

Opłata z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma charakter publicznoprawny i jest wyrazem władczych uprawnień państwa – orzekł niedawno NSA uwzględniając skargę kasacyjną złożoną przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

### Zarys problemu, czyli o co chodzi...

WSA w Poznaniu odrzucił skargę obywatelki na wezwanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego do zapłaty opłaty karnej za brak ubezpieczenia OC auta. Skargę kasacyjną w sprawie wniósł RPO, przedstawiając argumenty, że takie wezwanie jest decyzją administracyjną, ewentualnie aktem określonym w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ocenie RPO wezwania kierowane przez UFG podlegają kontroli sądów administracyjnych, które to sądy niezasadnie odmawiają zajęcia się skargami na wezwania Funduszu.

Z punktu widzenia samorządów problem obowiązkowego ubezpieczenia OC pojazdów i kar nakładanych przez UFG urzeczywistnia się w przypadku pojazdów, które w trybie art. 130a Prawa o ruchu drogowym na mocy postanowień sądowych stają się własnością powiatów.

W praktyce powiaty niepotrzebnie ponoszą koszty ww. ubezpieczeń, w tym opłacają kary (które nie wynikają z ich winy) nakładane przez Fundusz.

Kwestie te były wielokrotnie poruszane w ramach prac KWRiST, a z wystąpieniami Związku Powiatów Polskich można zapoznać się [tutaj](#) i [tutaj](#)

### Publicznoprawny charakter opłaty karnej

NSA podzielił stanowisko zaprezentowane przez RPO i stwierdził, że opłata z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma charakter publicznoprawny, jest wyrazem władczych uprawnień państwa. Stosunek, jaki powstaje między 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 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Oznacza to, że 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.

### Brak równorzędności podmiotów

NSA zwrócił uwagę na art. 91 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, w którym określono tryb egzekucji opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i OC rolników.

W tym miejscu dosłownego przytoczenia wymaga art. 91 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że 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 Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

Wobec powyższego, NSA (podzielając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w sprawie o sygn. K 23/99) uznał, że relacje na linii UFG – osoba zobowiązana do zawarcia umowy ubezpieczenia, są wyznaczone stosownie do wzorów prawa administracyjnego. Taki „stosunek nierówności” zakłada brak równorzędności podmiotów i dopuszcza poddanie obywatela (lub innego podmiotu, w tym powiatu zobowiązanego do ubezpieczenia opisanych powyżej pojazdów) władczym działaniom UFG.

Do władczych uprawnień Funduszu zaliczyć można:

- ustalenie obowiązku uiszczenia opłaty,
- wezwanie do uiszczenia opłaty,
- umorzenie na wniosek zobowiązanego opłaty w całości lub w części (fakultatywne i uznaniowe),
- udzielenie na wniosek zobowiązanego ulgi w zapłacie opłaty (fakultatywne i uznaniowe),
- wystawienie tytułu wykonawczego w celu przeprowadzenia egzekucji administracyjnej.

### **UFG organem administracji w znaczeniu funkcjonalnym**

Według NSA, 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 (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 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.

W konsekwencji NSA uznał, że UFG należy postrzegać jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, szczególnie mając na uwadze zadania nałożone na Fundusz w rozdziale 6 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w powiązaniu z art. 96 ust. 2 tej ustawy. Przepis ten bowiem statuuje właściwość UFG 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.

### **Który WSA właściwy?**

NSA poruszył również kwestię sądu I instancji właściwego do rozpoznania sprawy. Skoro skarga strony dotyczyła działania UFG, którego siedzibą jest miasto stołeczne Warszawa (zob. art. 96 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych), to właściwy miejscowo jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Właściwość ta wynika z art. 13 § 2 ppsa w związku z § 1 pkt 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości.

### **Co dalej?**

## Sąd administracyjny rozpozna skargę na karę nakładaną przez UFG? Istotne orzeczenie NSA

Kategoria: Komunikacja i Transport

Opublikowano: czwartek, 17, kwiecień 2025 09:00

Przemysław Matysiak

Odśłony: 3624

---

NSA uchylając postanowienie w przedmiocie odrzucenia skargi, jednocześnie przekazał sprawę według właściwości Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Sąd I instancji został poinstruowany, że odrzucenie skargi było co najmniej przedwczesne, a nadto został zobowiązany do ustalenia przedmiotu sprawy i rozważenia, czy pismu UFG można przypisać cechy decyzji, a w rezultacie czy podlega ono zaskarżeniu.

Czy będzie można zaskarżać kary nakładane przez UFG? Ustali to WSA w Warszawie, a o rozstrzygnięciu w sprawie będziemy Państwa informować.

*Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.03.2025 r., sygn. akt II GSK 2852/24, orzeczenie prawomocne*

Źródło: [orzeczenia.nsa.gov.pl](https://orzeczenia.nsa.gov.pl)