



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 13/08/1999r.

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Te!. 827 42 02

Fax 827 64 53 RPO/320395/99/VI/JF-Z

## Trybunał Konstytucyjny WARSZAWA

### Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 4<sup>7</sup>1)

wnoszę

o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2, pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 z późn. zmianami) 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.

## Uzasadnienie

1. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 64 z późn. zm.) określiła jakie ryzyka podlegają ubezpieczeniu obowiązkowemu, którego zawarcie na drodze umowy jest obowiązkiem pod groźbą wymierzenia opłaty przewidzianej w art. 90e ust. 1a tej ustawy przy czym wniesienie tej opłaty nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego (art. 90e ust. 5).

Ubezpieczeniami obowiązkowymi wymienionymi w art. 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej są:

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

Ustawa o działalności ubezpieczeniowej w art. 90e ust. 1 i 1a wprowadziła środki przymuszające do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 4 tej ustawy, stanowiąc o pobieraniu od osób fizycznych i prawnych, zobowiązanych do zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego - trzykrotnej średniej podstawy rocznej składki ubezpieczeniowej należnej w danym roku kalendarzowym. Jeżeli więc organ uprawniony do kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz.U. z 1998 r. Nr 74, poz. 474 z późn. zm.) - stwierdzi u zobowiązanego brak dokumentu potwierdzającego zawarcie obowiązkowej umowy ubezpieczenia - zawiadamia o tym fakcie w ciągu 14 dni Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, który wzywa

zobowiązanego do uiszczenia opłaty na rachunek Funduszu względnie do przedstawienia dokumentu potwierdzającego, że w chwili kontroli miał zawartą umowę ubezpieczenia obowiązkowego. W wezwaniu Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny określa wysokość opłaty zgodnie - z treścią art. 90e ust. 1a - na podstawie zestawienia opłat ustalanych przez Radę Funduszu i ogłoszonych obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 22 stycznia 1999 r. w sprawie wysokości obowiązkowej opłaty z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego (M.P. z 1999 r. Nr 4, poz. 24) - informując, że w wypadku nieuiszczenia określonej kwoty w terminie zostanie ona wyegzekwowana w trybie egzekucji administracyjnej. Tytuł egzekucyjny wystawia Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, który - na mocy art. 52 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej - otrzymał prawo wystawiania tytułu wykonawczego w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji tej opłaty. Egzekucja administracyjna w stosunku do podmiotów zobowiązanych do zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego prowadzona jest w oparciu o treść art. 90e ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Ustawodawca nie określił jednak charakteru opłaty, o której stanowi art. 90e ust. 1, ust. 1a i 2 ustawy. Przepisy stanowiące o obowiązku wniesienia opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia - zostały usytuowane w Rozdziale 10c zatytułowanym „Opłaty i przepisy karne”. A contrario należy więc wnioskować, że ustawodawca rozróżnia „wniesienie opłaty” od „kary”. Jest to jednak opłata o charakterze represyjnym. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w orzeczeniach sygn. U.7/93, K 11/94 czy K 4/95 przez przepisy represyjne należy rozumieć nie tylko przepisy karne sensu stricto, ale wszelkie przepisy o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinujące), a więc wszelkie przepisy, których celem jest poddawanie obywatela jakiejś formie „ukarania”. Że pobranie opłaty jest formą „ukarania” potwierdza treść art. 90e ust. 5 stanowiąc, że wniesienie opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia nie zwalnia od obowiązku zawarcia takiej umowy, a więc i od

zapłaty składki z tytułu jej zawarcia. Nie jest to jednak kara w znaczeniu prawa karnego. Wpływy z tytułu opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia stanowią dochód Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego za wyjątkiem wpływów z tyt. niezawarcia obowiązkowego ubezpieczenia, o którym mowa w art. 4 pkt 2 ustawy, a które stanowią dochód gmin i które są gminom przekazywane. Są to jednak dochody gminom „nadane”.

Nie jest to także opłata pieniężna wymierzana decyzją w trybie postępowania administracyjnego. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (art. 51 ustawy i dalsze) nie jest organem administracji państwowej czy samorządowej. Jest to osoba prawna wykonująca określone zadania z zakresu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, powołana do wypłacania odszkodowań i świadczeń z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego w okolicznościach i granicach przewidzianych w art. 51 ustawy.

Opłata ta jest „karą” zbliżoną do kar pieniężnych przewidzianych prawem cywilnym (np. kar umownych) mającą w znacznej mierze znaczenie prewencyjne. Tak więc Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w stosunku do zobowiązanego do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia jest wierzycielem należności cywilnoprawnych - opłat - których dochodzić powinien w trybie przewidzianym przez prawo cywilne, a których dochodzi na zasadzie art. 90e ust. 2 pkt 1 i art. 52 ust. 2 ustawy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

2. 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.

I tak: w obowiązującym w Polsce systemie prawnym ustawa - Kodeks postępowania cywilnego normuje -jak głosi art. 1 - postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego

i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Kodeks postępowania cywilnego obejmuje w Tytule II Księgi Drugiej przepisy regulujące egzekucje świadczeń pieniężnych. Natomiast ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 z późn. zm.) określa postępowanie i środki przymusowe, stosowane przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym (uiszczenia należności pieniężnych) lub o charakterze niepieniężnym, a także sposób wykonania tych obowiązków (art. 1 ustawy), przy czym art. 2 wymienia enumeratywnie jakie obowiązki podlegają egzekucji administracyjnej, a art. 3 tej ustawy stanowi, że egzekucję administracyjną stosuje się gdy obowiązki, które mają być wyegzekwowane wynikają z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 4 ustawy). Należności z tytułu opłat, o których stanowi art. 90e ust. 1 i 1a:

- nie są obowiązkami, które wymienia art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym,
- nie są egzekwowane na podstawie decyzji lub postanowień właściwych organów administracji, albowiem Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji rządowej lub organem samorządu terytorialnego, a także nie są egzekwowane w oparciu o bezpośredni przepis prawa, o czym stanowi art. 3, albowiem przepis ten zastrzega, że chodzi tu o obowiązki w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego,
- nie można opłat tych zaliczyć także do obowiązków, które wynikają z decyzji, postanowień, orzeczeń albo aktów prawnych innych niż określone w art. 2 i 3 ustawy, gdy przepis szczególny przewiduje ich wykonanie w trybie administracyjnym, albowiem art. 4 ustawy nie

wyłącza postanowień art. 1, a te *expressis verbis* stanowią o stosowaniu tego rodzaju egzekucji przez organy administracji.

Na tle przedstawionego stanu prawnego Rzecznik uważa, że w państwie prawa niedopuszczalna jest sytuacja, by w trybie egzekucji administracyjnej dochodzone były należności cywilnoprawne na rzecz podmiotów nie będących organami administracji. Problematyka ta była już przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich 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 cywilno-prawnych. Pogląd Rzecznika o konieczności wyeliminowania z systemu prawa regulacji umożliwiających dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych na rzecz podmiotów nie będących organami administracji w drodze egzekucji administracyjnej, podzielił ówczesny Prezes Rady Ministrów i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. zmienił rozporządzenie w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym (Dz.U. 1997 r. Nr 107, poz. 693), a Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

Zasady kształtowania stosunku prawnego łączącego zakład ubezpieczeń z zobowiązanymi do zawarcia umowy ubezpieczenia powinny być oceniane na podstawie obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego. Obowiązkowe ubezpieczenia są (odmiennie od dawnych ubezpieczeń ustawowych) oparte o cywilnoprawną umowę ubezpieczenia.

Państwo nakazuje jedynie, pod groźbą nałożenia sankcji pieniężnych, zawrzeć określone ubezpieczenia w określonym czasie. Ochrona ubezpieczeniowa powstaje w wyniku zawarcia umowy i należności z niej wynikające mają charakter cywilnoprawny. Nie zmienia tego charakteru fakt, że są to ubezpieczenia obowiązkowe. 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 (art. 90e ust. 1 i ust. 1a). Ustawodawca przekazując te należności do trybu egzekucji

administracyjnej (art. 90 ust. 2 pkt 1), poddał ich dochodzenie reżimowi, który w sposób istotny zmienia zasady dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych przewidzianych w prawie cywilnym naruszając w ten sposób zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) a także zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) stanowiącej, że wszyscy są wobec prawa równi.

Naruszeniem zasady równości staje się bowiem - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - gdy władza publiczna zmienia reżim dochodzenia należności cywilnoprawnych na rzecz innego podmiotu cywilnoprawnego dla jakiegoś wybranego roszczenia, naruszając jednocześnie zasady dochodzenia roszczeń pieniężnych określone w Kodeksie postępowania cywilnego oraz zasady stanowiące o dopuszczalności dochodzenia roszczeń w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co powoduje jednocześnie ograniczenie praw procesowych podmiotu cywilnoprawnego wezwanego do uiszczenia opłaty, który zostaje postawiony w gorszej sytuacji procesowej.

Fundusz, nie będąc organem administracji, nie wydaje decyzji czy postanowienia, które może być instancyjnie zaskarżone lecz gdy wezwany przez Fundusz do dobrowolnego wniesienia opłaty odmawia jej wniesienia - „własną decyzją” uznaje go zobowiązanym i wystawia własny tytuł wykonawczy w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mimo iż chodzi o należności cywilnoprawne a Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji i nawet nie spełnia zleconych zadań w administracji.

Obciążanie opłatą, o której stanowi art. 90e ust. 1, a której wysokość ustala także Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (ust. 1a) nie jest uzależnione od stopnia zawinienia zobowiązanego do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia. Taką samą - co do wysokości - opłatą karną obciążany jest ten, który na skutek niezynchronizowania czynności zakupu pojazdu z jego rejestracją dokonał ubezpieczenia z opóźnieniem jednego dnia, a opóźnienie to zostało ujawnione po wielu miesiącach eksploatacji pojazdu jak i ten, który świadomie nie zawarł umowy ubezpieczenia eksploatując miesiącami swój pojazd na drogach publicznych. Ubezpieczeniowy Fundusz

Gwarancyjny w tej materii może kierować się własnym uznaniem opartym o wewnętrzne zasady tak jak prywatny wierzyciel należności cywilnoprawnych. Przy jednoczesnym uprawnieniu nadanym Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu dochodzenia tych należności w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosunek równości stron w postępowaniu cywilnoprawnym zostaje w sposób oczywisty zachwiany, co narusza zasady prawa cywilnego.

Stosunek cywilnoprawny cechuje bowiem zasada, że żaden z podmiotów nie może posiadać w stosunku do drugiego uprawnień władczych.

Przyznając Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu prawo wystawiania tytułów wykonawczych, w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego; tytułów, które nie są zaopatrywane w sądowe klauzule wykonalności - ustawodawca naruszył tę zasadę. Naruszył także zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, jako wierzyciel stał się nie tylko „sędzią we własnej sprawie”, ale i egzekutorem swoich należności, nie musi bowiem pozywać dłużników do sądu, ani też uzyskiwać sądowych klauzul wykonalności, by na mocy klauzuli sądu móc prowadzić przeciwko dłużnikowi egzekucję. Dłużnik może jedynie kwestionować, w drodze powództwa przeciwegzekucyjnego, istnienie roszczenia, jednakże okoliczność ta nie przyczynia się do tego, aby pozycja jego stała się równa lub bardziej korzystna, niż ta, w której znajdowałby się jako pozwany w procesie z powództwa wierzyciela, bowiem nakłada na niego dodatkowe obowiązki. Musi bowiem wytoczyć powództwo przeciwegzekucyjne ponosząc jego koszty, a także na niego zostaje przerzucony ciężar przeprowadzenia dowodu, iż roszczenie cywilnoprawne dochodzone w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji nie istnieje (tzn. zaprzeczyć faktom, na których wierzyciel opiera swe prawo), co pozostaje w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 6 Kodeksu cywilnego.

W prawie cywilnym na wierzycielu spoczywa obowiązek wykazania istnienia dochodzonego roszczenia. Wierzyciel też ma obowiązek udowodnienia faktów, z których wywodzi skutki prawne, a dłużnik ma



możliwość wykazania, że niedopełnienie obowiązku nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych.

Oceniając w tym aspekcie zaskarżoną regulację - w ocenie Rzecznika - dopuszcza ona także do „zastąpienia” sądu przez wierzyciela, który swoją „decyzją”, bez kontroli sądu podejmuje egzekucję określonych przez siebie należności, pozbawiając dłużnika możliwości - na tym etapie - ochrony swoich praw. Nie można bowiem uznać, że możliwość podjęcia powództwa przeciwegzekucyjnego wyrównuje szanse stron w postępowaniu cywilnoprawnym.

Tak więc - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - naruszeniem równości wobec prawa staje się regulacja, która roszczenia tożsame, co do swojego cywilnoprawnego charakteru, a dochodzone między podmiotami cywilnoprawnymi poddaje różnym reżimom prawnym, zamiast rozpoznawania ich wedle tych samych reguł prawa cywilnego.

Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek aby np. bankowy tytuł egzekucyjny był podstawą egzekucji prowadzonej przez bank według przepisów Kpc po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności, a tytuł wykonawczy Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego nie potrzebował do swojego wykonania sądowej klauzuli wykonalności i był realizowany przez komornika urzędu skarbowego w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, mimo, że w obu przypadkach chodzi o wierzytelności z tytułu niewykonania umowy cywilnoprawnej. Rzecznik pragnie przypomnieć, że w wyniku społecznej krytyki uprawnień banków do wystawiania bankowych tytułów wykonawczych, na mocy art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 z późn. zm.), mogących być realizowanymi także w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji - uprawnienie to zostało przez ustawodawcę zmodyfikowane. Obecnie bankowy tytuł egzekucyjny może być podstawą egzekucji według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, po nadaniu przez sąd klauzuli wykonalności. Sąd, wniosek banku o nadanie klauzuli wykonalności rozpoznaje niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od dnia jego złożenia (art. 97 ust. 3 ustawy - Prawo bankowe). We wniosku należy wskazać podmiot, przeciwko któremu

klauzula ma być nadana oraz dołączyć dokumenty, które uzasadniają dopuszczalność prowadzenia egzekucji sądowej. Dłużnik przeciwko któremu wystawiono bankowy tytuł egzekucyjny ma możliwość obrony przed sądem zarówno formalnej, jak i merytorycznej. Obrona formalna wprowadzie ma z natury rzeczy charakter ograniczony i odbywa się w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności, niemniej istnieje i w razie konieczności dłużnik może z niej skorzystać.

Obrona merytoryczna ma miejsce w związku z całkowicie lub częściowo nieuzasadnioną egzekucją sądową banku (np. nieistnienie dochodzonego roszczenia, niewymagalność roszczenia banku). W takim wypadku pojawia się możliwość zgłoszenia powództwa przeciwegzekucyjnego (art. 840 Kpc). Dłużnik banku może także wystąpić z powództwem o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego (art. 189 Kpc), a także z odpowiednim roszczeniem odszkodowawczym (art. 415 Kpc).

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich uznał złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego za niezbędne.

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ dr Jerzy Świątkiewicz*