

IUSTITIA

PRAWO CYWILNE

O opłatach za „brak” ubezpieczenia słów kilka

Arkadiusz Gawron*

Artykuł zawiera analizę uregulowań dotyczących sankcji za niedopełnienie obowiązku ubezpieczeniowego, stosownie do ustawy z 22.5.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹ oraz ocenę celowości i spójności obowiązujących regulacji, co posłuży za tło do wysunięcia postulatów *de lege ferenda*.

Wprowadzenie

W obecnej doktrynie cywilistycznej na tle stosunków ubezpieczenia obowiązkowego² przyjmuje się, że wprowadzenie określonego przymusu zawarcia umowy ubezpieczenia łączy się z powinnością wprowadzenia procedury kontroli spełnienia tego obowiązku. W przeciwnym wypadku funkcjonowanie danego obowiązku ubezpieczeniowego mogłoby być nieefektywne o tyle, że po stronie adresatów istniałoby poczucie bezkarności i lekceważenia prawnego obowiązku zawarcia danego rodzaju umowy³. Tak rozumiana zasada kontroli stosunków ubezpieczenia⁴, sprawowana jest w wymiarze sądowym i instytucjonalnym. Naukowym celem tego artykułu jest zbadanie, czy kontrola najbardziej powszechnych form ubezpieczenia obowiązkowego: odpowiedzialności cywilnej (dalej jako: OC) posiadaczy pojazdów mechanicznych, rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego i budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych jest konstrukcyjnie spójna z pozostałymi regulacjami na temat ubezpieczenia obowiązkowego.

Kontrola zawarcia umowy ubezpieczenia OC a klauzule prolongacyjne

Dla jasności wyводу, wspomnieć należy, iż ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych reguluje szczegółowy ad-

ministracyjnoprawny tryb kontroli zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Nie wdając się w szczegóły, wskazać należy, że wymienione w ustawie organy⁵ w pierwszej kolejności weryfikują treść polisy ubezpieczeniowej lub innego podobnego dokumentu, a osoba kontrolowana nie wykaże dowodu stwierdzającego zawarcie tej umowy lub opłacenia należnej składki, zawiadamia o tym Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Fundusz natomiast wzywa o wniesienie w terminie 30 dni od otrzymania wezwania opłaty w wysokości przewidzianej w art. 88 ust. 2 i 3 UbezpiecObowU⁶, a w razie niespełnienia tego obowiązku, wystawia klauzulę wykonalności i dochodzone należności kieruje się do administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Jak podkreślono, kontrola zawarcia umów OC ma na celu zweryfikowanie, czy osoba kontrolowana zadośćuczyniła ustawowemu obowiązkowi zawarcia ubezpieczenia OC. W tym momencie należy jednak zwrócić uwagę na art. 28, 46 i 62 UbezpiecObowU. Wprowadzają one mechanizm zawarcia (przedłużenia) umowy OC **z mocy samego prawa**. W orzecznictwie i doktrynie wspomniane przepisy określa się mianem klauzuli prolongacyjnej, przewidującej milczące zawarcie umowy ubezpieczenia na okres kolejnych dwunastu miesięcy⁷. Rozwiązanie umowy ubezpieczenia OC zależy od podjęcia przez ubezpieczonego określonej aktywności – nie dojdzie do niej wówczas, gdy posiadacz pojazdu mechanicznego (art. 28), rolnik (art. 46 i 62) nie wypowie umowy nie później niż jeden dzień przed upływem 12 mie-

* Autor jest doktorantem Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach i asystentem sędziego w Sądzie Okręgowym w Katowicach.

¹ Ustawa z 22.5.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2214) – dalej jako: UbezpiecObowU.

² W tym wymienionych w art. 4 UbezpiecObowU.

³ E. Kowalewski, Obowiązkowe ubezpieczenie pacjentów od następstw zdarzeń medycznych [w:] Wiadomości ubezpieczeniowe Nr 1/2011, s. 63–64.

⁴ E. Kowalewski, Prawo ubezpieczeń gospodarczych oraz problematyka OWU [w:] E. Kowalewski, D. Fuchs, W. Mogiński, M. Serwach, Prawo ubezpieczeń gospodarczych, Bydgoszcz–Toruń 2006, s. 98.

⁵ A w tym zobowiązane do prowadzenia kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczenia (Policja, organy celne, Straż Graniczna, organy właściwe do spraw rejestracji pojazdów, ITP – w zakresie ubezpieczeń OC pojazdów, wójt – jeśli chodzi o obowiązek zawarcia OC rolników czy też budynków rolnych) oraz uprawnione do tego (Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, dalej jako: UFG, inne organy uprawnione do kontroli ruchu drogowego, inspekcja ochrony środowiska przy ubezpieczeniach OC pojazdów oraz starosta przy pozostałych formach ubezpieczenia obowiązkowego).

⁶ Tj. w przypadku samochodów osobowych podstawową kwotą jest dwukrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, dla samochodów ciężarowych, autobusów i ciągników samochodowych ustawodawca przewidział stawkę trzykrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę, natomiast posiadacze pozostałych pojazdów mogą zostać obciążeni karą w wysokości 1/3 minimalnego wynagrodzenia za pracę. W przypadku opóźnienia do 3 dni, kara wynosi 20% wspomnianych kwot, do 14 dni natomiast 50%, zaś po 14 dniach – 100%.

⁷ Por. wyr. SO w Białymstoku z 11.12.2013 r., II Ca 1088/13, Legalis, D. Maśniak, Komentarz do art. 28 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych [w:] M. Serwach (red.), Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz. Tom I. Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń, Lex Nr 8062/2010.

sięcy. W przeciwnym wypadku przez następne 12 miesięcy korzysta, a wręcz jest zobligowany do korzystania z ochrony ubezpieczeniowej dotychczasowego zakładu⁸. Do przedłużenia stosunku ubezpieczenia obowiązkowego nie dojdzie wtedy, gdy nie została opłacona w całości składka za mijający okres dwunastu miesięcy, a także w innych, wskazanych przez ustawę wyjątkowych sytuacjach⁹. Opisany mechanizm milczącego przedłużenia umowy OC służy utrzymaniu pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, a nade wszystko – zapewnieniu nieprzemijającej ochrony ubezpieczeniowej, niezależnie od aktywności ubezpieczonych.

Rozbieżność w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych

Na tym tle pojawia się wątpliwość tego rodzaju, że skoro zasadą jest przedłużenie umowy OC i to z mocy wyraźnego przepisu prawa, a jednym z nielicznych przypadków jest nieopłacenie składki za mijający okres, to nieracjonalne wydaje się nakładanie na adresata obowiązku ubezpieczeniowego sankcji za niezawarcie umowy ubezpieczenia OC. Ubezpieczony nie jest bowiem zobligowany do żadnej aktywności poza tym, że musi uiścić wcześniejszą składkę OC. Brak aktualnej składki za ubezpieczenie obowiązkowe nie niweluje ochrony ubezpieczeniowej na bieżący czasokres. Tymczasem, praktyka stosowania kar przewidzianych w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych zdaje się całkowicie pomijać treść automatycznego przedłużenia stosunku ubezpieczenia z artykułów: 28, 46 i 62 UbezpObowU. Postępowanie zmierzające do nałożonego na osobę obowiązanej do zawarcia kolejnej umowy OC kary za niewykonanie tego obowiązku wszczynane jest w chwili, gdy nie dojdzie do terminowego opłacenia składki za kolejny okres ubezpieczeniowy. Tymczasem, zgodnie z omówionymi już przepisami, uiszczenie następnej składki przed upływem 12 miesięcy obowiązywania umowy OC nie jest warunkiem koniecznym dla jej dalszego obowiązywania. Przy obecnej treści art. 28, 46 i 62 postępowanie kontrolne powinno mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy nie dojdzie do uiszczenia wszystkich wymaganych kwot za poprzedni okres składkowy. Dopiero wtedy wyłączony jest skutek automatycznego przedłużenia umowy ubezpieczenia na dalsze 12 miesięcy.

Ocena przepisów UbezpObowU i praktyki egzekwowania zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia

Przy tej sposobności nie można pominąć także, że należności z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych są wierzytelnościami przysługującymi podmiotom prywatnoprawnym. Obecna formuła z art. 84 i n. UbezpObowU sprowadza się natomiast do tego, że nakłada się mocą decyzji organu

administracyjne represje pieniężne natury publicznoprawnej (*stricte administracyjnej*¹⁰), tak by ukarać opieszałego obowiązanego do zawarcia umowy OC i skłonić go do wypełnienia obowiązku ubezpieczeniowego na przyszłość¹¹. W tej sytuacji podmiot publiczny wyręcza prywatne towarzystwa ubezpieczeń w dochodzeniu należnym im z mocy umowy roszczeń. Nie może być przy tym mowy o realizacji interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa komunikacyjnego czy rolnego. Zgodnie z wyżej przytoczonymi względami, nie dochodzi do zerwania ciągłości ubezpieczenia, lecz do jego milczącego przedłużenia, nawet w razie nieopłacenia bieżącej składki. W dalszym ciągu obowiązany z tytułu OC korzysta z ochrony dotychczasowego zakładu ubezpieczeń, mimo tego, że pozostaje w zwłóce z zapłatą aktualnej składki. Samo to nie uzasadnia, moim zdaniem, sięgania po środki represji administracyjnoprawnej dla szybszego dochodzenia należności prywatnych.

Jest to w sposób ewidentny sprzeczne z istotą stosunków zobowiązaniowych, w tym stosunków ubezpieczenia, zakładających formalną równość i autonomię woli stron¹². Strona pozostająca faktycznie lepiej przygotowana i korzystająca z całego zaplecza technicznego i prawnego (zakład ubezpieczeń) zyskuje dodatkowe ułatwienie dochodzenia swoich prywatnoprawnych roszczeń. Podobne względy przemawiały za stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności przepisów art. 96 i 97 ustawy z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe¹³ z zasadą równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że inaczej przedstawiała się treść i funkcja tych przepisów, regulujących instytucję bankowych tytułów egzekucyjnych a opłat z UFG¹⁵. W pierwszym przypadku, bankowy tytuł egzekucyjny stanowił szczególny przywilej banków związany z uproszczeniem sposobu poboru należności przez

⁸ D. Maśniak, O zasadności i skutkach klauzuli prolongacyjnej w obowiązkowych ubezpieczeniach komunikacyjnych, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, s. 325.

⁹ Np. w razie cofnięcia zakładowi zezwolenia na prowadzenie działalności bądź też w przypadku jego upadłości bądź likwidacji (art. 28 ust. 2, art. 46 ust. 2, art. 62 ust. 2) czy też oddalenia lub umorzenia postępowania upadłościowego, jeżeli majątek dłużnika nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego albo w przypadku zarządzenia likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń, jeżeli roszczenia osób uprawnionych nie mogą być pokryte z aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, do zadań Funduszu (art. 98 ust. 2 UbezpObowU).

¹⁰ Por. wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.1.2012 r., II SA/Go 743/11, Legalis.

¹¹ Por. uzasadnienie wyroku TK z 23.4.2002 r., K 2/01 OTK ZU 3A/2002, poz. 27 zapadłym wprawdzie na tle przepisów o karach pieniężnych z nieobowiązującej już ustawy o działalności ubezpieczeniowej, jednak istota i mechanizm opłat z ustawy o działalności ubezpieczeniowej i ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych jest tożsamy.

¹² W. Czachórski, Prawo zobowiązań w zarysie, Warszawa 1968, s. 10.

¹³ T. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.

¹⁴ Wyr. TK z 14.4.2015 r., P 45/12 OTK-A Nr 4/2015, poz. 46.

¹⁵ Najogólniej mówiąc, bankowy tytuł egzekucyjny stanowił narzędzie tytułem wykonawczym, uprawniające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego względem dłużnika banku bez potrzeby przeprowadzania odrębnego procesu. Por. szerzej: M. Bączek [w:] M. Stec (red.), Prawo umów handlowych, System prawa handlowego, t. 5, Warszawa 2017, s. 928–943.

instytucje bankowe wobec ich dłużników¹⁶. W ten sposób instytucja kredytowa mogła, z pominięciem całego procesu cywilnego, a w oparciu o własne księgi, wystawić tytuł – podstawę dla egzekwowania własnych należności. Z kolei przez uiszczenie karnych opłat nakładanych przez UFG nie zwalnia z obowiązku uiszczenia kolejnej składki u dotychczasowego ubezpieczyciela. Nie następuje zatem, odmiennie niż w przypadku bankowych tytułów egzekucyjnych, do zaspokojenia prywatnoprawnej należności. Sytuacja ubezpieczonego jest zgoła gorsza. Mimo bowiem zapłaty (lub wyegzekwowania) nałożonych na niego decyzją administracyjną kar za brak kolejnej umowy ubezpieczenia OC, w dalszym ciągu narażony jest na ewentualne postępowanie sądowe o zapłatę zaległych składek umowy ubezpieczenia OC, która przedłużyła się z mocy samego prawa. Istnienie mechanizmu natury administracyjnej, służącego nakładaniu kar pieniężnych za niedotrzymanie corocznego terminu uiszczenia składki ubezpieczeniowej jest nie do pogodzenia z istotą zobowiązań wzajemnych (w tym także natury ubezpieczeniowej), w której obie strony stosunku mają równe prawa i obowiązki, oparte na zasadzie formalnej równości¹⁷. Wypaczony zostaje w ten sposób cywilnoprawny – oraz konstytucyjny – postulat równego traktowania stron. Ustawodawca, nakładając obowiązek poddawania kontroli stosunków ubezpieczenia, dokonał wyraźnego zachwiania równowagi kontraktowej stron, sprowadzając na jedną z nich znaczne ryzyko finansowe za niedotrzymanie obowiązku zawarcia konkretnej umowy ubezpieczenia OC, jednocześnie zastrzegając, iż przedłużenie umowy OC następuje, co do zasady, bez aktywności posiadacza pojazdów mechanicznych, budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego czy też rolnika. Tego rodzaju sankcja finansowa stanowi nie tylko dolegliwość samą w sobie, lecz i wynikające z aktu administracyjnego swoiste ułatwienie dochodzenia roszczeń natury prywatnoprawnej.

Zakończenie

W dotychczasowym orzecznictwie szczególny akcent kładło się na publicznoprawny charakter omawianych opłat (zwłaszcza na tle ustawy z 28.7.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej¹⁸). Zwracano przede wszystkim uwagę na funkcje, jakie pełni sam Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyj-

ny. Obok funkcji ochronnej i gwarancyjnej¹⁹ realizuje także funkcję represyjną wobec podmiotów, które nie dopełniły ustawowego obowiązku. Zapowiada, że niedopełnienie tej powinności nie znajduje akceptacji społecznej, a zawarcie umowy pozwoli uniknąć dotkliwych konsekwencji finansowych²⁰. Jednocześnie, zakładano, że opłaty, o jakich mowa nie pełniły funkcji kary umownej, lecz zbliżonej do niej sankcji finansowej wynikającej nie z woli stron, lecz z wyraźnego przepisu ustawy na wypadek niezawarcia kolejnej umowy ubezpieczenia. Nie można zanegować, że przedłużanie umów ubezpieczenia obowiązkowego jest społecznie akceptowalne, zaś niedopełnienie tej powinności powinno spotkać się z negatywnymi konsekwencjami²¹. Jednak podstawową przesłanką nakładania opłat jest fakt niezawarcia przymusowej opłaty ubezpieczenia, zgodnie z art. 88 Ubezpieczeniowy. Sytuacja ma zatem charakter szczególny. Nałożenie kary administracyjnej zależne jest od niedopełnienia obowiązku charakteru cywilnoprawnego. Jednak skutek zawarcia (przedłużenia) takiej umowy następuje natomiast z mocy przepisu prawa, niezależnie nawet od woli podmiotu obowiązującego do zawarcia umowy ubezpieczenia.

O ile nie sposób nie dostrzec, że sankcje zawarte w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych są racjonalne i słuszne z punktu widzenia społecznego, o tyle nie można utrzymywać, że wspomniany akt prawny jest wewnętrznie spójny. W ocenie autora niniejszego opracowania konieczne jest zatem postulowanie zmiany ustawy poprzez dostosowanie art. 88 Ubezpieczeniowy do art. 28, 46 i 62 tego samego aktu prawnego dla wyeliminowania wewnętrznych sprzeczności.

¹⁶ A. Janiak, *Przywileje bankowe w prawie polskim*, Kraków 2003, s. 69.

¹⁷ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 29 i 100; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań...*, *op. cit.*, s. 10.

¹⁸ Dz.U. z 1990 r. Nr 59, poz. 344.

¹⁹ Wyrażającej się głównie poprzez wypłatę osobom poszkodowanym w prawem przewidzianych sytuacjach – por. F. Małyś, *Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny*, MoP Nr 1/1997, s. 11.

²⁰ Por. wyrok TK z 18.4.2000 r., K 23/99, OTK Nr 3/2000, poz. 89.

²¹ Nakładanie kar pieniężnych jest powszechnym i koniecznym środkiem represji za niedopełnienie wynikającego z przepisu prawa obowiązku. Przychylić należy się do głosów, już powoływanych w treści niniejszego artykułu, że brak jakiegokolwiek sankcji staje się naturalnym przyczynkiem do ignorowania obowiązku prawnego.

SUMMARY

A little bit on fees for the “lack” of insurance

The article contains the analysis of regulations regarding sanctions for failure to fulfill the obligation of insurance, according to the act of 22 May 2003, on obligatory insurance, the Insurance Guarantee Fund and the Polish Motor Insurers' Bureau, and the evaluation of purposefulness and consistency of effective regulations, which will be the background to put forward postulates *de lege ferenda*.

Key words: obligatory insurance, fees, Insurance Guarantee Fund