

Warszawa, dn. 15 września 1999 r.

Opinia

w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego - sygn. akt K. 23/99

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem nr RPO/323395/99/VI/JF-Z skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie przez Trybunał, że art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2, pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz. U. z 1996 r., nr 11, poz. 62 z późn. zm.) stanowiąc o uprawnieniach Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego do egzekwowania należności cywilnoprawnych w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji narusza zasady art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 52 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej stanowi, że:

[Ubezpieczeniowy] "Fundusz [Gwarancyjny] ma prawo wystawiania tytułu wykonawczego w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1".

Z kolei art. 90e ust. 1 tej ustawy stanowi, że:

"Osoba fizyczna lub prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 4 [ubezpieczenie obowiązkowe], zgodnie z ogólnymi warunkami tego ubezpieczenia, jest obowiązana wnieść opłatę."

W uzasadnieniu do wniosku Rzecznik stwierdza, że ustawodawca nie określił charakteru opłaty, o której stanowi art. 90e ust. 1, ust. 1a i 2 ustawy, stwierdza, że opłata ma charakter represyjny, nie stanowi jednak kary w rozumieniu prawa karnego. Opłata ta nie jest również wymierzana decyzją w trybie postępowania administracyjnego albowiem Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji państwowej czy samorządowej. Rzecznik stwierdza, że opłata ta jest "karą" zbliżoną do kar pieniężnych przewidzianych prawem cywilnym (np. kar umownych) mającą w znacznej mierze znaczenie prewencyjne. Prowadzi to, zdaniem Rzecznika do stwierdzenia, iż "Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w stosunku do zobowiązanego do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia jest wierzycielem należności cywilnoprawnych - opłat - których dochodzić powinien w trybie przewidzianym przez prawo cywilne, a których dochodzi na zasadzie art. 90e ust. 2 pkt 1 i art. 52 ust. 2 ustawy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)".

W dalszej części wyводу Rzecznik stwierdza, że: "Zasady kształtowania stosunku prawnego łączącego zakład ubezpieczeń z zobowiązanymi do zawarcia umowy ubezpieczenia powinny być oceniane na podstawie obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego" i dalej "Podmiotem cywilnoprawnym jest również Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, który będąc swoistego rodzaju "zakładem ubezpieczeń", uprawniony został do dochodzenia należności z tytułu opłat karnych w trybie egzekucji administracyjnej."

Według Rzecznika Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny stał się "sędzią we własnej sprawie" oraz egzekutorem swoich należności. Możliwości działania dłużnika (czyli osoby, która pomimo ciążącego na niej obowiązku nie zawarła umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej) ograniczają się jedynie do wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego celem stwierdzenia nieistnienia roszczenia, co zmienia pozycję dłużnika, albowiem to na niego nie zaś na wierzyciela przerzucone zostają ciężary związane z kosztami procesu, a także przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego (sprzeczność z art. 6 Kodeksu cywilnego).

Reasumując wywody Rzecznika Praw Obywatelskich należy stwierdzić, że podstawowa

wątpliwość poruszona we wniosku dotyczy charakteru stosunku prawnego łączącego Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny oraz osobę, która nie zawarła obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Zdaniem Rzecznika mamy tutaj do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym.

Zgodnie z przyjętym w doktrynie poglądem
*“Charakterystyczną cechą stosunków cywilnoprawnych jest formalna (prawna) równość (równorzędność) stron tych stosunków.”*¹

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 2 kwietnia 1965 r. I CR 564/64 (OSNC 1966, nr 2, poz. 21) stwierdzając:

“Charakter należności jako cywilnej lub administracyjnej zależy od tego, czy stosunek między wierzycielem a dłużnikiem kształtuje się bądź jak między równorzędnymi partnerami, bądź też wskutek urzeczywistnienia nakazu lub zakazu władzy lub administracji państwowej.”

Dodatkową cechą wyróżniającą ten typ stosunków prawnych jest możliwość wpływania przez strony na treść łączącego je stosunku. W niniejszym przypadku ukształtowanie stosunku prawnego nie następuje z woli żadnej ze stron lecz ex lege, z mocy przepisu art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Oczywiście pomijam tutaj wolę osoby, na której ciąży obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej do niezawierania takiej umowy.

Zarówno Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jak i osoba na której ciążył obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej nie są w żaden sposób wpływać na treść łączącego ich stosunku prawnego. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej w art. 90e ust. 1 wyraźnie mówi:

“Osoba fizyczna lub prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 4, zgodnie z ogólnymi warunkami tego ubezpieczenia, jest obowiązana wnieść opłatę”.

A zatem obowiązek wniesienia opłaty powstaje z mocy prawa, podobnie jak obowiązek dochodzenia tej opłaty po stronie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Również wysokość tej opłaty nie podlega negocjacji. Wprawdzie to Fundusz ustala jej wysokość, jednak zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 90 ust. 1 a cyt. Ustawy, a czyni to w stosunku do wszystkich swoich wierzycieli, ustalając opłatę na stałym poziomie.

Wniesienie opłaty nie stanowi o zawarciu umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Zgodnie bowiem z art. 90e ust. 5 *“Wniesienie opłaty, o której mowa w ust. 1, nie zwalnia z obowiązku zawarcia umów ubezpieczenia, o których mowa w art. 4.”* Pomiedzy stronami nie powstaje stosunek ubezpieczenia, może on bowiem powstać jedynie pomiędzy ubezpieczającym a zakładem ubezpieczeń (art. 805 k.c.) a Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest zakładem ubezpieczeń. Art. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej stwierdza wyraźnie, że *“...działalność ubezpieczeniowa może być prowadzona wyłącznie za zezwoleniem Ministra Finansów.”* Fundusz takiego zezwolenia nie posiada natomiast działa w celu i na zasadach określonych bezpośrednio w ustawie.²

Cel i zadania Funduszu zostały w sposób jednoznaczny unormowane w art. 51 ust. 2. ustawy o działalności ubezpieczeniowej i jest to ochrona interesów osób poszkodowanych:

przez sprawców, którzy z uwagi na prowadzoną działalność podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej a nie zawarli odpowiednich umów z zakładem ubezpieczeń; oraz

przez nie zidentyfikowanych sprawców wypadków komunikacyjnych i związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego,

poprzez wypłacanie odszkodowań i świadczeń.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że nie można także mówić o tym by to poszkodowanego łączył z Funduszem jakiś *“węzeł obligacyjny ubezpieczenia, a szczególną podstawę wypłaty na jego rzecz odszkodowania stanowi art. 51 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej ...”*³ Fundusz zatem chroni poszkodowanych przez zapewnienie im odszkodowania, nie zaś sprawców szkód.

Nie można również twierdzić, że opłata, o której mowa w art. 90e ustawy o działalności ubezpieczeniowej jest zbliżona do kary umownej. Art. 484 k.c. wyraźnie stwierdza, że o karze umownej można mówić wówczas gdy strony umowy zastrzegą to w umowie. W sytuacji gdy umowa z zakładem ubezpieczeń nie została zawarta trudno mówić o zastrzeżeniu przez strony kary umownej. Poza tym, jak już wyżej zauważono, stosunek prawny powstający pomiędzy osobą, która nie zawarła umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej i Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym powstaje nie z mocy woli stron a z mocy ustawy, bez możliwości zmiany jego treści przez strony.

Pomijając spór odnoszący się do charakteru stosunku prawnego łączącego Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny z osobą, która nie zawarła obowiązkowej umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, a który to stosunek, zdaniem sporządzającego niniejszą opinię nie ma charakteru cywilno - prawnego, należy zauważyć, że art. 2 par. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 1991 r., nr 36, poz. 161, z późn. zm.) daje upoważnienie Radzie Ministrów do wydania rozporządzenia w którym może ona postanowić o poddaniu egzekucji administracyjnej innym należności niż określone w art. 2 par. 1 pkt 1 ustawy, jeżeli przypadają one Skarbowi Państwa **lub państwowej jednostce organizacyjnej** (podkr. moje). W ten sposób upoważnia się organ administracji do wydania aktu o charakterze podustawowym, w którym nastąpić może określenie rodzajów należności na rzecz również państwowych jednostek organizacyjnych, które mogą być dochodzone w trybie egzekucji administracyjnej. Jest rzeczą niewątpliwą, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, utworzony ustawą o działalności ubezpieczeniowej, jest państwową jednostką organizacyjną. Można zatem przyjąć, że wprowadzenie w drodze przepisu ustawowego uprawnienia do egzekucji na drodze administracyjnej należności przypadających temu funduszowi nie było naruszeniem zasad wyrażonych w art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Powołanie się we wniosku przez Rzecznika na zmianę przepisów dotyczących bankowych tytułów egzekucyjnych wydaje się być o tyle nietrafne, że po pierwsze tytuły te są związane z, bez wątpienia, stosunkami cywilno - prawnymi (umowy z bankiem), po drugie zaś są wydawane przez przedsiębiorców (banki) będących w zdecydowanej większości niepaństwowymi osobami prawnymi. Wprowadzenie innych regulacji dla banków państwowych byłoby sprzeczne z zasadą równości podmiotów gospodarczych.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

¹⁾ Stefan Grzybowski - Prawo cywilne, zarys części ogólnej. Warszawa 1985. Str. 88.

²⁾ Tak też stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 marca 1994 III CZP 20/94. OSNC z 1994 r. nr 10 poz. 187 oraz uchwale z dnia 18 listopada 1994 III CZP 146/94 . OSNC z 1995 r. nr 3 poz. 48.

³⁾ Uchwała Sądu najwyższego z dnia 18 listopada 1994 r. III CZP 146/94. OSNC z 1995 r. nr 3 poz. 48.