

WYROK

z dnia 23 kwietnia 2002 r.

Sygn. akt K 2/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Miroslaw Wyrzykowski – przewodniczący

Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Janusz Niemcewicz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień,

protokolant – Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2002 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

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 ze zm.) nie określając charakteru prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, a tym samym nie wskazując procedury (karnej, cywilnej czy administracyjnej) i nie stanowiąc jej w zaskarżonej ustawie, wedle której Fundusz nakłada na podmioty zobowiązane do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia – opłaty za nie zawarcie tej umowy, egzekwując ją własnym tytułem wykonawczym w trybie egzekucji administracyjnej, pozbawiając tym samym podmiotu na które została nałożona taka opłata karna z możliwości korzystania procesowo określonych środków odwoławczych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego – są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji, nie zapewniają bowiem należytych gwarancji proceduralnych,

b) art. 90e ust. 1 i 1a ustawy wskazanej w pkt 1 – nie dokonując zróżnicowania wysokości opłaty karnej wedle faktycznego zawinienia osoby zobowiązanej do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia przewidując taką samą opłatę karną dla podmiotów, które nie zawarły umowy, jak i dla podmiotów, które opóźniły się w zawarciu umowy choćby o 1 dzień – narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, o której stanowi art. 2 Konstytucji,

o r z e k a :

1) art. 51 i art. 52 w związku z art. 90e ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62, z 1997 r. Nr 43,

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 maja 2002 r. w Dz. U. Nr 63, poz. 578.

poz. 272, Nr 88, poz. 554, Nr 107, poz. 685, Nr 121, poz. 770 i Nr 139, poz. 934, z 1998 r. Nr 155, poz. 1015, z 1999 r. Nr 49, poz. 483 i Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 43, poz. 483, Nr 48, poz. 552, Nr 70, poz. 819 i Nr 116, poz. 1216 oraz z 2001 r. Nr 37, poz. 424) **nie jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

2) art. 90e ust. 1a ustawy wskazanej w pkt 1 nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich, zwany dalej “RPO” lub “Rzecznikiem”, wystąpił w wnioskiem o stwierdzenie, że przepis art. 51 i art. 52 w związku z treścią art. 90e ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.), dalej “ustawa ubezpieczeniowa” lub “ustawa”, nie określając charakteru prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, zwanego dalej “UFG” lub “Funduszem”, a tym samym nie wskazując rodzaju stosowanej przez niego procedury, wedle której Fundusz nakłada na podmioty zobowiązane do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia opłaty karne za niezawarcie tej umowy i egzekwuje je własnym tytułem wykonawczym w trybie egzekucji administracyjnej, pozbawiając je tym samym możliwości korzystania z procesowo określanych środków odwoławczych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji, bowiem nie zapewniają należytych gwarancji proceduralnych. Ponadto wnioskodawca zarzucił przepisom art. 90e ust. 1 i 1a ustawy ubezpieczeniowej, że – nie dokonując zróżnicowania wysokości opłaty karnej wedle faktycznego zawinienia osoby zobowiązanej do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia, a przewidując taką samą opłatę karną dla podmiotów, które nie zawarły umowy, jak i dla podmiotów, które opóźniły się w zawarciu jej choćby o 1 dzień – naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej, o której stanowi art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca – odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r. sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, w którym stwierdzone zostało, że przepis art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy ubezpieczeniowej, rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do egzekucji należności z tytułu opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 tej ustawy jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji – stwierdził, że opłata o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ma charakter publicznoprawny i stanowi wyraz podporządkowania interesów jednostki interesowi publicznemu w formie władczej ingerencji Państwa.

Ustawodawca mając na celu ochronę ważnego interesu społecznego uznał za konieczne objęcie ubezpieczeniem obowiązkowym określonych kategorii ryzyk i nałożył na obywateli obowiązek zawierania umów ubezpieczenia w zakresie tych ryzyk. Cywilnoprawny charakter tych stosunków uniemożliwiał przymuszenie obywatela do faktycznego zawarcia takiej umowy. W tych warunkach, aby obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego nie stał się przepisem niewykonywanym, konieczne było zapewnienie odpowiedniej sankcji za niewykonanie tego obowiązku. Sankcję tę stanowi opłata, której obowiązek uiszczenia nakłada wprost na osobę fizyczną lub prawną przepis ustawy. Opłata ta ma charakter nie tylko dyscyplinujący ale także represyjny, gdyż wniesienie opłaty nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy. Opłaty tej nie należy jednak

utożsamiać ani z instytucją prawa karnego, ani prawa cywilnego, gdyż jej charakter wskazuje na podobieństwo do kar pieniężnych przewidzianych w prawie administracyjnym. Opłata ta ma więc charakter publicznoprawny, do jej ustalania i pobierania uprawnione są wskazane w ustawie jednostki (UFG oraz gmina) wykonujące w tym zakresie władztwo państwowe. Skutkiem tego, iż obowiązek uiszczenia opłaty przez osobę, która w toku kontroli dokonywanej przez uprawniony organ nie przedstawiła dowodu zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, kształtowany jest bezpośrednio wolą ustawodawcy, a nie powstaje z woli stron, zasadnym staje się uznanie opłaty za swego rodzaju “karę administracyjną”. Natomiast stosunek prawny łączący osobę (fizyczną lub prawną) “ukaraną” tą opłatą z jednostką uprawnioną do nałożenia obowiązku uiszczenia opłaty nie ma cech stosunku cywilnoprawnego, lecz jest przejawem władczej, jednostronnej ingerencji jednostki organizacyjnej wykonującej określone zadania publiczne w prawa obywatela. Tak więc relacje pomiędzy podmiotami tego stosunku prawnego nie zapewniają równej pozycji obu stronom, co jest właściwe stosunkom cywilnoprawnym, lecz opierają się na podporządkowaniu obywatela UFG i gminie, czyli jednostkom powołanym do wykonywania w określonym zakresie władztwa państwowego, pomimo, iż UFG nie jest organem administracji publicznej.

Zdaniem wnioskodawcy z istoty tego stosunku wynika, że obywatelowi muszą przysługiwać gwarancje proceduralne w tych wszystkich sytuacjach, gdy obywatel jest poddany władztwu podmiotu realizującego zadania władzy publicznej. 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.

Zaskarżone przepisy – zdaniem wnioskodawcy – nie formułują 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 UFG. Możliwość obrony przed obowiązkiem uiszczenia opłaty pojawia się dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jeśli nałożenie opłaty karnej na podstawie art. 90e ust. 1 ustawy ubezpieczeniowej stanowi czynność o charakterze administracyjnoprawnym a organami uprawnionymi do nakładania i egzekwowania tej opłaty są UFG oraz gmina – to obowiązek taki powinien być wykonywany w formie zaskarżalnego aktu administracyjnego. O ile – zdaniem wnioskodawcy – nie budzi wątpliwości, iż gmina jest jednostką administracji publicznej o tyle UFG, zgodnie z ustawą, jest jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną o nieustalonym przez ustawodawcę charakterze prawnym i funkcje organu administracji publicznej wykonuje w wąskim zakresie – w postępowaniu w sprawie nałożenia, pobrania i wyegzekwowania należności z tytułu opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego. W tym zakresie UFG wykonuje funkcję administracji państwowej. Zdaniem wnioskodawcy ustawa powinna tę funkcję Funduszu wyraźnie określić. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej nie czyni tego w art. 51 ani też w art. 52, ograniczając się do ujętych w art. 90e postanowień określających: podmioty obowiązane do uiszczenia opłaty, okoliczności powstania obowiązku zapłaty, sposób ustalania wysokości opłaty, podmioty uprawnione do jej pobierania i jej przeznaczenie oraz tryb egzekwowania drogą egzekucji administracyjnej. Postępowanie przy nakładaniu opłat, tryb odwoławczy realizujący prawa obywatela oraz wskazanie drogi sądowej przed postępowaniem egzekucyjnym – nie zostały objęte regulacją ustawową, co – zdaniem wnioskodawcy – narusza zasadę praworządności i legalności ustanowionej przez art. 7 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmując, iż nakładanie przez UFG obowiązku uiszczenia opłaty karnej za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia jest czynnością z zakresu administracji publicznej stwierdza, iż każdy kogo dotyczy taki akt administracyjny – po myśli art. 78 Konstytucji – ma prawo do jego zaskarżenia w trybie instancyjnym. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania powinna określać ustawa. Zdaniem wnioskodawcy akt taki powinien podlegać – przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego – na wniosek strony postępowania – kontroli instancyjnej i sądowej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). NSA jest bowiem uprawniony do orzekania w sprawach skarg na akty lub czynności (inne niż decyzje i postanowienia) z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Wezwanie do zapłaty kierowane do podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma cechy tak definiowanego aktu lub czynności administracyjnej, gdyż dotyczy sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej a jego przedmiotem jest stwierdzenie istnienia obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa, to jest z art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Ponadto zgodnie z definicją zawartą w art. 20 ust. 3 ustawy o NSA pod pojęciem akty lub czynności oraz sprawy z zakresu administracji publicznej należy rozumieć wszelkie sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej (gmina) lub organy powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej (UFG), które nie mają charakteru cywilnoprawnego. Przyjmując takie założenie wnioskodawca uznał, iż strona nie może być pozbawiona jednego z podstawowych konstytucyjnych praw obywatelskich – prawa do zaskarżania decyzji (aktu administracyjnego). Ustawa powinna wprost, bez konieczności dokonywania interpretacji jej przepisów, wskazywać obywatelom, jakie przysługują im środki ochrony ich praw.

Zdaniem Rzecznika ustawa ubezpieczeniowa narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej w ten sposób, że nie zawiera regulacji postępowania przy nakładaniu opłat karnych, nie odwołując się przy tym do odpowiednich procedur a także pomija regulację praw strony, na którą ma być nałożony obowiązek wniesienia opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy, a mianowicie: do składania wyjaśnień, przedstawiania dokumentów wskazujących, iż nie zachodzą przesłanki uzasadniające nałożenie takiej opłaty, a wreszcie do kwestionowania, w odpowiednim trybie i formie decyzji UFG lub gminy o istnieniu obowiązku uiszczenia opłaty, o którym mowa w art. 90e ust. 1. Nie jest dopuszczalne aby regulacja trybu nakładania na obywateli określonych obowiązków mogła mieć miejsce w akcie podustawowym, jakim jest rozporządzenie. Zgodnie ze standardami państwa prawnego prawa obywateli powinny być ustalane ustawą. Wynika to z zasady wyłączności ustawowej nakładającej „monopol parlamentu” (przedstawicielstwo narodu) do regulowania istotnych społecznie spraw realizując w ten sposób jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie wnioskodawcy zaskarżony art. 90e ustawy ubezpieczeniowej nie przewidując możliwości gradacji wysokości nakładanej opłaty karnej wedle faktycznego stanu niewypełnienia obowiązku zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia, nie odróżniając przypadków kilkudniowego opóźnienia w zawarciu tej umowy od przypadków świadomego uchylania się od wypełnienia ustawowego obowiązku, narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej wyartykułowaną w art. 2 Konstytucji.

Poza *petitum* wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że zaskarżone przepisy art. 90e ustawy ubezpieczeniowej naruszają: art. 30 Konstytucji gdyż godzą w zasadę ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka oraz art. 92 Konstytucji,

gdyż udzielając upoważnienia do wydania aktu wykonawczego nie zawierają wytycznych dotyczących treści tego aktu.

Zasada sprawiedliwości społecznej nie może ograniczać się do koncepcji sprawiedliwości dystrybtywnej (rozdzielczej). Taka formuła nie wyczerpuje całości zagadnienia, bowiem sprawiedliwość społeczna jest pojęciem dynamicznym, związanym z wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawnego, a ponadto pozostaje w związku z ogólnym kierunkiem aksjologicznym przyjętym w samej Konstytucji, w tym z zasadą ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Związek sprawiedliwości społecznej z ujęciem wartości i zasad demokratycznego państwa prawnego najczęściej będzie się zbiegał z poczuciem sprawiedliwości w tej czystej, klasycznej postaci. Niezbywalna godność człowieka wymaga, aby każda osoba była traktowana przez prawo sprawiedliwie, tj. według jednakowej miary i bezstronnie. Dotyczy to godności tych osób, które popełniły czyn zabroniony i mają prawo do sprawiedliwego osądu, jak i tych, które wprowadzając czynu karalnego nie popełniły, ale odbierają reakcję prawa na to jako sprawiedliwą, tzn. taką, która odnosiłaby się w podobnej sytuacji do nich samych. Chodzi tu także o to, by sprawiedliwość, która występuje w sposobie znoszenia bezprawia, była wolna od subiektywnych interesów (opłata karna jest dochodem Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego) i subiektywnej postaci oraz przypadkowej siły, a tym samym by była sprawiedliwością nie mszczącą się, lecz karzącą. W tym ujęciu sprawiedliwość jest silniejsza nawet od prawa.

Sprawiedliwość jest bowiem szczególną materią moralną. Jeśli prawo jest w istocie zabezpieczoną przymusem moralnością społeczną, to zasady sprawiedliwości postulowane w stosunku do tego systemu prawnego nie mogą abstrahować od przyjętych i akceptowanych norm moralnych. Koncepcja sprawiedliwości jako równowagi korzyści i obciążeń sama w sobie nie zawiera wskazówek na temat miar ciężaru poszczególnych przestępstw i miar dolegliwości poszczególnych kar. Jednakże bez przyjęcia kryteriów relatywnej wagi poszczególnych korzyści i ciężarów – nie można w praktyce zastosować koncepcji sprawiedliwości.

Zdaniem wnioskodawcy norma prawna, która nie przewiduje możliwości różnicowania opłaty karnej za niewykonanie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia z minimalnym opóźnieniem, wynikającym często z przeoczeń rejestracyjnych pojazdu (pojazd zarejestrowany wcześniej o 1-2-3 dni od daty zawarcia umowy ubezpieczenia), od uchylania się od wykonywania obowiązku ustawowego – w sposób oczywisty narusza zasadę sprawiedliwości społecznej.

2. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w pisemnym stanowisku z 19 kwietnia 2002 r. wniósł o stwierdzenie zgodności:

- 1) art. 51 i art. 52 w związku z art. 90e ust. 1 i ust. 6 ustawy ubezpieczeniowej z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji oraz
- 2) art. 90e ust. 1 i ust. 1a ustawy ubezpieczeniowej z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu wniosek RPO w zakresie niezgodności art. 51 i art. 52 w związku z art. 90e ust. 1 i ust. 6 ustawy z art. art. 2, 7 i 78 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie.

W art. 51 zawarte zostały postanowienia, na mocy których powołany został Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Określone zostały także jego zadania. Zgadzając się z Rzecznikiem, że w przepisie tym nie określono w sposób bezpośredni charakteru prawnego UFG należy podkreślić, że charakter ten został określony pośrednio w przepisach przedmiotowej ustawy normujących zadania UFG, jego uprawnienia i obowiązki. Podzielając pogląd RPO, że takie rozwiązanie obciążone jest wadą

legislacyjną, Sejm RP stwierdził, że nie jest to wystarczająca przesłanka do uznania przepisu za niezgodny z Konstytucją.

Art. 52 ust. 1 stanowi, że Fundusz ma osobowość prawną a jego siedzibą jest Warszawa. Ust. 3 tego przepisu określa wzór pieczęci urzędowej Funduszu. Ust. 2 natomiast zawiera postanowienia, nadające Funduszowi prawo do wystawienia tytułu wykonawczego, w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji opłaty, do wniesienia której obowiązana jest osoba fizyczna lub prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia:

1) odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów,

2) budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych,

3) odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego,

a także umowy o inne ubezpieczenia przewidziane na mocy obowiązujących ustaw lub ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

Zdaniem Sejmu RP trudno dopatrzeć się niezgodności art. 52 ust. 1 i ust. 3 ustawy z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku nie zostały zawarte argumenty na poparcie takiego poglądu i dlatego Sejm nie ustosunkowuje się do zaskarżenia w tym zakresie.

Sejm RP stwierdził, że art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy był przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Na wniosek RPO Trybunał Konstytucyjny badał zgodność tego przepisu z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. W orzeczeniu z 18 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K. 23/99) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do egzekucji należności z tytułu opłaty jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Sejm podzielił pogląd wyrażony przez Prokuratora Generalnego w stanowisku z 13 marca 2001 r., że ponowne rozpoznanie tego zagadnienia przez Trybunał Konstytucyjny jest zbędne.

Sejm nie podzielając zarzutu postawionego we wniosku, że art. 90e ust. 1 i ust. 1a ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji wyjaśnił: zasada sprawiedliwości społecznej wywiedziona przez Trybunał Konstytucyjny z art. 1 przepisów konstytucyjnych, a pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. z art. 2 była podstawą kontroli wielu przepisów prawnych. Dało to Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość wielokrotnego wypowiedzenia się odnośnie rozumienia zasady sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odwoływał się nie tylko do koncepcji sprawiedliwości dystrybtywnej uznając, że sprawiedliwość społeczna jest pojęciem dynamicznym, związanym z wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawnego i pozostaje w związku z ogólnym kierunkiem aksjologicznym przyjętym w Konstytucji, w tym z zasady ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Mamy tu do czynienia z poczuciem sprawiedliwości w klasycznej postaci. Trybunał Konstytucyjny orzekł także, że art. 30 Konstytucji określa aksjologiczną podstawę gwarantowania w niej praw i wolności. Przepis ten ma charakter generalny i zawarta w nim treść znalazła szczegółowy wyraz w innych regulacjach odnoszących się do konkretnych praw i wolności. Przy czym prawa i wolności mogą być ograniczane przez parlament w drodze ustawy, oczywiście w zgodzie z przesłankami ograniczeń wynikającymi z Konstytucji.

Sejm zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że w tej sprawie wywodenie sprawiedliwości społecznej od konstytucyjnej zasady ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka nie wydaje się być uzasadnione.

Art. 90e odnosi się do osób fizycznych i prawnych, które w dniu kontroli nie miały zawartej umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Ustawodawca nie zróżnicował wysokości opłaty w zależności od czasu opóźnienia w zawarciu umowy. Opłata została nałożona na wszystkie zobowiązane podmioty, które nie dopełniły obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Opłata ta spełnia funkcję prewencyjno-represyjną, nie można jej jednak nazwać karą, ponieważ jest ona zbliżona do opłat o charakterze administracyjnym nakładanych z mocy prawa, a nie na podstawie uznania organu. Wszystkie podmioty obowiązane do zawarcia umowy, bez względu na wielkość opóźnienia w zawarciu obowiązkowej umowy ubezpieczenia, traktowane są jednakowo.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 13 marca 2001 r. przedstawił stanowisko, że:

1) art. 51 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 52 ust. 1 i 3 w związku z art. 90e ust. 1 i 6 ustawy wymienionej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji,

3) art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 1 i 6 ustawy wymienionej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji,

4) art. 90e ust. 1 i 1a ustawy wymienionej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

5) postępowanie dotyczące ustalenia zgodności art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 1 i 6 ustawy wymienionej w punkcie 1 z art. 2 i art. 78 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), albowiem wydanie orzeczenia, w tym zakresie, jest zbędne.

Odnosząc się do treści przepisu art. 51 ustawy Prokurator Generalny zauważył, że ustawodawca powołując UFG określił cel jego działania, którym jest wypłacanie odszkodowań i świadczeń z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego, w przypadkach ściśle określonych w tym przepisie. Powołany został „fundusz celowy” *ex lege*, wypłacający odszkodowania i świadczenia w przypadkach, gdy nie mogą ich zrealizować podmioty zobowiązane nie tylko z powodu braku umowy ubezpieczeniowej, ale również z przyczyn od dłużnika niezależnych, np. upadłości zakładu ubezpieczeń, przymusowej likwidacji zakładu itp. Tak zakreślony cel powołania Funduszu, który ma osobowość prawną i stanowi niepaństwową jednostkę organizacyjną (§ 3 statutu UFG), nie pozwala traktować go jako jednostki organizacyjnej zwanej „państwowym funduszem celowym”, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), gdyż nie jest finansowany, w żadnym stopniu, z budżetu państwa.

Biorąc pod uwagę reglamentacyjną funkcję państwa w zakresie ubezpieczeń obowiązkowych, przejmującego odpowiedzialność za bezpieczeństwo obrotu prawnego w tym zakresie, ustawodawca powołał UFG określając jego prawa i obowiązki ale – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie dokonał ustawowego zlecenia mu swoich zadań. Nie można go zatem traktować jako organu wykonującego zadania zlecone przez władzę publiczną. Zlecenie zadań publicznych pociągałoby obowiązek przekazania na ten cel środków finansowych, a Fundusz nie korzysta ze środków budżetowych. Jego status prawny zbliżony jest do bankowych funduszy gwarancyjnych.

Ustawodawca nie określił żadnej procedury, w której Fundusz prowadzi postępowanie wobec podmiotu zobowiązanego do wniesienia opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy ubezpieczeniowej. Zobowiązanie to wynika *ex lege* z faktu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 4 ustawy, a nie z woli Funduszu.

Fundusz, jako wierzyciel, ma prawo wystawienia tytułu wykonawczego, w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zakresie egzekucji opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1 ustawy, a po jej przeprowadzeniu przez Urząd Skarbowy pozyskania z tej racji dochodu. Ustawa nie mówi na temat uprawnień kontrolnych Funduszu w zakresie dopełnienia obowiązku ubezpieczeniowego oraz na temat jego uprawnień do ustalania okoliczności rodzących obowiązek wniesienia opłaty. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro ustawodawca nie dał takich uprawnień Funduszowi, nie musiał określać trybu w jakim postępowanie to powinno być prowadzone. Bowiem ustawodawca, zdając sobie sprawę ze statusu prawnego Funduszu, takich obowiązków nie mógł nałożyć, gdyż niepaństwowej jednostce organizacyjnej, nawet posiadającej osobowość prawną nadaną *de iure* – uprawnienia takie nie przysługują. Nie mógł również nadać jej prawa wydawania decyzji administracyjnych, ani ukształtować w tym zakresie prawnie przewidzianej procedury. Uprawnienia kontrolne organów administracji publicznej obwarowane bywają prawem do nakładania kar (nawet jeżeli wynika ona z mocy prawa), ale okoliczność skutkująca tą powinnością winna być zakończona decyzją lub zarządzeniem, od których służy tryb odwoławczy, określony w procedurze, którą ten organ stosuje.

Prokuratur Generalny podniósł, że w myśl ustawy o działalności ubezpieczeniowej Fundusz nie ma uprawnień do ustalania obowiązku wniesienia opłaty i do nakładania go na określone podmioty.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że regulacja zawarta w art. 90e ust. 1 oraz 1a ustawy narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, ponieważ nie dokonuje zróżnicowania wysokości opłaty karnej w zależności od stopnia zawinienia osoby zobowiązanej do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia i okresu zwłoki.

Prokuratorowi Generalnemu nie wydaje się być zasadne wywodzenie sprawiedliwości społecznej od konstytucyjnej zasady ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Prawa i wolności gwarantowane w art. 30 Konstytucji dotyczą osób fizycznych. W niniejszej sprawie opłatami obciążone mogą być również osoby prawne. Prokurator Generalny zaznaczył, że opłatą tą obciążane są podmioty, które w dniu kontroli nie dopełniły obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, a nie te, które ją zawarły, ale uczyniły to z pewnym opóźnieniem. Jeżeli podmiot zobowiązany, w dniu kontroli posiadał ważny dokument umowy ubezpieczenia, to nie podlega wskazanej w art. 90e ustawy opłacie. Represyjno-dyscyplinujący charakter opłaty wprowadzony został między innymi dlatego, aby zasilić fundusz, z którego wypłacone będą odszkodowania i świadczenia przez UFG. Jeżeli podmiot zobowiązany do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej nie dopełni ustawowego obowiązku i spowoduje szkodę, to przy zastępstwie przez Fundusz obowiązku pokrycia w jego imieniu szkody, nie jest istotne, czy on opóźnił wypełnienie obowiązku o 1 dzień czy o kilka miesięcy. Fundusz w jego imieniu pokryje szkodę niezależnie od długości tej zwłoki. Taka sama szkoda może wyniknąć po 1 dniu zwłoki, jak i po roku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego chociaż opłata ma charakter represyjno-dyscyplinujący, to nie można jej nazwać karą. Zbliżona jest do znanych w naszym ustawodawstwie opłat o charakterze administracyjnym, które nakładane są z mocy prawa, a nie na podstawie uznania organu. UFG ustala jej wysokość, posługując się prostym rachunkiem matematycznym, którego sposób obliczenia określiła ustawa, albowiem jej

wysokość jest pochodna od wysokości rocznych składek w danym rodzaju ubezpieczenia obowiązkowego. Jako beneficjent tych opłat UFG usytuowany został przez ustawodawcę w roli wierzyciela, i dlatego uprawnienia do wystawiania przez niego tytułu wykonawczego nie należy mylić z uprawnieniem organu administracji publicznej, posiadającego prawo kontrolowania podmiotów zobowiązanych do zawierania umów ubezpieczeniowych oraz do ustalania faktów skutkujących wniesienie takiej opłaty. Fakty te bowiem mogą być przedmiotem sporu pomiędzy kontrolującym organem a podmiotem zobowiązanym.

II

Na rozprawie pełnomocnik wnioskodawcy podtrzymał zarzuty formułowane we wniosku. Przedstawiciele: Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wraz z argumentacją zawartą w pisemnych stanowiskach oraz udzielili wyjaśnień na pytania Trybunału Konstytucyjnego.

III

Ustawa z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej została poddana po raz drugi kontroli Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Zakres kontroli został rozszerzony w relacji do poprzedniego wniosku. Podczas, gdy wniosek z 13 sierpnia 1999 r. dotyczył art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy, to rozpoznawany w tej sprawie wniosek dotyczy całego art. 52, a także art. 51 w związku z tymże art. 90e ust. 1 i ust. 6. Zmodyfikowany został także wzorzec konstytucyjny. Poprzedni wniosek zawierał zarzut naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, a obecny podobnie art. 2 i art. 78 a nadto art. 7 Konstytucji. W rozpoznanym wniosku został poddany kontroli także art. 90e ust. 1 i ust. 1a, z punktu widzenia zgodności z art. 2 Konstytucji.

W wyroku z 18 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K. 23/99) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżony przepis ustawy o działalności ubezpieczeniowej, rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do egzekucji należności z tytułu opłaty, o której mowa w art. 90e ust. 1, jest zgodny ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

Rozpoznawany wniosek kwestionuje zaś konstytucyjność etapu postępowania poprzedzającego egzekucję tych należności, a mianowicie brak wskazania procedury, w oparciu o którą Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nakłada opłaty za zaniechanie obowiązkowego zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Artykułowi 90 e ust. 1 i ust. 1a zarzuca natomiast stosowanie jednolitej opłaty karnej, bez względu na stopień zawinienia osoby zobowiązanej do zawarcia umowy ubezpieczenia.

Jakkolwiek zarzuty sformułowane w rozpoznawanym wniosku nie są tożsame ze sformułowanymi w poprzednim wniosku, a tym samym nie zostały rozstrzygnięte we wskazanym wyroku Trybunału, to zagadnienia te były częściowo uwzględnione w rozważaniach uzasadnienia tego orzeczenia.

Odnosnie zarzutu pominięcia w zaskarżonej ustawie określenia charakteru prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, a w konsekwencji tego braku wskazania procedury (karnej, cywilnej czy administracyjnej) stosowania opłat karnych za niezawarcie obowiązkowej umowy ubezpieczenia, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że Fundusz ten nie jest ubezpieczycielem w rozumieniu ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Stosunek zaś między UFG, a podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty, przewidzianej art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, kształtowany jest bezpośrednio przepisami ustawy. Stosunek ten nie ma charakteru cywilnoprawnego.

Sankcję w postaci opłaty określonej w art. 90e ust. 1 i ust. 1a wprowadził ustawodawca w celu wymuszenia realizacji obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia.

Ustawa określa precyzyjnie zasady corocznego ustalania wysokości opłaty, wykluczając możliwość arbitralnego jej wymierzania przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Wezwanie do uiszczenia opłaty jest jednostronnym, władczym rozstrzygnięciem. Cywilnoprawną należnością związaną ze stosunkiem ubezpieczenia jest natomiast roszczenie regresowe o wypłacone przez Fundusz odszkodowanie i nieopłacone składki. Przepisy dotyczące opłaty zostały zamieszczone w rozdziale 10c ustawy, zatytułowanym "Opłaty i przepisy karne". Opłat dotyczy zaskarżony art. 90e, natomiast przepisy karne zawierają art. 90f, 90g, 90h, 90i, 90j oraz 90k. Przewidują one kary grzywny, ograniczenia wolności i pozbawienia wolności.

Sformułowany we wniosku zarzut nieróżnicowania w art. 90e ust. 1 i ust. 1a wysokości opłaty, w zależności od stopnia zawinienia osoby zobowiązanej do zawarcia umowy ubezpieczenia, należałoby podzielić, gdyby opłata miała charakter sankcji karnej. Wykładnia semantyczna przepisów rozdziału 10c ustawy, zatytułowanego "Opłaty i przepisy karne" wskazuje na to, że nie było zamiarem ustawodawcy traktowanie opłaty jako sankcji karnej. Dlatego właśnie ustawodawca wykluczył możliwość różnicowania wysokości opłaty w zależności od stopnia winy i innych okoliczności sprawy. Każdy, kto w prawie przewidzianym terminie nie spełni obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, wzywany jest do uiszczenia opłaty ustalonej przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, zgodnie z art. 90e ust. 1a, w wysokości trzykrotnej średniej podstawowej rocznej składki ubezpieczeniowej w danym ubezpieczeniu.

Funkcja tych opłat jest pochodną zadań Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Zgodnie z art. 51 i art. 52 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest wyposażoną w osobowość prawną jednostką organizacyjną, powołaną zwłaszcza w celu gwarantowania świadczeń poszkodowanym, którzy nie nabyli uprawnień do świadczeń ubezpieczeniowych, z powodu nie zrealizowania obowiązku ubezpieczenia. Wpływy z opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umów ubezpieczenia, określonych w art. 4 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy wpływają do UFG, zasilając jego fundusze. Opłaty te nie zastępują składki ubezpieczeniowej. Osoba, która nie spełniła obowiązku ubezpieczenia, obowiązana jest niezależnie od wniesienia tej opłaty, uiścić składkę. Rozwiązanie to przemawia także za publicznoprawnym charakterem tej opłaty. Wskazuje to, że relacje między osobą, która nie opłaciła w terminie składki ubezpieczeniowej a Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym, określone są według wzorów prawa administracyjnego. Oznacza to, jak ustalił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku, poddanie obywatela (innego podmiotu) władczym działaniom Funduszu, który ustala obowiązek uiszczenia opłaty, wzywa do jej uiszczenia, a następnie w razie potrzeby wystawia tytuł wykonawczy dla dokonania egzekucji administracyjnej.

W zakresie dotyczącym egzekucji należności z tytułu opłaty art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy – został we wskazanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego oceniony jako zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Tenże art. 52, ale w całości i art. 51 w związku także z art. 90e, ale ust. 1 i ust. 6, został w rozpoznawanym wniosku zakwestionowany z punktu widzenia zgodności także z art. 2, a nadto art. 7 i art. 78 Konstytucji. Powtarzając rozstrzygnięty już wskazanym wyrokiem zarzut egzekwowania opłaty własnym tytułem wykonawczym, w trybie egzekucji administracyjnej, wnioskodawca dodatkowo podniósł zarzut braku sformułowania procedury nakładania tej opłaty. Obydwa zarzuty, podobnie, jak w poprzednim wniosku pierwszy z nich, oparte zostały na przesłance braku określenia w ustawie charakteru

prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, a co za tym idzie nie wskazania procedury stosowania i egzekwowania tych opłat.

Zarzut nieokreślenia w ustawie charakteru prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego nie zasługuje na uwzględnienie. Żaden przepis Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku określania charakteru prawnego instytucji prawnych, które reguluje. Nie ma też ustawodawca obowiązku regulacji poszczególnych instytucji, w oparciu tylko o jedną metodę regulacji – na zasadzie równorzędności stron, bądź podporządkowania. Pierwsza z nich dominuje w regulacjach stosunków cywilnoprawnych, a druga stosunków administracyjnych. Ustawodawca może posługiwać się w regulacjach stosunków społecznych obydwoma metodami łącznie i czyni to tradycyjnie w regulacjach np. stosunków pracy, ubezpieczeń społecznych i obowiązkowych ubezpieczeń gospodarczych. Przeprowadzanie oceny charakteru prawnego złożonych stosunków prawnych i poszczególnych ich elementów składowych, należy do orzecznictwa sądowego i doktryny. Trudności i związane z nimi kontrowersje w ocenie charakteru prawnego stosunków prawnych, nie uzasadniają oceny regulacji tych stosunków, jako niekonstytucyjnej.

Kontrowersje co do charakteru stosunku prawnego mogą utrudniać realizację konstytucyjnego prawa do sądu w sprawach z zakresu tego stosunku. W przypadku negatywnego sporu kompetencyjnego, rozstrzyga ten spór Kolegium Kompetencyjne przy Izbie Administracji, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. Dopiero, gdyby Kolegium to rozstrzygnęło, iż sprawy z zakresu określonego stosunku prawnego nie są rozpoznawane, ani na drodze administracyjnej, ani sądownictwa powszechnego, zaistniałby stan prawny naruszający konstytucyjne prawo do sądu. Nie oznaczałoby to jednak jeszcze, że przepisy ustawy regulujące te stosunki prawne są niekonstytucyjne.

Z przewidzianego art. 45 Konstytucji prawa do sądu wynika obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania zakresu kognicji poszczególnych rodzajów sądów, aby żadne sprawy, bez względu na stopień złożoności stosunku prawnego, którego dotyczą, nie znalazły się poza zakresem drogi sądowej ich rozpoznawania. Tą dyrektywą wykładni powinno kierować się także wskazane Kolegium Kompetencyjne.

We wskazanej hipotetycznej sytuacji – nie wskazania przez Kolegium Kompetencyjne drogi właściwej do rozpoznania sprawy – za naruszające konstytucyjne prawo do sądu, należałoby uznać te przepisy kompetencyjne, które stają na przeszkodzie rozpoznaniu sprawy przez jakikolwiek sąd. Ustawy regulujące poszczególne rodzaje stosunków społecznych mogą oczywiście wprost wskazywać drogę rozpoznawania sporów z zakresu ich regulacji.

Definicja sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. obejmuje nie tylko sprawy z zakresu prawa cywilnego i działów prawa wskazanych w tym przepisie, ale także inne sprawy, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Praktyka legislacyjna wskazywania w regulacjach prawnych poszczególnych rodzajów stosunków społecznych, drogi rozpoznawania sporów z nich wynikających, jest jednak wyjątkiem od reguły. Stosowana jest na ogół wówczas, gdy ocena poszczególnych elementów, wyznaczających charakter prawny stosunku prawnego, nie prowadzi do jednoznacznych wniosków, co do drogi rozstrzygania sporów oraz gdy ustawodawca zamierza poddać ogół spraw wynikających z określonego rodzaju stosunków prawnych jednej drodze rozstrzygania, mimo zastosowania różnych metod ich regulacji.

Językowa analiza porównawcza przepisów określających zakres kognicji sądów powszechnych i sądów administracyjnych, nie pozwala wykluczyć możliwości wystąpienia spraw, które nie mieszczą się w ramach pojęcia spraw cywilnych, ani spraw poddanych kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.),

sąd ten sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej. Żaden z porównywanych przepisów nie przewiduje domniemania właściwości jednego lub drugiego rodzaju sądów, w sprawach, które nie zostały zastrzeżone do właściwości drugiego rodzaju sądów.

Taki stan prawny budzi zastrzeżenia, z punktu widzenia zapewnienia konstytucyjnego prawa człowieka i obywatela do rozpoznania każdej sprawy na drodze sądowej. Przedmiotem wniosku w rozpoznawanej sprawie nie są jednak przepisy, które określają zakres kognicji poszczególnych rodzajów sądów lecz art. 51 i art. 52 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Pierwszy z tych przepisów tworzy Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i określa zadania tego Funduszu – wypłacanie odszkodowań i świadczeń z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego, w przypadkach w nim określonych, a drugi nadaje Funduszowi osobowość prawną. Zarzut przeciwko tym przepisom nie dotyczy ich treści, lecz tego, czego one nie regulują a zdaniem wnioskodawcy powinny regulować. Trybunał Konstytucyjny nie pełni jednak roli ustawodawcy pozytywnego. Uchylenie zaś zaskarżonych przepisów, zgodnie z wnioskiem, oznaczałoby likwidację Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Tymczasem wnioskodawca zarzuca tej regulacji jedynie pewne braki. Nie uregulowanie drogi postępowania w sprawach z zakresu określonego stosunku prawnego nie uzasadnia jeszcze zarzutu naruszenia zasad sformułowanych w art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji, a więc: demokratycznego państwa prawa, działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa oraz prawa każdej ze stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji. Podstawa i granice działania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego zostały wyraźnie zaskarżoną ustawą określone. Sądowa kontrola administracji publicznej została zaś generalnie powierzona Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny nie podziela zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów z powodu nieokreślenia charakteru prawnego UFG, to ewentualne ustawowe wskazanie drogi rozpoznawania sporów, dotyczących niektórych środków presji, stosowanych wobec podmiotów, które nie wywiązują się z obowiązku terminowego opłacania składki ubezpieczeniowej, usunęłoby wątpliwości w przedmiocie drogi sądowej rozpoznawania tych spraw. Wnioskowana w istocie likwidacja Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, poprzez uchylenie przepisu tworzącego ten Fundusz i określającego jego zadania, nie jest adekwatnym środkiem, zmierzającym do osiągnięcia celu określonego we wniosku.

Zaskarżona ustawa nie zawiera przepisu, który by zamykał drogę sądową rozstrzygania jakichkolwiek sporów, wynikających z jej stosowania. Można by przyjąć, że w sprawach o opłaty, nie przysługuje droga sądowa tylko wtedy, gdyby wykazano, że nie mieszczą się one w zakresie spraw przekazanych kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należałoby w takim razie poddać ocenie konstytucyjność przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, które określają zakres jego kognicji, aby ustalić, czy nie występują sprawy administracyjne, które nie mieszczą się w zakresie spraw rozpoznawanych na drodze sądowej, a jeśli tak, to czy do tej kategorii spraw należą sprawy o opłatę karną. We wniosku nie zaskarżono jednak tych przepisów i nie powołano też jako wzorca kontroli art. 45 Konstytucji, w którym prawo do sądu zostało ustanowione.

W tym stanie rzeczy poza zakresem rozpoznania, w tym postępowaniu, pozostaje zagadnienie zgodności art. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z art. 45 Konstytucji, z punktu widzenia zapewnienia drogi sądowej we wszystkich sprawach o charakterze administracyjnoprawnym, w tym i dotyczących opłaty, które nie zostały powierzone kognicji innych sądów. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z 13 sierpnia 1999 r. ograniczył się, zgodnie z wnioskiem do oceny konstytucyjności postępowania egzekucyjnego w tych sprawach. Zasygnalizował jednak

równocześnie problem poszukiwania przesłanek oceny konstytucyjności innych stadiów postępowania, w innych – bardziej generalnych unormowaniach proceduralnych. Tych innych generalnych unormowań proceduralnych, które mogły by mieć zastosowanie do omawianych spraw, wobec nieuregulowania w zaskarżonej ustawie drogi ich rozpoznawania, wnioskodawca jednak nie zaskarżył.

Okoliczność, z którą wiązą przepisy zaskarżonej ustawy nałożenie przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny opłaty – niespełnienie w terminie obowiązku opłacenia składki ubezpieczeniowej – ustalana jest w innym postępowaniu, a mianowicie cywilnym i między innymi podmiotami – osobą zobowiązaną do opłacenia w terminie składki ubezpieczeniowej, a ubezpieczycielem. Jeżeli osoba objęta tym obowiązkiem twierdzi, że opłaciła w terminie składkę ubezpieczeniową, to może dochodzić potwierdzenia tego faktu przez ubezpieczyciela. Spór o ustalenie spełnienia tego obowiązku, a więc o ustalenie, że była ona w wymaganym terminie objęta ubezpieczeniem obowiązkowym, jest sprawą cywilną, podlegającą kognicji sądów powszechnych.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie ustala samodzielnie niespełnienia przez określony podmiot obowiązku opłacenia składki ubezpieczeniowej. Dopiero wtedy, gdy fakt ten nie budzi z prawnego punktu widzenia wątpliwości, sprawa trafia do UFG. Fundusz ten powołany jest bowiem do pokrywania szkód spowodowanych przez podmioty, które nie wywiązały się w terminie z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, której koniecznym elementem jest opłacenie składki ubezpieczeniowej. To zasadnicze zadanie UFG wyznacza zakres jego kompetencji stosowania opłaty.

Tylko w tych przypadkach, gdy z powodu niespełnienia przez ustawowo zobowiązany do tego podmiot obowiązku opłacenia składki ubezpieczeniowej, ryzyko pokrycia ewentualnych szkód przejmuje UFG, Fundusz ten stosuje opłaty. Ich wysokość ustala w sposób ustawowo określony, stosując prosty wzór matematyczny. Wysokość tej opłaty jest pochodną wysokości rocznych składek w danym rodzaju ubezpieczenia obowiązkowego. W tym stanie rzeczy Trybunał nie podziela zarzutu wniosku, iż brak ustawowego określenia trybu postępowania w sprawie opłat karnych, narusza konstytucyjnie chronione prawa osób, wobec których są one stosowane. Nie występowanie podstawy zastosowania tej sankcji może być bowiem kwestionowane, jak już wskazano, w innym postępowaniu – o ustalenie nawiązania stosunku ubezpieczeniowego z ubezpieczycielem, z zachowaniem gwarancji dochodzenia roszczeń na drodze cywilnoprawnej. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest wyposażony w kompetencję uznaniowego różnicowania opłat, lecz stosuje je z mocy prawa, w wysokości prawem sztywno wyznaczonej.

Zarzut sformułowany w punkcie b wniosku – naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady sprawiedliwości społecznej przez to, że nie różnicują wysokości opłat w zależności od skali opóźnienia w opłaceniu składki, został rozpoznany już w postępowaniu w sprawie K. 23/99. Wystarczy więc przypomnieć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego opłata nie jest karą w rozumieniu prawa karnego i wobec tego nie musi być indywidualizowana. Na to, że nie jest ona sankcją w rozumieniu prawa karnego wskazuje już to, że stosowana jest nie tylko wobec osób fizycznych, ale także osób prawnych. Opłata ta jako sankcja administracyjna, stosowana automatycznie, z mocy prawa wobec każdego, kto terminowo nie opłaci składki ubezpieczeniowej pełni funkcję represyjno-prewencyjną. Opłata ta stanowi też jedno ze źródeł dochodów Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, który przejmuje ryzyko wyrównania szkód, spowodowanych przez osoby, które nie dopełniły obowiązku ubezpieczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także w innych orzeczeniach, że w granicach określonych przez Konstytucję, ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji za niedopełnienie obowiązku, w celu wymuszenia wypełnienia przez każdego,

przewidzianego w art. 83 Konstytucji, obowiązku przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.