



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax. 827 64 53

Warszawa, 28 listopada 2000 r.

34918

RPO/358247/2000/VI/
DN

Pan Poseł
Kazimierz Kapera
Przewodniczący Podkomisji
Nadzwyczajnej
przy Komisji Finansów Publicznych
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 4/6/8
WARSZAWA

Szanowny Panie Pośle

W związku z pracami legislacyjnymi dotyczącymi zmiany systemu ubezpieczeń obowiązkowych (Druk Sejmowy Nr 1857), chciałbym przedstawić Panu Posłowi niektóre uwagi w sprawie obowiązującej obecnie i projektowanej regulacji opłaty karnej pobieranej od osób fizycznych i prawnych, które nie udokumentowały zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego

Obowiązująca ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity: Dz.U. z 1996 r., Nr 11, poz. 62 ze zm.) wymienia trzy rodzaje ryzyk (art. 4 ustawy), które ustawodawca - w tej ustawie - objął szczególną ochroną prawną i nałożył na obywateli obowiązek zawierania umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Są to: 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. Ponadto pkt 4 art. 4 ustawy przewiduje obowiązek ubezpieczenia OC w innych ryzykach, zgodnie z obowiązującymi ustawami lub ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi (dotyczy to 4-ech dalszych rodzajów ubezpieczeń wymienionych w odrębnych ustawach).

Analogiczny katalog ubezpieczeń obowiązkowych znajduje się w projekcie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych, przedłożonym Marszałkowi Sejmu RP w dniu 18 kwietnia 2000 r. (druk nr 1857).

Sankcją za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego - tak według obowiązującego stanu prawnego, jak i w przedłożonym projekcie - jest opłata, wnoszona przez podmiot, który nie dopełnił tego obowiązku. Obowiązująca ustawa o działalności ubezpieczeniowej problem tej opłaty reguluje w art. 90e, określając w kolejnych ustępach w szczególności: podmioty obowiązane do uiszczenia opłaty, okoliczności powstania obowiązku zapłaty, sposób ustalania wysokości opłaty, podmioty uprawnione do jej pobierania i jej przeznaczenie oraz tryb egzekwowania tej opłaty (egzekucja administracyjna). W art. 90e ust. 6 ustawodawca przekazał Radzie Ministrów, do regulacji w trybie rozporządzenia, tylko wskazanie organów obowiązanych i uprawnionych do dokonywania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia oraz określenie trybu ustalania i egzekwowania opłaty. Delegację tę Rada Ministrów wykonała wydając rozporządzenie z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz.U. Nr 74, poz. 747).

Poza regulacją pozostaje natomiast postępowanie przy nakładaniu opłat (decyzja ?), tryb odwoławczy zapewniający prawa obywatela i wskazanie drogi sądowej. Treść projektu nowej ustawy problematykę ustalania opłaty za niewykonanie obowiązku zawarcia umowy reguluje w sposób bardziej szczegółowy niż ma to miejsce w obowiązującej ustawie. Na aprobatę zasługuje ujęcie w projekcie ustawy istotnych z punktu widzenia praw i obowiązków obywateli kwestii, które w obecnym stanie prawnym uregulowane są w rozporządzeniach (np. wskazanie organów dokonujących kontroli oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty).

Jednakże - a jest to sprawa podstawowa - także w projekcie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych brak jest wskazania procedury, wedle której

powinno toczyć się postępowanie, prowadzące do nałożenia opłaty na osobę, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, środków odwoławczych i wskazania drogi sądowej. Niedopuszczalne jest bowiem, aby prawo obywatela do sądu "rozpoczęło się" od skargi przeciwegzekucyjnej.

Projekt ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych przewiduje wprowadzenie pewnych istotnych zmian w zakresie regulacji zagadnienia opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy, a w szczególności wprowadzenie instytucji miarkowania opłaty, w zależności od czasu pozostawiania podmiotu zobowiązanego bez zawartej umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz upoważnienie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego do odstąpienia od dochodzenia opłaty lub jej części, umorzenia jej w całości lub części lub udzielenia ulgi w jej spłacie - w uzasadnionych przypadkach. Jednakże zmiany tym bardziej akcentują potrzebę określenia procedury, w trybie której osoba, wskazana przez organ kontrolujący za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ustawowego ubezpieczenia obowiązkowego, jako podmiot podlegający "ukaraniu", mogłaby bronić się przed nienależnym nałożeniem opłaty, będącej wszak dotkliwym świadczeniem majątkowym albo ubiegać się o odstąpienie od dochodzenia opłaty w całości lub części, umorzenie jej lub udzielenie ulgi w spłacie należności.

Wpływające do mnie skargi obywateli, na których nałożono obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego wskazują, iż określenie takiej procedury jest konieczne, także dla dopełnienia obowiązku konstytucyjnego. Niejednokrotnie organy dokonujące kontroli nie badają poszczególnych przypadków zbyt wnikliwie, skutkiem czego do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego kierowane są zawiadomienia o niedopełnieniu przez skontrolowane podmioty obowiązku zawarcia umowy, Fundusz wysyła wezwanie do zapłaty, a następnie wystawia tytuł wykonawczy i dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego osoba "ukarana" opłatą może bronić się przed nienależną w jej ocenie egzekucją. Środki, którymi dysponuje dłużnik w postępowaniu egzekucyjnym są niewystarczające dla właściwej ochrony obywatela przez skutkami niesłusznego nałożenia na niego takiej opłaty.

Sprawa opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego była przedmiotem zarówno indywidualnych interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i wystąpień generalnych. W ubiegłym roku Rzecznik złożył w sprawie tej wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, który - w wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r. (sygn. akt: K.23/99) - ograniczając się do rozpoznania kwestii dopuszczalności stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jako właściwych dla dochodzenia opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, orzekł, iż: "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" (opubl. OTK Nr 3/2000 r. poz. 89).

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny poświęcił dużo uwagi zagadnieniom charakteru prawnego omawianej opłaty, charakteru stosunku prawnego łączącego osoby obowiązane do jej uiszczenia z jednostkami organizacyjnymi uprawnionymi do jej nakładania i egzekwowania (Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i gmina) oraz kwestii środków prawnych, które winien mieć do dyspozycji każdy obywatel poddany określonym arbitralnym działaniom państwa i organów uprawnionych do wykonywania władztwa państwowego. W uzasadnieniu tym Trybunał zauważył, iż źródłem powstania obowiązku uiszczenia opłaty jest bezpośrednio przepis prawa - art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, a co za tym idzie stosunek prawny łączący Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i podmiot zobowiązany do wniesienia opłaty również jest kształtowany bezpośrednią wolą ustawodawcy, opłata ma charakter publicznoprawny, jest swego rodzaju "karą", "środkiem represji" lub "przymusu" ustawodawcy za niewykonanie obowiązku nałożonego ustawą, co nadaje jej cechy "kary administracyjnej" i co uzasadnia poddanie spraw dotyczących jej wyegzekwowania przepisom o egzekucji w administracji. Natomiast stosunek łączący strony ma charakter administracyjno-prawny, cechuje go nierównoprawny układ praw i obowiązków stron tego stosunku, gdyż obywatel podporządkowany jest UFG i gminie jako organom uprawnionym do ustalenia obowiązku uiszczenia opłaty i jej wyegzekwowania. Wychodząc z tych przesłanek Trybunał Konstytucyjny stwierdził iż: "z istoty tego stosunku wynika też jednak, że obywatelowi muszą przysługiwać gwarancje proceduralne jakie - w świetle standardów wynikających z Konstytucji (a zwłaszcza jej art. 2) i z prawa międzynarodowego muszą przysługiwać w tych wszystkich sytuacjach gdy obywatel jest poddany władztwu omanu publicznego lub - jak w tym wypadku podmiotu realizującego zadania tej władzy (władczość stosunku publicznoprawnego wymaka swoistej "rekompensaty" jaką jest stworzenie obywatelowi - jako słabszej stronie tego stosunku - gwarancji proceduralnych pozwalających mu na należyte przedkładanie swych racji i obronę swego interesu".

Z tych względów obowiązująca regulacja w zakresie opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia wzbudza nadal moje istotne zastrzeżenia, jako że nie zapewnia ona podmiotom, które w ocenie organów

dokonujących kontroli i UFG nie wykonały obowiązku zawarcia takiej umowy, należytej ochrony ich praw zagwarantowanych w Konstytucji RP, jak prawo do sądu oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Oba te prawa wynikające z art. 45 i art. 78 Konstytucji RP należą do fundamentalnych praw obywatelskich obowiązujących w demokratycznym państwie prawa. Niedopuszczalne jest obowiązywanie przepisów, które nie zapewniają obywatelom realizacji tych praw.

Pragnę jednocześnie zauważyć, że Rzecznika Praw Obywatelskich podniósł zastrzeżenia w tej sprawie w piśmie z dnia 8 kwietnia 2000 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Pana Rafała Zagórnego w ramach opinii o pakiecie projektów ustaw ubezpieczeniowych, jednakże Minister Finansów nie uznał za celowe uwagi te uwzględnić w przedstawionych projektach ustaw.

Ze względu jednak na prowadzone prace legislacyjne nad ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych uznałem za celowe przedstawić Panu Posłowi tę sprawę do rozważenia a także - mam nadzieję - uwzględnienia w uwagach do projektu tej ustawy, zgłaszanych przez Komisję, której Pan Poseł przewodniczy.

Z wyrazami poważania

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll