



Warszawa, 22-05-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.209.2026.DG

Naczelnny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie

via ePUAP

Skarżący kasacyjny:

Rzecznik Praw Obywatelskich

/adres w aktach sprawy/

reprezentowany przez:

Dagmarę Gut

/adres w aktach sprawy/

Uczestnik:

██████████

/adres w aktach sprawy/

Organ:

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny

/adres w aktach sprawy/

Sygn. akt: V SA/Wa 2728/25

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 2026 r. poz. 143., 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 ze zm.), **zaskarżam w całości** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „**WSA w Warszawie**” lub „**Sąd I instancji**”) z dnia 9 kwietnia 2026 r. V SA/Wa 2728/25, oddalający skargę [REDAKTOWANE] (dalej: „**Uczestnik**”) w przedmiocie kontroli wezwania do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych wystosowanego przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: „**UFG**” lub „**Fundusz**”), doręczony Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej: „**RPO**” lub „**Rzecznik**”) w dniu 23 kwietnia 2026 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

I. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., że został on wydany z naruszeniem przepisów postępowania, tj.:

1. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 53 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 86 § 1 p.p.s.a. poprzez rozpoznanie skargi i jej oddalenie bez uprzedniego rozpatrzenia wniosku Uczestnika o przywrócenie terminu do jej wniesienia, podczas gdy celem tego wniosku było przywrócenie terminu do wniesienia skargi na wezwanie do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, stanowiącego – zdaniem Uczestnika – decyzję administracyjną, a nie akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;

2. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 2, art. 7 oraz art. 78 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”) w zw. art. 7, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 15, art. 77 § 1, art. 80, art. 81, art. 107 § 3 oraz art. 189a § 1 i art. 189f § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm., dalej: „k.p.a.”) poprzez przyjęcie, że wezwanie do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi akt z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. oraz oddalenie skargi w wyniku uznania, że akt ten został podjęty zgodnie z prawem, podczas gdy wezwanie to należy kwalifikować jako decyzję administracyjną nakładającą administracyjną karę pieniężną, która w okolicznościach niniejszej sprawy została podjęta z naruszeniem prawa, ponieważ wydano ją w postępowaniu, w którym nie zrealizowano podstawowych gwarancji wynikających z zasad ogólnego postępowania

administracyjnego, w tym zwłaszcza zasady prawdy obiektywnej i czynnego udziału strony w postępowaniu, jak również nie zastosowano przepisów działu IVA k.p.a. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych;

3. art. 190 p.p.s.a. poprzez zignorowanie przez Sąd I instancji wykładni art. 88 ust. 1, art. 90 ust. 1 oraz art. 91 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 2025 r. poz. 367 ze zm., dalej: „**ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych**”) zaprezentowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „**NSA**”) w postanowieniu z dnia 26 sierpnia 2025 r. wydanym w sprawie pod sygnaturą II GSK 933/25 wskutek którego zapadł zaskarżony wyrok oraz przyjęcie, że w wezwaniu do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych UFG nie dokonuje ustalenia opłaty, a jest ona ustalana, w zależności od przedstawionych przez zobowiązanego dowodów, na późniejszym etapie, poprzedzającym etap egzekucji prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 268 ze zm., dalej: „**u.p.e.a.**”), podczas gdy wniosek taki nie wynika z wykładni dokonanej przez NSA w powołanym wyżej postanowieniu, w ramach której wyraźnie wskazano, że UFG: (...) *najpierw ustala obowiązek uiszczenia opłaty, następnie wzywa do jej uiszczenia, może umorzyć opłatę w całości lub w części albo udzielić ulgi w jej spłacie na wniosek zobowiązanego, a w razie potrzeby – wystawia tytuł wykonawczy dla dokonania egzekucji administracyjnej*, jak również jest on sprzeczny z art. 91 ust. 2 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, który zezwala na stosowanie egzekucji, o ile należności z tytułu opłaty wynikają z wezwania do zapłaty; ponadto, Sąd I instancji, uznając, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi akt z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zignorował zaprezentowaną przez NSA wykładnię wskazanych wyżej przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, odnoszącą się do charakteru tego wezwania, a mianowicie pominął podniesione przez NSA wskazanie, że: *Władczość stosunku publicznoprawnego wymaga swoistej „rekompensaty”, jaką jest stworzenie obywatelowi – jako słabszej stronie tego stosunku – gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przekładanie swych racji i obronę swojego interesu*, które to gwarancje mogą być zapewnione jedynie gdy na etapie nakładania przedmiotowej opłaty UFG stosowałby k.p.a.,

co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało oddaleniem skargi pomimo, że działanie UFG naruszało prawo,

II. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., że został on wydany z naruszeniem prawa materialnego poprzez jego niewłaściwą wykładnię, tj.:

4. art. 88 ust. 1, art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych poprzez przyjęcie, że Fundusz nie ustala opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w wezwaniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, lecz dokonuje tego dopiero później, na etapie poprzedzającym egzekucję tej opłaty, co skutkowało uznaniem, że wezwanie to nie stanowi decyzji administracyjnej oraz, że nałożona w nim opłata nie jest administracyjną karą pieniężną, podczas gdy to właśnie w przedmiotowym wezwaniu, dochodzi do nałożenia opłaty, którą – z uwagi na to, że posiada ona wszystkie cechy, o których mowa w art. 189b k.p.a. – należy kwalifikować jako administracyjną karę pieniężną, co implikuje również konieczność uznania samego wezwania za decyzję administracyjną.

Ewentualnie, w razie niepodzielenia przez Sąd stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, że wezwanie do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi decyzję administracyjną, zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

1. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., że został on wydany z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 9, art. 10, art. 81 oraz art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez uznanie, że zaskarżone wezwanie nie narusza prawa, podczas gdy zostało ono wydane bez wyczerpującego zabrania i rozpatrzenia materiału dowodowego oraz bez udziału Uczestnika, do czego w niniejszym postępowaniu UFG był zobowiązany z uwagi na gwarancje wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP z której wynika, że każde działanie władcze organu administracji publicznej podejmowane wobec jednostki, a zatem nie tylko to, dokonywane w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, powinno być poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego, w ramach którego adresat tego działania będzie mógł zająć stanowisko oraz będzie należycie poinformowany o okolicznościach faktycznych i prawnych, mających znaczenie dla ustalenia jego praw lub obowiązków;

2. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., że został on wydany z naruszeniem prawa materialnego poprzez jego niewłaściwą wykładnię, tj. art. 88 ust. 1 art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych poprzez przyjęcie, że Fundusz nie ustala opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy

pojazdów mechanicznych na etapie kierowania do zobowiązanego wezwania do zapłaty opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, ponieważ dokonuje tego dopiero na późniejszym etapie, podczas gdy z wymienionych przepisów wynika, że opłata ta jest ustalana w przedmiotowym wezwaniu i to na jego podstawie możliwe jest późniejsze przeprowadzenie egzekucji, o czym stanowi art. 91 ust. 2 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Z uwagi na powyższe, **wnoszę o** uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i podjęcie rozstrzygnięcia na podstawie 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

1. Istota sprawy.....	6
2. Uzasadnienie zarzutów	10
2.1. Nierozpoznanie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi.....	10
2.2. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi decyzję administracyjną	11
2.2.1. Obowiązek posiadania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma charakter publicznoprawny	11
2.2.2. Brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych skutkuje odpowiedzialnością administracyjnoprawną.	12
2.2.3. Opłata za niezawarcie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu k.p.a.	14
2.2.4. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest decyzją administracyjną	23
2.3. UFG dokonuje ustalenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w wezwaniu z art. 90 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych	31
2.4. Wezwanie do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych zostało podjęte z naruszeniem prawa.....	35
3. Podsumowanie.....	36

1. Istota sprawy

- (1) Niniejsza sprawa dotyczy problematyki charakteru prawnego wezwania do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych wokół której Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje różnorakie działania generalne oraz indywidualne¹. Jednym z zasadniczych kierunków tych działań jest dążenie do **objęcia przedmiotowych wezwań kontrolą sądów administracyjnych**, co powinno nastąpić – zdaniem Rzecznika – z uwagi na posiadane przez nie cechy, przesądzające o konieczności uznania ich za **decyzje administracyjne, nakładające administracyjne kary pieniężne w rozumieniu art. 189b k.p.a.**
- (2) Stanowisko Rzecznika odpowiada interpretacji zaprezentowanej przez Trybunał Konstytucyjny (dalej także: „TK”) w wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r., **K 23/99**², na który powołał się także NSA w wyroku z dnia 26 sierpnia 2025 r. wydanym w sprawie pod sygnaturą II GSK 933/25, wskutek którego zapadł zaskarżony wyrok. W orzeczeniu tym TK wskazał, że skoro 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.** (...) *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 stanowią inaczej, powinny znaleźć zastosowanie przepisy k.p.a. i w dalszej kolejności przepisy ustawy (...)* [o NSA, przyp. RPO]³.*

¹ Zob. m.in.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samochody-brak-oc-kary-problemy-mf-odpowiedz>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kupione-auto-ubezpieczenie-oc-blad-ufg-odpowiedz>.

² Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy (dalej: „OTK ZU”), <https://otkzu.trybunal.gov.pl/>.

³ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2001 r., III SA 728/01, CBOSA.

- (3) **Argumentację podobną do powyższej prezentuje także NSA w najnowszych orzeczeniach dotyczących analizowanej problematyki.** W precedensowym w tym obszarze **postanowieniu z dnia 13 marca 2025 r., II GSK 2852/24⁴, zapadłym wskutek skargi kasacyjnej RPO⁵,** NSA wprost wskazał, że rozstrzygnięcia UFG w przedmiocie umorzenia opłaty za brak ubezpieczenia obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, o których mowa w art. 94 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych powinny przybierać **formę decyzji administracyjnych**: *Opisane relacje pomiędzy osobą zobowiązaną do uiszczenia opłaty z tytułu niezawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego a UFG, oparte na podległości władztwa tego ostatniego, także przejawiają się w możliwości zastosowania przez UFG ulg przewidzianych w art. 94 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, **co winno nastąpić w formie decyzji, szczególnie, że rozstrzygnięcie ma wpływ na sferę majątkową wnioskodawcy, a do tego wymaga przeprowadzenia postępowania i na końcu wydania rozstrzygnięcia o charakterze uznaniowym.** Zresztą taką formę załatwienia wniosku o umorzenie postępowania przewiduje wydany na podstawie art. 94 ust. 2 ww. ustawy Statut Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (por. też wyrok NSA z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt I GSK 691/18).*
- (4) Pomimo, że zacytowane stanowisko NSA odnosi się do rozstrzygnięcia UFG w przedmiocie odmowy umorzenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, to – zdaniem RPO – należy je odnosić także do samego wezwania do uiszczenia takiej opłaty. Należy bowiem wskazać, że zostało ono wyrażone na kanwie skargi kasacyjnej RPO, która dotyczyła wezwania do zapłaty opłaty (a nie decyzji w sprawie odmowy jej umorzenia, na którą NSA wskazał wprost tylko ze względu na ustalenie, iż skarga wniesiona do Sądu I instancji w istocie dotyczyła odmowy umorzenia opłaty, a nie wezwania do jej zapłaty). **W opinii Rzecznika oba te rozstrzygnięcia pod względem ich charakteru prawnego należy jednak postrzegać jednolicie.** Oba dotyczą bowiem skutków niezastosowania się do publicznoprawnego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, mają charakter władczy, dotyczą sfery majątkowej zobowiązanego do zapłaty opłaty oraz w obu przypadkach podejmuje je, w imieniu państwa, UFG, który z tego względu należy kwalifikować jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (co wprost potwierdził NSA w ww. postanowieniu, wskazując: *Dlatego też **za zasadny należało uznać***

⁴ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: „CBOSA”.

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kierowcy-brak-oc-oplata-karna-ufg-skarga-kasacyjna-nsa-wyrok-uzasadnienie>.

argumenty skarżącego kasacyjnie Rzecznika, że Fundusz należy postrzegać jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym).

- (5) Argumentację podobną do przytoczonej wyżej NSA przedstawił także w wyroku z dnia 26 sierpnia 2025 r. wydanym w sprawie pod sygnaturą II GSK 933/25, którym **Sąd I instancji jest związany zgodnie z art. 190 p.p.s.a.:** *Sąd podziela stanowisko TK w sprawie K 23/99, przywołanie również przez skarżącego w skardze kasacyjnej, że uznanie publicznoprawnego charakteru opłaty wnoszonej na rzecz UFG i podlegającej egzekucji administracyjnej na wniosek Funduszu - wierzyciela, oznacza, że relacje pomiędzy osobą zobowiązaną do zawarcia umowy ubezpieczenia a Funduszem są wyznaczane stosownie do wzorów prawa administracyjnego. **Zakłada to m.in. brak równorzędności podmiotów i dopuszcza poddanie obywatela (innego podmiotu podobnego) władczym działaniom funduszu, który najpierw ustala obowiązek uiszczenia opłaty, następnie wzywa do jej uiszczenia, może umorzyć opłatę w całości lub w części albo udzielić ulgi w jej spłacie na wniosek zobowiązanego, a – w razie potrzeby – wystawia tytuł wykonawczy dla dokonania egzekucji administracyjnej.***
- (6) Dodatkowo – jak wskazują TK oraz NSA w cytowanych wyżej wyrokach – z uwagi na powołane wyżej cechy opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (co należy odnosić też do decyzji o odmowie umorzenia takiej opłaty) – jej nakładanie powinno następować w ramach **postępowania zapewniającego zobowiązanemu odpowiednie gwarancje proceduralne, w tym prawo do zaskarżenia wezwania nakładającego tę opłatę.** TK w cytowanym orzeczeniu podkreślał bowiem wyraźnie, że publicznoprawny charakter stosunku jaki powstaje pomiędzy UFG a zobowiązanym do zapłaty opłaty za brak umowy OC posiadaczy pojazdów mechanicznych wywołuje 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 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.

- (7) Identyczne do powyższych wskazania zawarł także NSA w wyroku zapadłym pod sygnaturą II GSK 933/25, którym Sąd I instancji jest związany na podstawie art. 190 p.p.s.a.: *Publicznoprawny charakter omawianego stosunku powoduje istnienie podporządkowania podmiotu Funduszowi, mimo że nie jest on organem administracji publicznej. **Równocześnie z istoty takiego stosunku (o charakterze administracyjnym) wynika też, że obywatelowi powinny przysługiwać gwarancje proceduralne, jakie - w świetle standardów wynikających z Konstytucji (art. 2, art. 45 ust. 1, art. 184) - 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 bowiem swoistej "rekompensaty", jaką jest stworzenie obywatelowi - jako słabszej stronie tego stosunku - gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przedkładanie swych racji i obronę swego interesu.***
- (8) W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazana w obu powołanych wyżej orzeczeniach „rekompensata” dla obywatela będzie mogła być uznana za rzeczywistą dopiero wówczas, gdy wezwanie do uiszczenia opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (tak samo jak decyzja o odmowie umorzenia takiej opłaty) zostanie zakwalifikowane jako decyzja administracyjna. Samo tylko uznanie tych rozstrzygnięć za akty, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., jak przyjął to Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, otworzy wprawdzie drogę do ich zaskarżenia przed sądami administracyjnymi, jednak nie zapewni stronom odpowiednich praw proceduralnych na etapie postępowania przed UFG.
- (9) Z tych względów – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – przyjęcie za Sądem I instancji, że wezwanie do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., **jest niewystarczające do zapewnienia zobowiązanym gwarancji proceduralnych**, o których mowa w powyższym wyroku TK oraz orzeczeniach NSA. Kontrola sądownoadministracyjna takich wezwań jedynie w ograniczonym zakresie wpłynie bowiem na poprawę sytuacji stron na etapie postępowania przed UFG. Natomiast uznanie tych wezwań – zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika – za decyzje administracyjne pozwoli nie tylko na poddanie ich kontroli sądownoadministracyjnej, lecz przede wszystkim zobowiąże UFG do stosowania przepisów k.p.a., w tym działu IVa tej ustawy, co pozwoli dostosować postępowanie prowadzone przez ten organ do odpowiednich standardów odnoszących się do odpowiedzialności z tytułu sankcji

2. Uzasadnienie zarzutów

2.1. Nierozpoznanie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi

(10) Sąd I instancji nie rozpoznał wniosku Uczestnika o przywrócenie terminu do wniesienia skargi oraz nie wydał postanowienia w tym przedmiocie, do czego zobowiązywał go art. 86 § 1 p.p.s.a. Uznając bowiem, że zaskarżone wezwanie do uiszczenia opłaty za brak zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., Sąd zastosował art. 53 § 2 p.p.s.a. i rozpoznał skargę bez wydania odrębnego postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu.

(11) Tymczasem w skardze z dnia 11 lipca 2024 r. Uczestnik wprowadził wniosek o uznanie, że uchybienie terminowi do wniesienia skargi nastąpiło bez jego winy, oraz o jej rozpoznanie na podstawie art. 53 § 2 p.p.s.a., jednak w samej skardze przytoczył zarzuty, w których domagał się uznania, że zaskarżone wezwanie stanowi decyzję administracyjną. **Nie budzi zatem wątpliwości, że jego intencją było przywrócenie terminu do wniesienia skargi na decyzję administracyjną, a nie na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.** Jednocześnie argumenty podniesione przez Uczestnika uzasadniały przywrócenie tego terminu, ponieważ ani wezwanie do uiszczenia opłaty za brak zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, ani przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych nie zawierały informacji o prawie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zaś linia orzecznicza sądów administracyjnych dopuszczająca taką możliwość w dniu 11 lipca 2024 r. nie była jeszcze ukształtowana. Ponadto Uczestnik sporządził skargę samodzielnie, a nie posiada wykształcenia prawniczego.

(12) Z powyższych względów nie budzi wątpliwości, **że Sąd I instancji, rozpoznając skargę bez uprzedniego wydania postanowienia o przywróceniu terminu do jej wniesienia albo o odmowie przywrócenia tego terminu, naruszył art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 53 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 86 § 1 p.p.s.a.**

2.2. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi decyzję administracyjną

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

(13) Jak wskazano wyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich, odmiennie do Sądu I instancji, stoi na stanowisku, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy OC posiadaczy pojazdów mechanicznych należy kwalifikować jako decyzję administracyjną, o czym świadczą następujące argumenty.

(14) 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 TK w powoływanym 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. Mogilskiego 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**⁶.

(15) 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**;

⁶ 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.

(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 o **postępowaniu egzekucyjnym w administracji**;

(3) fakt, że jego funkcją jest **ochrona interesu publicznego** w postaci zapewnienia skutecznej realizacji roszczeń osób poszkodowanych⁷.

(16) 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 120/94⁸, Sąd ten wskazał, że: (...) *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 1213/23⁹, 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 zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych skutkuje odpowiedzialnością administracyjnoprawną

(17) 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.

(18) Celem uniknięcia szczegółowych rozważań w zakresie charakteru odpowiedzialności administracyjnoprawnej, która jest zagadnieniem złożonym i w wyniku tego nie posiada jednej, powszechnie akceptowanej w doktrynie czy

⁷ Zob. M. Orlicki, *Ubezpieczenia Obowiązkowe*, LEX/el. 2011 [pkt 5.3.9.3: *Publicznoprawny charakter obowiązku ubezpieczenia*].

⁸ Nieopublikowany w Bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego (dalej: „**BOSN**”), LEX nr 4152.

⁹ CBOSA.

orzecznictwie, definicji, warto w tym miejscu zastosować często używaną przy okazji identyfikacji charakteru odpowiedzialności, **metodę wykluczenia**, polegającą na ustaleniu, że dane zachowanie nie należy do odpowiedzialności cywilnej czy karnej¹⁰.

- (19) 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.
- (20) Jedynym warunkiem przypisania konkretnemu podmiotowi rozpatrywanej odpowiedzialności jest więc brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, w sytuacji, gdy było to wymagane przez prawo. Powstaje ona zatem niezależnie od winy i osoby zobowiązanego, a zatem ma **charakter obiektywny**, 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 skargi kasacyjnej, odpowiedzialność ta generuje ujemną konsekwencję prawną w postaci sankcji pieniężnej, 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, co pozostawałoby w sprzeczności z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości. 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.
- (21) 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**

¹⁰ Zob. L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2022, s. 81-87.

(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 niezawarcie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu k.p.a.

(22) Po trzecie, sankcją za naruszenie opisanego wyżej obowiązku posiadania ubezpieczenia OC przez posiadaczy pojazdów mechanicznych jest obowiązek wniesienia, na rzecz UFG, **opłaty** (art. 88 ust. 1 i 7).

(23) Jej wysokość jest **bezwzględnie oznaczona** w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych 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).

(24) 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**.

(25) Zgodnie z podziałem zaproponowanym przez L. Staniszewską¹¹, 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.

¹¹ L. Staniszewska, *Administracyjne...*, s. 144-154.

- (26) Oznacza to konieczność rozważenia, do której z podanych kategorii należy zakwalifikować rozpatrywaną opłatę za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.
- (27) **Grzywna** na gruncie prawa administracyjnego występuje w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jej celem jest skłonienie zobowiązanego do wykonania określonego obowiązku o charakterze 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)¹². 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.
- (28) 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 niematerialne¹³ (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.
- (29) 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

¹² Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 12-13.

¹³ M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 28-30.

i z tego powodu, że – zgodnie z celem ustawodawcy i potwierdzającym to orzecnictwem sądów administracyjnych i – stosuje się do nich zasady, wynikające z Działu IVA k.p.a.¹⁴.

- (30) Należy bowiem przypomnieć, że powodem wprowadzenia regulacji Działu IVA k.p.a. ustawą nowelizującą z 2017 r.¹⁵ było **ujednoczenie zasad stosowania sankcji finansowych**, na potrzebę czego niejednokrotnie zwracał uwagę także Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁶, 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 określić: 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 zakazu¹⁷.*
- (31) 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.*
- (32) Pomijając tryb nakładania opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, który będzie rozpatrywany w dalszej części uzasadnienia i zważając

¹⁴ Zob. m.in. wyrok NSA z 19 października 2023 r., II GSK 735/20, CBOSA oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2023 r., II SA/Łd 622/23, CBOSA.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

¹⁶ Zob. m.in.: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf>.

¹⁷ Sejm VIII kadencji, Druk nr 1183, s. 70.

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

(33) 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 ubezpieczeniach 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).

(34) 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 pod względem zgodności z Konstytucją RP oraz art. 6 EKPC.

(35) 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. odpowiedzialność zobiektywizowaną, która ma charakter absolutny, a co za tym idzie wykluczona jest jakakolwiek możliwość jej wyłączenia¹⁸,

(36) 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 doszło¹⁹. Z tego względu ustawodawca, wprowadzając do k.p.a., postulowane także przez Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰, 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 pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu*²¹.

(37) Powyższe jest szczególnie ważne w przypadku **kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych**, jaką jest opłata z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach

¹⁸ 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].

¹⁹ 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].

²⁰ Zob. m.in.: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf>.

²¹ Sejm VIII kadencji, Druk nr 1183, s. 68.

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. stosowanie tych kar cechuje się zatem pełnym automatyzmem, co na pewno nie służy wzmacnianiu 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 6/12²², w którym uznał, że obowiązujące wówczas przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²³ – ponieważ przewidywały 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 RP. TK jasno zasygnalizował więc, że **w przypadku odpowiedzialności administracyjnej o charakterze deliktowym istotne jest, aby ustawodawca ustanowił kontratypy oraz okoliczności wyłączające odpowiedzialność obiektywną**²⁴.

- (38) 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.
- (39) Trzeba bowiem zaznaczyć, że ustawa o ubezpieczeniach 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 zaprezentowanym powyżej.** Pierwszy to bowiem powództwo o ustalenie z art. 10 ust. 2 powołanej ustawy, mocą którego zobowiązany może żądać tylko ustalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia. Dotyczy ono 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 natomiast możliwość domagania się przez zobowiązanego umorzenia opłaty

²² OTK ZU.

²³ Obecnie: t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.

²⁴ L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 217.

w całości lub w części albo udzielenia ulgi w jej spłacie (art. 94 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). Jest to więc środek który można zastosować jedynie po nałożeniu analizowanej opłaty na zobowiązanego w warunkach absolutnej odpowiedzialności, a co za tym idzie jego funkcja jest zupełnie inna niż ta, jaką pełni art. 189e czy 189f k.p.a. Potwierdzają to również przesłanki zastosowania ww. umorzenia czy ulgi, uregulowane w art. 94 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Statucie UFG²⁵ 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 spłacie²⁶, 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. Nadto, decyzje Zarządu UFG w sprawie ww. umorzeń czy ulg są ostateczne (§ 54 ust. 5 ww. statutu), a ich formą procesową w praktyce nie jest decyzja administracyjna (co ma miejsce, zasadniczo, przy aprobacie sądów administracyjnych²⁷, **czemu jednak sprzeciwił się w 2025 r. NSA w powołanym wyżej postanowieniu w sprawie o sygn. II GSK 2852/24**). Przedmiotowy problem oraz 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 generalnym z 31 lipca 2024 r.**²⁸, co jednak nie spotkało się z pozytywną reakcją resortu²⁹.

- (40) 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 liczących 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: nieprawidłowego wypełnienia

²⁵ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz.Urz. Min. Fin. poz. 14).

²⁶ https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_810887.

²⁷ Zob. postanowienia: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2007 r., II SA/Go 54/07, WSA Kielcach z dnia 13 listopada 2017 r., I SA/Ke 554/17, oraz NSA z dnia 15 kwietnia 2021 r., I GSK 691/18, CBOSA.

²⁸ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202408/Do_MF_auta_oc_brak_kary_31_07_2024.pdf.

²⁹ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202409/Odpowiedz_MF_auta_oc_brak_kary_4_09_2024.pdf.

druku przesłanego przez ubezpieczyciela; błędnego przekonania, że ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w każdej sytuacji przedłuży się automatycznie; pobytu w szpital; choroby; konieczności sprawowania opieki nad osobą chorą; błędu po stronie ubezpieczyciela; odziedziczenia pojazdu i niewiedzy, czy był on ubezpieczony w momencie dziedziczenia; czy też celowego wprowadzenia kupującego pojazd w błąd co do faktu, że jest on ubezpieczony. Często wnioski obywateli dotyczą też niezwykle trudnych życiowo sytuacji. Przykładowo, 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. Skutkowało to nałożeniem na jej rodziców opłaty karnej w kwocie blisko 7000 zł, chociaż do momentu ujawnienia w ramach postępowania spadkowego, że córka była właścicielką pojazdu, rodzice o tym nie wiedzieli, a co za tym idzie nie byli świadomi, że pojazd ten nie jest ubezpieczony. Pomimo, że rodzice zwrócili się w tej sprawie do UFG o umorzenie opłaty, kara została utrzymana w pełnej wysokości. Do Biura Rzecznika wpływają również wnioski dotyczące sytuacji, w których odpowiedzialność za brak ubezpieczenia OC jest przypisywana osobom, które z uwagi na nadzwyczajne okoliczności, nie powinny jej ponosić. Na przykład, UFG odmówił umorzenia opłaty karnej obywatelce, która kupiła niesprawny pojazd, odstąpiła od umowy sprzedaży, a w toku postępowania sądowego o zwrot ceny dla pojazdu skończyło się ubezpieczenie OC (warto dodać, że chodziło tu o całkowicie niezdolną do pracy młodą obywatelkę, która w ciągu ostatnich lat miała kilka prób samobójczych oraz odbyła wiele długich pobyków w szpitalu psychiatrycznym). Innymi okolicznościami w tym obszarze, na kanwie których obywatele proszą Rzecznika o pomoc, są sytuacje wprowadzenia w błąd kupującego co do faktu, że pojazd jest ubezpieczony.

- (41) Co ważne, opłaty nakładane przez UFG cechuje nie tylko **automatyzm i rygoryzm** w postaci braku odstępstw, ale także **dotkliwość**. Są one bowiem nakładane w wysokich kwotach, ponieważ wskaźnikiem, który posługuje się w tym zakresie UFG jest, systematycznie rosnące, **wynagrodzenie minimalne**. Przykładowo, jeśli okres bez ubezpieczenia trwał dłużej niż 14 dni, to opłata dla samochodu osobowego wynosi **9.612 zł**³⁰, a dla samochodu ciężarowego **14.418 zł**. Z kolei, jeśli ten trwał on tylko **1 dzień** to sięga ona dla samochodu osobowego **1.922,4 zł**, a dla ciężarowego **2.883,26 zł**. Nie są to zatem niskie kwoty, zwłaszcza, jeśli zestawimy je z przeciętnym

³⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. od 1 stycznia 2026 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 4806 zł (Dz.U. poz. 1242).

miesięcznym wynagrodzeniem ogłaszającym przez Prezesa Głównego Urzędu statystycznego (które w 2025 r. wynosiło 8.903,56 zł brutto³¹, tj. około 6.399 zł netto, a więc **3.213 zł** mniej niż maksymalna opłata karna dla samochodu osobowego) albo przeciętną emeryturą (której miesięczna kwota od 1 marca 2025 r. wynosi 3451,19 brutto³², czyli także blisko **6 tys.** mniej niż maksymalna opłata). Średnia cena ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, według ostatnich analiz wynosi tymczasem **688 zł**³³, a zatem ponad **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.

(42) **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 wszystkie cechy, jakie ustawodawca ustanowił za 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 takiej kwalifikacji możliwe jest zapobieżenie sytuacji, w której odpowiedzialność z tytułu braku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie byłaby **odpowiedzialnością absolutną**, która jest sprzeczna 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

³¹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2026 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2026 r. <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2025-r,-273,13.html>.

³² <https://www.zus.pl/-/komunikat-prezesa-zak%C5%82adu-ubezpiecze%C5%84-spo%C5%82ecznych-z-dnia-18-lutego-2025-r.-w-sprawie-miesi%C4%99cznej-kwoty-przeci%C4%99tnej-emerytury-wyp%C5%82aconej-przez-zak%C5%82ad-ubezpiecze%C5%84-spo%C5%82ecznych-z-funduszu-ubezpiecze%C5%84-spo%C5%82>.

³³ <https://kalkulator-oc-ac.auto.pl/ile-kosztuje-ubezpieczenie-samochodu/>.

276/07³⁴ – 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.**

2.2.4. Wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest decyzją administracyjną

- (43) Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich względem wezwania UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy 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.
- (44) **Po pierwsze** powyższe jest uzasadnione koniecznością zagwarantowania jednostce **prawa do procesu**. Prawo to, jak słusznie zauważa A. Matan³⁵, 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 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

³⁴ CBOSA.

³⁵ 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.

(45) **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**. Standardy te 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 administracji³⁶ oraz Rekomendacji Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych nr (91)1 z dnia 13 lutego 1991 r.³⁷, 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 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*³⁸. 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**³⁹ 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 tak nie jest to, jego orzeczenia powinny

³⁶ <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>.

³⁷ [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]}).

³⁸ Sejm VIII kadencji, Druk nr 1183, s. 69.

³⁹ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK ZU.

być podane **kontroli organu sądowego posiadającego jurysdykcję co do faktów i prawa zapewniającego wynikające z tego artykułu gwarancje rzetelnego procesu sądowego**⁴⁰.

(46) Standardów powyższych nie da się osiągnąć bez przyjęcia, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy 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.)

(47) **Po trzecie**, zastosowanie do analizowanego wezwania UFG koncepcji domniemania decyzji administracyjnej jest możliwe z tego powodu, że spełnia ono kryteria określone w tym obszarze w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz przez przedstawicieli prawa administracyjnego.

(48) 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 1951/13⁴¹: *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*

⁴⁰ 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.

⁴¹ CBOSA. 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.

za B. Adamiak⁴² 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**⁴³.

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

Przy czym, jak wskazuje B. Adamiak⁴⁴, 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.

(50) 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

⁴² 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.

⁴³ Wyrok NSA z 11 sierpnia 2017 r., I OSK 2882/15, CBOSA.

⁴⁴ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania...*, s. 18.

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 obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 ww. ustawy. Jednym z tych zadań (pkt a) jest niewątpliwie nakładanie opłat z art. 88 ust. 1 ustawy, co też pozostaje w ścisłym związku z ich późniejszą egzekucją (pkt b). Opłaty są nakładane w ramach szeroko pojętych **funkcji kontrolnych** spełniania obowiązku zawierania umów ubezpieczeń obowiązkowych, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych oraz stanowią konsekwencję negatywnego wyniku takiej kontroli. Ich nałożenie jest więc reakcją na niewykonanie obowiązku, **który został nałożony przez państwo i przez to państwo musi 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 analizowanego 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 1213/23⁴⁵, 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 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 wykonuje 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

⁴⁵ CBOSA.

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)⁴⁶. Na tle tych oraz poprzednich uwag, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zatem przyjąć, że w analizowanym wezwaniu **UFG dokonuje rozstrzygnięcia sprawy 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.

- (51) **Powyższe konstatacje potwierdza NSA postanowieniem z dnia 26 sierpnia 2025 r. wydanym w sprawie pod sygnaturą II GSK 933/25**, którym Sąd I instancji jest związany na podstawie art. 190 p.p.s.a. NSA wskazał bowiem, że: *Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko prezentowane przez skarżącego, iż wezwanie do uiszczenia opłaty z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego **ma charakter publicznoprawny i jest wyrazem władczych uprawnień państwa**. Stosunek, jaki powstaje pomiędzy UFG a podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty, jest **kształtowany bezpośrednio wolą ustawodawcy, nie powstaje z woli stron**. Ustawodawca w celu przymuszenia podmiotów do zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego ustanowił sankcję w postaci opłaty określonej w art. 88 u.f.g. **Ustanowienie opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki**. Następuje ona w formie sankcji za niezgodne z prawem zachowanie określonych podmiotów, skoro opłata jest uiszczana z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Sankcji tej należy przypisać rolę prewencyjno-represyjną. Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd skarżącego, iż na **publicznoprawny charakter opłaty wskazuje również zastosowanie do niej art. 91 u.f.g., w którym został określony tryb egzekucji opłaty**. Na mocy ust. 1 powołanego artykułu do egzekucji opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia, o którym mowa w art. 4 pkt 1 i 2, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z tym że tytuł wykonawczy wystawia Fundusz, występujący w roli*

⁴⁶ T. Woś, *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 104.

wierzyciela. Sąd podziela stanowisko TK w sprawie K 23/99, przywołanie również przez skarżącego w skardze kasacyjnej, że **uznanie publicznoprawnego charakteru opłaty wnoszonej na rzecz UFG i podlegającej egzekucji administracyjnej na wniosek Funduszu - wierzyciela, oznacza, że relacje pomiędzy osobą zobowiązaną do zawarcia umowy ubezpieczenia a Funduszem są wyznaczane stosownie do wzorów prawa administracyjnego.** Zakłada to m.in. **brak równorzędności podmiotów i dopuszcza poddanie obywatela (innego podmiotu podobnego) władczym działaniom funduszu, który najpierw ustala obowiązek uiszczenia opłaty, następnie wzywa do jej uiszczenia, może umorzyć opłatę w całości lub w części albo udzielić ulgi w jej spłacie na wniosek zobowiązanego, a - w razie potrzeby - wystawia tytuł wykonawczy dla dokonania egzekucji administracyjnej.** Publicznoprawny charakter omawianego stosunku powoduje istnienie **podporządkowania podmiotu Funduszowi**, mimo że nie jest on organem administracji publicznej. Równocześnie z istoty takiego stosunku (o charakterze administracyjnym) wynika też, że **obywatelowi powinny przysługiwać gwarancje proceduralne, jakie - w świetle standardów wynikających z Konstytucji (art. 2, art. 45 ust. 1, art. 184) - 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 bowiem swoistej "rekompensaty", jaką jest stworzenie obywatelowi - jako słabszej stronie tego stosunku - gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przedkładanie swych racji i obronę swego interesu.** Opisane relacje pomiędzy osobą zobowiązaną do uiszczenia opłaty z tytułu niezawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego a UFG, oparte na podległości władztwa tego ostatniego, także przejawiają się w możliwości zastosowania przez UFG ulg przewidzianych w art. 94 ust. 1 u.f.g., **co winno nastąpić w formie decyzji, szczególnie, że rozstrzygnięcie ma wpływ na sferę majątkową wnioskodawcy, a do tego wymaga przeprowadzenia postępowania i na końcu wydania rozstrzygnięcia o charakterze uznaniowym.** Zresztą taką formę załatwienia wniosku o umorzenie postępowania przewiduje wydany na podstawie art. 94 ust. 2 ww. ustawy Statut Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (por. też wyrok NSA z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt I GSK 691/18). **Charakteru publicznoprawnego opłaty nie zmienia fakt, że zgodnie z art. 10 ust. 2 u.f.g., ustalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia można dochodzić przed sądem powszechnym.**

(52) Podsumowując, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zastosowanie koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej względem wezwania UFG do uiszczenia opłaty z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych **jest dopuszczalne na tle poglądów wyrażanych w orzecznictwie i doktrynie**, ponieważ przepisy tej ustawy upoważniają UFG do podjęcia władczego rozstrzygnięcia, konkretyzującego obowiązek zindywidualizowanego adresata do uiszczenia przedmiotowej opłaty. Jednocześnie przyjęcie takiej kwalifikacji jest niezbędne w celu **zagwarantowania jednostce podstawowych standardów prawa do procesu i obrony wynikających z k.p.a., a także konieczne z uwagi na potrzebę ograniczenia absolutnego charakteru odpowiedzialności z tytułu przedmiotowej opłaty**. Gwarancji takiego rodzaju nie zapewni zakwalifikowanie wezwania UFG do uiszczenia tej opłaty do kategorii aktu z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jak uczynił to Sąd I instancji, ponieważ akty takiego rodzaju nie są wydawane w ramach postępowania jurysdykcyjnego, a do nakładanych w nich sankcji nie stosuje się działu IVA k.p.a. Z tych powodów zarzut Rzecznika, że WSA w Warszawie naruszył art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 2, art. 7 oraz art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1 EKPC w zw. art. 7, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 15, art. 77 § 1, art. 80, art. 81, art. 107 § 3 oraz art. 189a § 1 i art. 189f § 1- 3 k.p.a. należy uznać za uzasadniony. W świetle wykładni zaprezentowanej przez NSA w wyroku wydanym w sprawie o sygn. II GSK 933/25 nie budzi również wątpliwości, że Sąd I instancji – kwalifikując analizowane wezwanie jako akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – naruszył art. 190 p.p.s.a., ponieważ nie zapewnił jego adresatowi należytej „rekompensaty” w postaci gwarancji proceduralnych umożliwiających przedstawienie swoich racji oraz ochronę własnego interesu.

2.3. UFG dokonuje ustalenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w wezwaniu z art. 90 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych

(53) W kontekście uwag poczynionych przez Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku odrębnego odniesienia wymagają twierdzenia tego Sądu dotyczące momentu ustalenia przez UFG opłaty za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Sąd I instancji przyjął bowiem, że UFG nie ustala tej opłaty w wezwaniu do jej uiszczenia, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, lecz dopiero na późniejszym etapie, poprzedzającym wszczęcie egzekucji tej należności.

(54) Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższa konstatacja **jest sprzeczna z wynikiem wykładni art. 88 ust. 1, art. 90 ust. 1 oraz z art. 91 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, jak również nie wynika z wyroku NSA wydanym sprawie o sygn. II GSK 933/25, którym Sąd I instancji jest w niniejszej sprawie związany.**

(55) W zaskarżonym wyroku Sąd I instancji dokonał rozróżnienia etapów postępowania w sprawie nałożenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Wskazał, że na **pierwszym etapie**, do którego ograniczała się, jego zdaniem, kontrola sądowoadministracyjna w niniejszej sprawie, **Fundusz wystosowuje do osoby obowiązanej do zawarcia umowy ubezpieczenia wezwanie o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach, w którym wzywa (alternatywnie) 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. **Dopiero na kolejnych etapach, które pozostają jednak poza granicami kontroli sądowoadministracyjnej w tej sprawie, dochodzi do ostatecznego określenia wysokości opłaty – w zależności od przedstawionych przez zobowiązanego dowodów – a w razie braku dobrowolnego uiszczenia opłaty, do wystawienia upomnienia i w dalszej kolejności tytułu wykonawczego oraz przejścia sprawy w etap egzekucyjny, w którym zobowiązany ma możliwość formułowania zarzutów egzekucyjnych.** Kolejnym etapem procedury przed Funduszem, również wymykającym się granicom niniejszej sprawy, jest możliwość **umorzenia opłaty w całości lub w części albo udzielenia ulgi w jej spłacie**, w trybie określonym przez statut Funduszu (art. 94 ust. 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniach), co wymaga jednak złożenia przez zobowiązanego wniosku w tym przedmiocie, inicjującego odrębne postępowanie, w którym służą wnioskodawcy inne środki zaskarżenia (s. 5 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Jednocześnie jednak Sąd I instancji podniósł, że (...) z *chwilą, gdy opłata staje się wymagalna (art. 90 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniach), nie dochodzi do wydania odrębnej decyzji administracyjnej w przedmiocie opłaty, lecz jako taka – opłata podlega egzekucji administracyjnej (s. 6 uzasadnienia zaskarżonego wyroku).***

(56) Zdaniem Sądu I instancji do nałożenia opłaty za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych dochodzi ostatecznie na etapie następującym pomiędzy doręczeniem wezwania do jej uiszczenia a etapem egzekucji tej należności. Jednocześnie Sąd ten zastrzega, że ustalenie opłaty nie następuje w formie decyzji administracyjnej, nie wskazując zarazem, w jakiej formie prawnej dochodzi do jej ostatecznego określenia. Innymi

słowy, WSA w Warszawie przyjmuje, że pomiędzy wezwaniem do uiszczenia opłaty a etapem jej egzekucji istnieje dodatkowy etap, w ramach którego opłata ta zostaje ustalona w ostatecznej wysokości, z uwzględnieniem dowodów przedstawionych przez zobowiązanego.

(57) **Rzecz jednak w tym, że koncepcja ta nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, na gruncie której można zasadniczo wyróżnić jedynie trzy etapy postępowania przed UFG w sprawie nałożenia analizowanej opłaty.**

(58) **Pierwszym z nich** jest wystosowanie do osoby obowiązanej do zawarcia umowy ubezpieczenia wezwania do uiszczenia, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, albo do przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie w roku kontroli obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, określonego w art. 10 ust. 1 tej ustawy, względnie do wykazania nieistnienia tego obowiązku w roku kontroli (art. 90 ww. ustawy). W przypadku przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC albo nieistnienie tego obowiązku opłata nie pobiera się (art. 90 ust. 3 ww. ustawy). Natomiast w razie nieprzedstawienia takich dokumentów albo niewytoczenia powództwa przed sądem powszechnym zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, opłata staje się wymagalna następnego dnia po upływie trzydziestodniowego terminu do jej uiszczenia, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ww. ustawy (art. 90 ust. 4 ww. ustawy). Etap ten kończy się zatem – w przypadku niewykazania spełnienia obowiązku ubezpieczenia, nieistnienia tego obowiązku albo niewytoczenia powództwa – powstaniem stanu wymagalności opłaty. **Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nie przewiduje natomiast na tym etapie podstawy do skierowania przez UFG do zobowiązanego kolejnego aktu określającego ostateczną wysokość opłaty, na co wskazuje Sąd I instancji.**

(59) **Drugim etapem** jest postępowanie egzekucyjne, które UFG, działając jako wierzyciel, wszczyna w sytuacji, gdy zobowiązany nie uiści opłaty. Art. 91 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych wprost stanowi, że egzekucję stosuje się, jeżeli: 1) należność z tytułu opłaty wynika z wezwania do zapłaty, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy, wobec którego zobowiązany nie wystąpił z powództwem do sądu powszechnego zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, albo 2) sąd prawomocnym orzeczeniem ustalił istnienie obowiązku ubezpieczenia. **Oznacza to, że wszczęcie egzekucji może nastąpić wyłącznie na podstawie wezwania, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ww. ustawy, bądź prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, a nie na podstawie**

dodatkowego aktu ustalającego ostateczną wysokość opłaty, którego istnienie przyjmuje Sąd I instancji.

- (60) **Trzecim etapem**, mającym charakter fakultatywny, jest postępowanie w przedmiocie umorzenia opłaty albo udzielenia ulgi w jej spłacie, które może zostać wszczęte dopiero po nałożeniu opłaty w wezwaniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych (art. 94 ust. 1 tej ustawy).
- (61) **W niektórych przypadkach analizowane postępowanie może zostać uzupełnione o dodatkowy etap w postaci postępowania przed sądem powszechnym.** Postępowanie to może doprowadzić do niepobrania opłaty, w sytuacji gdy sąd stwierdzi nieistnienie obowiązku ubezpieczenia (art. 90 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych) albo do jej pobrania, jeżeli sąd oddali powództwo, a zobowiązany uiszcza opłatę dobrowolnie. W przypadku natomiast ustalenia przez sąd istnienia obowiązku ubezpieczenia oraz braku dobrowolnej zapłaty opłaty przez zobowiązanego wszczynana jest jej egzekucja na podstawie art. 91 ust. 2 pkt 2 ustawy.
- (62) **Jak wynika z powyższego, na żadnym z omówionych etapów nie dochodzi do wydania przez UFG dodatkowego aktu, w którym opłata za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych byłaby ostatecznie ustalana na podstawie wcześniej skierowanego wezwania do zapłaty oraz z uwzględnieniem dokumentów przedstawionych przez zobowiązanego.** Interpretując art. 88 ust. 1, art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w sposób zakładający istnienie takiego etapu, nie ma zatem wątpliwości, że Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni tych przepisów. Jednocześnie naruszył art. 190 p.p.s.a., ponieważ NSA w wyroku wydanym pod sygn. II GSK 933/25 również nie wyodrębnił takiego etapu, wskazując wprost, że *UFG (...) najpierw ustala obowiązek uiszczenia opłaty, następnie wzywa do jej uiszczenia, może umorzyć opłatę w całości lub w części albo udzielić ulgi w jej spłacie na wniosek zobowiązanego, a w razie potrzeby – wystawia tytuł wykonawczy dla dokonania egzekucji administracyjnej.* Argumentacja przedstawiona przez Sąd I instancji, zgodnie z którą zaskarżone wezwanie nie może stanowić decyzji administracyjnej z tego względu, że nie ustala opłaty w sposób ostateczny nie znajduje zatem uzasadnienia ani w powołanych przepisach ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, ani w wykładni prawa dokonanej przez NSA w wyroku wydanym pod sygn. II GSK 933/25.
- (63) W kontekście postawionych w niniejszej skardze kasacyjnej zarzutów ewentualnych należy wskazać, że przedstawiona wyżej argumentacja pozostaje aktualna nawet, w razie, gdyby Sąd w niniejszej sprawie nie podzielił stanowiska Rzecznika, że wezwanie do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC stanowi

decyzję administracyjną. Nawet bowiem przy przyjęciu, że wezwanie to stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to właśnie w tym akcie dochodzi do ustalenia przedmiotowej opłaty.

2.4. Wezwanie do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych zostało podjęte z naruszeniem prawa

- (64) W przypadku niepodzielenia przez NSA stanowiska Rzecznika, zgodnie z którym zaskarżone orzeczenie powinno zostać uchylone z uwagi na to, że wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych stanowi decyzję administracyjną, należy wskazać, że orzeczenie to powinno podlegać uchyleniu również z powodów wskazanych w niniejszej skardze kasacyjnej w ramach zarzutów ewentualnych.
- (65) Kwalifikacja zaskarżonego przez Uczestnika wezwania jako aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie oznacza bowiem, że postępowanie przed UFG prowadzące do jego wydania nie podlega ocenie przez pryzmat podstawowych zasad proceduralnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. **Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem, że każde władcze działanie organu administracji publicznej podejmowane wobec jednostki, a więc nie tylko działania realizowane w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, powinno zostać poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy, w ramach którego adresat takiego działania będzie miał możliwość zajęcia stanowiska oraz zostanie należycie poinformowany o okolicznościach faktycznych i prawnych mających znaczenie dla ustalenia jego praw lub obowiązków.**
- (66) Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku WSA w Kielcach z dnia 4 września 2019 r., II SAB/Ke 20/19⁴⁷, wskazano, że: *Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że Burmistrz Miasta i Gminy P. nie dopuścił się beczynności. W postępowaniu w sprawie wpisania na listę osób ubiegających się o przydział lokalu mieszkalnego z zasobu gminy nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. **Okoliczność ta nie zwalnia organu od dokładnego, wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i na jego podstawie wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, jak też rzetelnego uzasadnienia zajętego stanowiska, gdyż tylko takie działanie organu realizuje fundamentalną zasadę***

⁴⁷ CBOSA.

państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 15 lutego 2023 r., I GSK 466/22, wskazując, że: *Z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji wywodzona jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, która określa również sposób stosowania obowiązujących reguł postępowania administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. Regulacje prawne tych postępowań muszą w związku z tym zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji. Na sprawiedliwość proceduralną składa się m.in. zapewnienie jednostce wysłuchania polegające przynajmniej na możliwości przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych.*

(67) Mając powyższe na uwadze, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, zgodnie z którym zaskarżone przez Uczestnika wezwanie UFG zostało wydane zgodnie z prawem. **UFG, kierując to wezwanie, nie wyjaśnił bowiem wszechstronnie okoliczności sprawy, lecz ograniczył się wyłącznie do weryfikacji danych dotyczących posiadania przez zobowiązanego ubezpieczenia w bazie danych ośrodka informacji, w której gromadzone są informacje o umowach ubezpieczenia obowiązkowego. Jednocześnie nie zapewnił zobowiązanemu czynnego udziału w postępowaniu, choćby poprzez umożliwienie przedstawienia własnego stanowiska i argumentów, które wykrczałyby poza udowodnienie braku obowiązku ubezpieczenia lub jego spełnienie.** Z tych względów za uzasadniony należy uznać zarzut ewentualny naruszenia Sąd I instancji art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w zw. z art. 7, art. 9, art. 10, art. 77 § 1 oraz art. 81 k.p.a., a także w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

3. Podsumowanie

(68) Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd I instancji, kwalifikując zaskarżone przez Uczestnika wezwanie UFG do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, naruszył wskazane wyżej przepisy postępowania oraz prawa materialnego.

- (69) Prawidłowa wykładnia art. 88 ust. 1, art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, dokonana z uwzględnieniem wykładni przyjętej przez NSA w wyroku wydanym pod sygn. II GSK 933/25, którym Sąd I instancji był związany w niniejszej sprawie, prowadzi do wniosku, że **zaskarżone wezwanie może i powinno być kwalifikowane jako decyzja administracyjna nakładająca administracyjną karę pieniężną w rozumieniu art. 189b k.p.a.** Tylko takie ujęcie pozwala bowiem na zagwarantowanie jednostce odpowiednich praw procesowych zarówno na etapie stosowania prawa przez UFG – wynikających z przepisów ogólnego postępowania administracyjnego oraz działu IVA k.p.a. – jak i na etapie kontroli sądowoadministracyjnej sprawowanej na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.
- (70) Powyższego nie zapewnia natomiast przyjęcie za Sądem I instancji koncepcji, zgodnie z którą wezwanie, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, stanowi akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. **Poddanie takiego aktu kontroli sądowoadministracyjnej nie eliminuje bowiem negatywnych skutków pozbawienia jednostki gwarancji procesowych na etapie postępowania prowadzonego przez UFG w sprawie nałożenia sankcji pieniężnej,** skoro wydawanie tego rodzaju aktu nie następuje w ramach sformalizowanego postępowania.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/