego rodzaju, automatyzm w podejmowaniu przez UFG decyzji odmowych oraz wysokość tych opłat) **Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę Ministrowi Finansów w wystąpieniu**

---

<sup>22</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz.Urz. Min. Fin. poz. 14).

<sup>23</sup> [https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM\\_UFG\\_009130](https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_009130).

<sup>24</sup> Zob. postanowienia: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2007 r., II SA/Go 54/07, LEX nr 955465, WSA Kielcach z dnia 13 listopada 2017 r., I SA/Ke 554/17, LEX nr 2392545 oraz NSA z dnia 15 kwietnia 2021 r., I GSK 691/18, LEX nr 3227180.

**generalnym z 31 lipca 2024 r.**<sup>25</sup>, co jest nie spotkało się z pozytywną reakcją resortu<sup>26</sup>.

- (41) Sytuacja powyższa powoduje, że **obywatele postrzegają opłatę z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych jako swojego rodzaju „pułapkę”, z której, niezależnie od okoliczności, nie ma możliwości wydostania się, o czym piszą w licznych wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.** Nierzadko bowiem jest tak, że brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie był związany z celowym unikaniem przez obywateli wypełnienia tego obowiązku, a powstał, przykładowo: w wyniku błędu (np. nieprawidłowego wypełnienia druku przesłanego przez ubezpieczyciela) i trwał tylko jeden dzień; był związany z pobytem w szpitalu lub chorobą; bądź błędem po stronie ubezpieczyciela. Często wnioski obywateli dotyczą też niezwykle trudnych życiowo sytuacji. Przykładowo w sierpniu tego roku do Biura RPO zwrócił się ojciec 38 letniej córki, zmarłej w wyniku wypadku samochodowego. Córka posiadała w chwili śmierci ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, które jednak skończyło się dwa miesiące później, w toku trwającego dochodzenia oraz postępowania spadkowego. W tym czasie samochód nie był ubezpieczony, co skutkowało nałożeniem na jej rodziców opłaty karnej w kwocie blisko 7000 zł, którzy ani nie mieli świadomości, że samochód zmarłej córki nie jest ubezpieczony, ani nie mieli tego samochodu w swoim posiadaniu, ani – z uwagi na żałobę – nie byli w stanie w pełni rozeznąć się w swojej sytuacji prawnej. Pomimo, że rodzice zwrócili się do UFG o umorzenie opłaty, ta została utrzymana w pełnej wysokości.
- (42) Co ważne, opłaty nakładane przez UFG nie tylko cechuje **automatyzm i rygoryzm** w postaci braku odstępstw, ale także **dotkliwość**. Są one bowiem nakładane w wysokich kwotach, ponieważ wskaźnikiem, który stosuje w tym zakresie UFG jest, ustawicznie rosnące, **wynagrodzenie minimalne**. Przykładowo, jeśli okres bez ubezpieczenia trwał dłużej niż 14 dni, to opłata

---

<sup>25</sup>[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202408/Do\\_MF\\_auta\\_oc\\_brak\\_kary\\_31\\_07\\_2024.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202408/Do_MF_auta_oc_brak_kary_31_07_2024.pdf)

<sup>26</sup>[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202409/Odpowiedz\\_MF\\_auta\\_oc\\_brak\\_kary\\_4\\_09\\_2024.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202409/Odpowiedz_MF_auta_oc_brak_kary_4_09_2024.pdf)

dla samochodu osobowego wynosi **8.600 zł**<sup>27</sup>, a dla samochodu ciężarowego **12.900 zł**. Z kolei, jeśli ten trwał on tylko **1 dzień** to sięga ona dla samochodu osobowego **1.720 zł**, a dla ciężarowego **2.580 zł**. Nie są to zatem niskie kwoty, zwłaszcza, jeśli zastawi się je z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw (które w drugim kwartale 2024 r. wynosiło 8.167,77 zł brutto<sup>28</sup>, tj. 5.897 zł netto, a więc **2.703 zł** mniej niż maksymalna opłata karna dla samochodu osobowego) albo przeciętną emeryturą (która w pierwszym kwartale 2024 r. wynosiła 3.516,95 zł<sup>29</sup>, czyli także blisko **6 tys.** mniej niż maksymalna opłata). Średnia cena ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, wg ostatnich analiz wynosi tymczasem **648 zł**<sup>30</sup>, a zatem prawie **8 tys.** mniej niż opłata maksymalna dla samochodu osobowego. Dla większości obywateli opłaty te są więc **bardzo dotkliwym środkiem**, niemożliwym do poniesienia bez istotnego uszczerbku dla utrzymania siebie i rodziny. Z tego względu nierzadko do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski, w których obywatele, mający świadomość, że nie są w stanie uiścić przedmiotowej opłaty, domagają się ich zamiany na karę aresztu, co także ukazuje jak represyjna jest w ich odczuciu przedmiotowa opłata.

(43) **Podsumowując, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich opłatę z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych należy postrzegać jako administracyjną karę pieniężną.** Po pierwsze, posiada ona bowiem wszystkie cechy, jakie ustawodawca ustanowił jako relewantne dla administracyjnych kar pieniężnych w art. 189b k.p.a. Po drugie, wymaga tego konieczność zapewnienia spójności systemu nakładania i wymierzenia kar pieniężnych, które chciano osiągnąć nowelizacją k.p.a. z 2017 r. poprzez wprowadzenie w tym zakresie zasad w Dziale IVA tego kodeksu. Po trzecie, tylko dzięki temu możliwe jest zapobieżenie sytuacji, w której

<sup>27</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. od 1 lipca 2024 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 4300 zł (Dz.U. poz. 1893).

<sup>28</sup> Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lipca 2024 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w drugim kwartale 2024 r. (Dz. Urz. GUS poz. 33).

<sup>29</sup> <https://www.zus.pl/-/fundusz-ubezpiecze%C5%84-spo%C5%82ecznych-w-dobrej-kondycji?redirect=%2Fo-zus%2Faktualnosci>.

<sup>30</sup> [https://www.rmf24.pl/ekonomia/news-ubezpieczenia-samochodow-podrozaly-o-28-6-proc,nld,7643106#crp\\_state=1](https://www.rmf24.pl/ekonomia/news-ubezpieczenia-samochodow-podrozaly-o-28-6-proc,nld,7643106#crp_state=1).

odpowiedzialność z tytułu braku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie byłaby **odpowiedzialnością absolutną**, a której istnienie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli **demokratycznego państwa prawnego**, w szczególności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest bowiem – jak trafnie wywiódł WSA w Białymstoku w wyroku z 25 lipca 2007 r., II SA/Bk 276/07<sup>31</sup> – *mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego i ustalenie wysokości sankcji administracyjnej niezależnie od przyczyn, które spowodowały nieterminowe wykonanie obowiązku prawnego. Podmiot karany administracyjną karą pieniężną musi mieć zapewnione prawo do obrony w procedurach prawa administracyjnego, a także, co jest szczególnie istotne, prawo do uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej, przynajmniej przez wykazanie, że dołożył należytej staranności wykonując swoje obowiązki i obiektywnie nie miał możliwości zachować się w inny sposób, niż w ten, którym wyczerpał znamiona deliktu administracyjnego.*

### 2.2.3. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest decyzją administracyjną

- (44) Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich względem wezwania UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych należy zastosować **koncepcję domniemania formy decyzji administracyjnej**, tj. przyjąć, że jest ono aktem takiego rodzaju. Świadczą o tym następujące argumenty.
- (45) **Po pierwsze** powyższe jest uzasadnione koniecznością zagwarantowania jednostce **prawa do procesu**. Prawo to, jak słusznie zauważa A. Matan<sup>32</sup>, wyprowadzane jest z idei demokratycznego państwa prawnego i w kontekście formy działania administracji publicznej oznacza ono konieczność zagwarantowania, aby działania władcze były wykonywane w takich formach, które **stwarzają jednostce możliwość obrony jej interesów w**

<sup>31</sup> LEX nr 307927.

<sup>32</sup> A. Matan, *Czynności merytoryczne, [w:] Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym. System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 3, red: G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 396.

**postępowaniu gwarantującym zachowanie pewnych (podstawowych) standardów procesowych**, m.in. takich jak: prawo do wysłuchania i prawo do czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego. Zachowanie takich standardów gwarantuje regulacja zawarta w k.p.a., odnosząca się do postępowania administracyjnego ogólnego (w sprawach załatwianych w drodze decyzji administracyjnych). Brakuje ich natomiast w razie przyjęcia innych (niż decyzja) form konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki i nie da się ich zniwelować poprzez poddanie tych form kontroli sądu administracyjnego. Sądowa kontrola nie gwarantuje bowiem zachowania właściwych standardów na etapie stosowania prawa, które zazwyczaj nie jest poprzedzone postępowaniem, w którym jednostce służyłyby podstawowe prawa procesowe. Z tego względu postulat objęcia wezwania UFG do uiszczenia opłaty za brak OC posiadaczy pojazdów mechanicznych kontrolą sądownoadministracyjną na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. został w niniejszej skardze kasacyjnej ujęty w formie **zarzutu ewentualnego**, o czym w następnej części uzasadnienia.

- (46) **Po drugie**, zastosowanie do przedmiotowego wezwania UFG koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej jest niezbędne także z uwagi na jego przedmiot jakim jest nałożenie na jednostkę **kary pieniężnej**, co wymaga zagwarantowania jej odpowiednich **standardów procesowych**. Wymagania wynikają zarówno z aktów *soft law* tworzonych w ramach Rady Europy, a zwłaszcza Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77)31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji<sup>33</sup> oraz Rekomendacji Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych nr (91)1 z dnia 13 lutego 1991 r.<sup>34</sup>, jak również z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „EKPC”) oraz Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z nich, na co wskazano również w motywach uzasadniających wprowadzenie do k.p.a. Działu IVA, że: **standardy ochrony praw człowieka we wszelkich postępowaniach sanacyjnych powinny odpowiadać gwarancjom wynikającym z art. 6 (...) [EKPC, przyp. RPO]**. Gwarancje te mają bowiem zastosowanie *we wszystkich postępowaniach quasi-karnych, także takich, które na gruncie polskiego prawa krajowego są uznawane za postępowania*

---

<sup>33</sup> <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>.

<sup>34</sup> [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016804fc94c%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016804fc94c%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).



*administracyjne. Postępowanie przed organami administracji, które może być zakończone nałożeniem kary pieniężnej powinno zatem, co do zasady, spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w art. 6 EKPC, w których rozstrzygane są przesłanki odpowiedzialności<sup>35</sup>. Choć w rzeczywistości kwestia spełnienia standardów wyznaczonych dla postępowań karnych w postępowaniach administracyjnych nakładających lub wymierzających kary pieniężne jest zniuansowana (przede wszystkim, jeśli chodzi o stosowanie w ich ramach zasad wynikających z art. 42 Konstytucji RP), to jednak jakichkolwiek wątpliwości nie budzi, że:*

- (1) sankcja administracyjna powinna być nakładana z poszanowaniem choćby **minimalnych standardów prawa do obrony**, takich jak **prawo do dowodzenia braku spełnienia przesłanek swojej odpowiedzialności<sup>36</sup>** oraz – o czym była już mowa powyżej – **odpowiedzialność obiektywna nie powinna mieć waloru absolutnego**;
- (2) sankcję powinien nakładać lub wymierzać **organ, który odpowiada wymaganiom z art. 6 EKPC**, a jeśli nie to, aby jego orzeczenia były podane **kontroli organu sądowego posiadającego jurysdykcję co do faktów i prawa zapewniającego wynikające z tego artykułu gwarancje rzetelnego procesu sądowego<sup>37</sup>**.

(47) Standardów powyższych nie da się osiągnąć bez przyjęcia, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi decyzję administracyjną. Tylko to umożliwi bowiem, aby **postępowanie przed UFG zapewniało osobie zobowiązanej do zapłaty przedmiotowej opłaty gwarancje wynikające z przepisów dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego oraz zasad ustalania administracyjnych kar pieniężnych**, zwłaszcza tych, które zezwalają na ograniczenie absolutnej odpowiedzialności (art. 189e i art. 189f k.p.a.)

(48) **Po trzecie**, zastosowanie do analizowanego wezwania UFG koncepcji domniemania decyzji administracyjnej jest możliwe z tego powodu, że

---

<sup>35</sup> Sejm VIII kadencji, Druk nr 1183, s. 69.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01,

<sup>37</sup> Zob. zwłaszcza: wyrok *Albert i Le Compte v. Belgia* z dnia 10 lutego 1983 r., A. 58, § 29; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskich Konwencji Praw Człowieka*, LEX/el. 2021, kom. do art. 6 EKPC, pkt 6.1.



spełnia ono kryteria określone w tym zakresie w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz przez przedstawicieli prawa administracyjnego.

- (49) Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że koncepcja domniemania formy decyzji administracyjnej jest różnie oceniana w judykaturze i doktrynie. W ostatnich latach zauważyć można w tym zakresie jednak pewien kompromis, który trafie podsumował NSA w wyroku z dnia 17 marca 2015 r., II OSK 1951/13<sup>38</sup>: *Po długotrwałym sporze w orzecznictwie i doktrynie, aktualnie wypracowano bardziej wyważone i użyteczne w orzecznictwie stanowisko, że **domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji ma sens tylko wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy, co nie jest rzadkim zjawiskiem w polskim systemie prawnym. Jeżeli zatem istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że winna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia.** W demokratycznym państwie prawnym, jak wywodził NSA za B. Adamiak<sup>39</sup> w innym orzeczeniu, **jednostka ma prawo do ochrony interesu prawnego lub obowiązku prawnego na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa. Prawo to gwarantuje jednostce wykonywanie administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej**<sup>40</sup>.*

- (50) Na tle powyższego przyjmować należy, że domniemanie formy decyzji administracyjnej jest dopuszczalne i konieczne, gdy:

- (1) istnieją przepisy prawa, upoważniające organ wykonujący administrację publiczną do działania wobec jednostki w zakresie jej praw i obowiązków, a więc: **istnieje norma kompetencyjna** dla organu;
- (2) przepisy prawa materialnego nie kształtują stosunku materialnoprawnego **bezpośrednio bez potrzeby autorytatywnej**

---

<sup>38</sup> LEX nr 1956466. Pogląd tej pojawia się w wielu orzeczeniach a został zaczerpnięty z: A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, LEX/el. 2024, kom. do art. 104 k.p.a., pkt 10.

<sup>39</sup> B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 20.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z 11 sierpnia 2017 r., I OSK 2882/15, LEX nr 2370421.

**konkretyzacji** praw lub obowiązków jednostki przez właściwy organ wykonujący administrację publiczną;

Przy czym, jak wskazuje B. Adamiak<sup>41</sup>, wykładnia normy prawa materialnego wymagającej autorytatywnej konkretyzacji powinna być oparta na założeniu, że **władcze działania organu wykonującego administrację publiczną muszą być dokonywane w formach, które otwierają przed jednostką prawo do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa**, co wymaga uwzględnienia rozwiązań prawnych obowiązujących w danym systemie prawa. W polskim systemie obrona ta ma miejsce, gdy postępowanie toczy się na zasadach określonych w k.p.a. a formą konkretyzacji praw lub obowiązków jest decyzja administracyjna.

(51) W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przesłanki powyższe spełnia wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, ponieważ:

- (1) przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych upoważniają UFG do działania wobec jednostki w zakresie jej praw, co wynika z art. 90 ust. 1 tej ustawy, na podstawie którego UFG **wzywa osoby zobowiązane do zawarcia umowy ubezpieczenia do uiszczenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1** (albo do przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie w roku kontroli obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, określonego w art. 10 ust. 1, albo do wykazania nieistnienia tego obowiązku w roku kontroli). Nie ulega więc wątpliwości, że UFG został upoważniony do podejmowania ww. wezwań, co oznacza, że kompetencji tej nie trzeba domniemywać;
- (2) UFG jest organem wykonującym administrację publiczną. Mocą ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych został on bowiem **upoważniony do wykonywania w zakresie w niej określonym władztwa administracyjnego, a co za tym idzie, w obszarze tego zlecenia należy go postrzegać jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym**. Wprost wskazuje na to art. 96 ust. 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, zgodnie z którymi: a) UFG jest instytucją wykonującą zadania określone w ustawie; b) UFG jest właściwy w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych w związku z kontrolą spełnienia obowiązku zawierania umów

---

<sup>41</sup> B. Adamiak, *Zagadnienie domniemanie...*, s. 18.

obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 ww. ustawy. Jednym z tych zadań jest niewątpliwie nakładanie opłat z art. 88 ust. 1 ustawy. Trzeba bowiem zaznaczyć, że opłaty te nie są nakładane w ramach funkcji UFG, na którą wskazał Sąd I instancji w zaskarżonym postanowieniu, tj. *UFG jako instytucja quasi-ubezpieczeniowa, wypłacająca świadczenia ubezpieczeniowe* (na marginesie warto dodać, że twierdzeń tych nie potwierdza podany w tym zakresie przez Sąd I instancji wyrok WSA w Warszawie, VI SA/Wa 1833/18<sup>42</sup>, gdyż w ogóle nie dotyczy on przedmiotowego zagadnienia). Są one nakładane w szeroko pojętych **funkcji kontrolnych** spełniania obowiązku zawierania umów ubezpieczeń obowiązkowych, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych a nałożenie opłaty stanowi konsekwencję negatywnego wyniku takiej kontroli. Jest ono więc reakcją na niewykonanie obowiązku, **który został nałożony przez państwo i przez to państwo może być egzekwowany w ramach przysługującego mu władztwa**, co może nastąpić poprzez wykonanie tego zadania przez organy administracji publicznej (organy w znaczeniu ustrojowym) lub w wyniku jego zalecenia w drodze ustawy innym podmiotom (organy w znaczeniu funkcjonalnym), jak to ma miejsce w analizowanym przypadku. To „zlecenie władztwa” w żaden sposób nie zmienia jednak ani charakteru tego obowiązku (który pozostaje publicznoprawny), ani charakteru odpowiedzialności za brak jego spełnienia (która pozostaje administracyjnoprawna), ani charakteru sankcji (która, jak wykazano wyżej, ma charakter kary pieniężnej w rozumieniu art. 189b k.p.a.). Ujęcie to potwierdza także egzekucja za niespełnienie przedmiotowego obowiązku, do której stosuje się przepisy u.p.e.a., jak również fakt, że UFG pełni w tym postępowaniu rolę wierzyciela. **Kwestię tę jednoznacznie potwierdził NSA w postanowieniu z dnia 8 listopada 2023 r., I GSK 1213/23<sup>43</sup>, w którym stwierdził, że postanowienie UFG w przedmiocie oddalenia zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej dotyczącego opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych podlega jurysdykcji sądów**

---

<sup>42</sup> LEX nr 2637311.

<sup>43</sup> LEX nr 3653824.

**administracyjnych**, wskazując, że: (...) *ustawa upoważniła UFG do wystawienia tytułu wykonawczego będącego podstawą egzekucji opłaty, [UFG, przyp. RPO] ma też status wierzyciela. Wierzyciel (Fundusz) wydaje postanowienie w przedmiocie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej (art. 34 § 2 u.p.e.a.). Na postanowienie to przysługuje zażalenie (art. 34 § 3 u.p.e.a.), a następnie może być ono zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. Zatem w stanie faktycznym niniejszej sprawy działalność Funduszu należy zliczyć do kategorii działalności administracji publicznej, a skargę wniesioną na postanowienie w przedmiocie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej w postępowaniu egzekucyjnym należy uznać za dopuszczalną.* W przywołanym wyroku NSA przesądził zatem, że **na etapie postępowania egzekucyjnego UFG wykonują działania z zakresu administracji publicznej**, co stanowi dodatkowy argument za tym, aby tak samo postrzegać jego działania w zakresie kontroli obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, a co za tym idzie także nakładania sankcji za brak jego spełnienia. Utrzymywanie dychotomii pomiędzy tymi obszarami nie byłoby bowiem ani celowe, ani racjonalne, skoro każdy z nich sprowadza się do funkcji UFG dotyczącej czuwania nad spełnieniem publicznoprawnego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

- (3) obowiązek uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie wynika bezpośrednio z przepisów prawa a wymaga **autorytatywnej konkretyzacji**, co UFG czyni w wezwaniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W wezwaniu tym UFG dokonuje bowiem **oznaczenia podmiotu zobowiązanego do zapłaty opłaty, ustala jej wysokość** (a więc charakter pojazdu i czas pozostawiania przez zobowiązanego bez ochrony ubezpieczeniowej) oraz wskazuje **okoliczności, które to uzasadniają** (dotyczące kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy OC posiadaczy pojazdów mechanicznych). Cechuje się ono zatem indywidualnością i konkretnością (tzw. **podwójną konkretnością**) oznaczenia podmiotów, których sprawa administracyjna dotyczy (indywidualność sprawy) oraz tym, że w sposób szczególny oznacza okoliczności, dla których ustala konsekwencje prawne, a więc określa zakres zastosowania normy

prawnej podlegającej konkretyzacji (konkretność sprawy)<sup>44</sup>. Na tle tych oraz poprzednich uwag, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zatem przyjąć, że w analizowanym wezwaniu **UFG dokonuje rozstrzygnięcia administracyjnej**, ponieważ dokonuje w nim autorytatywnej konkretyzacji administracyjnoprawnego stosunku materialnego w postaci nałożenia sankcji pieniężnej za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

(52) Podsumowując, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zastosowanie koncepcji domniemania decyzji administracyjnej względem wezwania UFG do uiszczenia opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych **jest dopuszczalne na tle poglądów wyrażanych w orzecnictwie i doktrynie** (przepisy tej ustawy upoważniają UFG do podjęcia władczego rozstrzygnięcia konkretyzującego obowiązek zindywidualizowanego adresata do uiszczenia przedmiotowej opłaty), jak również jest **niezbędne w celu zagwarantowania jednostce podstawowych standardów prawa do procesu i obrony wynikających z k.p.a., co jest konieczne zwłaszcza dlatego, że przedmiotowym wezwaniem UFG nakłada sankcję pieniężną, co nie może przybierać formy absolutnej.**

#### **2.2.4. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest aktem z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.**

(53) W razie niepodzielenia przez NSA zarysowanego powyżej stanowiska, zgodnie z którym wezwanie UFG do uiszczenia opłaty z art. 88 ust. 1 jest decyzją administracyjną, w celu zagwarantowania jednostce prawa do uzyskania ochrony przed władczym działaniem UFG, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, niezbędne jest przyjęcie, że wezwanie to stanowi akt z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W przeciwnym razie będzie to oznaczać **brak zagwarantowania jednostce jakiegokolwiek możliwości zaskarżenia takiego działania**, czego nie można zaakceptować z punktu widzenia takich konstytucyjnych zasad jak prawo do sądu, zakaz zamykania drogi sądowej

---

<sup>44</sup> T. Woś, *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 104.

dochodzenia naruszonych wolności lub praw czy prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

(54) Identyfikacja wezwania UFG do uiszczenia opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych **jest możliwa na tle orzecznictwa**<sup>45</sup>, z tych powodów, że:

- (1) jeśli analizowane wezwanie nie jest decyzją administracyjną to znaczy, że **nie zostało ono podjęte w ramach k.p.a. ani żadnych innych sformalizowanych procedur**, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
- (2) wezwanie to **ma charakter zewnętrzny**, tj. jest skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt, dotyczy ono bowiem każdego podmiotu, który nie wypełnił publicznoprawnego, powszechnego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych;
- (3) jest ono **skierowane do indywidualnego podmiotu**, oznaczonego np. poprzez podanie jego imienia i nazwiska (w żadnym przypadku nie ma ono zatem charakteru generalnego);
- (4) ma ono **charakter publicznoprawny**, gdyż jest podejmowanie przez UFG, który w tym zakresie wykonuje działalność administracji publicznej (pełni rolę organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym), polegającą na nakładaniu sankcji pieniężnej za brak spełnienia publicznoprawnego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych;
- (5) dotyczy **obowiązku wynikającego z przepisów prawa**, tj. z art. 88 ust. 1 ustawy ubezpieczeniach obowiązkowych, którego charakter jest publicznoprawny (jest konsekwencją naruszenia publicznoprawnego obowiązku);
- (6) jego wydanie wywołuje dla zobowiązanego do uiszczenia opłaty skutek prawny w postaci obowiązku jej zapłaty, a więc w sposób prawie wiążący wpływa na jego sytuację prawną.

---

<sup>45</sup> Poniższe cechy zostały zanalizowane na podstawie orzecznictwa opracowanego przez T. Wosia (T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2016, kom. do art. 3 p.p.s.a., pkt 47).

- (55) Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych można więc postrzegać jako akt z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., co umożliwi zapewnienie jego adresatowi uzyskanie **choć minimalnej ochrony prawnej w postaci otwarcia drogi do jego zaskarżenia do sądu administracyjnego.**
- (56) Należy jednak zdecydowanie zaznaczyć, że **nie będzie to ochrona w takiej sytuacji adekwatna.** Sądowa kontrola wezwania UFG nie wpływa bowiem na etap stosowania prawa przez ten organ, w którym **zobowiązanemu nie przysługują prawa procesowe wynikające z ogólnego postępowania administracyjnego, a w szczególności nie przysługują mu gwarancje wynikające z Działu IVA k.p.a. dotyczące ograniczenia absolutnej odpowiedzialności z tytułu braku posiadania obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.** Tymczasem, niezależnie od przyjętej koncepcji co do kwalifikacji opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych nie ma wątpliwości, że **ma charakter sankcji pieniężnej,** a co za tym idzie jej nakładanie powinno wiązać się z zagwarantowaniem choć minimalnych standardów ochrony prawnej dla zobowiązanego.

### 3. Podsumowanie

- (57) **Zaskarżonym postanowieniem Sąd I instancji pozbawił Skarżącą prawa do zaskarżenia działania podjętego w ramach sfery imperium państwowego i bezpośrednio ingerującego w jej prawa.** Sąd ten nie ma bowiem racji, że uprawnienie to Skarżąca może realizować przed sądem powszechnym. Art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych pozwala jedynie na wystąpienie z powództwem o ustalenie spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia. **Dotyczy ono zatem obowiązku ubezpieczenia a nie sankcji, której nałożeniem skutkuje brak jego spełnienia i której dotyczyła skarga.** W ramach tego powództwa Skarżąca nie może kwestionować ani trybu nałożenia takiej sankcji a jej wysokości, np. gdyby została ona nałożona w innej wysokości niż to wynika z ust. 2-3a oraz ust. 5-6 art. 88 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. **O odrzuceniu skargi nie mógł więc przesądzać art. 10 ust. 2 tej ustawy, gdyż nie ustanawia on sądu powszechnego jako właściwego do rozpatrywania środków zaskarżenia na wezwania UFG podejmowane na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy.**

- (58) WSA w Poznaniu nieprawidłowo wyłożył także przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, co doprowadziło do **błędnego ustalenia**, że UFG, w zakresie, w którym wydaje wezwania z art. 90 ust. 1 tej ustawy nie pełni funkcji organu administracji publicznej, jak również, że wezwanie to nie jest decyzją administracyjną. Prawidłowa wykładnia art. 96 ust. 1 i 2, art. 88 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, uwzględniająca wzajemną relację tych przepisów oraz zasady wynikającego z art. 2 Konstytucji RP prowadzi do odmiennych wniosków, zgodnie z którymi zaskarżone przez Skarżącą wezwanie **można oraz należy** postrzegać jako decyzję administracyjną. W tym zakresie nie wolno bowiem tracić z pola widzenia faktu, że wezwanie to nakłada na zobowiązanego obowiązek zapłaty opłaty mającej wyłącznie **sankcyjny charakter**, co wymaga, aby tryb jej nakładania spełniał choć minimalne standardy procesowe oraz nie dopuszczał, aby odpowiedzialność z jej tytułu miała **charakter absolutny**.
- (59) Z tych powodów, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, względem wezwania do uiszczenia opłaty z art. 88 ust. 1 należy zastosować koncepcję domniemania formy decyzji administracyjnej, a co za tym idzie, w połączeniu z charakterem opłaty, przyjmować, że stanowi ono **decyzję administracyjną nakładającą administracyjną karę pieniężną w rozumieniu art. 189b k.p.a.** Tylko to umożliwi bowiem zagwarantowanie jednostce praw procesowych zarówno na etapie stosowania prawa przez UFG (wynikających z ogólnego postępowania administracyjnego oraz z Działu IVA k.p.a.), jak również na etapie kontroli (dokonywanej przez sądy administracyjne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.).
- (60) Powyższego nie pozwoli osiągnąć przyjęcie koncepcji, że wezwanie z art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych jest aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Poddanie tego aktu kontroli sądowej nie wyeliminuje bowiem negatywnych skutków pozbawienia jednostki praw procesowych na etapie postępowania w sprawie nakładania sankcji pieniężnej przez UFG, skoro wydawanie (podejmowanie) aktów lub czynności nie następuje w sformalizowanym trybie.

(61) Niezależnie jednak od przyjętej koncepcji co do charakteru wezwania UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych należy stanowczo podkreślić, że działanie to – jako władcze i jednostronne ustalenie względem konkretnego podmiotu sankcji pieniężnej – **podlega jurysdykcji sądów administracyjnych**, gdyż to te sądy (a nie



sądy powszechne) są konstytucyjne umocowane do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/