



Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Karol Nawrocki

za pośrednictwem
Kancelarii Prezydenta RP
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

22.04.2026 r.

Dane wnoszącego:

Imię i nazwisko: Krzysztof Ligęza

UZUPEŁNIENIE PETYCJI

do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 26 stycznia 2026 r.

w sprawie systemu sankcji za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC

Szanowny Panie Prezydencie,

w nawiązaniu do petycji z dnia 26 stycznia 2026 r. przedstawiam jej uzupełnienie, obejmujące doprecyzowanie wątków dotyczących przejrzystości finansowej systemu sankcji za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC, jego efektywności ekonomicznej oraz kluczowych gwarancji proceduralnych. Niniejsze pismo stanowi uzupełnienie petycji i powinno być rozpatrywane łącznie z nią, o ile postępowanie nie zostało jeszcze zakończone.

1. Przejrzystość danych finansowych

Analiza publicznie dostępnych raportów rocznych Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: UFG) ujawnia, że dane dotyczące przychodów z tytułu opłat za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC nie są prezentowane w sposób jednoznaczny i wyodrębniony, co utrudnia ich identyfikację oraz porównywalną analizę w kolejnych latach.

Należy przy tym wskazać, że opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC mogą być związane zarówno z bieżącym ujawnieniem naruszenia (np. w toku kontroli), jak i z automatycznym wykrywaniem przerw w ubezpieczeniu na podstawie danych rejestrowych. Szczególne znaczenie ma drugi z tych mechanizmów, polegający na automatycznym wykrywaniu przerw w ubezpieczeniu oraz nakładaniu opłat za okres już zakończony (*ex post*).

Dla porównania warto zauważyć, że w raportach wcześniejszych dane były prezentowane w sposób bardziej przejrzysty – przykładowo w 2018 r. przychody z opłat (o charakterze sankcyjnym) wynosiły ok. 196,8 mln zł. W latach późniejszych brak jest analogicznie jednoznacznych zestawień, co ogranicza możliwość społecznej i instytucjonalnej kontroli skali tego mechanizmu.

2. Skala systemu i brak danych o jego efektywności

Dane z raportów rocznych UFG wskazują na systematyczny wzrost liczby wykryć braku OC (do ok. 351 tys. przypadków rocznie) oraz wysokości opłat za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC.

Jednocześnie brak jest publicznych danych pozwalających ustalić:

- rzeczywistą wartość wpływów z opłat,
- strukturę umorzeń (w tym udział umorzeń częściowych),

- pełne koszty funkcjonowania systemu po stronie UFG,
- relację pomiędzy kosztami a osiąganymi wpływami.

W szczególności brak jest możliwości ustalenia rzeczywistego wyniku finansowego systemu (dochodu), co uniemożliwia ocenę jego ekonomicznej racjonalności.

3. Koszty wykorzystania aparatu państwowego

Oplaty nakładane przez UFG są egzekwowane w trybie administracyjnym przez Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS). Jednocześnie brak jest publicznych danych dotyczących kosztów egzekucji po stronie państwa, w szczególności w zakresie:

- liczby podejmowanych czynności egzekucyjnych,
- kosztów obsługi spraw,
- nakładu pracy organów zaangażowanych w prowadzenie postępowań egzekucyjnych.

W świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli dotyczących egzekucji należności administracyjnych, wskazujących na znaczny nakład pracy organów skarbowych związany z wykonywaniem czynności egzekucyjnych, powstaje uzasadniona wątpliwość co do skali obciążenia aparatu państwowego w tym obszarze.

Zasadne jest zatem ustalenie kosztów egzekwowania opłat za brak OC oraz rzeczywistego wymiaru organizacyjnego i finansowego zaangażowania organów Krajowej Administracji Skarbowej w ten proces.

4. Charakter systemowy problemu

Powyższe ustalenia należy rozpatrywać łącznie z przedstawioną w petycji konstrukcją tzw. „luki ubezpieczeniowej” oraz automatycznego modelu sankcyjnego.

Wskazuje to na system, który:

- sprzyja powstawaniu nieumyślnych naruszeń obowiązku ubezpieczeniowego,
- wykrywa je w sposób zautomatyzowany na podstawie danych rejestrowych,
- nakłada opłaty po stwierdzeniu naruszenia,
- funkcjonuje przy ograniczonej przejrzystości finansowej i proceduralnej.

5. Istotny problem proceduralny

W obowiązującym modelu obowiązek opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC wynika z ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Jego dochodzenie następuje na podstawie wezwania UFG, a egzekucja odbywa się przy wykorzystaniu aparatu państwowego. Jednocześnie procedura odwoławcza oraz tryb kwestionowania opłaty nie zapewniają obywatelowi jednoznacznie uregulowanej i pełnej kontroli instancyjnej.

W szczególności:

- rozpoznanie wniosku o umorzenie lub ulgę następuje w ramach struktury UFG, tj. przez podmiot, który uprzednio ustalił i dochodzi należności,
- brak jest odrębnego, niezależnego organu odwoławczego,
- kryteria rozstrzygania wniosków mają charakter nie w pełni przejrzysty i pozostawiają szeroki zakres uznania,
- dostęp do dalszej kontroli sądowej ma charakter pośredni i nie zapewnia pełnej, merytorycznej weryfikacji zasadności opłaty ani możliwości uwzględnienia okoliczności indywidualnych.

Z punktu widzenia standardów państwa prawa konieczne jest zatem wprowadzenie rozwiązań zapewniających rzeczywistą, niezależną kontrolę rozstrzygnięć dotyczących opłat oraz możliwość ich weryfikacji z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy.

Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązujący system nie przewiduje mechanizmu odpowiadającego instytucji tzw. „czynnego żalu”, który umożliwiałby uniknięcie sankcji w przypadku nieumyślnego naruszenia i jego niezwłocznego usunięcia. Brak takiego rozwiązania oznacza, że nawet krótkotrwałe, niezamierzone uchybienie – niepowodujące szkody i naprawione – skutkuje powstaniem obowiązku zapłaty, bez możliwości jego uchylenia na podstawie dobrowolnego działania obywatela. Tym samym system oceniany jest jako bardziej restrykcyjny niż rozwiązania funkcjonujące w innych obszarach prawa publicznego, w tym w prawie podatkowym i karnym skarbowym, gdzie przewidziano mechanizmy pozwalające uniknąć sankcji w przypadku dobrowolnego ujawnienia naruszenia.

Obecny model koncentruje się przede wszystkim na skuteczności egzekucji, przy jednoczesnym braku ustawowo określonych, mierzalnych obowiązków w zakresie działań prewencyjnych i informacyjnych wobec obywateli, co prowadzi do utrwalenia asymetrii pomiędzy funkcją represyjną a funkcją zapobiegania naruszeniom.

6. Kontekst orzecniczy

Na tle powyższego należy odnotować postanowienie z dnia 25 marca 2026 r. (II GSK 2895/25) Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazano na konieczność zapewnienia obywatelowi realnych gwarancji sądowej kontroli w sprawach dochodzonych i egzekwowanych z wykorzystaniem instrumentów właściwych dla sfery prawa publicznego. Postanowienie to stanowi istotny sygnał kierunkowy, lecz nie usuwa wszystkich wątpliwości co do zakresu tej kontroli i standardu ochrony, a jedynie częściowo otwiera drogę do pełnej kontroli instancyjnej.

Jednocześnie sposób dochodzenia i egzekwowania opłat rodzi konsekwencje dla standardów proceduralnych. W sytuacji, gdy UFG – niezależnie od jego formy organizacyjnej – w sposób jednostronny kształtuje sytuację prawną obywatela z wykorzystaniem instrumentów i procedur właściwych dla sfery prawa publicznego, powinien podlegać standardom właściwym dla tej sfery. W przeciwnym razie powstaje ryzyko utrwalenia stanu, w którym podmiot ten korzysta z wyżej wymienionych instrumentów, nie podlegając w pełni standardom proceduralnym właściwym dla administracji publicznej ani mechanizmom kontroli właściwym dla stosunków cywilnoprawnych.

7. Podsumowanie

Uzupełnienie potwierdza systemowy charakter problemu.

Obejmuje on w szczególności:

- brak przejrzystości danych finansowych,
- brak możliwości oceny efektywności ekonomicznej systemu,
- wykorzystanie aparatu państwowego bez określenia kosztów,
- ograniczone gwarancje proceduralne,
- brak niezależnej, w pełni ukształtowanej kontroli instancyjnej,
- brak mechanizmów łagodzących skutki nieumyślnych naruszeń.

W konsekwencji konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do przywrócenia równowagi pomiędzy skutecznością egzekucji a standardami ochrony praw obywatela.

Wskazane okoliczności wzmacniają zasadność wniosków zawartych w petycji z dnia 26 stycznia 2026 r.

Z poważaniem,



Krzysztof Ligęza

Klauzula dotycząca danych osobowych

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach wyrażam zgodę wyłącznie na ujawnienie mojego imienia i nazwiska w przypadku publikacji treści niniejszego uzupełnienia petycji. Nie wyrażam zgody na ujawnianie pozostałych danych osobowych.