

Ilona Szczepańska-Kulik

Zniesienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC pojazdów mechanicznych, co do których orzeczono przepadek na rzecz powiatu¹

Abolition of the obligation to conclude a civil liability insurance contract regarding motor vehicles that have been confiscated for the benefit of a county: Changes proposed in the petition concerning amendments to the Act on Obligatory Insurances, Insurance Guarantee Fund and Polish Bureau of Transport Insurers may raise concerns, taking into consideration the purposes and functions of obligatory civil liability insurance of motor vehicles, and also the course of procedure taking place after issuing a decision concerning the confiscation of a vehicle for the benefit of a county.

Keywords: petition, county, transport insurances, ownership

Słowa kluczowe: petycja, powiat, ubezpieczenia komunikacyjne, własność

Ekspert ds. legislacji BAS ■ ilona.szczepanska@sejm.gov.pl ■

<https://orcid.org/0000-0003-2156-086X>

Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji wniesionej przez XY (dalej: petycja) jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 4 pkt 1 ustawy z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 473, ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych lub u.u.o.) polegającej na zniesieniu obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych usuniętych na podstawie art. 130a usta-

¹ *Opinia dotycząca petycji nr 145-385/18 w sprawie zniesienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC pojazdów mechanicznych, co do których orzeczono przepadek na rzecz powiatu* sporządzona 13 listopada 2018 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji; BAS-WAP 2071/18.

wy – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1990, ze zm.; dalej: u.p.r.d.) w okresie po orzeczeniu przypadku na rzecz powiatu.

Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe, należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (zawiera prawidłowe oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję wraz z podaniem siedziby podmiotu, oznaczenie adresata petycji oraz wskazanie przedmiotu petycji).

Kwestie uznane za istotne w związku z petycją

Przedmiotem petycji jest żądanie nowelizacji art. 4 pkt 1 u.u.o. Podmiot wnoszący petycję postuluje wprowadzenie zmiany: *polegającej na wyłączeniu z realizacji obowiązku ubezpieczenia cywilnego pojazdów usuniętych na podstawie art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym [...] i nieodebranych przez właścicieli w terminie 3 miesięcy od dnia usunięcia*. W uzasadnieniu podmiot wnoszący petycję wskazuje, że ze względu na długotrwałość postępowania dotyczącego usuniętego pojazdu i koszty z tym związane (w tym koszty związane z opłatą składki OC), a także stan pojazdów poprzypadkowych zasadne jest wprowadzenie proponowanego wyłączenia.

Obowiązująca regulacja zawarta w ustawie – Prawo o ruchu drogowym dotycząca zasad usuwania pojazdu z drogi, a także zasad przechodzenia usuniętych pojazdów na własność powiatu ukształtowana została ustawą z 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 152, poz. 1018). Przywołana ustawa znowelizowała przepisy dotyczące

zasad usuwania pojazdów z drogi, a także, dość istotnie, zmieniła przepisy regulujące przepadek pojazdu usuniętego z drogi (co było przede wszystkim efektem realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06). W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej przepadek pojazdu następował z mocy prawa po upływie 6 miesięcy od dnia usunięcia, jeżeli pojazd nie został w tym czasie odebrany przez właściciela. Na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawodawca wprowadził obowiązek sądowego orzeczenia przypadku, które może nastąpić po upływie 3 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu albo po upływie 4 miesięcy, jeśli nie został ustalony jego właściciel lub osoba uprawniona do jego odbioru. Postępowanie w sprawie przypadku pojazdu odbywa się, co do zasady, w trybie postępowania nieprocesowego (art. 610⁶–610⁷ k.p.c.), po spełnieniu przesłanek określonych w art. 130a ust. 10e u.p.r.d. (sąd ocenia m.in. zasadność usunięcia pojazdu oraz dołożenie należytej staranności przy poszukiwaniu jego właściciela). Do wykonania orzeczenia sądu o przypadku obowiązany jest starosta i następuje ono w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1314, ze zm.).

Ustawa nowelizująca wprowadziła w art. 130a u.p.r.d. regulację, że: *[k]oszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu* (art. 130a ust. 10h u.p.r.d.). Jeżeli w chwili usunięcia pojazd znajdował się we władaniu osoby dysponującej nim na podstawie innego niż własność tytułu prawnego, osoba ta jest zobowiązana solidarnie do pokrycia wskazanych wyżej kosztów (art. 130a ust. 10i u.p.r.d.). Należności podlegają egzekucji w trybie i na zasadach określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przyjęte rozwiązanie miało na celu zmobilizowanie właściciela do odbioru pojazdu z parkingu, po uiszczeniu stosownych opłat². Artykuł 130a ust. 10h u.p.r.d. wskazuje zatem materialnoprawne przesłanki wydania decyzji w sprawie obciążenia właściciela pojazdu kosztami usunięcia pojazdu z drogi oraz dalszych czynności związanych z pojazdem.

Przywołany w treści petycji art. 4 u.u.o. (zaproponowany w treści petycji jako przepis wymagający nowelizacji) zawiera wyliczenie rodzajów ubezpieczeń mających charakter ubezpieczeń obowiązkowych. Są to zarazem ubezpieczenia mające najbardziej doniosłe znaczenie dla osób poszkodowanych. Artykuł 4 pkt 1 u.u.o. wskazuje, że jednym z takich ubezpieczeń jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej (OC) posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów. Obowiązkowy charakter ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej pojazdów mechanicznych potwierdza również art. 23 u.u.o. Podmiotami zobowiązanymi do zawarcia umowy ubezpiecze-

² Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 2816/VI kad., s. 16.

nia OC są posiadacze pojazdów mechanicznych w rozumieniu, o jakim mowa w art. 336 k.c., a zatem zarówno osoby, które władają rzeczą, jak jej właściciel (posiadacze samoistni), jak i osoby, które władają rzeczą na podstawie innego tytułu prawnego (w sposób odmienny od władania właścicielskiego)³. Dla zapewnienia pełnej ochrony osób poszkodowanych niezbędne jest, aby możliwość rozwiązania umowy OC, a zarazem ustania odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń była ograniczona do ściśle limitowanych przypadków. Przypadki takie określa art. 33 u.u.o. Wśród wskazanych enumeratywnie zdarzeń umożliwiającą rozwiązanie umowy ubezpieczenia OC jest m.in.: wyrejestrowanie pojazdu mechanicznego (art. 33 pkt 2 u.u.o.), a także przeniesienie własności pojazdu mechanicznego (art. 33 pkt 4 u.u.o.).

Odnosząc się do argumentacji zawartej w treści petycji dotyczącej długo-trwałości postępowania z pojazdem usuniętym i związanych z tym kosztów obciążających powiat (w tym kosztów ubezpieczenia OC pojazdu), należy zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Procedurę postępowania z pojazdem usuniętym w trybie art. 130a u.p.r.d. można podzielić na dwa etapy. Pierwszy z nich dotyczy postępowania z pojazdem, który pozostaje w dalszym ciągu własnością dotychczasowego właściciela, drugi – dotyczy czynności dokonywanych po przejściu własności pojazdu na powiat. Jak zostało wyżej przywołane, na skutek zmian dokonanych ustawą nowelizującą z 2010 r. wprowadzony został obowiązek orzeczenia przez sąd przepadku pojazdu. Wprowadzenie takiego rozwiązania wydłużyło bez wątpienia samą procedurę związaną z przepadkiem pojazdu (ustawodawca wprowadził obowiązek sądowego orzeczenia przepadku, podczas gdy w poprzednim stanie prawnym następowało ono *ex lege*, po upływie określonego czasu), jednakże skrócony został zarazem okres, po upływie którego mogą zostać podjęte czynności mające na celu przepadek pojazdu (w poprzednim stanie prawnym było to 6 miesięcy, obecnie – 3 lub 4 miesiące, w zależności od zaistniałego stanu faktycznego), co – w założeniu projektodawcy – ma przyczynić się do ograniczenia kosztów związanych z przechowywaniem pojazdu⁴.

Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d., należy do zadań własnych powiatu. Do zakończenia postępowania w sprawie przepadku pojazdu (uprawomocnienia się postanowienia sądu o przepadku pojazdu) właścicielem pojazdu pozostaje jego dotychczasowy właściciel. Podmiot wnoszący petycję wskazuje, że uzasadnieniem dla wprowadzenia proponowanej zmiany (wyłączenia obowiązku ubezpieczenia cywilnego pojazdów usuniętych

³ K. Niezgoda, Komentarz do art. 23 [w:] *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, red. J. Miaskowski, K. Niezgoda, P. Skawiński, 2018, Legalis.

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 2816/VI kad., s. 10.

na podstawie art. 130a u.p.r.d.) są koszty ponoszone z tego tytułu przez powiat, a także fakt, iż pojazdy te: *ze względu na zazwyczaj zły stan techniczny wynikający z długotrwałej eksploatacji, mają zerową wartość handlową i nie nadają się do użytkowania*. Jak już wyżej napisano, postępowanie dotyczące pojazdów usuniętych w trybie art. 130a u.p.r.d. można podzielić na dwa etapy. Pierwszy z nich polega na podjęciu przez powiat czynności mających na celu zawiadomienie właściciela pojazdu o dokonanych usunięciu pojazdu oraz wskazanie czasu, w jakim pojazd będzie przechowywany na parkingu strzeżonym na koszt właściciela. Przywoływany już art. 130a ust. 10h u.p.r.d. stanowi, że koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi (z wyjątkiem, o którym mowa w ust. 10d i 10i przepisu) osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że koszty, o których mowa w art. 130a ust. 10h u.p.r.d., są to koszty powstałe do „zakończenia postępowania”, przy czym termin „zakończenie postępowania” należy odnosić do postępowania w sprawie przypadku pojazdu na rzecz powiatu. Innymi słowy, są to koszty wyliczone wyłącznie do dnia wydania prawomocnego postanowienia sądu powszechnego o przypadku. Natomiast wszelkie koszty powstałe po tym dniu – związane ze sprzedażą czy likwidacją pojazdu – powinien ponosić, po orzeczeniu przypadku, jego właściciel, czyli powiat⁵. Oznacza to, że w odniesieniu do procedury toczącej się w związku z usunięciem pojazdu, do czasu uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie przypadku pojazdu, koszty z tym związane obciążają właściciela pojazdu. Koszty związane z obowiązkowym ubezpieczeniem OC pojazdu generowane w tym okresie ponosi posiadacz pojazdu. Wskazane opłaty (zarówno te wynikające z art. 130a ust. 10h u.p.r.d., jak i z ubezpieczenia pojazdu) nie obciążają zatem powiatu.

Drugi etap procedury (dokonywanej w trybie art. 130a u.p.r.d.) dotyczy czynności dokonywanych po orzeczeniu przypadku. Jak już stwierdzono, wykładnia sądów administracyjnych wskazuje, że koszty związane z tym etapem postępowania, wynikające z art. 130a ust. 10h u.p.r.d., obciążają powiat. Również koszty związane z płatnością składki ubezpieczeniowej ciąży na powiecie, jako nowym właścicielu pojazdu. Po zakończeniu postępowania w sprawie przypadku pojazdu przeprowadzana jest procedura oszacowania pojazdu i oceny jego stanu technicznego, która determinuje następnie decyzję o sprzedaży pojazdu lub jego

⁵ Uchwała SN z 19 czerwca 2007 r., sygn. akt III CZP 47/07; wyroki NSA z 13 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OPS 4/14, oraz 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt I OSK 1959/15; wyrok WSA w Olsztynie z 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 753/17; wyrok WSA w Gdańsku z 30 listopada 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 548/17; wyrok WSA w Łodzi z 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 760/17; wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2802/17.

likwidacji. Przejście do omawianego etapu procedury nie oznacza zatem, że pojazd jest obligatoryjnie kwalifikowany do wycofania z eksploatacji (choć można przypuszczać, że sytuacje takie przeważają w praktyce). Biorąc pod uwagę, że, co do zasady, ustawa – Prawo o ruchu drogowym nie przewiduje możliwości czasowego wyrejestrowania pojazdu i jego powtórnej rejestracji, oznaczałoby to (w sytuacji wyrejestrowania pojazdu przez powiat tuż po orzeczeniu przepadku pojazdu) niemożność ponownej rejestracji po dokonaniu jego zakupu przez osobę trzecią. Natomiast w sytuacji, gdy pojazd, którego własność przeszła na powiat w drodze przepadku, kwalifikuje się, po dokonanej ocenie, do likwidacji, powinny zostać podjęte czynności mające na celu przekazanie, bez zbędnej zwłoki, pojazdu (art. 79 ust. 1 pkt 1 u.p.r.d.) lub niekompletnego pojazdu (art. 79 ust. 1 pkt 6 u.p.r.d.) do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub punkt zbierania pojazdów. Dokonanie owej czynności jest przesłanką do wyrejestrowania pojazdu, a wyrejestrowanie pojazdu powoduje rozwiązanie umowy ubezpieczenia OC (art. 33 pkt 2 u.u.o.). Sprawność procedury polegającej na oszacowaniu wartości pojazdu i przekazaniu pojazdu do stacji demontażu jest w dużej mierze uzależniona od aktywności samego starostwa powiatu. Ponadto ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych przewiduje, że w przypadku przejścia własności pojazdu mechanicznego na nowego posiadacza może on wypowiedzieć dotychczasową umowę ubezpieczenia OC (art. 31 ust. 1 u.u.o.). Umowa ulega rozwiązaniu z dniem jej wypowiedzenia. Rozwiązanie takie pozwala nowemu posiadaczowi pojazdu zawrzeć umowę ubezpieczenia na nowych, ustalonych z jego udziałem warunkach. Jeżeli zaś umowa nie została wypowiedziana, nowy posiadacz pojazdu może złożyć wniosek o dokonanie ponownej kalkulacji należnej składki, na podstawie ponownej oceny ryzyka ubezpieczeniowego (art. 31 ust. 2 u.u.o.). Wskazane instrumenty pozwalają zatem podmiotom, na których ciąży obowiązek płatności składki ubezpieczeniowej (w tym również powiatowi), renegocjowanie wysokości składki (której wysokość uwzględni też stan techniczny pojazdu).

Na marginesie należy wskazać, że problematyka dotycząca obowiązku zawierania ubezpieczenia OC pojazdów w okresie po orzeczeniu przepadku pojazdu na rzecz powiatu była przedmiotem analizy w związku z senackim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk sejmowy nr 3657/VII kad.). Przedmiotowy projekt miał na celu m.in. realizację postulatów wynikających z kontroli Najwyższej Izby Kontroli z grudnia 2013 r. dotyczącej oceny realizacji zadań własnych powiatów związanych z usuwaniem pojazdów z dróg na podstawie art. 130a u.p.r.d. Projekt przewidywał m.in. nowelizację ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a także ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, w której proponowano zmianę art. 23 przez wyłączenie obowiązku zawierania umowy ubezpieczenia OC pojazdów mechanicznych, wobec których orzeczony został przepadek na podstawie art. 130a u.p.r.d. „o ile pojazd nie został wprowadzony do ruchu”. Projekt nie został ostatecznie uchwalony, warto natomiast

wskazać, że na etapie prowadzonych prac senackich na temat projektu ustawy wypowiedział się Minister Finansów⁶. Jakkolwiek Minister Finansów odniósł się pozytywnie do części propozycji zawartych w projekcie (m.in. dotyczących obniżenia kosztów ponoszonych przez właścicieli pojazdów usuniętych z drogi), to propozycja nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w przedłożonym kształcie spotkała się z negatywną oceną. Minister Finansów zwrócił uwagę, że biorąc pod uwagę konstrukcję oraz cel, jakiemu służyć ma przedmiotowe ubezpieczenie (ochrona osób trzecich przed skutkami niekorzystnych zjawisk powstałych wskutek ruchu pojazdów), proponowane rozwiązanie nie zasługuje na aprobatę. Wskazał tym samym, iż pozostawienie pojazdu na parkingu nie wyklucza sytuacji, w których mogłoby dojść do wystąpienia szkody. Minister Finansów zwrócił również uwagę, że wprowadzenie proponowanej regulacji mogłoby pozostawać w sprzeczności z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności⁷.

W związku z powyższymi ustaleniami (tzn. uwzględniając cele i funkcje obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej pojazdów mechanicznych, a także przebieg samej procedury trwającej po orzeczeniu przepadku pojazdu na rzecz powiatu) wydaje się, że dokonanie nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w kształcie zaproponowanym w przedłożonej petycji może budzić wątpliwości.

Bibliografia

Nieżgoda K., *Komentarz do art. 23 [w:] Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, red. J. Miaskowski, K. Niezgoda, P. Skawiński, 2018, Legalis.

⁶ Pismo Ministra Finansów z 28 maja 2015 r., sygn. akt PG3.021.24.2015, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/konsultacje/740/740s_mf.pdf.

⁷ Dz.Urz. UE L 263 z 7 października 2009 r., s. 11.