

**Dz.U. 2000 Nr 31 poz. 392**

**W Y R O K**

z dnia 18 kwietnia 2000 r.

**Sygn. K. 23/99**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 18 kwietnia 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 11, poz. 62; zm.: z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 88, poz. 554, Nr 107, poz. 685, Nr 121, poz. 769, 770, Nr 139, poz. 934; z 1998 r. Nr 155, poz. 1015; z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 110, poz. 1255) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

**Art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej** (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 11, poz. 62; zm.: z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 88, poz. 554, Nr 107, poz. 685, Nr 121, poz. 769, 770, Nr 139, poz. 934; z 1998 r. Nr 155, poz. 1015; z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 110, poz. 1255) **rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do egzekucji należności z tytułu opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

### **Uzasadnienie:**

#### **I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskiem z 13 sierpnia 1999 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 11, poz. 62 ze 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.

Na mocy art. 90e ust. 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, osoba fizyczna lub prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego (określonego w art. 4 ustawy), jest obowiązana wnieść opłatę w wysokości ustalonej przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny wzywając do wniesienia opłaty informuje jednocześnie, że nieuiszczona w terminie kwota zostanie wyegzekwowana w trybie egzekucji administracyjnej (na podstawie art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy). Do wystawienia tytułu wykonawczego został upoważniony Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (art. 52 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej).

Rzecznik Praw Obywatelskich wywodzi, że opłata przewidziana w art. 90e ust 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej ma charakter cywilnoprawny. Jest to opłata o charakterze represyjnym, stanowi formę „ukarania” podmiotu, który nie zawarł obowiązkowej umowy ubezpieczenia. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest „karą” zbliżoną do kar pieniężnych przewidzianych prawem cywilnym (np. kar umownych) i ma w znacznej mierze znaczenie prewencyjne. Za cywilnoprawnym charakterem opłaty

przemawia także fakt, że nie jest ona wymierzana decyzją w trybie administracyjnym, a Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji państwowej czy samorządowej, ale osobą prawną wykonującą określone zadania z zakresu ubezpieczeń majątkowych i osobowych. Z tych względów – stwierdza Rzecznik Praw Obywatelskich – UFG w stosunku do zobowiązanego do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia staje się wierzycielem należności cywilnoprawnych – opłat, których dochodzić powinien w trybie przewidzianym przez prawo cywilne, a nie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 36, poz. 161 ze zm.) określa jakie obowiązki podlegają egzekucji administracyjnej. Zdaniem wnioskodawcy nie należą do nich opłaty wymierzone na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że każdy system prawny zakłada dostosowanie środków ochrony prawnej do charakteru stosunków prawnych. Charakterowi stosunków publicznoprawnych odpowiada postępowanie administracyjne i egzekucja administracyjna, zaś charakterowi stosunków cywilnoprawnych postępowanie cywilne. Dlatego też w świetle obowiązujących przepisów niedopuszczalna jest sytuacja, by w trybie egzekucji administracyjnej dochodzone były należności cywilnoprawne na rzecz podmiotów nie będących organami administracji. Zasady kształtowania stosunku prawnego łączącego zakład ubezpieczeń z podmiotami zobowiązanymi do zawarcia umowy ubezpieczenia powinny być oceniane na podstawie obowiązujących przepisów kodeksu cywilnego, zwłaszcza że podmiotem cywilnoprawnym jest również Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, który będąc swoistego rodzaju „zakładem ubezpieczeń”, uprawniony został do dochodzenia należności z opłat karnych w trybie egzekucji administracyjnej. Ustawodawca poddał ich dochodzenie reżimowi, który w sposób istotny odbiega od zasad dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych przewidzianych w prawie cywilnym, naruszając w ten sposób zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a także zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, podmiot wezwany do uiszczenia opłaty znajduje się w gorszej sytuacji procesowej w porównaniu z innymi dłużnikami należności cywilnoprawnych. W przypadku nieuiszczenia określonej należności, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny wystawia tytuł wykonawczy, przez co staje się nie tylko „sędzią we własnej sprawie”, ale i egzekutorem swoich należności. Nie musi pozywać dłużników do sądu, ani uzyskiwać sądowych klauzul wykonalności. Możliwość wniesienia powództwa

przeciwegzekucyjnego nie zapewnia podmiotowi zobowiązanemu do wniesienia opłaty takiej pozycji jaką zajmuje dłużnik w postępowaniu cywilnym. W prawie cywilnym na wierzycielu spoczywa obowiązek wykazania istnienia dochodzonego roszczenia. Wierzyciel ma też obowiązek udowodnienia faktów, z których wywodzi skutki prawne, a dłużnik może wykazać, że niedopełnienie obowiązku nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych. Wysokość opłaty, o której stanowi art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, nie jest uzależniona od stopnia zawinienia podmiotu zobowiązanego do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia. UFG może kierować się własnym uznaniem opartym o wewnętrzne zasady, tak jak prywatny wierzyciel należności cywilnoprawnych. Dochodzenie tych należności w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji prowadzi do zachwiania równości stron w postępowaniu cywilnoprawnym, co narusza zasady prawa cywilnego. Stosunek cywilnoprawny cechuje bowiem zasada, że żaden z podmiotów nie może posiadać w stosunku do drugiego uprawnień władczych. Tak więc – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – naruszeniem równości wobec prawa staje się regulacja, która roszczenia tożsame co do swojego cywilnoprawnego charakteru, dochodzone między podmiotami cywilnoprawnymi, poddaje różnym reżimom prawnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że podobny problem był przedmiotem wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (*RPO/231615/97*), w którym zaskarżone zostały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1), dopuszczające dochodzenie w trybie egzekucji administracyjnej należności cywilnoprawnych. Z uwagi na zmianę przepisów rozporządzenia przed wydaniem orzeczenia, postępowanie w sprawie zostało umorzone.

2. Prokurator Generalny piśmie z 15 października 1999 r. zajął stanowisko, iż przepisy art. 52 ust. 2 w zw. z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 11, poz. 62 ze zm. ) nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zaskarżone przepisy ustawy o działalności ubezpieczeniowej mają charakter sankcjonująco-dyscyplinujący. W zależności od znaczenia społeczno-gospodarczego unormowania prawnego i jego funkcji – stosownie do zasad legislacyjnych – ustawodawca, dla realizacji zamierzonego celu, zwykł opatrywać

takie normy przepisami dyscyplinującymi (sankcyjnymi), a nawet karnymi. W ocenie Prokuratora Generalnego konstrukcja prawna przedmiotowej opłaty nie uzasadnia jednak twierdzenia, że jest ona karą umowną. Przeciwnie, ma ona wyraźny charakter dyscyplinujący jej adresatów nie przestrzegających obowiązku ustawowego. Rozwiązania takie, zauważa Prokurator Generalny, łącznie z administracyjno-prawnym trybem egzekucji opłat, występują w różnych ustawach i przyjęło się je traktować jako pozostające w sferze uprawnień ustawodawcy. W tej sytuacji Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest tylko wykonawcą woli ustawodawcy. Ustawa samodzielnie bowiem kreuje status prawny UFG oraz zakres jego działania, co nadaje mu charakter organu o władczych uprawnieniach w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o obowiązkowym ubezpieczeniu oraz uprawnia do egzekwowania opłat i wystawiania tytułów wykonawczych, przy czym egzekucję przeprowadza urząd skarbowy. Prokurator Generalny podkreślił, że UFG jest instytucją o szczególnym statusie prawnym. Choć ukształtowana została jako osoba prawna do prowadzenia swego rodzaju działalności gospodarczej, to jednak działalność ta nie podlega przepisom prawa handlowego lub prawa o działalności gospodarczej. Mimo, że Funduszowi nie nadano cech organu państwowego czy jednostki o zleconych czynnościach administracyjno-prawnych, to w rzeczywistości cel powołania do życia Funduszu i jego zakres działania nadają mu cechy organu quasi państwowego.

Prokurator Generalny wskazał, że ustawa o działalności ubezpieczeniowej wprost nakłada obowiązek wniesienia opłaty na rzecz UFG oraz wskazuje jako tryb dochodzenia – postępowanie egzekucyjne w administracji. Regulacja ta pozostaje w ścisłym związku z przepisami ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy, egzekucji administracyjnej podlega także windykacja opłat „na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów”.

Wydaje się – stwierdza Prokurator Generalny, że w przedmiotowej sprawie ustawodawca nie wkroczył poza granice reguł konstytucyjnych, a zwłaszcza art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji, gdyż podział na gałęzie prawa nie jest absolutny i nie ma charakteru konstytucyjnego, a adresaci objęci zaskarżoną normą traktowani są jednakowo.

3. W pisemnym stanowisku z 12 kwietnia 2000 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził, pogląd, że zarzuty podniesione we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich są niezasadne. Zwrócił uwagę, iż częścią prawa cywilnego jest również prawo ubezpieczeniowe, w którym obok cywilistycznych regulacji prawnych stosowana jest

regulacja administracyjna. Istotnym zaś elementem dla określenia charakteru stosunku prawnego jest ustalenie, czy charakteryzuje się on autonomią w kreowaniu stosunku prawnego, równorzędnością stron oraz ekwiwalentnością świadczeń.

Zdaniem Sejmu, stosunek prawny łączący Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny z osobą, która nie zawarła obowiązkowej umowy ubezpieczenia, nie ma charakteru cywilnoprawnego. Obowiązek wniesienia opłaty powstaje z mocy prawa, podobnie jak i obowiązek dochodzenia jej przez UFG. Wysokość opłaty nie podlega negocjacji, gdyż jej wysokość ustala UFG, zgodnie z zasadą wyrażoną w ustawie i czyni to w stosunku do wszystkich swoich wierzycieli. Strony nie mają zatem wpływu na treść łączącego ich stosunku prawnego. Ponadto w pisemnym stanowisku Sejmu podkreślono, że samo wniesienie opłaty nie stanowi o zawarciu umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Pomędzy stronami nie powstaje stosunek ubezpieczenia, gdyż Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest zakładem ubezpieczeń. Jest państwową jednostką organizacyjną, dlatego też wprowadzenie na mocy ustawy, uprawnienia do egzekucji na drodze administracyjnej, należności przypadających temu funduszowi, nie jest naruszeniem zasad wyrażonych w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

## II

Na rozprawie w 18 kwietnia 2000 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali przedstawione na piśmie stanowiska i zawartą w nich argumentację prawną. Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy, mając na względzie poglądy pozostałych uczestników postępowania co do statusu prawnego UFG, rozszerzył wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów o art. 78 konstytucji. Zdaniem przedstawiciela RPO, uznanie UFG za organ *quasi* administracyjny skutkowałoby koniecznością stosowania reguł prawa administracyjnego. Wobec tego kwestionowana regulacja byłaby zdaniem RPO niezgodna z art. 78 konstytucji, przewidującym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Prokurator Generalny odnosząc się do tego zarzutu stwierdził, że art. 78 konstytucji dopuszcza określenie w ustawie wyjątków od zasady dwuinstancyjności, zaś przedstawiciel RPO nie przedstawił argumentów pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich opiera się na założeniu, że opłata określona w art. 90e ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 11, poz. 62 ze zm.) ma charakter cywilnoprawny, zbliżony do kar przewidzianych prawem cywilnym, np. do kar umownych i pełni rolę prewencyjną. Jako należność cywilnoprawna powinna podlegać egzekucji sądowej, a nie administracyjnej. Aktualna regulacja, w ocenie wnioskodawcy, stawia dłużnika Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi dłużnikami należności cywilnoprawnych.

Zarzut o zróżnicowaniu pozycji dłużników należności o podobnym cywilnoprawnym charakterze byłby w przedmiotowej sprawie uzasadniony tylko w wypadku uznania, że opłata przewidziana w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej ma taki właśnie charakter. Niewątpliwie zasadą jest, że obowiązki natury publicznoprawnej są egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej, zaś obowiązki natury cywilnoprawnej – w trybie egzekucji sądowej. Od tej zasady istnieją dwojakiego rodzaju wyjątki. Tryb egzekucji sądowej może być wyjątkowo stosowany w przypadku egzekwowania obowiązków natury administracyjno-prawnej (art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Natomiast art. 4 tejże ustawy przewiduje sytuację odwrotną: wynikające z orzeczeń sądowych lub innych rozstrzygnięć nieadministracyjnych obowiązki, na podstawie wyraźnego przepisu mogą być przekazane do egzekucji administracyjnej (R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, Wydawnictwo Prawnicze, s. 16).

Dla oceny zgodności art. 52 ust. 2 w zw. z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej z przepisami konstytucji istotne znaczenie ma sytuacja prawna podmiotu obowiązującego do wniesienia przedmiotowej opłaty.

Opłatę określoną w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej obowiązana jest wnieść osoba fizyczna lub prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z ogólnymi warunkami tego ubezpieczenia. Ubezpieczeniami obowiązkowymi są: 1) ubezpieczenie odpowiedzialności

cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, 2) ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, 3) ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, 4) inne ubezpieczenia przewidziane na mocy obowiązujących ustaw lub ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (art. 4 ustawy).

Ogólne warunki poszczególnych ubezpieczeń określa Minister Finansów w drodze rozporządzenia. W szczególności rozporządzenie określa datę powstania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, podstawowy zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń, minimalną sumę gwarancyjną ubezpieczenia, zakres praw i obowiązków ubezpieczającego i zakładu ubezpieczeń, wynikających z umowy ubezpieczenia. Rozporządzenie określa również podstawowy system taryf, uzależniający stosowną taryfę od długości okresu bezszkodowego i zapewniający porównywalność taryf różnych zakładów ubezpieczeń. Zakłady ubezpieczeń mogą uwzględnić w systemie taryf również inne czynniki wpływające na szkodowość. Wysokość stawek ubezpieczeniowych ustala zakład ubezpieczeń, z tym że nie może ich ustanawiać poniżej kosztów świadczenia ochrony ubezpieczeniowej w celu eliminacji konkurencji (art. 5 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Ubezpieczyciel potwierdza spełnienie obowiązku zawarcia ubezpieczenia obowiązkowego dokumentem wydanym ubezpieczonemu (zarządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1990 r., MP Nr 49, poz. 380 ze zm.). Jak wynika z przedstawionych przepisów, w przypadku umów ubezpieczenia obowiązkowego konstrukcja cywilnoprawna została uzupełniona ingerencją organu administracji państwowej. Realizacja tych umów ma bowiem istotne znaczenie dla zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej bądź to ważnym składnikom majątku trwałego, bądź też – co istotniejsze – osobom poszkodowanym.

Z tych samych względów Rada Ministrów na podstawie upoważnienia zamieszczonego w ustawie określiła w drodze rozporządzenia organy uprawnione i organy obowiązane do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz tryb egzekwowania i ustalania opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r., Dz.U. Nr 74, poz. 474). I tak na przykład do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów jest obowiązana Policja, a



uprawnione: Straż Graniczna, organy celne, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, inne organy uprawnione, na podstawie odrębnych przepisów, do kontroli ruchu drogowego. Natomiast do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego jest obowiązany starosta właściwy ze względu na położenie gospodarstwa rolnego lub miejsce zamieszkania rolnika, a uprawnione: zarząd gminy właściwej ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego lub miejsce zamieszkania rolnika i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

Przepisy rozporządzenia przewidują, że w sytuacji gdy osoba kontrolowana nie przedstawi dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego, organ uprawniony lub obowiązany do przeprowadzenia kontroli, zawiadamia o powyższym pisemnie, w terminie 14 dni od dnia przeprowadzenia lub zakończenia kontroli Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny lub gminę właściwą ze względu na miejsce położenia budynków – w przypadku umów ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Po otrzymaniu zawiadomienia, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny lub gmina wzywa wskazaną osobę do uiszczenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Po bezskutecznym upływie tego terminu dochodzenie roszczenia następuje na drodze postępowania egzekucyjnego w administracji (§ 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 15 kwietnia 1998 r.). Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych jest urząd skarbowy, który prowadzi egzekucję w oparciu o tytuł wykonawczy wystawiony przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (art. 52 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej).

Przedstawiona regulacja określa zatem w sposób jednostronny sytuację wskazanych w art. 90e ust. 1 ustawy podmiotów, bez możliwości ich udziału w kształtowaniu stosunku prawnego. Ustawodawca zobowiązał Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie tylko do ustalenia opłaty ale i jej wyegzekwowania, gdy nie zostanie uiszczona dobrowolnie. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie może zatem „kierować się swoim własnym uznaniem” – jak stwierdza Rzecznik Praw Obywatelskich, gdyż zawiadomienie o niedopełnieniu obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego skutkuje wezwaniem do uiszczenia należności. Takie rozwiązanie jest konsekwencją wprowadzenia umów ubezpieczenia obowiązkowego, dla realizacji których ustawodawca zastosował swoisty przymus. Zastosowanie środka dyscyplinującego o

znacznej dolegliwości ekonomicznej, jakim jest opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia wykazuje podobieństwo do kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej.

Pobranie opłaty określonej w ustawie winno być poprzedzone działaniami podjętymi zgodnie z wymogami odpowiedniej procedury. Przede wszystkim konieczne jest dokonanie kontroli przez organy zobowiązane lub uprawnione, a następnie ustalenie, czy zachodzą przesłanki uzasadniające powiadomienie funduszu o niedopełnieniu przez określony podmiot obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Należy przy tym zauważyć, że każdy z tych organów dokonuje kontroli na zasadach i w trybie określonym w przepisach regulujących ich działalność. Słabością takiego rozwiązania jest odstępstwo od zasady jednolitego postępowania w sprawach tego samego rodzaju.

2. Na tle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny przystąpił do oceny charakteru prawnego opłaty, określonej w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Tworzenie obowiązku jako obowiązku cywilnoprawnego bądź jako obowiązku administracyjnego nie jest zdeterminowane przez przedmiot obowiązku, ale zależy od przyjęcia przez ustawodawcę cywilistycznej lub administracyjno-prawnej metody regulowania danego rodzaju stosunków społecznych (P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, Dom Wydawniczy ABC, s. 35). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy ustalić charakter stosunku prawnego jaki zachodzi pomiędzy UFG a podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty.

Całokształt prawnych stosunków ubezpieczeń gospodarczych – w swych węzłowych kwestiach – normowany jest w Polsce trzema podstawowymi aktami prawnymi: przepisami kodeksu cywilnego (w szczególności w części regulujących umowę ubezpieczenia), przepisami ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej oraz kodeksem morskim (w zakresie ubezpieczeń morskich). Warunki i zasady prowadzenia działalności ubezpieczeniowej w Polsce w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych określa między innymi ustawa o działalności ubezpieczeniowej, której przepisy wykazują różną przynależność z punktu widzenia gałęziowej systematyki prawa. W szczególności są to normy z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, finansowego, a nawet prawa karnego. Poddanie działalności ubezpieczeniowej regulacji administracyjno-prawnej wiąże się z koniecznością uzyskania zgody Ministra Finansów na podjęcie działalności ubezpieczeniowej oraz określeniem ogólnych warunków umów przez Ministra Finansów.

Ponadto prowadzenie działalności ubezpieczeniowej podlega nadzorowi dwóch organów administracji – Ministra Finansów i Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń (PUNU), który jest centralnym organem administracji państwowej. Poddanie działalności ubezpieczeniowej regulacji administracyjno-prawnej wynika z kilku przyczyn. Zakłady ubezpieczeń należą, podobnie jak banki czy towarzystwa funduszy powierniczych, do kategorii tzw. instytucji zaufania publicznego. Ponieważ gromadzą one środki pieniężne wielu klientów konsekwencje działalności tych podmiotów dotyczą wielu osób.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym ustawodawstwem ubezpieczeniowym wszystkie ubezpieczenia w Polsce są umowne. Na skutek gruntownej nowelizacji przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej przeprowadzonej w 1995 r., zastąpiono ubezpieczenia ustawowe umownymi ubezpieczeniami obowiązkowymi. Ustawodawca wprowadził umowne ubezpieczenia obowiązkowe mając na względzie ochronę określonych dóbr, ale przede wszystkim interes osób poszkodowanych. Ingerencja państwa w tym zakresie poparta została swoistym przymusem ubezpieczenia (*Prawo administracyjne* pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1999, Wydawnictwo Prawnicze PWN, s. 448). Zarówno w przypadku ubezpieczeń obowiązkowych jak i dobrowolnych, ochronę ubezpieczeniową ustanawia się na podstawie umowy zawieranej pomiędzy zakładem ubezpieczeń a ubezpieczającym (art. 3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Choć istnieje między ubezpieczeniami obowiązkowymi i dobrowolnymi różnica co do swobody zawarcia umowy ubezpieczenia, to jednak istota stosunku prawnego ubezpieczenia jest w obydwu przypadkach taka sama: jest to zawsze stosunek cywilnoprawny (Praca zbiorowa pod red. A. Wąsiewicza, *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1997, Oficyna Wydawnicza Branta, s. 40). Dlatego też spory wynikające z umów ubezpieczenia rozpatrują sądy właściwe dla siedziby osoby ubezpieczonej lub uprawnionej do odszkodowania, jeżeli umowa ubezpieczenia albo ogólne warunki ubezpieczenia nie stanowią inaczej (art. 7a ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Dotyczy to jednak tylko sporów wynikających z zawartych umów ubezpieczenia.

Wprowadzenie opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego jest wyrazem interwencjonizmu państwa i podporządkowania interesów jednostki interesowi ogólnemu, publicznemu w formie władczej ingerencji. Wnioskodawca uznał, nie wskazując przy tym pogłębionej argumentacji, że opłata przewidziana w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności

ubezpieczeniowej jest należnością cywilnoprawną, gdyż ma związek ze stosunkiem ubezpieczeniowym. Należy zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że zasady kształtowania stosunku prawnego łączącego zakład ubezpieczeń z podmiotami zawierającymi obowiązkowe umowy ubezpieczenia powinny być oceniane na podstawie obowiązujących przepisów kodeksu cywilnego. Wnioskodawca pomija jednak okoliczność, że podstawa wezwania do wniesienia opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie wynika ze stosunku cywilnoprawnego, ale wprost z ustawy.

Niewątpliwie stosunek cywilnoprawny ubezpieczenia zachodzi pomiędzy ubezpieczycielem i ubezpieczającym. Natomiast pomiędzy UFG a podmiotem, który nie dopełnił obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego nie istnieje stosunek cywilnoprawny, gdyż Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest ubezpieczycielem w rozumieniu przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej (glosa J. Iwulskiego do *uchwały SN z 18 listopada 1984 r., III CZP 146/94, OSP 1995, z. 7-8, poz. 160*). Wyjątkowo stosunek o charakterze cywilnoprawnym powstaje, gdy osoba, która nie zawarła umowy ubezpieczenia obowiązkowego spowoduje szkodę, a UFG wypłaci odszkodowanie. Wówczas po wyrównaniu szkody przez UFG, zachodzi pomiędzy funduszem i sprawcą stosunek zobowiązaniowy, ale jego podstawą nie jest umowa ubezpieczenia. Wypłacenie przez Fundusz Ubezpieczeń Gwarancyjnych odszkodowania za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego, którego posiadacz mimo obowiązku, nie zawarł umowy ubezpieczenia komunikacyjnego, oznacza przerzucenie konsekwencji majątkowych wyrządzenia szkody – przynajmniej w pewnym zakresie – na ogół posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy dopełnili zawarcia umowy. Odszkodowania wypłacone przez UFG pochodzą bowiem przede wszystkim z wpłat zakładów ubezpieczeń prowadzących działalność w zakresie ubezpieczeń majątkowych. Odpowiedzialnym za wyrządzenie szkody jest jej sprawca i na nim stosownie do przepisów kodeksu cywilnego ciąży obowiązek jej naprawienia. Gdy posiadacz pojazdu nie zawarł umowy OC, dług który w istocie jest długiem osoby odpowiedzialnej za wyrządzenie szkody, spłaca – wykonując jednocześnie własne zobowiązanie – fundusz. Podstawę roszczenia UFG do posiadacza pojazdu mechanicznego, który nie był ubezpieczony, o zwrot odszkodowania wypłaconego na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej może stanowić art. 518 § 1 pkt 1 kc (*uchwała SN z 19 października 1995 r., III CZP 98/95, OSNC, z. 12/95, poz. 169*). Jest to jedyna okoliczność gdy pomiędzy funduszem a

podmiotem zobowiązany do wniesienia opłaty, który jednocześnie wyrządził szkodę, zachodzi stosunek cywilnoprawny. Należy zatem jednoznacznie stwierdzić, że pomiędzy podmiotem zobowiązanym do zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego a Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym nie zachodzi stosunek cywilnoprawny. Jedynie z chwilą wypłaty odszkodowania funduszowi przysługuje regres do sprawcy, ale tylko w tym zakresie zawiązuje się pomiędzy stronami stosunek zobowiązaniowy. Nie ma on nic wspólnego z opłatą, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

3. Przedstawione argumenty skłaniają do wniosku, że nie można charakteru opłaty ustalanej przez UFG traktować jako pochodnej stosunku ubezpieczenia, gdyż taki nie istnieje pomiędzy UFG, a podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty. Wydaje się, iż oceny kwestionowanej regulacji nie można dokonać w oderwaniu od kontekstu normatywnego całej ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Ze sformułowań użytych art. 90e ust. 1a ustawy – „Fundusz ustala opłatę”, można wyprowadzić wniosek, iż chodzi o władczą czynność faktyczną, w stosunku do należności, której obowiązek uiszczenia powstał z mocy prawa, na skutek niedopełniania obowiązku zawarcia umowy. Sposób unormowania kwestii opłaty przejawia cechy zbliżone do regulacji administracyjno-prawnej.

Kryterium różnicującym stosunki cywilnoprawne i administracyjno-prawne są relacje między stronami – autonomiczność i równorzędność w stosunku cywilnoprawnym oraz podporządkowanie w stosunku administracyjno-prawnym. Umowę ubezpieczenia należy zakwalifikować jako umowę o charakterze zobowiązaniowym. Jest ona z reguły umową adhezyjną. Dochodzi do skutku przez złożenie oferty i zawarcie umowy przez strony. Obowiązek cywilnoprawny jest zatem konkretyzowany w drodze negocjacji między stronami zajmującymi równorzędne pozycje. „Tak też się dzieje w przypadku umów adhezyjnych, kiedy strona słabsza ekonomicznie nie ma wpływu na treść umowy, ponieważ nawet wtedy – w odróżnieniu od stosunków administracyjno-prawnych – strona silniejsza ekonomicznie nie może prawnie zmusić jej do zawarcia umowy” (P. Przybysz, *j.w.*, s. 35).

Natomiast obowiązek administracyjny jest konkretyzowany i aktualizowany przez organ administracji publicznej. Konkretyzacja następuje zazwyczaj w sposób władczy – przez autorytatywne rozstrzygnięcie organu administracji. Chodzi tu nie tylko o organy administracji rządowej, lecz także organy samorządu terytorialnego oraz inne organy

podmiotów wykonujących funkcje zlecone administracji państwowej. Obowiązki administracyjne mogą być również nakładane wprost w przepisach prawa, bez potrzeby ich konkretyzacji w akcie indywidualnym. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowana regulacja jest właśnie wyrazem władczych uprawnień państwa. Słusznie zauważa wnioskodawca, że „stosunek cywilnoprawny cechuje zasada, że żaden z podmiotów nie może posiadać w stosunku do drugiego uprawnień władczych”. Stosunek, jaki powstaje pomiędzy UFG, a podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty przewidzianej w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej jest kształtowany bezpośrednio wolą ustawodawcy, nie powstaje z woli stron. Stosunek taki nie ma więc charakteru cywilnoprawnego. Tylko strony zawierające umowy z zakresu prawa cywilnego mogą pozostawać w przekonaniu, że ich sytuacja prawna związana z wykonaniem tych umów będzie regulowana za pomocą instrumentów prawnych właściwych dla stosunków prawa cywilnego, a więc z uwzględnieniem zasady równorzędności i przy jednoczesnym braku kompetencji jednego podmiotu do jednostronnego kształtowania sytuacji drugiego podmiotu.

Ustawodawca nie może zmusić podmiotów do zawarcia ubezpieczenia obowiązkowego, gdyż jest to umowa cywilnoprawna, może natomiast zmusić podmiot do uiszczenia opłaty poprzez egzekucję tej należności w trybie administracyjnym. Ingerencja w sferę praw i wolności obywatelskich, poprzez tworzenie obowiązków mających charakter powszechny, może odbywać się wyłącznie na drodze regulacji prawnych o randze ustawy. Obowiązki takie nakładane są na obywateli, jeżeli ustawodawca uzna, że ważny interes społeczny wymaga szczególnej ochrony. „Sama tylko ochrona cywilnoprawna jest zazwyczaj niewystarczająca, gdyż uzależnia ochronę interesu społecznego od aktywności jednostek, co nie zawsze jest efektywne. Mnożą się przepisy specjalne; ich wspólną cechą jest wykorzystywanie instrumentów administracyjno-prawnych jako narzędzia w ręku organów państwa” (A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Prawnicze PWN, s. 141). Korzystając z przypisanego mu prawa ustawodawca ustanowił, w celu przymuszenia podmiotów do zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego sankcję w postaci opłaty określonej w art. 90e ust. 1 i 1a ustawy o działalności ubezpieczeniowej. W sposób precyzyjny określono zasady corocznego ustalania wysokości opłaty i wykluczono arbitralność UFG zarówno w wymierzaniu opłaty jak i ustalaniu w konkretnym przypadku jej wysokości. Nie dokonując oceny trafności takiego rozwiązania, gdyż wnioskodawca nie kwestionował samej istoty

opłaty, należy stwierdzić czy przedmiotowa należność może podlegać egzekucji administracyjnej na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

4. Opłata przewidziana w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie stanowi elementu umowy ubezpieczenia i nie ma związku z jej wykonaniem. Jest ustalana z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Ustawodawca, zdając sobie sprawę z kontrowersji wokół ubezpieczeń obowiązkowych, uznał, że wymagający ochrony ważny interes społeczny uzasadnia objęcie ubezpieczeniem obowiązkowym określonych kategorii ryzyka. Zawieranie umów leży nie tylko w interesie prywatnym ubezpieczonych, ale także w interesie publicznym. Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia obejmuje potencjalnych sprawców szkód, a udzielona im ochrona ubezpieczeniowa gwarantuje ochronę interesów osób poszkodowanych. Rodzaje działalności, której wykonywanie niesie ze sobą ryzyko spowodowania szkody nie zamyka się w katalogu ubezpieczeń obowiązkowych wymienionych w art. 4 pkt 1-3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Do ubezpieczeń obowiązkowych zaliczono również inne ubezpieczenia przewidziane na mocy obowiązujących ustaw lub ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (art. 4 pkt 4 ustawy).

Tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki. Podkreślić jednak trzeba, że ingerencja ta stanowi sankcję niezgodnego z prawem zachowania określonych podmiotów. „Art. 83 konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku” (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2*).

Ustawodawca nie określił charakteru opłaty, o której mowa w przepisach ustawy o działalności ubezpieczeniowej. W literaturze przedmiotu bywa ona określana jako „sankcja”, „kara pieniężna”, „opłata karna”. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na jej podobieństwo do kary umownej przewidzianej w kodeksie cywilnym. Kara umowna jest

dodatkowym zastrzeżeniem umownym, wedle którego naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego, nastąpi przez zapłatę określonej sumy pieniężnej (*Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1997, C.H. Beck, t. I, s. 986). Przedmiotowa opłata nie jest wynikiem zgodnego oświadczenia woli obu stron, nie stanowi też swego rodzaju kary konwencjonalnej (zgodnie z art. 483 kc musiałaby ją przewidywać umowa, której tu brak). W odróżnieniu od kary umownej, wezwanie do uiszczenia opłaty jest rozstrzygnięciem władczym i jednostronnym. Należnością cywilnoprawną związaną ze stosunkiem ubezpieczenia jest odszkodowanie, co do którego przysługuje UFG regres, a także nieopłacone na rzecz ubezpieczyciela składki.

Przepisy dotyczące owej opłaty zostały zamieszczone w rozdziale 10c ustawy, zatytułowanym „Opłaty i przepisy karne”. Opłata na rok kalendarzowy ustalana jest przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w wysokości trzykrotnej średniej podstawowej rocznej składki ubezpieczeniowej w danym ubezpieczeniu, obowiązującej 30 września roku poprzedzającego rok kontroli, w zakładach ubezpieczeń, których udział w rynku przekracza 5% (art. 90e ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Jej wysokość na dany rok kalendarzowy ogłasza Minister Finansów w formie obwieszczenia. W ostatnim obwieszczeniu z 18 stycznia 2000 r. Minister Finansów podał wysokość opłat ustalonych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny na 2000 r. (obwieszczenie w sprawie wysokości obowiązkowej opłaty z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, MP Nr 2, poz. 37).

Wysokość opłaty nie jest wobec tego uzależniona od stopnia winy podmiotu zobowiązanego, w rozumieniu prawnokarnym. Jest taka sama dla podmiotów zobowiązanych, bez względu na to jak długo nie wywiązywały się z obowiązku zawarcia umowy. Ponadto adresatem normy art. 90e ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej są zarówno osoby fizyczne jak i prawne, podczas gdy kara w rozumieniu przepisów karnych może być wymierzana, jeżeli osoba fizyczna swoim czynem wypełni znamiona przestępstwa, wykroczenia czy przestępstwa karno-skarbowego. Sankcje stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu winy obiektywnej mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter indywidualizowany.

Niewątpliwie opłata przewidziana z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma nie tylko charakter dyscyplinujący, ale także



represyjny. Wniesienie opłaty nie zwalnia z obowiązku zawarcie umowy. Nie należy jej jednak utożsamiać z instytucją prawa karnego. Trzeba mieć na względzie, że kary pieniężne przewidziane są także prawem cywilnym (właśnie kary umowne) i administracyjnym (por. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K. 17/97*, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 30, s. 171). Konstrukcja opłaty przewidzianej w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej wskazuje na jej podobieństwo do kar pieniężnych przewidzianych w prawie administracyjnym. Umowny charakter ubezpieczeń obowiązkowych nie motywuje dostatecznie podmiotów zobowiązanych do zawierania umów, dlatego też sankcja w postaci opłaty ma na celu nakłonienie do zachowań zgodnych z obowiązującymi przepisami.

Wpływy z opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umów obowiązkowych, określonych w art. 4 pkt 1, 3 i 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej są jednym ze źródeł dochodu UFG, natomiast opłaty z tytułu niezawarcia umowy ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych (pkt 2), stanowią dochód gminy właściwej ze względu na położenie budynków. Na marginesie trzeba zaznaczyć, że wnioskodawca nie zakwestionował faktu, że gmina po uzyskaniu informacji o niedopełnieniu obowiązku ubezpieczenia budynków w gospodarstwie rolnym wzywa wskazany podmiot do wniesienia opłaty, a w razie jej niewiszczenia dochodzi roszczenia na drodze postępowania egzekucyjnego w administracji, a przecież charakter organu, który wystawia tytuł wykonawczy nie przesądza o charakterze prawnym należności. Ze stanowiska wnioskodawcy można by wnosić, że kiedy należność egzekwuje gmina to opłata ma charakter administracyjno-prawny, a kiedy czyni to UFG – opłata ma charakter cywilnoprawny. Taka koncepcja nie może być zaakceptowana. Uznanie przez ustawodawcę, że opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umów ubezpieczenia wymienionych w art. 4 pkt 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej stanowią dochód gmin (jednostek samorządu), pozostałe zaś dochód UFG, nie różnicuje charakteru tych opłat.

5. Argumentem świadczącym o niedopuszczalności egzekucji administracyjnej opłaty jest, zdaniem wnioskodawcy fakt, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji państwowej czy samorządowej.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny został powołany do życia na mocy ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, która stworzyła podstawy

prawne do wprowadzenia rynku ubezpieczeniowego opartego na zasadzie demonopolizacji i prywatyzacji, dając tym samym podstawę do równego traktowania wszystkich działających zakładów ubezpieczeń. Dostrzegając konieczność dbałości o bezpieczeństwo operacji ubezpieczeniowych i zapewnienie najpełniejszej ochrony interesów ubezpieczonych, ustawodawca zawarł w ustawie szereg norm prawnych o charakterze ostrożnościowo-ochronnym, które bezpośrednio lub pośrednio mają chronić interesy ubezpieczonych. Wśród nich znajdują się regulacje dotyczące UFG (M. Janczyk, *Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny a upadłość zakładu ubezpieczeń*, Prawo Asekuracyjne Nr 4/99, s. 50). Zgodnie z przepisami ustawy o działalności ubezpieczeniowej Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest jednostką organizacyjną wyposażoną w osobowość prawną. Jego statutowym celem jest gwarantowanie świadczeń przysługujących poszkodowanym w określonych przepisami przypadkach.

Powołanie UFG ma na celu zapewnienie luki w systemie umownych ubezpieczeń obowiązkowych. Gwarantuje poszkodowanemu zaspokojenie jego roszczeń w przypadku, gdy podmiot odpowiedzialny (posiadacz pojazdu, rolnik) – mimo ustawowego obowiązku – nie jest ubezpieczony bądź nie można go zidentyfikować. Fundusz nie jest ubezpieczycielem w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Nie jest on stroną zawieranych umów ubezpieczenia (nie prowadzi działalności ubezpieczeniowej), a jego działalność nie wymaga zezwolenia Ministra Finansów.

Funkcji ochronnej i gwarancyjnej funduszu towarzyszy funkcja represyjna wobec podmiotów, które nie dopełniły obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Cywilnoprawny charakter samej umowy ubezpieczenia obowiązkowego nie przesądza jednak o charakterze opłaty za niedopełnienie tego obowiązku. Trzeba wyraźnie podkreślić, że stosunek ubezpieczeniowy nawiązuje się z chwilą zawarcia umowy ubezpieczenia. Opłata, o której mowa uiszczana jest natomiast z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Można jej przypisać z pewnością rolę prewencyjno-represyjną. Zapowiada, że przekroczenie norm prawnych nie znajduje akceptacji społecznej, a zawarcie umowy pozwoli uniknąć dotkliwych konsekwencji finansowych. Obowiązek ustawowy musi być realizowany przez każdego bez wyjątku, a jego niedopełnienie grozi nieodwoływalną sankcją. Charakter opłaty zbliża ją do kary, choć nietrafne jest porównywanie opłaty z karami umownymi przewidzianymi w przepisach kodeksu cywilnego. Kary te wynikają z umowy stron i są związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zawartej już umowy. Źródłem obowiązku

wniesienia opłaty, o której mowa jest przepis ustawy. Opłata nie byłaby pobierana, gdyby umowa ubezpieczenia obowiązkowego została zawarta.

6. Zgodnie z art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 36, poz. 161 ze zm.) „egzekucji administracyjnej podlegają następujące obowiązki:

- 1) podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926), oraz grzywny i kary pieniężne, a także inne należności pieniężne pozostające w zakresie właściwości organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego,
- 2) wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- 3) obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego.

§ 2. Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia poddać egzekucji administracyjnej inne należności pieniężne niż określone w § 1 pkt 1, jeżeli przypadają one Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce organizacyjnej. Poddanie tych należności egzekucji administracyjnej nie przesądza o wyłączeniu sporu o ich istnienie lub wysokość spod rozpoznania przez sąd, jeżeli z charakteru należności wynika, że do rozpoznania takiego sporu właściwy jest sąd”.

Na mocy art. 3 tejże ustawy „egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej”.

A zatem zgodnie z art. 2 § 1 w zw. z art. 3 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki pieniężne i niepieniężne „pozostające we właściwości organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego” oraz wszelkie wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów, bez względu na to, jakim podmiotom (organom) należności przypadają. A zatem traktuje je się tak jak obciążenia

publicznoprawne (R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja Administracyjna*, Warszawa 1995, Wydawnictwo Prawnicze, s. 11).

Dochód UFG stanowią między innymi wpływy z opłat wymierzanych z tytułu niespełnienia zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, z tym że wpływy z opłat z tytułu niedopełnienia obowiązku ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych od ognia i innych zdarzeń losowych stanowią dochód gminy właściwej ze względu na położenie budynków. Takie rozwiązanie również przemawia za publicznoprawnym charakterem opłaty. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej określa zadania UFG, rodzaj dochodów i nakłada obowiązek składania corocznych sprawozdań organowi nadzoru, którym jest Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń.

7. W świetle powyższych ustaleń należy odnieść się do wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych i rozważyć czy przepis art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), zasadę równości (art. 32 konstytucji) oraz prawo do zaskarżania decyzji (art. 78 konstytucji).

Zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej „Fundusz 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”.

Uznanie publicznoprawnego charakteru opłaty wnoszonej na rzecz UFG i przez ten fundusz egzekwowanej oznacza, że relacje pomiędzy osobą zobowiązaną do zawarcia umowy ubezpieczenia a funduszem nie są wyznaczane stosownie do modelu prawa cywilnego, a w nawiązaniu do wzorów prawa administracyjnego. Zakłada to m.in. brak równorzędności podmiotów i dopuszcza poddanie obywatela (innego podmiotu podobnego) władczyim działaniom funduszu, który najpierw ustala obowiązek uiszczenia opłaty, następnie wzywa do jej uiszczenia, a – w razie potrzeby – wystawia tytuł wykonawczy dla dokonania egzekucji administracyjnej.

Publicznoprawny charakter omawianego stosunku powoduje istnienie podporządkowania obywatela funduszowi, mimo że nie jest to organ administracji publicznej. Z istoty tego stosunku wynika też jednak, że obywatelowi muszą przysługiwać gwarancje proceduralne, jakie – w świetle standardów wynikających z konstytucji (a zwłaszcza z jej art. 2) i z prawa międzynarodowego – muszą przysługiwać w tych

wszystkich sytuacjach, gdy obywatel jest poddany władztwu organu publicznego lub – jak w tym wypadku podmiotu, realizującego zadania tej władzy. Także na tym polega różnica pomiędzy stosunkami publicznoprawnymi i stosunkami cywilnoprawnymi. W tych drugich, ukształtowanie prawnej sytuacji stron następuje w wyniku ich równorzędnych oświadczeń woli i wobec tego prawo nie musi ingerować w postępowanie, jakie towarzyszy formułowaniu tych oświadczeń. Natomiast władczość stosunku publicznoprawnego wymaga swoistej „rekompensaty”, jaką jest stworzenie obywatelowi – jako słabszej stronie tego stosunku – gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przedkładanie swych racji i obronę swego interesu. Dostęp do sądu (powszechnego lub – z reguły – administracyjnego) jest ostateczną, ale nie jedyną z tych gwarancji. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że postępowanie ustalające obowiązek wniesienia opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, opiera się na publicznoprawnym modelu usytuowania obywatela, a tym samym musi czynić zadość podstawowym wymaganiom należytej procedury, tak jak formułowane są one w świecie współczesnym. Jest to konieczne zwłaszcza w świetle ustalenia, że opłata ta ma charakter sankcjonująco-dyscyplinujący, a więc jest formą poddania obywatela pewnej represji.

Na tle tych ustaleń Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 badanej ustawy. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że gdyby przepisy te uznać za całościowe i wyłączne to podstawy całego postępowania związanego z ustalaniem i egzekwowaniem opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1, wymagałyby głębokiego rozważenia ich zgodności z art. 2 konstytucji. Przepisy te nie formułują bowiem jakichkolwiek gwarancji proceduralnych dotyczących etapu ustalania obowiązku obywatela do uiszczenia opłaty. Nie zapewniają one w szczególności sformalizowanych procedur pozwalających obywatelowi na przedstawienie swoich racji i złożenie wyjaśnień, nie przewidują też żadnych procedur instancyjnej czy *quasi* instancyjnej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez organy funduszu. Możliwość obrony przed obowiązkiem uiszczenia opłaty pojawia się dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego, skoro jednak – stosownie do publicznoprawnego charakteru całego postępowania – jest to egzekucja administracyjna, to środki przysługujące obywatelowi mają dość skromny charakter. Gdyby więc przyjąć założenie o całościowym i wyłącznym charakterze regulacji zawartych w art. 52 ust. 2 i art. 90e ust. 2 pkt 1, to zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące naruszenia art. 78 konstytucji mogłyby się okazać

uzasadnione.

Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że taki sposób odczytywania art. 52 ust. 2 i art. 90e ust. 2 pkt 1 nie byłby właściwy. Obydwa te przepisy są sformułowane w sposób, odnoszący ich zakres wyłącznie do ostatniej fazy postępowania, jaką jest wystawienie tytułu wykonawczego i wdrożenie egzekucji administracyjnej. Skoro zaś art. 90e ust. 2 pkt 1 przewiduje, że należność z tytułu opłaty podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, to kryje się w tym założenie, że obowiązek uiszczenia opłaty został już ustalony, wystosowane zostało stosowne wezwanie, ale opłata ta nie została w terminie uiszczona. Dopiero w takim wypadku konieczne staje się wystawienie tytułu wykonawczego, a podstawą tego wystawienia są przepisy art. 52 ust. 2 i art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Nie ma natomiast językowych podstaw, by w treści tych przepisów poszukiwać także podstawy dla wcześniejszych stadiów postępowania, zwłaszcza stadium, w którym ustalane jest istnienie obowiązku uiszczenia opłaty. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uważa, że art. 52 ust. 2 i art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy odnoszą się wyłącznie do egzekucji należności z tytułu opłaty, a nie jest ich treścią normowanie tych wszystkich faz postępowania, które poprzedzają wystawienie tytułu wykonawczego. Tak rozumiany art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 nie narusza art. 2 i art. 78 konstytucji. Dla fazy egzekucji administracyjnej przewiduje on bowiem wystarczające gwarancje proceduralne, zgodne z publicznoprawnym charakterem tego postępowania. Natomiast skoro treścią art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 nie jest normowanie pozostałych (wcześniejszych) stadiów postępowania, nie można tym przepisom stawiać zarzutu, że nie zapewniają w tych stadiach dostatecznych gwarancji proceduralnych. Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego ustalanie, czy regulacja tych pozostałych stadiów jest zawarta w innych przepisach ustawy z 28 lipca 1990 r., czy też należy jej poszukiwać w innych – bardziej generalnych – unormowaniach proceduralnych, nie jest też rzeczą Trybunału Konstytucyjnego – przy rozpoznawaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącego art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy – orzekanie, czy regulacja ta ujęta jest w sposób zgodny z konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że w tych wszystkich wypadkach, gdy możliwe jest odnalezienie takiego znaczenia badanego przepisu, które pozwala na uznanie jego zgodności z konstytucją, należy posługiwać się tą techniką orzeczniczą, bo najlepiej koresponduje ona z domniemaniem konstytucyjności ustaw. Wobec zaś bezpośredniego

związku badanych przepisów z sytuacją prawną jednostki, Trybunał uznał za potrzebne wskazanie w samej sentencji ich zakresu treściowego. Jak bowiem wskazano (*w wyrokach z: 5 stycznia 1999 r., sygn. K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 21, s. 9 i 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 73, s. 362*), „wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący.”

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji, należy stwierdzić, że zasadą jest, iż obowiązki natury publicznoprawnej są egzekwowane w trybie egzekucji administracyjno-prawnej, zaś obowiązki natury cywilnoprawnej – w trybie egzekucji sądowej. Zakładając, że opłata ma charakter administracyjno-prawny nie można postawić przyjętej regulacji zarzutu niezgodności z art. 32 ust. 1 konstytucji.

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości, wyrażonej obecnie w art. 32 ust. 1 konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Dotyczy to nie tylko podmiotów będących osobami fizycznymi, ale także osób prawnych, albowiem art. 32 konstytucji nie ogranicza kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a więc także przez ustawodawcę, tylko do osób fizycznych (*wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 24, s. 159*). Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Kwestionowana regulacja spełnia te warunki. Wszystkie podmioty zobowiązane do wniesienia opłaty traktowane są jednakowo. Natomiast nie ma równości między pobierającym opłatę UFG, a zobowiązanym do jej wniesienia, ponieważ jak to zostało powiedziane wyżej, opłata nie ma charakteru cywilnoprawnego lecz administracyjno-prawny.

Problem stosowania właściwej procedury służącej ochronie określonych praw i interesów obywateli niewątpliwie może być rozpatrywany z punktu widzenia zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (*orzeczenie*

*TK z 8 grudnia 1992 r., sygn. K. 3/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 26*). Jednakże odwoływanie się, przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu, do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją (*wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 47*). W przedmiotowej sprawie taką szczegółową podstawę kontroli stanowi art. 32 ust. 1 konstytucji i w tej płaszczyźnie rozpatrywano kwestię zastosowania właściwych procedur zmierzających do wyegzekwowania określonych należności. Nie jest zatem celowe i konieczne sięganie do wzorca o charakterze zasady ogólnej, której pole zastosowania powinno obejmować te wartości związane ze standardem demokratycznego państwa prawnego, które nie znajdują wyrazu w innych bardziej szczegółowych regulacjach konstytucyjnych (*wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 94*).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.