



Warszawa, 12/02/2004r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-455110-VI/03/JG

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
WARSZAWA

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 14, poz. 147)

wnoszę o stwierdzenie, że:

przepis § 19 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 27 listopada 2001 r. w sprawie uprawiania alpinizmu (Dz.U. z 2001 r. Nr 145, poz. 1624) wprowadzający obowiązkowe ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków osób organizujących uprawianie alpinizmu oraz osób uprawiających dyscypliny alpinistyczne - wydany został bez upoważnienia ustawowego, albowiem upoważnienia takiego nie zawiera art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 ze zm.), powołanego jako upoważnienie do wydania skarżonego rozporządzenia Rady Ministrów, oraz narusza art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. Nr 124, poz. 1152), który stanowi, że ubezpieczenia obowiązkowe mogą być wprowadzone ustawą bądź wynikać z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych a więc narusza zasady wyrażone w art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z art. 4 ustawy z dn. 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1152) ubezpieczeniami obowiązkowymi objęte zostały:

- 1) odpowiedzialność posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, zwane „ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych”,
- 2) odpowiedzialność cywilna rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, zwane „ubezpieczeniem OC rolników”,
- 3) budynki wchodzące w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, zwane „ubezpieczeniem budynków rolniczych”,
- 4) ryzyka wskazane w przepisach odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, nakładające na określone podmioty obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia.

Obowiązek zawarcia „ubezpieczenia obowiązkowego” może więc wynikać bądź bezpośrednio z postanowień ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (pkt 1), 2) i 3), bądź też z przepisów innych ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, które stanowią o obowiązku ubezpieczenia określonego ryzyka (pkt 4)).

Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 27 listopada 2001r. w sprawie uprawiania alpinizmu (Dz.U. 2001 r. Nr 145, poz. 1624) w § 19 ust. 2 nałożyła na osoby organizujące uprawianie alpinizmu oraz osoby uprawiające dyscypliny alpinistyczne obowiązek ubezpieczenia się od następstw nieszczęśliwych wypadków. Jako upoważnienie do wydania tego rozporządzenia wskazany został art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 ze zm.), zgodnie z którym Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określić miała szczegółowe wymogi, kwalifikacje i sposób ich uzyskiwania, wynikające z nich uprawnienia, tryb nadawania, zawieszania i cofania tych uprawnień, wzory

dokumentów stwierdzających te kwalifikacje i uprawnienia oraz szczególne zasady bezpieczeństwa obowiązujące przy uprawianiu alpinizmu.

Obowiązek ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków nałożony na osoby organizujące uprawianie alpinizmu oraz na osoby uprawiające dyscypliny alpinistyczne nie wynika jednak ani z ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ani też ustawy o kulturze fizycznej. Wprowadzanie ubezpieczeń obowiązkowych - w myśl art. 4 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych - należy do wyłącznych kompetencji ustawodawcy. Rada Ministrów wydając rozporządzenie z dnia 17 listopada 2001 r. w sprawie alpinizmu, w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej i ustanawiając w § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uprawiania alpinizmu obowiązkowe ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków osób organizujących uprawianie alpinizmu oraz osób uprawiających dyscypliny alpinistyczne przekroczyła uprawnienia ustawowe i wkroczyła w kompetencje ustawodawcy, naruszając tym samym konstytucyjne zasady stanowienia prawa - art. 87 ust 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

II. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zakwestionowany § 19 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów nie może być uznany za zgodny z upoważnieniem zawartym w art. 53 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej. Niezgodność z art. 53 ust. 2 powyższej ustawy, a tym samym naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP polega na przekroczeniu przez Radę Ministrów granic upoważnienia, jakiego udzielił jej w tym przepisie ustawodawca. Stosownie do art. 53 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej Rada Ministrów określić miała „szczegółowe wymogi, kwalifikacje i sposób ich uzyskiwania, wynikające z nich uprawnienia, tryb nadawania, zawieszania i cofania tych uprawnień, wzory dokumentów stwierdzających te kwalifikacje i uprawnienia oraz szczególne zasady bezpieczeństwa obowiązujące przy uprawianiu alpinizmu”. Działając na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej Rada Ministrów

w § 19 ust. 2 rozporządzenia nałożyła natomiast na osoby organizujące uprawianie alpinizmu oraz osoby uprawiające dyscypliny alpinistyczne także obowiązek ubezpieczenia się od następstw nieszczęśliwych wypadków. Przyjęcie przez Radę Ministrów takiej regulacji - chociaż niewątpliwie potrzebnej - nie można uznać za wykonanie upoważnienia z art. 53 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej. Nałożenie obowiązku obowiązkowego ubezpieczenia wiąże się z nałożeniem obowiązku ponoszenia określonego ciężaru finansowego na uprawiających ten sport i musi być wyraźnie ustanowione przez ustawodawcę.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał jakie wymogi musi spełniać rozporządzenie aby być uznane za spełniające zasady konstytucyjności i legalności. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania, w zgodzie z normami Konstytucji RP, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 2001 r. w sprawie sygn. U 1/01 (OTK 2001/8/247) między innymi stwierdził, że: „Z treści art. 92 Konstytucji RP wynika, że ustrójodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązków organów upoważnionych do jej realizowania. W ten sposób rozporządzenie wykonawcze zostało mocno związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały ściśle granice, w których wydający rozporządzenie jest związany delegacją ustawową. W szerokim znaczeniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji Konstytucja - ustawa, ale obejmuje także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych”.

Rozporządzenie może więc być wydane tylko na podstawie wyraźnego (tj. nie opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia. Przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni literalnej i nie może prowadzić do objęcia zakresem

upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych.

Odnosząc powyższe uwagi do treści kwestionowanego § 19 ust. 2 rozporządzenia i nie kwestionując potrzeby wprowadzenia takiego obowiązku uznać należy, że nałożenie obowiązku dopuszczalne było tylko w ustawie. Ustawa takiego obowiązku nie nałożyła. Treść upoważnienia z art. 53 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej nie pozostawia wątpliwości, iż ustawodawca przyznał Radzie Ministrów kompetencje normodawcze do określenia szczegółowych wymogów, kwalifikacji i sposobu ich uzyskiwania, wynikających z nich uprawnień, trybu nadawania, zawieszania i cofania tych uprawnień, wzoru dokumentów stwierdzających te kwalifikacje i uprawnienia oraz szczególnych zasad bezpieczeństwa obowiązujących przy uprawianiu alpinizmu. Rada Ministrów posiadała zatem kompetencje do uregulowania w rozporządzeniu wskazanych kwestii proceduralnych. Upoważnienie zawarte w art. 53 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej nie uprawniało natomiast Rady Ministrów do kreowania kolejnego ubezpieczenia obowiązkowego, tym bardziej, że - jak wcześniej wskazano - wprowadzanie ubezpieczenia obowiązkowego jest dziedziną objętą wyłącznością ustawy (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP).

Zaskarżony przepis § 19 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów jest więc niezgodny z zasadą wyrażoną w art. 4 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz przekracza upoważnienie ustawowe, a więc narusza art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP, bowiem Rada Ministrów wkroczyła w kompetencje władzy ustawodawczej.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w sentencji wniosku.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll