Prawo Asekuracyjne nr 4/2025, s. 105–123, ISSN 1233-5681, e-ISSN 2957-1995. This is an open access article distributed under the Creative Commons BY 4.0 license: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

Wojciech Krzysztof Liszewski

Charakter prawny czynności podejmowanych przez UFG w ramach kontroli obowiązku ubezpieczenia OC ppm – analiza systemowa i orzecznicza

DOI: 10.5604/01.3001.0055.6713

Autor analizuje charakter prawny czynności podejmowanych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) w związku z kontrolą spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Wskazuje, że mimo braku nadania tym czynnościom statusu decyzji administracyjnych, część z nich, w szczególności dotycząca umorzeń i ulg w spłacie opłaty, wykazuje cechy władczych rozstrzygnięć, ingerujących w sytuację majątkową jednostki. W artykule dokonano systematyzacji zakresu sądowej kontroli działań UFG w czterech głównych obszarach: kontroli ubezpieczenia, wezwania do uiszczenia opłaty, przeprowadzania egzekucji administracyjnej oraz stosowania umorzeń i ulg. Szczególną uwagę poświęcono problemowi braku jednoznacznego ustawowego wskazania, że decyzje UFG w sprawach odmowy umorzenia opłaty podlegają sądowej kontroli. Autor wskazuje na zarzucany UFG automatyzm rozstrzygnięć, przewlekłość postępowań oraz trudności w zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w obecnym modelu. W artykule zaproponowano nowelizację art. 94 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, umożliwiającą wprost zaskarżenie ostatecznych decyzji UFG do sądu administracyjnego.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie OC, UFG, charakter prawny czynności, opłata, kontrola sądowoadministracyjna, decyzja administracyjna.

1. Wprowadzenie

Główny problem badawczy przedstawiony w niniejszym artykule dotyczy charakteru prawnego czynności podejmowanych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) w związku z kontrolą spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych

(OC ppm). Zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy działania podejmowane przez Fundusz, mimo że ustawodawca nie przyznał im formy decyzji administracyjnych, realizują funkcje władcze w sferze publicznoprawnej i jako takie powinny być objęte jurysdykcją sądów administracyjnych. Skutkiem tych działań jest bowiem realna ingerencja w sytuację majątkową jednostki, często o charakterze dotkliwym, która w obowiązującym stanie prawnym może być pozbawiona efektywnej możliwości zaskarżenia. Zagadnienie to ma szczególne znaczenie dla ochrony konstytucyjnego prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[1].

W artykule przedstawiono podsumowanie oparte na analizie kilkudziesięciu orzeczeń sądów administracyjnych i powszechnych, dotyczące zakresu, w jakim sądy administracyjne rozpoznają sprawy związane z czynnościami podejmowanymi przez UFG. Rozważania otwiera skrótowe omówienie podstaw normatywnych działania Funduszu, po czym następuje klasyfikacja jego aktywności w czterech głównych obszarach: kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczeniowego, nałożenia opłaty z tytułu jego niespełnienia, stosowania ulg i umorzeń oraz egzekucji administracyjnej. Podstawową metodą badawczą jest analiza orzecznictwa, uzupełniona wykładniami systemową i funkcjonalną przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, co umożliwia sformułowanie wniosków *de lege ferenda* dotyczących zakresu sądowej kontroli tych rozstrzygnięć.

2. Zakres kompetencji UFG w kontroli obowiązku ubezpieczeniowego

Zakres kompetencji UFG w zakresie kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczenia OC ppm wynika z przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych[2]. Ustawa ta stanowi podstawę prawną do podejmowania przez Fundusz czynności o charakterze władczym wobec właścicieli pojazdów, którzy nie dopełnili ustawowego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC[3].

Kompetencje UFG w omawianym zakresie zostały uregulowane w artykułach od 84 do 95, które wchodzą w skład rozdziału 6 ustawy, zatytułowanego „Kontrola spełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia

---

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), dalej: Konstytucja RP.

[2] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 367 ze zm.), dalej: u.u.o. lub ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych.

[3] Ustawa jest aplikacją do polskiego systemu prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz. Urz. UE L 263, s. 11).

OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, rolników i budynków rolniczych oraz opłaty za niespełnienie tego obowiązku”[4]. Choć rozdział ten obejmuje także inne kategorie obowiązkowych ubezpieczeń, przedmiotem niniejszego opracowania są wyłącznie przepisy odnoszące się do OC ppm.

3. Charakter prawny czynności UFG – problem formalnego braku statusu organu administracji publicznej

Istotnym zagadnieniem determinującym problematykę sądowalności[5] rozstrzygnięć podejmowanych przez UFG jest jego status prawny jako podmiotu realizującego zadania z zakresu administracji publicznej, lecz **nieposiadającego przymiotu organu administracji publicznej** w sensie formalno-instytucjonalnym.

Pogląd doktryny na charakter prawny instytucji, jaką jest UFG, najtrafniej zobrazowała Małgorzata Maliszewska w komentarzu do ustawy: „UFG oraz PBUK (…) zaliczane są do instytucji pomocniczych rynku ubezpieczeniowego. Niejednokrotnie nazywane są one instytucjami quasi-ubezpieczeniowymi. W doktrynie prawa ubezpieczeniowego nie ma jednolitego poglądu dotyczącego zasadności zamieszczenia regulacji dotyczących zadań oraz zasad działania UFG i PBUK w komentowanej ustawie. Zdaniem E. Kowalewskiego problematyka dotycząca obu organów ma charakter ustrojowy i wprowadzenie ich do ustawy stanowi nadmierne jej obciążenie (E. Kowalewski, T. Sangowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 259). Tożsamy pogląd został wyrażony przez M. Serwach (M. Serwach, *Komentarz do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych...* [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych...*, t. I, red. M. Serwach, M. Glicz, Z. Brodecki, s. 681). Ponadto reprezentanci wskazanego poglądu twierdzą, że kompetencje UFG są znacznie szersze niż funkcje informacyjne oraz kontrolne i swoim zakresem wykraczają poza problematykę dotyczącą ubezpieczeń obowiązkowych”[6].

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominowała dotychczas następująca wykładnia dotycząca statusu UFG jako organu administracji: „Zgodnie z art. 96 [u.u.o.] Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest osobą prawną

---

[4] M. Maliszewska, w: G. Dybała, K. Szpyt (red.), *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 1.

[5] W niniejszym artykule pojęcie „sądowalność” rozumiane jest jako możliwość poddania określonego aktu, działania lub zaniechania kontroli sądu, rozumianej jako prawo do uzyskania sądowej oceny jego legalności lub zasadności. Oznacza to, że dany akt lub czynność może być przedmiotem rozpoznania przez sąd właściwy według rodzaju sprawy, niezależnie od tego, czy kontrola ta ma charakter pełny, czy ograniczony do badania zgodności z prawem.

[6] M. Maliszewska, w: G. Dybała, K. Szpyt (red.), *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych...*, komentarz do art. 1, s. 23–24.

wykonującą zadania określone w ustawie o ubezpieczeniach. W doktrynie wskazuje się, że w konstrukcji [UFG] można doszukać się zarówno cech publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych. Nadzór nad jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych, co do legalności i zgodności ze statutem sposobu wykonywania zadań. (...) O publicznoprawnym charakterze [UFG] świadczą również jego kompetencje w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych w związku z kontrolą spełnienia obowiązku zawierania umów obowiązkowych ubezpieczeń. [UFG] wystawia tytuł wykonawczy w trybie egzekucji administracyjnej w zakresie egzekucji karnej opłaty pieniężnej w stosunku do podmiotów naruszających obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. (...) Nie wydaje jednak decyzji administracyjnych w sprawie nałożenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. **[UFG] nie jest więc organem administracji publicznej**, lecz jedynie instytucją quasi-ubezpieczeniową, wypłacającą świadczenia ubezpieczeniowe, a nieposiadającą statusu zakładu ubezpieczeń”[7].

Pewne odstępstwo od przedstawionej wykładni zawiera stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w postanowieniu z dnia 13 marca 2025 r., w którym stwierdzono: „**Fundusz należy postrzegać jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym**, mając na uwadze zadania nałożone na UFG w rozdziale 6 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w powiązaniu z art. 96 ust. 2 ww. aktu, stanowiącym, że Fundusz 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”[8], oraz: „Sąd podziela stanowisko TK w sprawie K 23/99, 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”[9].

Jak wynika z przedstawionego orzecznictwa, stanowisko dotyczące publicznoprawnego statusu UFG podlega stopniowej ewolucji w kierunku uznania, że

---

[7] Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2025 r., VIII SAB/Wa 30/25, LEX nr 3882584.
[8] Postanowienie NSA z dnia 13 marca 2025 r., II GSK 2852/24, LEX nr 3843132.
[9] *Ibidem*.

Fundusz, w zakresie, w jakim realizuje zadania administracji publicznej, sam posiada cechy organu tej administracji *sensu largo*.

W pisemnym stanowisku z dnia 12 kwietnia 2000 r., w sprawie toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził następującą charakterystykę statusu **UFG:** „**Zdaniem Sejmu**, stosunek prawny łączący Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny z osobą, która nie zawarła obowiązkowej umowy ubezpieczenia, nie ma charakteru cywilnoprawnego. Obowiązek wniesienia opłaty powstaje z mocy prawa, podobnie jak i obowiązek dochodzenia jej przez UFG. (…) **Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest zakładem ubezpieczeń. Jest państwową jednostką organizacyjną**, dlatego też wprowadzenie na mocy ustawy, uprawnienia do egzekucji na drodze administracyjnej, należności przypadających temu funduszowi, nie jest naruszeniem zasad wyrażonych w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP”[10].

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nie zawiera przepisów jednoznacznie przesądzających, czy rozstrzygnięcia podejmowane przez UFG należy traktować jako decyzje administracyjne w rozumieniu art. 104 k.p.a.[11]. W związku z tym ocena sądowalności tego rodzaju rozstrzygnięć powinna opierać się na analizie ich cech materialnoprawnych, a nie wyłącznie na ich formalnoprawnej kwalifikacji czy literalnym brzmieniu przepisów. W szczególności należy zwrócić uwagę na to, że rozstrzygnięcia te **wywierają bezpośredni wpływ na sferę majątkową wnioskodawcy**, a ich wydanie **może poprzedzać postępowanie wyjaśniające**, w którym oceniana jest sytuacja życiowa zobowiązanego[12]. Co więcej, **rozstrzygnięcie takie może mieć charakter uznaniowy**, co jest typowe dla wielu decyzji administracyjnych podejmowanych na podstawie przepisów prawa publicznego. Zespół takich cech, jak: władczość relacji, **indywidualny charakter postępowania**, uznaniowość decyzji i wpływ na prawa majątkowe jednostki, przemawia za koniecznością objęcia tych rozstrzygnięć sądową kontrolą, niezależnie od ich formalnego ujęcia w ustawie.

W odniesieniu do obowiązkowego ubezpieczenia OC ppm czynności podejmowane przez Fundusz przybierają w ustawie postać następujących sformułowań:

1) „[UFG] **wzywa** osoby obowiązane do zawarcia umowy ubezpieczenia **do uiszczenia** (...) **opłaty**”[13];
2) „W uzasadnionych przypadkach (...) [UFG] **może umorzyć** opłatę w całości lub w części albo udzielić ulgi w jej spłacie”[14];

---

[10] Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, Dz. U. Nr 31 poz. 392.

[11] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), dalej: k.p.a.

[12] Dotyczy stosowania umorzeń i ulg w opłacie.

[13] Artykuł 90 ust. 1 u.u.o.

[14] Artykuł 94 ust. 1 u.u.o.

3) „**decyzje** w sprawie umorzenia opłaty w całości lub w części albo udzielenia ulgi w jej spłacie, **podejmuje** Zarząd Funduszu”[15].

Warto podkreślić, że sformułowanie „podejmowanie decyzji” pojawia się w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych jedynie raz, w odniesieniu do profilowania stosowanego przez system informatyczny Funduszu w ramach zautomatyzowanej kontroli. W art. 98d ust. 1 u.u.o. wskazano: „W celu realizacji zadań, o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 lit. a [u.u.o.] [tj. kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczenia] (...) Fundusz **może podejmować decyzje** w indywidualnych przypadkach w oparciu o zautomatyzowane przetwarzanie danych, w tym profilowanie”.

4. Cztery obszary czynności o charakterze rozstrzygającym

4.1. Stwierdzenie braku obowiązkowego ubezpieczenia OC (art. 84 u.u.o.)

Artykuł 84 ust. 2 pkt 1 u.u.o. zawiera enumeratywny wykaz **organów obowiązanych** do przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC. Należą do nich m.in. Policja oraz Straż Graniczna. Natomiast w pkt 2 tego samego ustępu wskazano **podmioty uprawnione** do przeprowadzania kontroli, wśród których wymieniono również UFG.

Spełnienie obowiązku ubezpieczeniowego ustala się na podstawie przedstawionej przez kontrolowanego polisy lub innego dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia. Osoba poddana kontroli zobowiązana jest do okazania takiego dokumentu w trakcie czynności kontrolnych. W przypadku jego nieokazania każdy z podmiotów wymienionych w art. 84 ust. 2 jest obowiązany, w terminie 14 dni od przeprowadzenia kontroli, poinformować o tym Fundusz[16]. Z kolei **art. 90 ust. 1 u.u.o.** stanowi, że po przeprowadzeniu własnej kontroli[17] lub po otrzymaniu zawiadomienia od innego uprawnionego organu UFG **wzywa osobę obowiązaną do zawarcia umowy do:**

1) **„uiszczenia opłaty** w terminie 30 dni”;
2) „przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązku ubezpieczeniowego w danym roku kalendarzowym”;
3) „wykazania, że obowiązek ten w ogóle nie istniał”.

---

[15] Zob. § 54 ust. 4 statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r., Dz. Urz. MF poz. 14, dalej: statut UFG).

[16] Zgodnie z art. 87 ust. 1a u.u.o. obowiązek okazania dokumentu nie występuje, jeżeli organ kontrolujący, w toku czynności, pozyskał z Centralnej Ewidencji Pojazdów lub z Ośrodka Informacji, o którym mowa w art. 102 ust. 1 u.u.o., dane potwierdzające istnienie zawartej umowy, np. Policja w trakcie kontroli drogowej.

[17] Według raportu UFG za 2023 r. 94,9% przypadków braku ubezpieczenia komunikacyjnego OC zostało wykrytych na podstawie własnych ustaleń Funduszu. Zob. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport roczny 2023*, Warszawa 2024, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_818627 (dostęp: 27.07.2025 r.).

„Fundusz nie dokonuje oceny spełnienia obowiązku posiadania ważnej umowy ubezpieczenia, ponieważ jest to okoliczność obiektywna i fakt jej istnienia jest jednoznaczny i nie podlega interpretacji”[18].

Na tym etapie, obejmującym kontrolę spełnienia obowiązku ubezpieczenia, ustawa w sposób bezpośredni, w art. 10 ust. 2 u.u.o., przewiduje możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym ustalenia spełnienia lub nieistnienia takiego obowiązku[19].

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpieniu z dnia 30 lipca 2024 r. do Ministra Finansów wskazał, że podstawy zastosowania takiego środka zaskarżenia są ograniczone, a samo postępowanie cywilne jest długotrwałe. Ważne jest również to, że **wszczęcie postępowania przed sądem powszechnym wstrzymuje przeprowadzenie egzekucji opłaty**[20].

Z dostępnych orzeczeń sądów powszechnych wynika, że sądy mają tendencję do stosowania wykładni celowościowej i funkcjonalnej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Znajduje to między innymi wyraz w stwierdzaniu braku obowiązku ubezpieczenia lub łagodzeniu konsekwencji jego niedopełnienia w przypadku pojazdu stanowiącego wrak, niezdolnego do poruszania się bądź nieużywanego z powodu ciężkiej choroby posiadacza, będącego jego jedynym użytkownikiem. „Nie powinno być wątpliwości co do tego, że obowiązek ubezpieczenia winien korespondować z ryzkiem ubezpieczeniowym. Ustawodawca obliguje wszak do ubezpieczenia samochodu z uwagi na ryzyko związane z ruchem auta. (...) Oceniając sprawę z tej perspektywy stwierdzić trzeba, że żadne racje nie przemawiają za ubezpieczeniem samochodu, który nie może uczestniczyć w ruchu drogowym. Pojazd z fotografii nie dostarcza także żadnego innego ryzyka, które miałoby być chronione przez ubezpieczyciela. W szczególności, nie ma mowy o funkcjonowaniu silnika czy poszczególnych podzespołów, wsiadania do tego pojazdu czy wysiadania z niego, skoro mamy do czynienia z wrakiem pojazdu, a nie z samochodem”[21].

4.2. Nałożenie opłaty za brak OC (art. 88 u.u.o.)

W myśl art. 88 ust. 1 u.u.o. osoba, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy OC ppm na zasadach określonych w ustawie, jest zobowiązana do wniesienia opłaty. Kolejne ustępy tego przepisu regulują wysokość opłaty, uzależniając ją od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku oraz długości okresu pozostawania bez ubezpieczenia. Z kolei art. 90 ust. 1 u.u.o.

---

[18] Ministerstwo Finansów, Odpowiedź na wystąpienie RPO z 4 września 2024 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-09/Odpowiedz_MF_auta_oc_brak_kary_4_09_2024.pdf (dostęp: 27.07.2025 r.).

[19] Artykuł ten – jako jedyny w ustawie – wprost wskazuje na możliwość sądowej kontroli działalności UFG, choć kontrola ta ma charakter ograniczony.

[20] Zgodnie z art. 90 ust. 4 u.u.o.

[21] Wyrok SO w Warszawie z dnia 30 września 2016 r., V Ca 3987/15, LEX nr 2716852.

stanowi, że UFG wzywa osobę obowiązaną do zawarcia umowy do uiszczenia stosownej opłaty. Ustępy 3 i 4 tego artykułu przewidują, że opłaty nie pobiera się w przypadku udowodnienia braku obowiązku ubezpieczenia lub wykazania, że obowiązek ten został spełniony, zgodnie z art. 10 ust. 2 u.u.o.

Warto zauważyć, że opłata przewidziana w art. 88 u.u.o. nie jest ustalana w wyniku uznania administracyjnego lub decyzji podejmowanej przez UFG. Ma ona charakter ***ex lege***, co oznacza, że jej wymagalność wynika bezpośrednio z ustawy, w przypadku stwierdzenia braku spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm. Fundusz nie podejmuje decyzji o nałożeniu opłaty w sensie materialnoprawnym, lecz ogranicza się do **czynności o charakterze technicznym**[22], polegających na wezwaniu do jej uiszczenia. Nie mamy zatem do czynienia z faktycznym „nałożeniem"[23] opłaty, lecz z **egzekwowaniem opłaty ustawowo należnej**. Takie ujęcie pozostaje w zgodzie zarówno z literalnym, jak i systemowym brzmieniem przepisów ustawy.

Egzekwowanie opłaty, a nie jej nałożenie, odpowiada rzeczywistemu zakresowi kompetencji Funduszu, co znajduje odzwierciedlenie również w przepisach, które wprost przypisują UFG zadanie dochodzenia należności z tego tytułu[24].

Kwestia wezwania do uiszczenia opłaty jako bezpośredniego skutku braku zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia, a nie rezultatu arbitralnej decyzji UFG, była wielokrotnie podnoszona przez Trybunał Konstytucyjny. W swoim orzecznictwie wskazywał on m.in., że: „(…) w sposób precyzyjny określono zasady corocznego ustalania wysokości opłaty i wykluczono arbitralność UFG zarówno w wymierzaniu opłaty jak i ustalaniu w konkretnym przypadku jej wysokości"; „(…) źródłem obowiązku wniesienia opłaty, o której mowa, jest przepis ustawy. Opłata nie byłaby pobierana, gdyby umowa ubezpieczenia obowiązkowego została zawarta", a także, że opłata ta ma charakter prewencyjny: „Sankcje stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu winy obiektywnej mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter zindywidualizowany"[25].

Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma art. 10 ust. 2 u.u.o., który przesądza, że ustalenie istnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczeniowego, a także jego spełnienia lub niespełnienia, należy wyłącznie do sądów powszechnych.

---

[22] Termin ten odnosi się do tzw. czynności materialno-technicznych organu administracji, czyli rutynowych, czysto formalnych działań (np. prowadzenie rejestrów, wysyłanie urzędowych wezwań), podejmowanych w celu wykonania obowiązujących norm prawnych. Takie czynności mają charakter faktyczny i nie polegają na rozstrzyganiu sprawy, lecz na technicznej realizacji nałożonych przepisami obowiązków (jak doręczenie decyzji czy wezwanie do zapłaty). W kontekście przytoczonego fragmentu podkreślenie, że Fundusz ogranicza się do „czynności o charakterze technicznym", oznacza, iż UFG jedynie dokonuje formalnego wezwania do uiszczenia ustawowo należnej opłaty, zamiast podejmować władczą decyzję o jej nałożeniu.

[23] Termin powszechnie stosowany zarówno w języku potocznym, w skargach kierowanych do sądów, jak i w samych orzeczeniach tychże.

[24] Zgodnie z art. 96 ust. 2 u.u.o.

[25] Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99.

Wezwanie do uiszczenia opłaty jest bezpośrednią konsekwencją braku zawarcia umowy ubezpieczenia, a co za tym idzie – sądowa kontrola tych wezwań jest nierozerwalnie złączona z wykazaniem spełnienia lub nieistnienia obowiązku w drodze postępowania cywilnego wskazanego w art. 10 ust. 2 u.u.o. Kwestia ta była dotychczas jednolicie interpretowana przez sądy administracyjne jako **wyłączona z zakresu ich kognicji**, co skutkowało każdorazowym odrzucaniem skarg na czynności UFG dotyczące nałożenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC.

Stanowisko to zostało jednoznacznie wyrażone w orzecznictwie, między innymi w powołanych niżej postanowieniach:

> „Obciążenie opłatą z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia posiadacza pojazdu mechanicznego – w świetle art. 10 ust. 2 [u.u.o.] nie stanowi żadnego z aktów administracji, wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., który podlegałby sądowej kontroli zgodności z prawem”[26].

> „Skoro **Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji publicznej**, a przepisy regulujące jego działalność nie odwołują się do kognicji sądów administracyjnych, przynajmniej w zakresie ustalenia opłaty na podstawie art. 88 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, nie może on wydawać rozstrzygnięć zaskarżalnych do sądu administracyjnego. Powyższe znajduje swoją podstawę w art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, zgodnie z którym ustalenia spełnienia lub niespełnienia obowiązku ubezpieczenia można dochodzić przed sądem powszechnym”[27].

> „Nie jest zatem zaskarżalne skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego nałożenie opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej”[28].

> „Fundusz wystawia tytuł wykonawczy w trybie egzekucji administracyjnej w zakresie egzekucji karnej opłaty pieniężnej w stosunku do podmiotów naruszających obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia OC komunikacyjnego (...). **Nie wydaje jednak decyzji administracyjnych w sprawie nałożenia powyższej opłaty**, ale decyduje o ewentualnym umorzeniu opłaty lub udzieleniu ulgi w jej spłacie”[29].

Ze względu na zawiłość omawianej regulacji oraz powszechne niezrozumienie, że opłata za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC wynika z mocy samego prawa[30], a nie z decyzji podejmowanych przez UFG, w orzecznictwie

---

[26] Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2008 r., VI SA/Wa 2218/07, LEX nr 479023.
[27] Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 12 maja 2023 r., I SA/Bd 201/23, LEX nr 3554735.
[28] Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2024 r., IV SA/Po 698/24, LEX nr 3761831.
[29] Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2012 r., VI SA/Wa 860/12, LEX nr 1278197.
[30] Tzn. opłata jest należna z mocy ustawy, zobowiązanie do zapłaty powstaje automatycznie po zaistnieniu przesłanek przewidzianych w przepisach ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

sądów pojawia się wiele przykładów skarg składanych przez obywateli na tzw. nałożenie opłaty. Odnotowano również przypadki błędnego przekazywania tego rodzaju spraw przez sądy powszechne do sądów administracyjnych w celu ich rozpoznania, co dodatkowo unaocznia istniejące wątpliwości co do prawnej kwalifikacji tej instytucji. „Sąd Rejonowy (...) w L. przekazał pisma Strony do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego – jako skargę do WSA na decyzje w przedmiocie nałożenia kary w wysokości 4.500 zł”[31].

4.3. Udzielenie ulgi lub umorzenie opłaty (art. 94 u.u.o.)

Ustawodawca w art. 94 ust. 1 u.u.o. przyznał Funduszowi kompetencję do podjęcia decyzji w sprawie umorzenia opłaty, w całości lub w części, bądź udzielenia ulgi w jej spłacie. Ustęp 2 tego przepisu odsyła do statutu UFG[32], który powinien określać tryb postępowania w sprawach dotyczących umorzeń i ulg.

Statut Funduszu w § 54 określa przesłanki, na podstawie których możliwe jest umorzenie opłaty lub udzielenie ulgi w jej spłacie[33]. Zgodnie z ust. 4 tego paragrafu decyzję w sprawie umorzenia opłaty, w całości lub w części, bądź udzielenia ulgi w jej spłacie, podejmuje Zarząd Funduszu po zapoznaniu się z opinią komisji powołanej w celu oceny przesłanek umorzenia oraz możliwości płatniczych zobowiązanego. Ustęp 5 stanowi natomiast, że decyzje Zarządu w tym zakresie mają charakter ostateczny. Ustęp 3 omawianego paragrafu odsyła z kolei do regulaminu[34], który zawiera szczegółowe zasady oraz tryb rozpatrywania wniosków dotyczących umorzeń i ulg. Wskazany regulamin, uchwalany przez Radę Funduszu, w § 8 pkt 4 stanowi, że decyzje w sprawie umorzenia wierzytelności lub udzielenia ulgi w jej spłacie w poszczególnych sprawach podejmuje Zarząd w formie uchwały, a rozstrzygnięcia te mają charakter ostateczny[35].

---

[31] Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2021 r., V SA/Wa 1688/20, LEX nr 3305060.

[32] Charakter prawny statutu UFG został określony w art. 116 u.u.o. Zgodnie z tym przepisem statut Funduszu określa organizację, sposób działania oraz zasady gospodarki finansowej UFG. Dokument ten uchwalany jest przez zgromadzenie członków Funduszu i zatwierdzany w drodze decyzji przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Zarówno statut, jak i jego zmiany ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów.

[33] Między innymi: zgon, wykreślenie osoby prawnej z właściwego rejestru, wyjątkowo trudna sytuacja majątkowa i materialna zobowiązanego (zobowiązany nie posiada majątku lub wystarczających dochodów, z których możliwe jest dochodzenie wierzytelności), lub gdy potencjalne koszty windykacji wskazują na nieracjonalność dochodzenia wierzytelności.

[34] Regulamin umarzania wierzytelności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz udzielania ulg w ich spłacie, zatwierdzony przez Radę Funduszu 17 kwietnia 2025 r., https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_009130 (dostęp: 05.11.2025 r.).

[35] Analogiczny przepis o ostateczności decyzji Rady Funduszu znajduje się w § 51 ust. 6 statutu UFG, jednak, jak wykazano niżej, przepis taki nie wyklucza kontroli sądowoadministracyjnej wydanego postanowienia.

Jak wynika z powyższego, decyzje w sprawie umorzenia opłaty podejmowane są przez UFG w ramach wewnętrznej procedury określonej w statucie i regulaminie Funduszu. Kluczowe z punktu widzenia niniejszego artykułu staje się jednak określenie charakteru prawnego tych rozstrzygnięć. W szczególności zasadne wydaje się pytanie: czy decyzja w przedmiocie umorzenia opłaty nie powinna zostać zakwalifikowana jako decyzja administracyjna w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. lub inne jako akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa?[36]

Umorzenie opłaty zdaje się mieć cechy charakterystyczne dla takiej decyzji z kilku istotnych powodów:

1) relacja między osobą zobowiązaną a UFG ma charakter władczy i oparta jest na podporządkowaniu jednostki względem instytucji realizującej funkcję publiczną;
2) rozstrzygnięcie wywiera bezpośredni wpływ na sferę majątkową wnioskodawcy;
3) wydanie rozstrzygnięcia poprzedza przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, obejmującego ocenę przesłanek materialnych oraz sytuacji życiowej zobowiązanego;
4) rozstrzygnięcie ma charakter uznaniowy, co jest typowe dla wielu decyzji administracyjnych podejmowanych na podstawie przepisów prawa publicznego.

Występowanie wskazanych cech mogłoby uzasadniać objęcie decyzji w przedmiocie umorzenia lub udzielenia ulgi w spłacie opłaty kontrolą sądowoadministracyjną. Niestety, w dostępnym orzecznictwie sądów administracyjnych brak jest, jak dotąd, jednoznacznie opublikowanych rozstrzygnięć odnoszących się bezpośrednio do tej kategorii decyzji[37]. W niektórych postanowieniach można jednak odnaleźć hipotetyczne stwierdzenia, które w pewien sposób wskazują na możliwość sądowoadministracyjnej kontroli decyzji Zarządu UFG w sprawie umorzenia opłaty: „(…) w sytuacji złożenia przez zobowiązanego wniosku o umorzenie wierzytelności, Zarząd Funduszu zobowiązany jest załatwić ten wniosek **w formie decyzji**. Zatem aby ocenić, czy tego typu decyzja wydawana przez Zarząd Funduszu jest decyzją administracyjną o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., czy też innym aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego powinien być tenże akt (decyzja) Zarządu Funduszu”[38].

---

[36] Artykuł 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), dalej: p.p.s.a

[37] W postępowaniach z tego zakresu często znajdują się uchybienia po stronie zobowiązanych, takie jak brak złożenia wniosku o umorzenia lub zaskarżenie niewłaściwego pisma od UFG, co uniemożliwiało sądom wydanie jednoznacznej opinii, ponieważ nie dotyczyłaby przedmiotu sprawy. Por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2021 r., I GSK 691/18, LEX nr 3227180.

[38] Powołany wyżej wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2021 r., I GSK 691/18.

„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)”[39].

Spośród dostępnych orzeczeń na szczególną uwagę zasługuje wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, w którym art. 94 u.u.o. został rozpatrzony łącznie z art. 10 tej ustawy. Sąd powszechny, rozstrzygając sprawę dotyczącą spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia pojazdu, odwołał się zarówno do art. 94 u.u.o., jak i do art. 5 Kodeksu cywilnego[40], uznając za właściwe odstąpienie od dochodzenia opłaty z uwagi na zasady współżycia społecznego.

„Warto też zauważyć, że przepisy art. 88 w zw. z art. 94 [u.u.o.] przewidują możliwość umorzenia opłaty w całości lub udzielenia ulgi w spłacie. Znalazły one w sprawie zastosowanie, jednak tylko co do części świadczenia. W ocenie Sądu Okręgowego powinno dojść do umorzenia całej opłaty, bowiem kwota 1.050 zł za dwa dni braku ubezpieczenia przy pewnym ustaleniu, że nic się nie stało i pojazd nie był w tym czasie wprowadzony do ruchu i że cały dochód miesięczny powoda to kwota niewiele ponad 2.000 zł, stanowi zbyt wysokie i jawnie niesprawiedliwie obciążenie. Tym bardziej, że pewnie cała roczna składka z tytułu ubezpieczenia OC wynosi mniej niż ustalona opłata”[41].

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podejmował interwencje oraz kierował wystąpienia generalne w sprawach dotyczących umarzania opłat[42], podnosząc, że:

1) **czas rozpatrywania wniosków o umorzenie przez UFG jest nadmiernie długi**, postępowania trwają często wiele miesięcy, niekiedy przekraczając dziewięć miesięcy, przy czym samo złożenie wniosku nie powoduje wstrzymania egzekucji[43];

---

[39] Powołane wyżej postanowienie NSA z dnia 13 marca 2025 r., II GSK 2852/24.

[40] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).

[41] Wyrok SO w Warszawie z dnia 28 listopada 2017 r., V Ca 610/17, LEX nr 2433418.

[42] Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące postępowań w sprawach umorzeń lub udzielenia ulg w spłacie opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-08/Do_MF_auta_oc_brak_kary_31_07_2024.pdf (dostęp: 26.07.2025 r.).

[43] UFG w odpowiedzi wskazywało na ogromną liczbę rozpatrywanych wniosków i ciągłe prace nad skróceniem czasu ich rozpatrywania.

2) **UFG zazwyczaj odmawia umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi w jej spłacie**, nawet w sytuacjach, gdy wnioskodawcy wykazali wyjątkowo trudną sytuację materialną i majątkową[44];
3) **decyzje Zarządu UFG są z reguły uzasadniane w sposób bardzo lakoniczny**, co może sugerować automatyzm w ich podejmowaniu oraz brak indywidualnej oceny okoliczności sprawy;
4) **najczęściej jedyną formą ulgi przyznawaną zobowiązanym jest rozłożenie opłaty na raty**, co w wielu przypadkach okazuje się niewystarczające z perspektywy ich realnych możliwości finansowych.

4.4. Egzekucja administracyjna (art. 91 u.u.o.)

Do egzekucji opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ustawodawca w art. 91 u.u.o. wprost odsyła do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[45]. Działania UFG w tym zakresie sprowadzają się przede wszystkim do wystawienia tytułu wykonawczego. Zgodnie z art. 91 ust. 3 u.u.o. od postanowień Zarządu Funduszu przysługuje odwołanie do Rady UFG. Ze względu na jednoznaczne wskazanie ustawowe, że stosuje się procedurę egzekucji administracyjnej, przyjmuje się, iż rozstrzygnięcia podejmowane przez UFG w tym zakresie mają charakter publicznoprawny i jako takie mogą podlegać zaskarżeniu do sądów administracyjnych. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

> „Na wstępie należy wskazać, że do egzekucji opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia pojazdu, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z tym że tytuł wykonawczy wystawia Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (...), co czyni sąd administracyjny właściwym do rozpoznania niniejszej sprawy”[46].

> „A zatem w świetle przywołanych regulacji, chociaż **[UFG]** nie jest organem administracji publicznej sensu stricto, to jednocześnie **wykonuje zadania z zakresu tej administracji określone w ww. ustawie**, a dotyczące ustalania i egzekwowania opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. W ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych problematykę tę reguluje art. 91 (...). Tym samym także (poprzedzające zaskarżone postanowienie organu egzekucyjnego) postanowienie wierzyciela jest elementem postępowania egzekucyjnego, a jego wydanie musi być oceniane w kontekście spełnienia przesłanki z art. 34 § 4 u.p.e.a. W tym zakresie

[44] UFG w odpowiedzi poinformowało, że wskaźnik umarzanych należności sięga blisko 45% wszystkich windykowanych spraw.
[45] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.).
[46] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 lipca 2019 r., I SA/Gd 479/19, LEX nr 2730437.

działalność Funduszu mieści się w zakresie pojęcia działalności administracji publicznej, a którym mowa w art. 3 p.p.s.a."[47].

„(…) ustawa upoważniła UFG do wystawienia tytułu wykonawczego będącego podstawą egzekucji opłaty, 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. (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2023 r., sygn. akt V SA/Wa 119/23, dostępne CBOIS). 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"[48].

Podsumowując zagadnienie egzekucji opłaty przez UFG, należy podkreślić, że zastosowanie sprawdzonej konstrukcji przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji istotnie uprościło procedurę dochodzenia należności oraz otworzyło drogę do sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w jej toku. Rozstrzygnięcia te – jako element postępowania opartego na przepisach prawa administracyjnego – jednoznacznie mieszczą się w zakresie kognicji sądów administracyjnych. Na tym przykładzie można zauważyć wyraźny kontrast między procedurą umarzania lub udzielania ulg w spłacie opłaty a trybem egzekucji opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. W przypadku umorzeń ustawa, statut UFG oraz regulamin umorzeń tworzą **odrębny, wewnętrzny mechanizm proceduralny**, który funkcjonuje całkowicie niezależnie od ogólnych przepisów postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Tymczasem w przypadku egzekucji ustawodawca **wprost zastosował już istniejące i zunifikowane procedury postępowania egzekucyjnego w administracji**, co pozwoliło na ich pełne i skuteczne wdrożenie w praktyce działania Funduszu.

5. Podsumowanie dotychczasowej linii orzeczniczej: utrwalone granice i obszary wątpliwości

Patrząc na wymienione w podrozdziale 4 obszary czynności o charakterze rozstrzygającym, można dojść do następujących wniosków:

1. **Działania UFG związane z egzekucją opłat** podlegają w pełni kontroli sądów administracyjnych. Wynika to z jednoznacznego odesłania do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

[47] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 września 2020 r., I SA/Kr 375/20, LEX nr 3186228.
[48] Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2023 r., I GSK 1213/23, LEX nr 3653824.

2. **Działania UFG związane z kontrolą spełnienia obowiązku ubezpieczeniowego OC ppm** oraz kontrola sądów powszechnych nad ustaleniem jego spełnienia lub nieistnienia zapewniają obywatelom wystarczające instrumenty dochodzenia swoich praw[49].
3. **Wezwania do uiszczenia opłaty wysyłane przez UFG** wynikają jedynie z realizacji ustawowych zadań Funduszu i nie mają charakteru decyzji administracyjnych. Można przypisać im, w pewnym sensie, status czynności materialno-technicznych. Kontrola tego etapu dochodzenia opłaty jest ściśle powiązana z punktem poprzednim, tj. ustaleniem spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia. Wezwanie do zapłaty nie nastąpi, jeśli wcześniej ustalono, że obowiązek został spełniony lub nie istniał.
4. **Możliwość umorzenia opłaty, jej częściowego umorzenia lub udzielenia ulgi w spłacie**, przewidziana w art. 94 u.u.o., obwarowana jest licznymi zastrzeżeniami statutowymi, które w praktyce znacznie ograniczają szanse osoby obciążonej opłatą na uchylenie się od obowiązku jej uiszczenia[50]. W dostępnym orzecznictwie brak jest jasnych i jednoznacznych rozstrzygnięć, które:
   – stwierdzałyby, że tego rodzaju decyzje Funduszu są zaskarżalne do sądów administracyjnych,
   – potwierdzałyby, że sądy administracyjne faktycznie uchylają takie rozstrzygnięcia.

6. Propozycja *de lege ferenda*

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione okoliczności, zasadne byłoby sformułowanie postulatu, aby w przypadku decyzji UFG dotyczących umorzenia opłaty, w całości lub w części, bądź udzielenia ulgi w jej spłacie wyraźnie wskazać w ustawie na możliwość objęcia takich rozstrzygnięć kontrolą sądów administracyjnych. Przepis wprowadzający taką możliwość mógłby przyjąć następujące brzmienie:

Art. 94

1. W uzasadnionych przypadkach, kierując się przede wszystkim wyjątkowo trudną sytuacją materialną i majątkową zobowiązanego, jak również jego sytuacją życiową, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny może umorzyć opłatę w całości lub w części albo udzielić ulgi w jej spłacie.
2. Tryb postępowania przy rozpatrywaniu spraw, o których mowa w ust. 1, określa statut Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

---

[49] Główny zarzut może stanowić przewlekłość postępowań, jest on jednak łagodzony jednoczesnym wstrzymaniem egzekucji.

[50] Przesłanki umorzenia nie obejmują sytuacji tzw. wyższej konieczności, lecz dotyczą głównie stanu trwałej niewypłacalności zobowiązanego.

3. Od ostatecznych decyzji wydanych przez organy Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w toku postępowania, o którym mowa w ust. 2, przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.).[51]
4. Wniesienie skargi, o której mowa w ust. 3, nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, chyba że sąd postanowi inaczej.[52]

7. Podsumowanie

Analiza działań UFG w ramach kontroli obowiązku ubezpieczenia OC prowadzi do kilku zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, mimo licznych zastrzeżeń formułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich z orzecznictwa sądów administracyjnych wyłania się spójny obraz zakresu ich jurysdykcji w sprawach dotyczących kontroli obowiązku ubezpieczeniowego OC ppm. Sądy jednoznacznie przyjmują, że ustalenie spełnienia lub nieistnienia tego obowiązku podlega kontroli sądów powszechnych, natomiast wezwania do uiszczenia opłaty są wyłącznie wykonaniem ustawowego zadania Funduszu i same w sobie nie stanowią decyzji zaskarżalnych w na podstawie art. 3 § 2 p.p.s.a.

Po drugie, na gruncie obowiązujących przepisów brak jest jednoznacznego wskazania, że decyzje UFG w przedmiocie umorzenia opłaty za brak ubezpieczenia lub udzielenia ulgi w jej spłacie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. Sytuację tę pogłębia ograniczony katalog ustawowych przesłanek umorzenia oraz brak możliwości uwzględnienia tzw. siły wyższej, co w połączeniu z automatyzmem rozstrzygnięć, lakonicznym uzasadnieniem decyzji i przewlekłością postępowań tworzy realny problem systemowy, zwłaszcza w kontekście skali zjawiska, obejmującego rocznie setki tysięcy wezwań do uiszczenia opłaty.

Po trzecie, choć *de lege ferenda* zasadne byłoby stworzenie procedury umożliwiającej kontrolę sądowoadministracyjną nad decyzjami odmownymi UFG w sprawach ulg i umorzeń, to jednak włączenie do tych postępowań przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, na wzór egzekucji administracyjnej, napotkałoby poważne trudności praktyczne i systemowe. Ich stosowanie w odniesieniu do wewnętrznego, statutowego mechanizmu Funduszu mogłoby

---

[51] Norma taka, w myśl art. 3 § 3 p.p.s.a., stanowiłaby bezpośrednią podstawę kognicji sądów administracyjnych w tym zakresie.

[52] Dodanie takiego przepisu umożliwiłoby interwencję sądów administracyjnych w sytuacjach szczególnie drastycznych, w których wstrzymanie egzekucji byłoby konieczne ze względu na zasady współżycia społecznego. Ze względu na wskazaną wcześniej przewlekłość postępowań dotyczących umorzenia opłat prowadzonych przez UFG proponowany przepis mógłby jednak okazać się w praktyce bezskuteczny. Jednocześnie dopuszczenie wstrzymania egzekucji mogłoby dodatkowo paraliżować system ściągania należności z opłat.

prowadzić do nieproporcjonalnych komplikacji proceduralnych i obciążenia systemu orzeczniczego.

Po czwarte, w związku z powyższym należy postulować zmianę ustawy polegającą na **wprowadzeniu jednoznacznego wskazania**, że od ostatecznych decyzji UFG w przedmiocie odmowy umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi przysługuje **skarga do sądu administracyjnego**. Rozwiązanie to, choć wąskie w zakresie, stanowiłoby proporcjonalny środek ochrony praw jednostki, zapewniając konstytucyjnie gwarantowany dostęp do sądu przy zachowaniu efektywności działania Funduszu[53].

Wojciech Krzysztof Liszewski
ORCID: 0009-0006-8383-2460
Uniwersytet w Siedlcach
Siedlce, Polska

Bibliografia

Maliszewska M., w: G. Dybała, K. Szpyt (red.), *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, Warszawa 2022.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport roczny 2023*, Warszawa 2024, https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_818627 (dostęp: 27.07.2025 r.).

Akty normatywne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 367 ze zm.).

---

[53] Przewidywanym skutkiem takiej zmiany byłoby niewątpliwie istotne zwiększenie obciążenia sądów administracyjnych nową kategorią skarg, zwłaszcza w kontekście masowości wezwań do uiszczenia opłaty przez UFG. Byłby to jednak koszt konieczny z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także zasady proporcjonalności i sprawiedliwości proceduralnej w relacjach jednostki z organami wykonującymi funkcje władcze.

Orzecznictwo

1. Trybunał Konstytucyjny

Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, Dz. U. Nr 31, poz. 392.

2. Naczelny Sąd Administracyjny

Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2021 r., I GSK 691/18, LEX nr 3227180.

Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2023 r., I GSK 1213/23, LEX nr 3653824.

Postanowienie NSA z dnia 13 marca 2025 r., II GSK 2852/24, LEX nr 3843132.

3. Wojewódzkie sądy administracyjne

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2008 r., VI SA/Wa 2218/07, LEX nr 479023.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2012 r., VI SA/Wa 860/12, LEX nr 1278197.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 lipca 2019 r., I SA/Gd 479/19, LEX nr 2730437.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 września 2020 r., I SA/Kr 375/20, LEX nr 3186228.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2021 r., V SA/Wa 1688/20, LEX nr 3305060.

Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 12 maja 2023 r., I SA/Bd 201/23, LEX nr 3554735.

Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2024 r., IV SA/Po 698/24, LEX nr 3761831.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2025 r., VIII SAB/Wa 30/25, LEX nr 3882584.

4. Sądy powszechne

Wyrok SO w Warszawie z dnia 30 września 2016 r., V Ca 3987/15, LEX nr 2716852.

Wyrok SO w Warszawie z dnia 28 listopada 2017 r., V Ca 610/17, LEX nr 2433418.

Dokumenty urzędowe

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

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące postępowań w sprawach umorzeń lub udzielenia ulg w spłacie opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-08/Do_MF_auta_oc_brak_kary_31_07_2024.pdf (dostęp: 26.07.2025 r.).

Ministerstwo Finansów, Odpowiedź na wystąpienie RPO z 4 września 2024 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-09/Odpowiedz_MF_auta_oc_brak_kary_4_09_2024.pdf (dostęp: 27.07.2025 r.).

Regulamin umarzania wierzytelności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz udzielania ulg w ich spłacie, zatwierdzony przez Radę Funduszu 17 kwietnia 2025 r., https://www.ufg.pl/UCMServlet3/ucmservlet3?dDocName=UCM_UFG_009130 (dostęp: 05.11.2025 r.).

The Legal Nature of Actions Taken by the Insurance Guarantee Fund in the Context of Compulsory Motor Third-Party Liability Insurance – A Systemic and Jurisprudential Analysis

The purpose of this article is to provide a systemic and jurisprudential summary of actions undertaken by the Insurance Guarantee Fund (UFG) in relation to the enforcement of the obligation to conclude a compulsory third-party liability insurance (OC) agreement for motor vehicle owners. The main research problem concerns the legal nature of these actions, and more specifically whether they may produce legal effects characteristic of acts of public authority, despite not being formally classified as administrative decisions, and whether they should therefore be subject to judicial review. The article presents a detailed classification of the Fund's actions in four key areas: control of compliance with the insurance obligation, issuance of payment notices for the penalty fee, decisions on fee remissions and instalment arrangements and/or administrative enforcement. The analysis is based on the provisions of the Act on Compulsory Insurance, as well as on several dozen rulings issued by administrative and common courts, which allow for a reconstruction of the practical scope of judicial review over the Fund's activities. The author highlights the uncertainty surrounding the admissibility of judicial complaints against certain Fund's decisions and points to the limitations of the current regulatory model, ultimately formulating a legislative proposal to clarify the relevant provisions–particularly with regard to remission decisions.

Keywords: third-party liability insurance, Insurance Guarantee Fund (UFG), legal nature of actions, penalty fee, administrative judicial review, administrative decision.

Zezwala się na korzystanie z „Charakter prawny czynności podejmowanych przez UFG w ramach kontroli obowiązku ubezpieczenia OC ppm – analiza systemowa i orzecznicza" (dalej „utwór") na warunkach licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa 4.0 (znanej również jako CC-BY) dostępnej pod adresem http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/ lub innej wersji językowej tej licencji, lub którejkolwiek późniejszej wersji tej licencji opublikowanej przez organizację Creative Commons.