



Warszawa, 31-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7000.70.2024.DG

Pan Andrzej Domański

Minister Finansów

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

na kanwie badanych w moim Biurze spraw indywidualnych wyłonił się szereg istotnych problemów związanych z postępowaniami w sprawach umorzeń lub udzielenia ulg w spłacie opłat karnych za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (dalej: „ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych”) orzekanych na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2500, dalej: „u.u.o.” bądź „Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych”).

Mianowicie, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo często zwracają się obywatele, którzy w trybie art. 90 ust. 1 u.u.o. zostali wezwani do uiszczenia opłaty karnej za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz którym Zarząd Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: „Zarząd UFG”) odmówił umorzenia tych opłat lub udzielenia ulgi w ich spłacie.

Pierwszym i najważniejszym zgłaszanym przez obywateli w powyższym zakresie problemem jest brak możliwości zaskarżenia ww. decyzji Zarządu UFG. Zgodnie

bowiem z art. 54 ust. 5 statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego¹ (dalej: „Statut UFG”) oraz wydanego na jego podstawie § 8 ust. 5 Regulaminu umarzenia wierzytelności Funduszu z tytułu opłat, odstępowania od dochodzenia zwrotów wypłaconych świadczeń i poniesionych kosztów (roszczeń regresowych) oraz udzielania ulg w ich spłacie, decyzje w sprawie umorzenia wierzytelności lub udzielenia ulgi w jej spłacie rodzaju są ostateczne. Dodatkowo, ze skromnego, jak dotąd, orzecznictwa sądów administracyjnych, wynika, że decyzji tych nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego, gdyż nie znajdują się one ani w katalogu z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935), ani nie przewidują tego przepisy szczególne, z ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych na czele². Niezadowolony z rozstrzygnięcia Zarządu UFG obywatel, w obecnym stanie prawnym, nie ma więc jakiegokolwiek możliwości jego zakwestionowania przed organem lub sądem.

Taki stan rzeczy, w mojej ocenie, wywołuje wątpliwości pod kątem zgodności wymienionych regulacji z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”). Opłata karna z art. 88 ust. 1 u.o.o., jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK”) w wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, ma bowiem charakter publicznoprawny, gdyż opiera się na zasadzie braku *równorzędności podmiotów i dopuszcza poddanie obywatela (innego podmiotu podobnego) władczym działaniom funduszu, który najpierw ustala obowiązek uiszczenia opłaty, następnie wzywa do jej uiszczenia, a – w razie potrzeby – wystawia tytuł wykonawczy dla dokonania egzekucji administracyjnej*. Stosunek publicznoprawny, jaki tworzy się w wyniku podporządkowania obywatela Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (dalej: „UFG”) wymaga z kolei, zgodnie z dalszymi wskazaniem TK, że (...) *obywatelowi muszą 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 swoistej „rekompensaty”, jaką jest stworzenie obywatelowi – jako słabszej stronie tego stosunku – gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przedkładanie swoich racji i obronę swojego interesu. Dostęp do sądu*

¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz.Urz. Min. Fin. poz. 14).

² Zob. postanowienia: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „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 Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z dnia 15 kwietnia 2021 r., I GSK 691/18).

(powszechnego lub – z reguły – administracyjnego) jest ostateczną, ale nie jedyną z tych gwarancji. Z tego względu w opinii TK, którą w pełni podzielam, postępowanie ustalające obowiązek wniesienia opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej [obecnie to art. 88 ust. 1 u.u.o.] (...) musi czynić zadość podstawowym wymaganiom należytej procedury, tak jak formułowane są one w świecie współczesnym.

Tymczasem, jak wskazano wyżej, od decyzji Zarządu UFG w sprawie umorzenia opłaty z art. 88 ust. 1 u.u.o. lub udzielenia ulgi w jej spłacie, mającej – tak samo jak wezwanie do uiszczenia opłaty, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.o. – charakter władczy, nie przysługuje jakikolwiek środek ochrony prawnej. Ponadto, w rozpatrywanym zakresie, te dwie kwestie są ze sobą sprzężone. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, ani żaden inny akt prawny nie przewidują bowiem środka prawnego, ani od wezwania do uiszczenia opłaty, ani od decyzji Zarządu UFG w sprawie umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi w jej spłacie. Zobowiązany może, co prawda, żądać ustalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia przed sądem powszechnym (art. 10 ust. 2 u.u.o.), jednak *sensu stricto* nie jest to środek zaskarżenia wezwania z art. 90 ust. 1 u.u.o., jego podstawy są zawężone, a samo postępowanie, z uwagi na fakt, że odbywa się ono w reżimie procedury cywilnej, jest długotrwałe.

Kwestią powyższą, ponad dwie dekady temu, na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów, zajmował się TK w cytowanym wyżej wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r. oraz późniejszym z dnia 23 kwietnia 2002 r., K 2/01. Z uwagi jednak na konstrukcję skierowanych do niego wniosków nie zajął się wówczas wprost zgodnością z Konstytucją RP braku drogi do zaskarżenia wezwania do uiszczenia opłaty karnej za brak ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Z obu tych orzeczeń TK wynika jednak, że w sprawach tego rodzaju powinny istnieć odpowiednie środki prawne dla jednostek niezgadzających się z podjętymi wobec nich działaniami UFG. Stanowisko to w pełni podzielam.

Na tle gwarancji z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP, negatywne dla jednostki konsekwencje braku środka prawnego od decyzji Zarządu UFG w sprawie umorzenia opłaty karnej lub rozłożenia jej na raty potęgują także inne okoliczności, stanowiące przedmiot wniosków obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Po pierwsze, obywatele skarżą się na bardzo długi czas rozpatrywania wniosków o umorzenie opłaty lub udzielenie ulgi w jej spłacie. Przykładowo, w jednej ze spraw skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wniosek taki rozpatrywany był ponad

9 miesięcy. Co więcej, Rzecznik otrzymuje również wiele skarg obywateli zaniepokojonych brakiem odpowiedzi UFG na ww. wnioski po kilku miesiącach od ich złożenia, co również dowodzi, że właściwe w tych sprawach organy (Komisja ds. umorzeń i Zarząd UFG) działają przewlekłe. Tymczasem czas postępowania, z punktu widzenia praw obywateli, ma w tych przypadkach znaczenie kluczowe, skoro zgodnie z art. 91 ust. 2 u.u.o., złożenie przedmiotowego wniosku nie wstrzymuje egzekucji opłaty karnej. Przewlekłość działania organów UFG nierzadko czyni więc uprawnienie do domagania się umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi w jej spłacie uprawnieniem jedynie fasadowym.

Po drugie, obywatele podnoszą, że organy UFG z reguły odmawiają umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi w jej spłacie, pomimo wykazania, ich zdaniem, wyjątkowo trudnej sytuacji majątkowej i materialnej, w której się znajdują. Wrażenie automatyzmu w podejmowaniu decyzji odmownych, jak opisują obywatele, potęguje fakt, że decyzje Zarządu UFG w tego rodzaju sprawach uzasadniane są bardzo skrótowo. Z licznych wniosków do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że najczęściej jedyną ulgą, jaką udaje się uzyskać zobowiązanym, jest rozłożenie opłaty na raty, co bardzo często nie jest dla nich wystarczające. Nieczęste przyznawanie ulg lub umarzanie opłat karnych przez organy UFG potwierdzają też raporty roczne UFG. Przykładowo, w 2021 r. wystawiono 254 110 nowych wezwań do opłaty za brak ważnego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz zaksięgowano 758,3 mln złotych przychodów z tytułu tych opłat. Oznacza to, że średnio jeden zobowiązany uiścił blisko 3 tysiące złotych opłaty karnej, a więc więcej niż wynosiło wówczas minimalne wynagrodzenie za pracę³. W 2022 r. wezwań było jeszcze więcej (327,7 tys.), jednak UFG nie opublikowało wysokości przychodów z ich tytułu.

Po trzecie, we wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo często sygnalizowany jest problem wysokości opłat karnych. Są one bowiem ustalane w oparciu o wskaźnik wynagrodzenia minimalnego za pracę, którego tendencja wzrostowa w ostatnich latach jest o wiele większa niż miało to miejsce w przeszłości (w podziale na trzy ostatnie dekady wzrost tego rodzaju wynagrodzenia prezentuje się

³ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. (Dz.U. poz. 1596) minimalne wynagrodzenie za pracę od stycznia 2021 r. wynosiło 2800 zł.

następująco: 2004 r.: 824 zł⁴; 2014 r.: 1680 zł⁵; 2024 r.: 4300 zł⁶). Co więcej, wysokość opłaty karnej za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych to odpowiednia wielokrotność wynagrodzenia minimalnego: samochody osobowe – równowartość dwukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, a więc obecnie 8600 zł; samochody ciężarowe, ciągniki samochodowe, autobusy i pozostałe pojazdy – równowartość trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, a więc obecnie 12900 zł (zob. art. 88 ust. 2 pkt 1 lit. a-c u.u.o.). Kwoty te są znacząco wyższe od opłat karnych za brak innych obowiązkowych ubezpieczeń, np. za brak ubezpieczenia OC rolników wynosi ona równowartość jednej dziesiątej minimalnego wynagrodzenia za pracę, a więc obecnie 430 zł. Co prawda, w art. 88 ust. 3 u.u.o. ustawodawca przewidział, że wysokość opłaty karnej dla posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy nie spełnili obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, jest uzależniona od okresu pozostawania bez ochrony ubezpieczeniowej w każdym roku kalendarzowym, jednak po przekroczeniu 14 dni opłata ta wynosi już 100%. Wysokie, w przeliczeniu na liczbę dni, są także inne, proporcjonalnie wyliczone opłaty karne. 20 % opłaty w przypadku, gdy okres pozostawania bez ubezpieczenia nie przekracza 3 dni, oznacza, że opłata karna za jeden dzień wynosi aktualnie ponad 573 zł, natomiast 50 % opłaty, w przypadku gdy okres ten nie przekracza 14 dni, oznacza, że opłata karna za jeden dzień – przy 14 dniach wynosi ponad w bieżącym roku 307 zł, zaś przy 4 dniach to aż 1075 zł. Tak wysokie kary, w połączeniu ze wskazaną wyżej tendencją do odmowy ich umarzania lub miarkowania w sytuacjach przewidzianych w Ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych oraz Statucie UFG, skutkuje, że obywatele postrzegają opłaty karne jako nadmiarowe i niesprawiedliwe. Często wskazują, że opłata ta przewyższa ich dochody, a czasami też wartość pojazdu. Odczucia te pogłębia z reguły szczegółowo opisywany brak winy w przedłużeniu obowiązkowego ubezpieczenia OC, spowodowany m.in. chorobą, nierzadko połączoną z hospitalizacją.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska co do opisanych problemów oraz o rozważenie zainicjowania stosownych zmian legislacyjnych w celu ich wyeliminowania. Pragnę również wskazać, że mam pełną świadomość potrzeby istnienia zarówno ubezpieczeń

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2003 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2004 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1623).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2013 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r. (Dz.U. poz. 1074).

⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. (Dz.U. poz. 1893).

obowiązkowych, jak też systemu upominania i represji względem osób, które tego obowiązku nie wypełniły. Opisane wyżej problemy, wpływające na jedne z podstawowych praw i wolności jednostki, nie mogą jednak pozostać niezauważone.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/