



Warszawa, 04/01/2001r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO/358247/2000/VI/DN-Z

00-090 Warszawa Tel. centr. 827 62 61
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

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. Nr 78, poz. 483), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz. 471 ze zm.)

w n o s z ę

o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

- a) 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 (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r., Nr 11, poz. 62; ze zm.: Dz.U. z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 88, poz. 554, Nr 107, poz. 685, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 139, poz. 934; z 1998 r. Nr 155, poz. 1015; z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 110, poz. 1255; z 2000 r. Nr 43, poz. 483, Nr 48, poz. 552, Nr 70, poz. 819) 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 karne za niezawarcie tej umowy, egzekwując ją własnym tytułem wykonawczym w trybie egzekucji administracyjnej

- pozbawiając tym samym podmioty, na które została nałożona taka opłata karna z możliwości korzystania z procesowo określonych środków odwoławczych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego - są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji RP, nie zapewniają bowiem należytych gwarancji proceduralnych,
- b) art. 90e ust. 1 i 1a ustawy wskazanej w pkt. a) niniejszego wniosku - 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 RP.

Uzasadnienie

I. Sprawa zgodności z Konstytucją RP regulacji prawnych dotyczących opłaty karnej za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego była przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie sygn. akt: K.23/99. Przedmiotem oceny Trybunału były przepisy art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, w zakresie dopuszczalności egzekucji nakładanej opłaty karnej w trybie egzekucji administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2000 r. 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” (OTK Nr 3/2000 poz. 89).

W uzasadnieniu wyroku Trybunał dokonał jednocześnie oceny charakteru prawnego opłaty nakładanej na osoby fizyczne lub prawne, które wbrew ustawowemu obowiązkowi nie zawarły umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz charakteru stosunku prawnego łączącego podmiot, na który nakładany jest obowiązek

uiszczenia opłaty z podmiotem uprawnionym do ustalania i pobrania opłaty - Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym lub gminą.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego 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 - w ocenie Trybunału - 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. Sankcją tę stanowi opłata, której obowiązek uiszczenia nakłada na osobę fizyczną lub prawną wprost przepis ustawy. Opłata ta ma - w ocenie Trybunału - charakter nie tylko dyscyplinujący ale także represyjny, gdyż wniesienie opłaty nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy. Zdaniem Trybunału 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 (Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny 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 (art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej), 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 Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu i gminie, czyli jednostkom

powołanym do wykonywania w określonym zakresie władztwa państwowego, pomimo, iż Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nie jest organem administracji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny także 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 organu publicznego lub - jak w tym wypadku - podmiotu realizującego zadania tej władzy (...) 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”.

Trybunał stwierdził, iż przepisy objęte wnioskiem Rzecznika z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie K.23/99, to jest art. 52 ust. 2 oraz art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej regulują etap postępowania dotyczący nałożenia opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, gdy istnienie obowiązku zostało już stwierdzone, a wezwanie do uiszczenia opłaty doręczone obywatelowi, ten zaś - pomimo upływu 30 dni od otrzymania wezwania - opłaty nie uiszczył. Na tym etapie środki prawne związane z postępowaniem przeciwegzekucyjnym - przysługujące obywatelowi - są dostateczne dla zapewnienia należytej ochrony jego praw.

Odrębnym problemem jest natomiast kwestia postępowania zmierzającego do ustalenia istnienia obowiązku uiszczenia opłaty. Zaskarżone w sprawie K.23/99 przepisy ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie odnoszą się do tego etapu, którego celem jest ustalenie czy obowiązek zawarcia umowy został zrealizowany, a który kończy się stwierdzeniem uprawnionego organu, iż istnieją przesłanki nałożenia na zobowiązanego opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia. Trybunał stwierdził przy tym, iż: „Przepisy te 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 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".

Przywołana ocena Trybunału Konstytucyjnego uzasadnia zaskarżenie art. 51 i art. 52 w związku z art. 90 ust. 1 i ust. 6 ustawy powołanej w petitum wniosku

II. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.) w art. 4 wylicza ryzyka podlegające obowiązkowym ubezpieczeniom. 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 zawarcia umowy ubezpieczenia OC w innych ryzykach, zgodnie z postanowieniami odrębnych ustaw lub ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego zagrożony został sankcją w postaci nałożenia przez Fundusz na zobowiązany podmiot opłaty o charakterze karnym w razie stwierdzenia niedopełnienia tego obowiązku. W myśl art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej osoba fizyczna lub prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 4, jest obowiązana wnieść opłatę karną, której wysokość ustala Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny na każdy rok kalendarzowy (art. 90e ust. 1a). Należności z tytułu opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego podlegają w myśl art. 90e ust. 2 pkt 1 egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przy czym, na mocy art. 52 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny uprawniony jest do wystawiania tytułu wykonawczego dla egzekucji administracyjnej tej opłaty. Wpływy z opłat nakładanych z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, w zakresie wskazanym w art. 90e ust. 3 i 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, stanowią dochód budżetów: Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz właściwych gmin.

O „represyjnym” charakterze tej opłaty - co potwierdza wyrok Trybunału (sygn. K.23/99) - świadczy m.in. to, iż wniesienie opłaty nie zwalnia - zgodnie

z regulacją art. 90e ust. 5 - osoby, na którą został nałożony obowiązek jej uiszczenia, z obowiązku zawarcia odpowiedniej umowy ubezpieczenia.

Wprawdzie w art. 90e ust. 6 ustawy o działalności ubezpieczeniowej ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia „organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku”, jednakże wykonując to upoważnienie Rada Ministrów wydała rozporządzenie 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. Nr 74, poz. 747), w którym wskazała organy uprawnione lub obowiązane do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia w zależności od rodzaju ubezpieczenia (Policja, Straż Graniczna, organy celne, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy uprawnione do przeprowadzania kontroli ruchu drogowego, a także Ministrowie: Finansów oraz Zdrowia i Opieki Społecznej) ograniczając się do postanowień zawartych w § 7, zgodnie z którymi „jeżeli osoba kontrolowana nie przedstawi organowi kontrolującemu dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego, organ ten w terminie 14 dnia od przeprowadzenia lub zakończenia kontroli zawiadamia o tym fakcie na piśmie - w zależności od rodzaju ubezpieczenia, które obowiązana była zawrzeć osoba kontrolowana - Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny lub gminę”. Zgodnie z tym rozporządzeniem (§ 7 ust. 2) Fundusz lub gmina po otrzymaniu takiego zawiadomienia wzywają wskazaną osobę do uiszczenia opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego w terminie 30 dni od daty doręczenia wezwania, a po bezskutecznym upływie wskazanego terminu ust. 4 § 7 rozporządzenia wdraża postępowanie egzekucyjne wedle przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dalej idąca regulacja nie była możliwa w sytuacji gdy ustawodawca ani w art. 51 ani też w art. 52 ustawy nie określił charakteru prawnego Funduszu.

Natomiast gmina w zakresie nakładania opłat karnych za niedopełnienie zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, które to opłaty stanowią

jej dochód (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy), będąc organem administracji, działa w trybie postępowania administracyjnego.

Tak więc - wobec braku określenia procedury, wedle której nakładany jest obowiązek uiszczenia opłaty karnej, co stanowi naruszenie praworządności proceduralnej osób, na które nałożony został ten obowiązek, zobowiązany zarzuty procesowe może podnosić dopiero w postępowaniu egzekucyjnym.

Katalog środków procesowych, które przysługują obywatelowi w tym postępowaniu to środki w postępowaniu przeciwegzekucyjnym. Jeśli więc Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nakładając obowiązek zapłacenia opłaty karnej, która ma - wedle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego - charakter publicznoprawny wykonuje w tym zakresie władztwo państwowe, to spełniając funkcje władzy publicznej powinien funkcję tę wypełniać działając na podstawie i w granicach określonego ustawą prawa, czego wymaga zasada praworządności formalnej i legalności wywodząca się z treści art. 7 Konstytucji RP. Brak w ustawie niezbędnych przepisów wskazujących wedle jakiej procedury ma być wykonywane postępowanie przy nakładaniu sankcji wobec obywateli przy jednoczesnym braku ustanowienia w ustawie procedury postępowania - stanowi naruszenie zasady praworządności formalnej i legalności (art. 7 Konstytucji RP). W kwestii naruszenia zasady praworządności formalnej i legalności Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się m.in. w orzeczeniach K.15/88, K.7/90, K.9/90, K1/95, w szczególności zaś w orzeczeniu K.6/91 i P.1/95 wskazując m.in., że obowiązek przestrzegania tej zasady obejmuje także funkcję ustawodawczą Sejmu RP, w tym obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji RP.

Mając na uwadze treść uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego (K.23/99) oraz konstrukcję przepisów ustawy dotyczących „sankcji” o postaci specjalnej opłaty, Rzecznik zauważa, że jeśli nałożenie opłaty karnej (art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej) stanowi czynność o charakterze administracyjnoprawnym a organami uprawnionymi do nakładania i egzekwowania tej opłaty są Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny oraz gmina - to obowiązek taki powinien być wykonywany w formie zaskarżalnego aktu administracyjnego. O ile nie budzi wątpliwości, iż gmina jest jednostką administracji publicznej o tyle Fundusz — zgodnie z ustawą - jest jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną o nieustalonym przez ustawodawcę charakterze prawnym zaś - jak to wyjaśnił

Trybunał Konstytucyjny - 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. I w tym zakresie Fundusz wykonuje funkcję administracji państwowej. Ustawa powinna jednak tę funkcję Funduszu wyraźnie ustalić.

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 narusza zasadę praworządności i legalności stanowionej przez art. 7 Konstytucji RP.

III. Przyjmując za uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r. sygn. akt K.23/99, iż nakładanie przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny obowiązku uiszczania opłaty karnej za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia - jest czynnością z zakresu administracji publicznej, należy konsekwentnie przyjąć, iż każdy kogo dotyczy taki akt administracyjny - po myśli art. 78 Konstytucji RP - ma prawo do jego zaskarżenia w trybie instancyjnym. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Zaskarżona ustawa nie spełnia tego wymogu konstytucyjnego. Tak więc akt taki powinien podlegać - przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego - na wniosek strony postępowania - kontroli instancyjnej i sądowej sprawowanej przez Naczelnny 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 wynikających z przepisów prawa. Wezwanie do zapłaty kierowane do podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma - podążając za poglądem Trybunału Konstytucyjnego - 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 (będzie to Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny), które nie mają charakteru cywilnoprawnego, w świetle wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (K.23/99). Przyjmując takie założenie uznać należy, iż strona nie może być pozbawiona jednego z podstawowych konstytucyjnych praw obywatelskich - prawa do zaskarżania decyzji (aktu administracyjnego) (art. 78 Konstytucji RP). Ustawa powinna wprost, bez konieczności dokonywania interpretacji jej przepisów, wskazywać obywatelom, jakie przysługują im środki ochrony ich praw.

Ustawa o działalności ubezpieczeniowej narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej w ten sposób, że nie zawiera bowiem 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 Funduszu 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 -jak głosi wyrok TK sygn. K.28/98 - „monopol parlamentu” (przedstawicielstwo narodu) do regulowania istotnych społecznie spraw realizując w ten sposób jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wymóg ustawowej formy w stosunku do regulacji o charakterze represyjnym wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego (m.in. wyrok TK sygn. K.7/93).

Mimo wielokrotnych nowelizacji zaskarżonej ustawy już po wejściu w życie Konstytucji RP nadal budzącą istotne wątpliwości jest konstrukcja delegacji, która

nie odpowiada określonym w art. 92 Konstytucji RP wzorcom prawidłowego upoważnienia do wydania rozporządzenia - gdyż nie zawiera wytycznych dotyczących treści tego aktu (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

Jak już podniesiono wcześniej w świetle postanowień Konstytucji prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru bezwzględno i może doznawać wyjątków, które jednak muszą być określone w ustawie. Podobnie ustawa może określać tryb zaskarżenia przez stronę aktu administracyjnego wydanego w jej sprawie.

Konstytucja RP posługuje się pojęciami „orzeczenie” i „decyzja”, przez które - w doktrynie - rozumie się „wszystkie rodzaje wypowiedzi organów władzy publicznej, niezależnie od ich nazwy dokonujące zmian w sytuacji prawnej określonego podmiotu, tak w zakresie praw, jak i obowiązków, albo mimo złożenia odpowiednich wniosków (czy także w działaniu z urzędu) odmawiających zmiany istniejącej sytuacji prawnej (por. Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r. pod red. J. Bocia; Wrocław 1998, str. 140).

W świetle standardów demokratycznego państwa prawnego obywatel poddany władztwu państwa, podporządkowany w określonego typu stosunkach prawnych władzy publicznej i jej organom, powinien móc skorzystać z odpowiednio skonstruowanej ochrony swoich praw w razie ich naruszeń ze strony organów sprawujących tę władzę. Obywatel, jako słabsza strona takiego stosunku prawnego, powinien dysponować środkami prawnymi umożliwiającymi przedkładanie swoich racji oraz obronę swoich interesów. Jest to, wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), konstytucyjny wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej i prawidłowej procedury. Ze względu na represyjny charakter opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego - zapewnienie obywatelom, którzy mogą być w określonej sytuacji poddani tego rodzaju „represji” odpowiednich gwarancji proceduralnych - jest konieczne.

Użyte w art. 78 Konstytucji RP pojęcie „zaskarżenie” wskazuje, że ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia „zaskarżenie” pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętej w pierwszej

instancji „decyzji” czy „orzeczenia”. Naruszenie konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 7 i art. 78 Konstytucji wyraża się więc w tym, że zaskarżona ustawa w ogóle nie określa środków prawnych zaskarżenia nałożenia opłaty karnej i instancyjnego zaskarżenia nie przewiduje.

IV. Zaskarżony art. 90e 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 uchylenia się od wypełnienia ustawowego obowiązku narusza - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego - zasada sprawiedliwości społecznej nie może ograniczać się do koncepcji sprawiedliwości dystrybutywnej (rozdzielczej). Taka formuła nie wyczerpuje całości zagadnienia, bowiem sprawiedliwość społeczna jest pojęciem dynamicznym, związanym z wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), 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). Związanie sprawiedliwości społecznej z ujęciem wartości i zasad demokratycznego państwa prawnego najczęściej, według Trybunału, będzie się zbiegało 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 wprawdzie 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 (wyrok TK P.2/99).

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.

Norma prawna, która nie przewiduje możliwości różnicowania opłaty karnej za wykonanie 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 uchylenia się od wykonania obowiązku ustawowego - w sposób oczywisty narusza zasadę sprawiedliwości społecznej.

V. Ponieważ mimo treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. K.23/99 sygnalizującej problem oraz wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich kierowanych do Ministra Finansów, odpowiedzialnego za przygotowanie rządowego projektu nowej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym ... (druk Sejmu RP III Kadencji Nr 1857) - projektodawca nie zaproponował odpowiednich zmian, złożenie niniejszego wniosku stało się konieczne.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll