

Warszawa, dnia 12 lutego 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K. 2/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 16 stycznia 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 stycznia 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

- a) art. 51 i art. 52 w związku z art. 90e ust. 1 i 6 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. nr 11, poz. 62 z późn.zm) oraz
- b) art. 90e ust. 1 i 1a wyżej cytowanej ustawy.

1. Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy art. 51 i art. 52 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, zwanej dalej „ustawą”, są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji, ponieważ nie ustanawiają ani nie wskazują procedury wedle której Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nakłada na osoby fizyczne i osoby prawne opłaty karne za niezawarcie obowiązkowej umowy ubezpieczenia. W tej sytuacji, wywodzi RPO, podmioty, na które została nałożona taka opłata, są pozbawione możliwości korzystania z procesowo określonych środków odwoławczych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego.

Według Wnioskodawcy, przepisy art. 90e ust. 1 i 1a ustawy naruszają art. 2 Konstytucji przez to, że nie różnicują wysokości opłaty karnej. Zaskarżone przepisy przewidują bowiem taką samą opłatę karną dla podmiotów, które świadomie uchylają się od zawarcia umowy, jak i dla podmiotów, które winne są nieznacznego tylko opóźnienia w wykonaniu tego obowiązku. Rozwiązanie to, zdaniem RPO, narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej.

2. Oceniając zasadność wniosku RPO należałoby zważyć co następuje:

- 1) zaskarżony art. 52 ust. 2 ustawy stanowi, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest uprawniony do wystawiania tytułu wykonawczego, w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zakresie egzekucji

opłaty, do której wniesienia jest obowiązana osoba fizyczna lub osoba prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczeniowej (art. 90 ust. 1). Fundusz jest jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (art. 52 ust. 1 ustawy), którego zadaniem jest wypłata odszkodowań i świadczeń z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego na zasadach i w granicach określonych w art. 51 ust. 2-7 ustawy;

2) nie budzi wątpliwości teza, że opłata, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy, ma spełniać funkcję prewencyjno-represyjną. Opłata ta ma charakter publiczno-prawny (a nie cywilno-prawny), który zakłada *eo ipso* powstanie – z woli ustawodawcy – stosunku publiczno-prawnego między podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty a Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym. Cechą stosunku publiczno-prawnego jest nierównorzędność stron. W konkretnym przypadku oznacza to podporządkowanie osoby fizycznej bądź osoby prawnej wspomnianemu Funduszowi, mimo że nie jest on organem administracji publicznej *ex definitione*;

3) owa nierównorzędność nie może jednak przejawiać się w pozbawieniu obywatela prawa do złożenia wyjaśnień oraz przedstawienia argumentów i dowodów wskazujących na ewentualną bezpodstawność żądania wniesienia opłaty wymienionej w art. 90e ust. 1. **Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wymaga, aby prawo to było respektowane w postaci ustawowych gwarancji proceduralnych umożliwiających obronę interesów podmiotu, który – według ustaleń właściwego organu – nie zawarł umowy ubezpieczenia w obowiązującym terminie;**

4) w związku z powyższym należałoby uznać, że przepis art. 52 ust. 2 ustawy, uprawniający Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny do wystawiania tytułu wykonawczego, powinien być poprzedzony przepisami proceduralnymi, które: - zobowiązywałyby Fundusz do wydania aktu prawnego (*quasi* – decyzji administracyjnej) ustalającego istnienie obowiązku wniesienia opłaty przewidzianej w dyspozycji art. 90e ust. 1 ustawy;

- ustalałyby zasadę, że od tego rodzaju decyzji podmiotowi zobowiązanemu przysługuje odwołanie. Mając na względzie pełną zgodność postępowania w sprawach, o których mowa, z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji, należałoby przyjąć, że odwołanie to powinno mieć formę skargi na decyzję UFG, kierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z punktu widzenia naczelnej zasady ustrojowej, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawnego, wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 52 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji wydaje się więc zasadny. **Niezgodność ta jest wynikiem braku ustawowego unormowania gwarancji proceduralnych, które powinny przysługiwać podmiotowi na etapie ustalania obowiązku podmiotu do uiszczenia opłaty.** Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie normatywnym uregulował, jak i tego, co w tymże akcie pominął, chociaż respektując postanowienia Konstytucji powinien był unormować (orzecz. z 3 grudnia 1996 r. K. 25/95, OTK ZU nr 6 z 1996 r. s. 499). W tym samym orzeczeniu T.K. wskazał, że w przypadku aktu ustawodawczego obowiązującego organ ten ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (*ibid.*).

Brak przepisów proceduralnych normujących etap ustalania istnienia obowiązku wniesienia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia pozostaje także w opozycji do art. 7 ustawy zasadniczej. Wyrażona bowiem w tym przepisie zasada legalności w odniesieniu do tworzenia prawa (ustawodawstwa) oznacza nakaz respektowania konstytucyjnych reguł stanowienia prawa. **Chodzi tu nie tylko o reguły proceduralne ustanowione w art. 109-125 Konstytucji, lecz także o imperatywy wynikające z zasad ustrojowych, zapewniające ochronę praw obywateli w ich relacjach z organami władzy i administracji publicznej.**

Zarzut zaś niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 78 Konstytucji jest o tyle dyskusyjny, że wspomniany przepis, zdanie drugie, upoważnia ustawodawcę do określenia wyjątków od zasady, według której każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. W opiniowanym przypadku uzasadnione jest przyjęcie rozwiązania, w którym „instancją” odwoławczą byłby Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, a więc ta sama jednostka organizacyjna (*quasi* – organ administracji publicznej), która wcześniej wydała decyzję ustalającą istnienie obowiązku wniesienia opłaty. Za takim rozwiązaniem, polegającym na ponownym rozpatrzeniu sprawy (na skutek wniesionego odwołania) w trybie postępowania jednoinstancyjnego, przemawia okoliczność, iż stan faktyczny uzasadniający obowiązek uiszczenia opłaty jest stosunkowo łatwy do ustalenia, zaś

jego ewentualna weryfikacja w postępowaniu odwoławczym nie nastęrcza większych trudności.

Trudno natomiast zgodzić się z poglądem RPO, że niezgodny z Konstytucją jest także art. 51 ustawy tylko z tego powodu, że nie określa w sposób bezpośredni charakteru prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Jest to wprawdzie uchybienie legislacyjne, które jednak nie może decydować o niekonstytucyjności tego przepisu. Charakter prawny UFG został określony pośrednio w przepisach ustawy normujących jego zadania, uprawnienia i obowiązki.

3. Opłata na rok kalendarzowy za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ustalana jest przez UGF w wysokości trzykrotnej średniej podstawowej rocznej składki ubezpieczeniowej w danym ubezpieczeniu, obowiązującej w dniu 30 września roku poprzedzającego rok kontroli, w zakładach ubezpieczeń, których udział w rynku ubezpieczeń obowiązkowych przekracza 5%. **Przyjmując, że opłata ma charakter także albo głównie represyjny, przepisy art. 90e ustawy powinny być uwzględniać stopień zawinienia podmiotu zobowiązanego do zawarcia umowy.** Okres zwłoki w wykonaniu obowiązku zawarcia umowy mógłby stanowić kryterium stopnia zawinienia. Wypada zgodzić się z poglądem RPO, że ustawodawca nie powinien jednakowo traktować podmiotów bez względu na wielkość opóźnienia w zawarciu obowiązkowej umowy ubezpieczenia. **Można zatem postawić zarzut pod adresem art. 90e ust. 1 i 1a ustawy, że nie wprowadza zróżnicowania opłaty odpowiedniego do stopnia zawinienia, mierzonego okresem zwłoki w stosunku do terminu zawarcia tej umowy, przewidzianego w ogólnych warunkach ubezpieczenia.** Brak gradacji opłaty wedle kryterium tak rozumianej zwłoki można uznać za rozwiązanie naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

4. Uznając zasadność zarzutu niekonstytucyjności art. 52 ust. 2 ustawy nie można jednak pominąć dwóch kwestii:

1) skuteczności środka prewencyjno-represyjnego, jakim jest opłata przewidziana w art. 90e ust. 1 ustawy oraz

2) społecznych kosztów wprowadzenia postępowania poprzedzającego egzekucję tej opłaty w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Otóż ustawodawca powinien liczyć się z tym, że ustanowienie przepisów proceduralnych normujących etap ustalania obowiązku wniesienia opłaty, w tym także określenie prawa podmiotów do wnoszenia odwołań od decyzji UFG, może obniżyć skuteczność funkcji prewencyjno-represyjnej omawianej opłaty. Czynnikiem osłabiającym jej skuteczność będzie wydłużony tryb postępowania w tych sprawach oraz społeczna świadomość tego faktu. Dotyczy to zwłaszcza przypadku, gdy decyzje UFG podlegałyby zaskarżeniu do NSA.

Nie wymaga również przeprowadzenia dowodu twierdzenie, że postępowanie poprzedzające wystawienie tytułu wykonawczego, obejmujące wydanie przez UFG decyzji ustalającej obowiązek wniesienia opłaty oraz rozpatrzenie ewentualnego odwołania chociażby w trybie jednoinstancyjnym, zwiększy wydatki Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

Sporządził: Witold Pawełko