DAGMARA GUT
https://doi.org/10.33995/wu2026.2.6
date of receipt: 04.03.2026
date of acceptance: 23.06.2026

Charakter prawny wezwania do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych[1]

Artykuł dotyczy problematyki charakteru prawnego wezwania do uiszczenia opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, nakładanej przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Pomimo powszechności stosowania tej opłaty ustawodawca nie określił wprost charakteru prawnego wezwania do jej uiszczenia. Prowadzi to do powstania istotnych problemów systemowych i praktycznych, w szczególności w zakresie zapewnienia zobowiązanym odpowiednich gwarancji proceduralnych oraz możliwości poddania działań Funduszu kontroli sądowej. W artykule dokonano analizy obowiązujących regulacji oraz ich funkcjonowania w praktyce, wskazując na ich niedostatki z perspektywy standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych. W konsekwencji zaproponowano kwalifikację przedmiotowego wezwania jako decyzji administracyjnej nakładającej administracyjną karę pieniężną w rozumieniu art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego, co pozwala na objęcie tej instytucji reżimem ogólnego postępowania administracyjnego oraz poddanie jej stosowania kontroli sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia obowiązkowe, ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, wezwanie do uiszczenia opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC, opłata za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC, środek zaskarżenia

1. Tj. ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. 2025, poz. 367 z późn. zm., dalej: ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych).

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

Wprowadzenie

Ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest jednym z powszechnych ubezpieczeń obowiązkowych, za nieposiadanie którego, na podstawie art. 88 i nast. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny[2] nakłada opłatę. Wykrywalność przypadków braku tego ubezpieczenia jest obecnie bardzo wysoka (bliska 100%), co wynika z faktu, że ustalenie tego stanu sprowadza się jedynie do weryfikacji ciągłości ubezpieczeniowej w ogólnopolskiej bazie polis komunikacyjnych – ośrodku informacji UFG[3]. UFG corocznie wystosowuje około 350 tysięcy wezwań do uiszczenia opłaty za naruszenie obowiązku posiadania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych[4]. Przychody z ich tytułu generują zatem z tym znaczne zyski, których od 2021 roku Fundusz nie podaje już do publicznej wiadomości[5].

Pomimo powszechności nakładania przedmiotowych opłat w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych nie określono jednoznacznie charakteru prawnego wezwań do ich uiszczenia, co powoduje, że ich stosowanie wywołuje liczne problemy praktyczne i systemowe, jak również rodzi wątpliwości co do zgodności obowiązujących rozwiązań z Konstytucją RP[6], przede wszystkim w zakresie ustanowionych w niej gwarancji procesowych wynikających m.in. z prawa do zaskarżenia decyzji pierwszoinstancyjnych.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie niedostatków obowiązujących regulacji, omówienie problemów teoretycznych i praktycznych wynikających z ich stosowania oraz przedstawienie własnego stanowiska w kwestii kwalifikacji prawnej wezwania UFG do uiszczenia opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, co obejmuje również odniesienie się do charakteru prawnego tej opłaty oraz trybu jej nakładania.

1. Wezwanie do uiszczenia opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na tle ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych osoba, która nie spełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego zgodnie z warunkami określonymi w ustawie, jest obowiązana wnieść opłatę. Jej wysokość w każdym roku kalendarzowym, w odniesieniu do ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, wynosi: dla samochodów

2. Dalej: UFG lub Fundusz.
3. Zob. art. 102 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.
4. W 2021 r. było to 254 110 wezwań (https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_773471, [dostęp: 31.03.2026]), w 2022 r. – 327 700 wezwań (obejmujących także rolników, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_812152, [dostęp: 31.03.2026]), w 2023 r. – 348 795 wezwań (https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_818627, dostęp: 31.03.2026]), natomiast w 2024 r. – 351 000 wezwań (https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_825661, [dostęp: 31.03.2026]).
5. Ostatni raport roczny, w którym UFG wskazał kwotę przychodów za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, pochodzi z 2021 r. Było to wówczas 758,3 mln zł przy 254 110 wezwaniach do uiszczenia opłaty (https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_773471, [dostęp: 31.03.2026]).
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lipca 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP).

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

osobowych – równowartość dwukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (w roku 2026 jest to 9 610 zł[7]); dla samochodów ciężarowych, ciągników samochodowych i autobusów – równowartość trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (a więc 14 420 zł); dla pozostałych pojazdów – równowartość jednej dziesiątej minimalnego wynagrodzenia za pracę (a zatem 1 600 zł). Przy czym konkretna stawka opłaty jest uzależniona od okresu pozostawania bez ochrony ubezpieczeniowej w danym roku kalendarzowym i wynosi odpowiednio: 20 % opłaty – gdy okres braku ubezpieczenia nie przekracza 3 dni, 50 % opłaty – gdy okres ten nie przekracza 14 dni, oraz 100 % opłaty – gdy okres ten przekracza 14 dni.

Wskazaną opłatę Fundusz nakłada w formie wezwania do jej uiszczenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania. W tym samym terminie adresat wezwania może przedstawić dokumenty, które potwierdzą spełnienie obowiązku ubezpieczenia w roku kontroli, albo wykazać nieistnienie tego obowiązku (art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). Analiza praktyki działania UFG wskazuje, że kierowane przez Fundusz w tym zakresie pisma składają się z dwóch części. W pierwszej Fundusz zazwyczaj informuje zobowiązanego o niezidentyfikowaniu w bazie polis, w danym okresie, polisy przypisanej do określonego pojazdu, którego zobowiązany jest właścicielem lub współwłaścicielem, a następnie wyjaśnia, że obowiązek ubezpieczenia wynika z przepisów prawa, jak też że zobowiązany może przedstawić w terminie przewidzianym do uiszczenia opłaty określone, z których wynika brak obowiązku ubezpieczenia we wskazanym przez UFG terminie albo jego spełnienie bądź które wykazują, że pojazd ma status pojazdu historycznego. W drugiej części pisma, zatytułowanej *Wezwanie*, Fundusz informuje, że w przypadku niespełnienia obowiązku ubezpieczenia wzywa zobowiązanego do uiszczenia opłaty w odpowiedniej kwocie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia pisma. Poza tym wskazuje numer rachunku, na który należy uiścić opłatę, oraz zastrzega, że w razie niepodjęcia działań przez zobowiązanego staje się ona wymagalna po upływie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, a do jej egzekucji stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[8] (zob. art. 91 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). W końcowej części pisma zamieszczana jest również informacja o prawie do wniesienia do sądu powszechnego powództwa o ustalenie spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Poza powyższym, w kontekście opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w omawianej ustawie uregulowana jest także kwestia przedawnienia roszczeń z jej tytułu (art. 91 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych) oraz zagadnienie dotyczące jej umorzenia w całości lub w części, jak również udzielenia ulgi w jej spłacie (art. 94 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych).

7. Minimalne wynagrodzenie za pracę w 2026 r. wynosi 4 806 zł (§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r., Dz. U. poz. 1242), co oznacza, że jego dwukrotność wynosi 9 612 zł. Opłatę karną zgodnie z art. 88 ust. 5 zaokrągla się do pełnych 10 zł, stąd podana kwota – 9 610 zł).

8. Uregulowane ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. 2026, poz. 268., dalej: u.p.e.a.).

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

2. Problemy systemowe i praktyczne wynikające z aktualnej regulacji opłat za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Jak wynika z powyższego, ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych ustanawia instytucję opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, jednak nie powołuje żadnych przepisów proceduralnych, które regulowałyby jej nakładanie, ani nie odsyła w tym zakresie do stosowania innych ustaw procesowych – Kodeksu postępowania administracyjnego[9] bądź Ordynacji podatkowej[10]. Ponadto ustawa ta nie przewiduje żadnego środka prawnego, za pomocą którego można byłoby zaskarżyć wezwanie do uiszczenia opłaty, czy innych rozstrzygnięć z nią związanych, takich jak odmowa jej umorzenia czy odmowa udzielenia ulgi w jej spłacie. Taki stan rzeczy powoduje, że nakładanie wskazanych opłat generuje liczne problemy systemowe i praktyczne, których istnienie wywołuje poważną wątpliwość co do zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP. Kwestie te zostały przedstawione poniżej.

2.1. Niesformalizowany tryb nakładania opłaty

Po pierwsze analizowana opłata nakładana jest przez Fundusz w trybie niesformalizowanym, który nie zapewnia zobowiązanym do jej zapłaty możliwości obrony swoich praw. Nie przewiduje on bowiem ani podstawowych gwarancji procesowych, które powinny przysługiwać stronie w toku postępowania, w którym dochodzi do nałożenia na nią publicznoprawnego obowiązku (zob. poniżej), takich jak choćby prawo do czynnego udziału w ustalaniu stanu faktycznego, ani gwarancji wynikających z formy prawnej rozstrzygnięcia, ponieważ nałożenie opłaty nie następuje w formie decyzji administracyjnej. W postępowaniu, w którym jest ona nakładana, jedynym pismem skierowanym do zobowiązanego jest zazwyczaj wezwanie do jej uiszczenia. Taki stan rzeczy wywołuje poważne wątpliwości natury konstytucyjnej, ponieważ – jak wywodzi się w literaturze – prawo do procesu, wyprowadzane z idei demokratycznego państwa prawnego, wymaga, aby działania władcze były wykonywane w formach, które zapewniają jednostce możliwość obrony jej interesów, oraz w ramach postępowań gwarantujących zachowanie podstawowych standardów procesowych[11]. Jednym z nich, na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny[12], jest chociażby prawo do dowodzenia przez zobowiązanego braku spełnienia przesłanek swojej odpowiedzialności[13]. Kwestię nakładania sankcji pieniężnych przez organy administracji publicznej szczegółowo analizował

9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2025, poz. 1691 z późn. zm., dalej: k.p.a. bądź Kodeks).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. 2025, poz. 111 z późn. zm., dalej: o.p.).
11. A. Matan, *Czynności merytoryczne*, [w:] *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym. System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 3*, [red.] G. Łaszczyca, A. Matan, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 396.
12. Dalej: TK bądź Trybunał.
13. Zob. wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 oraz L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2022, s. 321–322.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

również Europejski Trybunał Praw Człowieka[14], uznając w wielu przypadkach[15], że sprawy dotyczące sankcji tego rodzaju należy postrzegać jako sprawy karne z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[16], co implikuje wymóg, aby postępowanie, w którym są one stosowane, spełniało choć minimalne standardy prawa do obrony oraz aby ich nakładanie poddane było odpowiedniej kontroli sądowej, o czym szerzej w dalszej części niniejszego artykułu.

W trybie niesformalizowanym Fundusz rozpatruje również sprawy dotyczące umorzenia analizowanej opłaty albo udzielenia ulgi w jej spłacie, o których mowa w art. 94 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Tryb postępowania w tych sprawach określa statut UFG[17], który postępowanie to normuje jedynie od strony Funduszu, nie przewidując w nim udziału zobowiązanego. Żadnych gwarancji procesowych nie ustanowiono dla zobowiązanego także w regulaminie umarzania wierzytelności UFG oraz udzielania ulg w ich spłacie[18], uchwalonym przez Radę Funduszu na podstawie § 54 ust. 3 Statutu UFG. W tym kontekście warto również zauważyć, że Regulamin umarzania stanowi wewnętrzny akt prawny i jako taki, zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, nie powinien stanowić podstawy do podejmowania władczych rozstrzygnięć wobec obywateli czy wprowadzać regulacji zupełnie nowych w stosunku do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych czy Statutu[19]. Tymczasem sytuacje takie występują w postępowaniach dotyczących nakładania przedmiotowych opłat, czego przykładem jest § 3 ust. 12 Regulaminu umarzania.

2.2. Absolutny charakter odpowiedzialności

Po drugie, odpowiedzialność z tytułu niezawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma charakter absolutny. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nie przewiduje bowiem jakichkolwiek przesłanek pozwalających na zwolnienie z obowiązku

14. Dalej: ETPC.
15. Kryteria oceny, że sprawa ma charakter karny, ETPC ustalił w wyroku z dnia 8 czerwca 1976 r., sprawy połączone 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel* i inni przeciwko Holandii, HUDOC. Należą do nich: 1) klasyfikacja sankcji w prawie krajowym; 2) natura naruszenia; 3) dotkliwość kary. Przy czym do klasyfikacji sprawy jako karnej wystarczy zasadniczo spełnienie jednego z ww. kryteriów. Zob. szerzej: L Staniszewska, *Administracyjne* …, s. 322–324; A. Krawczyk, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a unifikacja zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 10, s. 61–65; Ł. Augustyniak, *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCZ*, „Radca Prawny" 2015, nr 3(4), s. 183–205. Zob. również Rekomendację w sprawie sankcji administracyjnych – Recommendation No. (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions, https://rm.coe.int/16804fc94c [dostęp: 10.05.2026].
16. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
17. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 14).
18. Dalej: Regulamin umarzania, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_810887, [dostęp: 31.03.2026].
19. Zob. m.in. wyrok TK z dnia 28 października 2014 r., sygn. K 8/14, LEX nr 1532385, w którym podniesiono, że: „Postanowienia aktu wewnętrznie obowiązującego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów indywidualnych (np. obywateli, cudzoziemców, osób prawnych). Przy czym termin »decyzja« jako pojęcie konstytucyjne należy rozumieć szeroko jako każdy indywidualny i konkretny akt prawny, który będzie kształtował sytuację prawną wskazanych podmiotów".

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

uiszczenia opłaty nałożonej za niespełnienie tego obowiązku. Jest ona zatem nakładana nawet wówczas, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, co – podobnie jak rozwiązania wskazane powyżej – wywołuje poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, w tym zwłaszcza z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3. W przeważającej linii orzeczniczej Trybunał podnosi bowiem, że jednostka, na którą nałożono sankcję pieniężną, powinna mieć możliwość powołania się na okoliczności egzoneracyjne w celu wykazania, że niedopełnienie obowiązku lub naruszenie zakazu jest następstwem czynników, za które nie ponosi odpowiedzialności, ponieważ uczyniła wszystko, czego można od niej racjonalnie wymagać, aby do naruszenia prawa nie doszło[20]. To między innymi z tego względu ustawodawca w 2017 roku, nowelizując Kodeks postępowania administracyjnego, wprowadził do niego rozwiązania łagodzące absolutny charakter odpowiedzialności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, tj. przesłankę jej wyłączenia z uwagi na wystąpienie siły wyższej (art. 189e k.p.a.) oraz obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f k.p.a.). Cel ten wskazano także 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]". Jak wiadomo, pomimo zacytowanej deklaracji ustawodawca nie wprowadził w dziale IVa k.p.a. przesłanki, zgodnie z którą „subiektywny element zawinienia" stałby się warunkiem nakładania lub wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych. Obecna definicja administracyjnych kar pieniężnych z art. 189b k.p.a. wciąż przewiduje bowiem obiektywną odpowiedzialność z tytułu kar pieniężnych. Nie zmienia to jednak faktu, że wprowadzone przepisy łagodzą ten rodzaj odpowiedzialności, który przed ich wejściem w życie, na gruncie ustaw szczególnych, często opierał się na modelu określanym w systemie *common law* jako *absolute liability*, a więc odpowiedzialności o charakterze obiektywnym, w ramach której wyłączona jest możliwość powołania się na jakiekolwiek okoliczności egzoneracyjne (model ten należy odróżnić od konstrukcji odpowiedzialności *strict liability*, która również ma charakter obiektywny, jednak dopuszcza zwolnienie się z odpowiedzialności poprzez wykazanie, że podmiot zobowiązany podjął wszelkie racjonalne działania, aby do naruszenia nie doszło)[22]. Regulacji tych, tak jak pozostałych przepisów k.p.a., nie stosuje się jednak do opłat nakładanych przez UFG za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Odpowiedzialność z tego tytułu wciąż pozostaje zatem absolutna, co oznacza, że opłata nakładana

20. Zob. m.in. wyroki TK: z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, LEX nr 1480663; z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, LEX nr 54910; z dnia 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08, LEX nr 533558 oraz pozostałe orzeczenia przytoczone i omówione przez: L. Staniszewska, *Administracyjne* …, s. 213–220, jak również uwagi [w:] A. Cebera, J.G. Firlus, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, [red.] H. Knysiak-Sudyka, LEX/el. 2023, kom. do art. 189e k.p.a., poz. 1.
21. Sejm VI kadencji, druk nr 118, s. 68.
22. Zob. L. Staniszewska, *Administracyjne* …, s. 213–220; E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 119–122.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

jest nawet wówczas, gdy naruszenie obowiązku posiadania ubezpieczenia obowiązkowego OC wynika z oddziaływania siły wyższej.

2.3. Brak środka zaskarżenia wezwania do uiszczenia opłaty

Po trzecie, wezwania do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie można zaskarżyć. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych ani nie przewiduje bowiem środka, z którego można by skorzystać na poziomie postępowania przed organem – UFG bądź innym (takiego jak odwołanie czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), ani nie stanowi wprost, że wezwanie do uiszczenia opłaty karnej można zaskarżyć do sądu administracyjnego albo powszechnego. Ustawa nie odsyła również w tym zakresie do stosowania przepisów k.p.a.[23], a sam Fundusz nie dostrzega potrzeby stosowania tego Kodeksu[24]. Taki stan rzeczy powoduje, że jedyną drogą, poprzez którą można doprowadzić do kontroli nakładania przez UFG przedmiotowych opłat, jest skarga do sądu administracyjnego. Jej złożenie wymaga jednak wykazania, że wezwanie do uiszczenia takiej opłaty stanowi jedną z form działania, podlegającą kontroli sądów administracyjnych[25], co nie jest przedsięwzięciem prostym i istotnie utrudnia uzyskanie ochrony prawnej przez zobowiązanych, którzy nie posiadają profesjonalnego przygotowania prawniczego[26]. To między innymi z tych powodów problematyka ta pozostaje obecnie przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, który, obok szeregu innych działań podejmowanych w tym obszarze, dąży również do objęcia omawianych wezwań kontrolą sądowoadministracyjną[27].

Aktualnie sądy administracyjne pierwszej instancji co do zasady odmawiają objęcia swoją właściwością wezwań do zapłaty opłaty karnej[28]. Należy jednak przypuszczać, że w przyszłości stanowisko to ulegnie zmianie wskutek wydania – jak dotąd trzech – orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego[29], w których wskazano, że analizowane wezwanie UFG podlega kontroli sądów administracyjnych. Na moment sporządzania ostatecznej wersji" niniejszego artykułu, tj. 10 maja 2026 roku, jedynie jedno ze wskazanych orzeczeń NSA (sygn. II GSK 933/25) doprowadziło

23. Ewentualnie o.p.
24. Na zasadzie z art. 1 pkt 2 k.p.a.
25. Zob. art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 143, dalej: p.p.s.a.).
26. Zob. szerzej: D. Gut, *Administracyjne sankcje pieniężne poza zakresem k.p.a. – problemy systemowe i praktyczne na przykładzie opłat za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych*, [w:] *W 100-lecie urodzin prof. Eugeniusza Ochendowskiego. Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, [red.] A. Główczewska, P. Rączka, K. Rokickia-Murszewska, Wydawnictwo UMK, Toruń 2026 (w druku).
27. Zob. m.in. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-brak-oc-oplata-karna-skarga-kasacyjna-nsa-postanowienie [dostęp: 10.05.2026].
28. Zob. m.in. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. VI SA/Wa 1185/16, LEX nr 211886; WSA w Bydgoszczy z dnia 12 maja 2023 r., sygn. I SA/Bd 201/23, LEX nr 3554735 czy WSA w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2025 r., sygn. III SA/Kr 1080/24, LEX nr 3905630. Wyjątkiem jest w tym zakresie wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2026 r., sygn. V SA/Wa 2728/25, niepubl. podjęty w wyniku postanowienia NSA z dnia 26 sierpnia 2025 r., sygn. II GSK 933/25, LEX nr 3903636.
29. Dalej: NSA. Zob. postanowienia NSA z dnia 13 marca 2025 r., sygn. II GSK 2852/24, LEX nr 3843132, z dnia 26 sierpnia 2025 r., sygn. II GSK 933/25 oraz z dnia 25 marca 2026 r., syng. II GSK 2895/25, LEX nr 4039007.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

do ponownego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny pierwszej instancji. W jego następstwie WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2026 r. (V SA/Wa 2728/25) przyjął, że analizowane wezwanie stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z czym jednak, z przedstawionych poniżej powodów, nie sposób się zgodzić. Orzeczenie to pozostaje nieprawomocne.

Niezależnie od wskazanej, dopiero kształtującej się linii orzeczniczej sądów administracyjnych, wskazać należy, że brak prawa do zaskarżenia analizowanego wezwania, wzorem opisanych już regulacji także wywołuje poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, a zwłaszcza z prawem do zaskarżenia decyzji pierwszoinstancyjnych (art. 78) oraz prawem do sądu (art. 45 ust. 1). Niemożności formalnego zakwestionowania władczego działania podjętego wobec podmiotu zewnętrznego, jakim jest nałożenie przez Fundusz przedmiotowej opłaty na podmiot, który nie zawarł umowy ubezpieczenia OC posiadaczy podjazdów mechanicznych, nie sposób pogodzić także z zasadą państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, oraz z wymaganiami zakreślonymi w orzecznictwie ETPC względem zaskarżania stosowanych przez administrację sankcji pieniężnych[30].

Warto również nadmienić, że ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nie przewiduje żadnego środka zaskarżenia decyzji zarządu UFG w przedmiocie odmowy umorzenia opłaty karnej lub udzielenia ulgi w jej spłacie[31], co budzi podobne do wskazanych wyżej wątpliwości.

Na tle analizowanego problemu trzeba także wskazać – ponieważ na tę kwestię często powołują się Fundusz i sądy administracyjne pierwszej instancji – że środkiem odpowiednim z punktu widzenia ochrony praw jednostki przed nałożeniem opłaty przez UFG (bądź odmową jej umorzenia czy udzielenia ulgi w jej spłacie) nie jest powództwo o ustalenie z art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W jego ramach możliwe jest bowiem jedynie ustalenie, że obowiązek ubezpieczenia istnieje (a więc, że do zawarcia umowy ubezpieczenia doszło) albo – że nie istnieje (a więc, że zawarcie umowy ubezpieczenia OC nie jest wymagane). Powództwo to dotyczy zatem tylko cywilnoprawnej sfery ubezpieczeń obowiązkowych, która obejmuje problematykę umów ubezpieczeń OC. Poza jego zakresem pozostaje jednak druga ze sfer ubezpieczeń obowiązkowych – sfera publicznoprawna – która dotyczy samego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, jego kontroli oraz sankcji za jego naruszenie (a nie sposobu jego wykonania, jakim jest zawarcie odpowiedniej umowy cywilnoprawnej). W ramach wskazanego powództwa nie jest możliwe skontrolowanie legalności wezwania do uiszczenia analizowanej opłaty (odmowy jej umorzenia bądź udzielenia ulgi w jej spłacie), a więc przykładowo: nie można zweryfikować, czy została ona

30. Uznanie, że administracyjne sankcje pieniężne stanowią w istocie sprawy karne, skutkuje istotnymi konsekwencjami. ETPC stoi bowiem na stanowisku, że sankcje takie powinien nakładać lub wymierzać organ spełniający wymagania z art. 6 EKPC, a jeśli rozwiązań takich nie przyjęto, to jego orzeczenia powinny być poddane kontroli sądu, który spełnia te wymagania. Sąd kontrolujący powinien więc działać na podstawie przepisów prawa i w oparciu o ustaloną procedurę, cechować się niezależnością, zwłaszcza od władzy wykonawczej, i bezstronnością oraz spełniać szereg wymagań proceduralnych. Do tych ostatnich ETPC zalicza również posiadanie kompetencji do pełnej jurysdykcji, co obejmuje prawo do badania kwestii prawnych i faktycznych sprawy oraz możliwość jej merytorycznego rozstrzygnięcia (Ł. Augustyniak, *Administracyjne* …, s. 200–201. Por też: R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 53–58). Kompetencji tych, w pełnym zakresie, nie posiadają polskie sądy administracyjne, orzekające na podstawie dowodów zgromadzonych przez organ administracji publicznej oraz w sposób, co do zasady, kasacyjny (zob. D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, CH Beck, Warszawa 2024).

31. Zob. § 55 ust. 5 Statutu UFG.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

nałożona we właściwym trybie oraz w wysokości zgodnej z przepisami prawa. Powództwa tego w żadnym wypadku nie można zatem traktować jako środka prawnego, który wyłączałby potrzebę zaskarżania wskazanych aktów do sądu administracyjnego.

3. Kwalifikacja wezwania do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na tle systemu prawa administracyjnego

Jak dowodzą powyższe uwagi, aktualna regulacja opłat za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych z całą pewnością nie jest wystarczająca ani z punktu widzenia praw i wolości jednostki, ani ze względu na wymogi spójności systemu prawnego. Obecnie wezwania UFG do uiszczenia tej opłaty, podobnie jak ona sama, a nawet status UFG w zakresie, w którym nakłada tę opłatę, ujęte zostały w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych w sposób minimalny oraz bez odesłań do innych ustaw proceduralnych, w tym zwłaszcza do k.p.a. W analizowanym obszarze Fundusz działa więc w dużej mierze w próżni prawnej, a zatem nie wiążą go wymogi, którym zazwyczaj poddane są sankcje pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej.

Powyższe powoduje, że zobowiązani postrzegają analizowaną opłatę jako swojego rodzaju pułapkę, z której niezwykle trudno się uwolnić, skoro ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nie przewiduje środka odwoławczego, za pomocą którego można byłoby ją zakwestionować, a Fundusz jedynie sporadycznie znajduje podstawy do jej umorzenia. Na problemy te obywatele zwracają uwagę w licznych skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, który – jak sygnalizowano powyżej – od kilku lat podejmuje różnorakie działania mające na celu zwiększenie ochrony prawnej zobowiązanych do uiszczenia omawianej opłaty[32]. W tym kontekście warto także odnotować, że z informacji podawanych w powołanych pismach Rzecznika wynika, iż niespełnienie obowiązku posiadania ubezpieczenia obowiązkowego nie zawsze wynika z celowego uchylania się od niego, lecz często jest związane z omyłkowym wypełnieniem dokumentów ubezpieczeniowych; błędnym przekonaniem, że każde ubezpieczenie OC przedłuża się automatycznie albo że pojazd nieużywany nie jest objęty obowiązkiem ubezpieczenia; trudną sytuacją życiową (w tym chorobą własną lub osoby najbliższej) czy też celowym wprowadzeniem w błąd kupującego co do faktu objęcia pojazdu ochroną ubezpieczeniową, a także wielu innych stanów faktycznych i prawnych, co do których nierzadko można obiektywnie stwierdzić, że powstały bez winy, a niekiedy nawet bez udziału zobowiązanego.

Z podanych powodów zagadnienie ustalenia charakteru prawnego wezwania do uiszczenia omawianej opłaty, będące przedmiotem niniejszej publikacji, jawi się jako istotne, a zarazem niezbędne dla objęcia tego wezwania kontrolą sądowoadministracyjną.

32. 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-kierowcy-brak-oc-oplata-karna-ufg-skarga-kasacyjna-nsa-wyrok-uzasadnienie; https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kobieta-oc-brak-oplata-karna-ufg [dostęp: 10.05.2026].

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

3.1. Publicznoprawny charakter obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

W pierwszej kolejności należy wskazać, że obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych ma charakter publicznoprawny, o czym świadczą następujące powody. Po pierwsze, wynika on z ustawy (art. 4 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych), a nie z umowy ubezpieczenia (która stanowi jedynie narzędzie do jego realizacji). Po drugie, ustanawiając go, ustawodawca posłużył się metodą regulacji typową dla prawa publicznego, a więc upoważnił do weryfikacji jego spełnienia określone organy władzy publicznej, m.in. Policję, organy celne, Straż Graniczą i sam UFG (art. 84 ust. 2 pkt 1–2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych), jego niewykonanie obwarował władczą formą reakcji w postaci nałożenia przez Fundusz opłaty, której egzekucję przekierował na tryb ustanowiony w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Po trzecie, funkcją omawianego obowiązku jest ochrona interesu publicznego, jakim jest zapewnienie skutecznej realizacji roszczeń osób poszkodowanych[33].

Ponadto, publiczny charakter obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jednoznacznie potwierdza także TK[34], rozróżniając, jak zostało to uczynione także wyżej, dwie sfery ubezpieczeń obowiązkowych – prywatnoprawną, do której zaliczają się zobowiązania stron określone przez umowę ubezpieczenia, oraz publicznoprawną, do której należy obowiązek jej zawarcia. Takie same konstatacje płyną również z najnowszego orzecznictwa NSA, np. w powoływanym już postanowieniu z dnia 13 marca 2025 roku, sygn. II GSK 2852/24, sąd ten wskazał, że: „[…] Sąd odwoławczy podziela stanowisko prezentowane przez Rzecznika, że opłata z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma charakter publicznoprawny, jest wyrazem władczych uprawnień państwa". Pojawiają się one także w doktrynie, np. opinii o projekcie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych Eugeniusz Kowalewski i Władysław W. Mogilski wskazywali, że: „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[35]".

33. Zob. M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, LEX/el. 2011, pkt 5.3.9.3: *Publicznoprawny charakter obowiązku ubezpieczenia*.
34. Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, LEX nr 40021.
35. E. Kowalewski, W.W. Mogilski, *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, s. 3–4.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

3.2. Administracyjnoprawna odpowiedzialność za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Po drugie, naruszenie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych skutkuje powstaniem odpowiedzialności administracyjnoprawnej, co wynika z charakteru opłaty, będącej sankcją za jego niespełnienie oraz postępowania, w którym jest ona nakładana.

Jak wskazano bowiem wyżej, analizowana 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 tej ustawy), i polega na konieczności wniesienia opłaty wyliczonej zgodnie z art. 88 ust. 2–3 tej ustawy, a ustalanej względem konkretnego zobowiązanego przez Fundusz w wezwaniu do jej zapłaty (art. 90 ust. 1 tej ustawy).

Powyższe oznacza, że jedynym warunkiem przypisania zobowiązanemu odpowiedzialności jest brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w sytuacji, gdy było to wymagane przez prawo. Odpowiedzialność ta ma zatem charakter obiektywny, niezależny od winy oraz osoby zobowiązanego, co wyklucza możliwość uznania jej za odpowiedzialność karną. Z podobnych względów nie można przypisać jej charakteru cywilnego. Potwierdza to dodatkowo fakt, że odpowiedzialność ta jest ustalana przez Fundusz, a nie przez sąd, co w przypadku odpowiedzialności cywilnej jest wymagane z uwagi na zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych.

Ponadto, o czym będzie mowa poniżej, o charakterze odpowiedzialności za brak zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych przesądza także specyfika postępowania, w ramach którego jest ona ustalana, oraz charakter sankcji, z którą się wiąże. Powstaje ona bowiem w wyniku autorytatywnego działania Funduszu, a więc w sposób władczy i jednostronny, co istotnie odróżnia ją od odpowiedzialności cywilnej, zakładającej równorzędność i autonomiczność stron, jak również wiąże się z nałożeniem opłaty, której charakter jest wyłącznie sankcyjny.

3.3. Charakter opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Po trzecie, sankcją za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest bezwzględnie oznaczona w ustawie opłata, której konkretna wysokość zależy tylko od okresu pozostawania bez ochrony ubezpieczeniowej i rodzaju pojazdu. Ze względu na opisane wyżej cechy obowiązku i odpowiedzialności, z którą opłata ta jest związana, nie ma wątpliwości, że należy ona do administracyjnych środków prawnych o charakterze finansowym, a co za tym idzie jej charakter należy ustalać według zasad i regulacji właściwych dla prawa administracyjnego.

Jak wskazuje się w literaturze, do środków administracyjnych o charakterze finansowym zaliczyć należy: 1) środki przymusu w postaci grzywny; 2) opłaty administracyjne, wśród których wyróżnia się: opłaty podstawowe, opłaty dodatkowe, opłaty podwyższone, opłaty produktowe; 3) administracyjne kary pieniężne[36]. Nie ma wątpliwości, że rozpatrywana opłata nie jest grzywną, gdyż ta występuje na gruncie prawa administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym uregu-

36. L. Staniszewska, *Administracyjne* …, s. 144–154.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

lowanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, której Fundusz nie stosuje na etapie nakładania przedmiotowej opłaty, a dopiero w razie jej nieuiszczenia, o czym wyraźnie stanowi art. 91 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Przedmiotowej opłaty nie można także zakwalifikować jako opłaty podstawowej, ponieważ jest ona sankcją za naruszenie prawa, a nie zapłatą za usługi lub dobra materialne lub niematerialne (a więc za działanie zgodne z prawem), jak ma to miejsce w przypadku opłat podstawowych. Nie można także przyjąć, że jest ona opłatą dodatkową, gdyż ten rodzaj opłaty jest sankcją za niezastosowanie się do opłaty podstawowej, która w przypadku rozpatrywanej opłaty nie istnieje (obowiązek ubezpieczenia spełnia się w wyniku zawarcia umowy ubezpieczenia). Poza tym uiszczenie opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie zwalnia z obowiązku zawarcia takiej umowy, co oznacza, że ma ona jednolicie sankcyjny charakter, którego brakuje opłacie dodatkowej. Z podobnych względów opłaty nakładanej przez UFG nie można zaliczyć do kategorii opłat podwyższonych. Nie jest ona także opłatą produktową, ponieważ nie ma na celu ochrony środowiska naturalnego, i nie jest opłatą za działanie zgodne z prawem.

W powyższym kontekście trzeba także podkreślić, że w obecnym stanie prawnym różnice między opłatami administracyjnymi i podwyższonymi a administracyjnymi karami pieniężnymi zacierają się, co następuje również z tego powodu, że zasadniczo, przy braku regulacji szczególnych, stosuje się do nich zasady wynikające z działu IVa k.p.a. A zatem, pomimo odmiennej nazwy, traktuje się je jako administracyjne kary pieniężne[37]. Takie ujmowanie różnego rodzaju administracyjnych sankcji pieniężnych jest zgodne z celem, jaki ustawodawca chciał osiągnąć, wprowadzając w 2017 roku do Kodeksu postępowania administracyjnego dział IVa, co wyraźnie podkreślił w uzasadnieniu projektu tej ustawy: „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 niejednolitą terminologię, przykładowo używa się określeń: opłata podwyższona, administracyjna kara pieniężna, kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa i dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Proponuje się zdefiniowanie administracyjnej kary pieniężnej jako sankcji o charakterze pieniężnym nakładanej przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu ustawowego obowiązku albo niepowstrzymaniu się od zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.). Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu”[38]. Oznacza to, że o kwalifikacji danej sankcji pieniężnej jako administracyjnej kary pieniężnej decyduje nie jej nazwa, a jej cechy, określone w definicji z art. 189b k.p.a., który aktualnie brzmi: „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”.

Pomijając w tym miejscu formę nakładania analizowanej opłaty, należy uznać, iż posiada ona wszystkie cechy administracyjnej kary pieniężnej, o których mowa w zacytowanym wyżej

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

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

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

art. 189b k.p.a. Po pierwsze, jest sankcją o charakterze pieniężnym, ponieważ stanowi dolegliwość za naruszenie prawa w postaci braku wykonania publicznoprawnego obowiązku zawarcia przez posiadaczy pojazdów mechanicznych umowy ubezpieczenia OC. Co więcej, ma ona charakter wyłącznie sankcyjny, bowiem jej uiszczenie nie zwalnia z konieczności zawarcia umowy ubezpieczenia. Po drugie, została określona w ustawie, tj. w art. 88 ust. 2 i 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Po trzecie, stanowi następstwo naruszenia prawa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Za koniecznością zakwalifikowania analizowanej opłaty do kategorii administracyjnych kar pieniężnych przemawiają jeszcze dwa dodatkowe względy. Jako pierwszy wskazać należy potrzebę zachowania spójności systemu prawa, dla którego zjawiskiem niepożądanym jest istnienie jednostkowych regulacji niepodlegających regułom ogólnym, do których w tym przypadku należy dział IVa k.p.a. Jako drugi odnotować trzeba natomiast fakt, że objęcie omawianych opłat reżimem działu IVa k.p.a. umożliwia złagodzenie absolutnej odpowiedzialności z ich tytułu, zgodnie z omówionymi wyżej standardami wynikającymi z orzecznictwa TK i ETPC.

3.4. Forma prawna wezwania do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Po czwarte, powyższe ustalenia implikują konieczność zastosowania względem wezwania do uiszczenia przedmiotowej opłaty koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej, co w analizowanym przypadku jest nie tylko dopuszczalne, ale i konieczne.

Teoria domniemania formy prawnej decyzji administracyjnej jest różnie oceniana w doktrynie i judykaturze. W ostatnich latach zauważyć można jednak na tym tle pewien kompromis, który trafnie podsumował NSA w wyroku z dnia 17 marca 2015 roku, sygn. II OSK 1951/13[39]: „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[40]". W demokratycznym państwie prawnym, jak wywodził NSA za Barbarą Adamiak[41] w innym orzeczeniu, „[…] jednostka ma bowiem prawo do ochrony interesu prawnego lub obowiązku prawnego na drodze

39. LEX 1956466.

40. CBOSA. Pogląd ten pojawia się w wielu orzeczeniach, a został zaczerpnięty z: A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2024, kom. do art. 104 k.p.a., pkt 10.

41. 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*, TNOiK, Toruń 2005, s. 20.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

postępowania regulowanego przepisami prawa. Prawo to gwarantuje jednostce wykonywanie administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej[42]".

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że domniemanie formy decyzji administracyjnej jest dopuszczalne, gdy: 1) istnieją przepisy prawa upoważniające organ wykonujący administrację publiczną do działania wobec jednostki w zakresie jej praw i obowiązków, a zatem, gdy 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 Barbara Adamiak[43], wykładnia prawa materialnego powinna być w tym przypadku oparta na założeniu, że władcze działania organu wykonującego administrację publiczną muszą być realizowane w formach, które otwierają przed jednostką prawo do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa.

Sądzę, że w analizowanym przypadku wszystkie powyższe przesłanki zostały spełnione. Po pierwsze, przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych upoważniają Fundusz do działania wobec jednostki w zakresie jej praw, co wynika z art. 90 ust. 1 tej ustawy, na podstawie którego UFG wzywa daną jednostkę do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 tej ustawy, bądź do dostarczenia dokumentów, z których wynika brak obowiązku ubezpieczenia albo jego spełnienie.

Po drugie, UFG jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Na podstawie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych Fundusz ten został bowiem upoważniony do wykonywania, w określonym zakresie, władztwa administracyjnego, a co za tym idzie, w obszarze tego zlecenia należy go postrzegać jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Okoliczność ta wprost wynika z art. 96 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, zgodnie z którym: 1) UFG jest instytucją wykonującą zadania określone w ustawie; 2) UFG jest właściwy w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych powstałych w związku z kontrolą spełnienia obowiązku zawierania umów obowiązkowych ubezpieczeń OC. Jednym z tych zadań, o których mowa w pkt 1 jest nakładanie opłat z art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, co pozostaje w ścisłym związku z ich późniejszą egzekucją (pkt 2). Czynność ta mieści się także w szeroko pojętych funkcjach kontrolnych UFG względem spełniania obowiązku zawierania umów ubezpieczeń obowiązkowych oraz stanowi konsekwencję negatywnego wyniku takiej kontroli. Nałożenie opłaty stanowi więc reakcję na niewykonanie obowiązku, który jest, jak wskazano wyżej, obowiązkiem publicznoprawnym, a zatem jest egzekwowany przez państwo w ramach przysługującego mu władztwa, które z kolei jest wykonywane poprzez organy ustrojowe albo – jak ma to miejsce w niniejszej sytuacji – poprzez zlecenie jego wykonania innym podmiotom, tj. organom w znaczeniu funkcjonalnym.

Po trzecie, obowiązek uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych nie wynika bezpośrednio z przepisów prawa, a wymaga autorytatywnej konkretyzacji, której Fundusz dokonuje w wezwaniu do uiszczenia opłaty (zob. art. 90 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). W wezwaniu tym UFG oznacza podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty, ustala jej wysokość oraz wskazuje okoliczności, które uzasadniają jej nałożenie. Cechuje się ono zatem indywidualnością i konkretnością określenia podmiotów, których sprawa administracyjna dotyczy (indywidualność sprawy), oraz tym, że w sposób szczególny oznacza okoliczności,

42. Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2017 r., sygn. I OSK 2882/15, LEX nr 2370421.

43. B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania* …, s. 18.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

dla których ustala konsekwencje prawne, a więc określa zakres zastosowania normy prawnej podlegającej konkretyzacji (konkretność sprawy)[44]. Na tym tle nie powinny się już więc pojawiać wątpliwości, że w analizowanym wezwaniu UFG rozstrzyga sprawę administracyjną. Fundusz dokonuje w nim bowiem autorytatywnej konkretyzacji administracyjnoprawnego stosunku materialnego w postaci nałożenia sankcji pieniężnej za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Dodatkowo, dzięki kwalifikacji analizowanego wezwania jako decyzji administracyjnej, zobowiązanemu do uiszczenia przedmiotowej opłaty zapewnione zostaną gwarancje ustanowione w k.p.a. dla postępowania jurysdykcyjnego, a odpowiedzialność z jej tytułu przestanie mieć charakter absolutny. Forma decyzji administracyjnej zagwarantuje także pozbawioną jakichkolwiek wątpliwości możliwość poddania analizowanych wezwań kontroli sądów administracyjnych.

Podsumowanie

Jak wykazała przeprowadzona analiza, brak ustawowego określenia charakteru prawnego wezwania do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych wywołuje liczne problemy systemowe i praktyczne. Dotyczą one w szczególności niesformalizowanego trybu ich wystosowywania, a w konsekwencji braku odpowiednich gwarancji proceduralnych dla zobowiązanych, w tym możliwości ich zaskarżenia w jakimkolwiek trybie. Stan ten wywołuje poważne wątpliwości co do zgodności rozwiązań przyjętych w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych z Konstytucją RP. Z tego powodu w niniejszym artykule zaproponowano koncepcję kwalifikacji analizowanego wezwania jako decyzji administracyjnej nakładającej administracyjną karę pieniężną w rozumieniu art. 189b k.p.a. Ujęcie to, jak starano się wykazać, pozostaje zgodne z systemem prawa administracyjnego oraz umożliwia zapewnienie zobowiązanym należytych gwarancji proceduralnych, wynikających zarówno z ogólnego postępowania administracyjnego oraz z działu IVa k.p.a. (na etapie nakładania przedmiotowych opłat), jak i z postępowania sądowoadministracyjnego (na etapie kontroli ich nakładania przez sądy administracyjne).

Wykaz źródeł

Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 2005.

Augustyniak Ł., *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCZ*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2015, nr 3/4.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kierowcy-brak-oc-oplata-karna-ufg-skarga-kasacyjna-nsa-wyrok-uzasadnienie [dostęp: 31.03.2026].

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kobieta-oc-brak-oplata-karna-ufg [dostęp: 31.03.2026].

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

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samochody-brak-oc-kary-problemy-mf-odpowiedz [dostęp: 31.03.2026].

Cebera A., Firlus J.G., [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Knysiak-Sudyka H. [red.], 2023, LEX/el.

Gut D., *Administracyjne sankcje pieniężne poza zakresem k.p.a. – problemy systemowe i praktyczne na przykładzie opłat za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych*, [w:] Rączka P. [red.], *W 100-lecie urodzin prof. Eugeniusza Ochendowskiego. Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2026.

Gut D., *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, CH Beck, Warszawa 2024.

Kowalewski E., Mogilski W.W., *Opinia o projekcie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych*, druk sejmowy nr 543, b.d.

Krawczyk A., *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a unifikacja zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 10.

Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.

Matan A., *Czynności merytoryczne*, [w:] *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym. System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 3*, Łaszczyca G., Matan A. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Opinia o projekcie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, http://orka.sejm.gov.pl/IEKSBAS.nsf/0/C12570A00047DA1EC12570DE00479F06/$file/I1595-02.htm [dostęp: 31.03.2026].

Orlicki M., *Ubezpieczenia obowiązkowe*, 2011, LEX/el.

Staniszewska L. *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2022.

Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Raport roczny 2021, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_773471 [dostęp: 31.03.2026].

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Raport roczny 2022, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_812152 [dostęp: 31.03.2026].

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Raport roczny 2023, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_818627 [dostęp: 31.03.2026].

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Raport roczny 2024, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_825661 [dostęp: 31.03.2026].

Woś T., *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, Woś T. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Wróbel A., [w:] Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, 2024, LEX/el.

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)

The Legal Character of a Demand for Payment of the Penalty Imposed for Failure to Conclude a Motor Third-Party Liability Insurance Contract

This article examines the legal nature of a demand for payment issued by the Insurance Guarantee Fund in respect of the failure to conclude a compulsory motor third-party liability insurance contract. Despite the widespread application of this financial sanction, the legislature has not expressly defined the legal character of the demand for payment. This legislative omission gives rise to significant systemic and practical concerns, particularly in relation to the procedural safeguards afforded to liable persons and the availability of effective judicial review of the Fund's actions. The article analyses the applicable statutory framework and its operation in practice, identifying a number of deficiencies when assessed against constitutional and international standards of legal protection. It is argued that the demand for payment should properly be classified as an administrative decision imposing an administrative pecuniary penalty within the meaning of Article 189b of the Polish Code of Administrative Procedure. Such a qualification would subject the measure to the general framework of administrative procedure and ensure its reviewability by the administrative courts.

Keywords: compulsory insurance, motor third-party liability insurance, demand for payment for failure to conclude a motor third-party liability insurance contract, penalty for failure to conclude a motor third-party liability insurance contract, legal remedy

DR DAGMARA GUT – adiunktka w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UKSW w Warszawie, radczyni prawna, ekspertka prawna w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.
ORCID: 0000-0003-2761-448
e-mail: d.gut@uksw.edu.pl

All texts published in the journal are made available free of charge under the Creative Commons (CC BY-ND 3.0) license, and Authors publishing in the journal – retaining all copyrights – accept the terms of the Creative Commons (CC BY-ND 3.0)