



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2020 r.

Pozycja 228

POSTANOWIENIE

z dnia 4 lipca 2019 r.

Sygn. akt Ts 101/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.M. w sprawie zgodności:

art. 90 ust. 1 i 4 w związku z art. 10 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2060) w zakresie, w jakim umożliwiają „nałożenie na podmiot podlegający egzekucji obowiązku uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia, od którego to obowiązku podmiot może uwolnić się jedynie poprzez przedłożenie dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej lub wniesienie powództwa o ustalenie [nieistnienia tego obowiązku] do sądu powszechnego” z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 5 maja 2017 r. (data nadania) M.M. (dalej: skarżąca) wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Pismem z 9 marca 2015 r. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: UFG) wezwał skarżącą do przedstawienia w terminie 30 dni dokumentów potwierdzających zawarcie, w 2014 r. tj. roku przeprowadzonej przez UFG kontroli, umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (dalej: umowy ubezpieczenia OC) dotyczącej ciągnika rolniczego marki Deutz Fahr o nr rej[...], zgodnie z warunkami ubezpieczenia określonymi w ustawie lub dokumentów potwierdzających brak obowiązku zawarcia umowy takiego ubezpieczenia albo do uiszczenia opłaty za niespełnienie tego obowiązku.

Skarżąca wniosła powództwo przeciwko UFG o ustalenie nieistnienia obowiązku zawarcia przez nią umowy ubezpieczenia OC. Wyrokiem z 30 listopada 2015 r. Sąd Rejonowy w W. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok Sądu Rejonowego) oddalił powództwo skarżącej. Wnie- siona przez nią apelacja została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w W. V Wydział Cy- wilny Odwoławczy z 15 grudnia 2016 r. (sygn. akt [...]).

Skarżąca złożyła skargę konstytucyjną, w której zarzuca, że wskazane do badania przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jej zdaniem „[n]aruszenie (...) polega na tym, że na obywatela może zostać nałożony obowiązek uiszcze- nia opłaty za brak ubezpieczenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania na podsta- wie samego tylko wezwania do zapłaty wystosowanego przez UFG, a w razie zaniechania przedstawienia dokumentów potwierdzających zawarcie umowy ubezpieczenia lub zaniecha- nia wniesienia pozwu o ustalenie do sądu powszechnego, opłata podlega egzekucji w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, wskutek czego obywatel może być pozba- wiony przedmiotu swojej własności [kwoty pieniężnej], bez przeprowadzenia formalnego postępowania przed organem państwowym”.

Drugim zarzutem stawianym przez skarżącą jest naruszenie przez zaskarżone przepisy ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Fun- duszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2060, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 473, ze zm.; dalej: u.u.o.) prawa do odwoła- nia od rozstrzygnięć władzy publicznej, wynikającego z art. 78 Konstytucji, w związku z za- sadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą ochrony zaufania obywatela do pań- stwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą przyzwoitej legislacji, które wynikają z art. 2 Konstytucji. Naruszenie to polega na tym, że „zaskarżone przepisy określają wadliwy tryb postępowania w zakresie weryfikacji istnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpiecze- nia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego, to jest nie przewidują trybu postępowania administracyjnego dla ustalenia obowiązku [wniesienia] (...) opłaty za brak ubezpieczenia (...)”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2018 r. skarżąca zosta- ła wezwana do wskazania ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz sprecyzowania, czy zdaniem skarżącej do naruszenia art. 78 Konstytucji doszło wskutek braku możliwości odwołania się do sądu administracyjnego, czy do jakiegokolwiek sądu.

Skarżąca pismem z 28 maja 2018 r. odniosła się do powyższego wezwania. Jako osta- teczne orzeczenie w jej sprawie wskazała wyrok Sądu Okręgowego w W. V Wydział Cywilny Odwoławczy (sygn. akt [...]). Z treści pisma wynika, że jej zdaniem, zaskarżone przepisy naruszają art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji, jako że od wezwania do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.u.o., nie przysługuje żaden środek odwoławczy. W przedsta- wionym piśmie skarżąca podsumowała również argumentację przedstawioną w skardze kon- stytucyjnej, stwierdzając, że właściwym trybem postępowania w tej sprawie byłoby postępo- wanie administracyjne.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie po- stępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygania. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie na- dania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub jest oczywiście bezzasadna.

2. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2060, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 473, ze zm.; dalej: u.u.o.) posiadacz pojazdu jest obowiązany zawrzeć umowę obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem posiadanego przez niego pojazdu. Art. 90 ust. 1 ustawy wskazuje, że po przeprowadzeniu kontroli przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: UFG) lub po otrzymaniu zawiadomienia, o którym mowa w art. 87 u.u.o., UFG wzywa osoby zobowiązane do zawarcia umowy ubezpieczenia do uiszczenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.u.o., albo do przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie w roku kontroli obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, określonego w art. 10 ust. 1 u.u.o. Niezawarcie umowy skutkuje koniecznością uiszczenia opłaty za niewypełnienie tego obowiązku. W razie nieprzedstawienia dokumentów, o których mowa w art. 90 ust. 1 i 2 u.u.o., opłata staje się wymagalna po upływie 30 dni od dnia wezwania do zapłaty. Zgodnie z art. 23 ust. 2 oraz art. 90 ust. 4 u.u.o., wezwany może wytoczyć powództwo do sądu powszechnego o ustalenie, że obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego nie dotyczy go lub też, że został spełniony.

3. Na potwierdzenie niezgodności art. 90 ust. 1 i 4 w związku z art. 10 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 u.u.o. z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji skarżąca przedstawiła następujące zarzuty.

Zdaniem skarżącej opisany powyżej tryb postępowania w sprawie naliczania opłat jest „niewłaściwie skonstruowany”, jako że wymusza wystąpienie z powództwem do sądu powszechnego w celu ustalenia, czy na jednostce nie ciąży obowiązek zaliczany do obowiązków publicznoprawnych. Zaskarżone przepisy są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim uniemożliwiają zaskarżenie w trybie administracyjnym czynności polegającej na wymierzeniu opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego, tj. przez wniesienie odwołania, a wobec wyczerpania drogi instancyjnej – poprzez brak możliwości zaskarżenia określonego rozstrzygnięcia do sądów administracyjnych.

Skarżąca zaznacza, że jakkolwiek wymierzenie opłaty, o której mowa nie jest aktem władzy publicznej przybierającym formę decyzji, to jednak posiada taki charakter, gdyż jego wydanie skutkuje obowiązkiem podjęcia określonych działań przez adresata, tj. wykazania faktu zawarcia umowy lub wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym o ustalenie nieistnienia tego obowiązku. Dowodzi to, że obowiązek zawierania umów ubezpieczenia obowiązkowego na charakter publicznoprawny.

Podkreśla, że postępowanie procesowe administracyjne jest bardziej „przyjazne” dla skarżącego niż postępowanie przed sądem cywilnym. Skorzystanie z powództwa o ustalenie – zdaniem skarżącej – oznacza konieczność skorzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika i większe koszty dla skarżącego. Wskazuje m.in., że postępowanie procesowe cywilne jest dużo bardziej sformalizowane i obowiązuje w nim zasada koncentracji materiału dowodowego, a gromadzenie i przedstawienie materiału dowodowego spoczywa przede wszystkim na powodzie.

Skarżąca zwraca uwagę, że nałożenie daniny o charakterze publicznoprawnym przybiera natomiast formę aktu wydawanego przez organ administracji publicznej lub też aktualizuje się po spełnieniu określonych przesłanek wskazanych w przepisach ustawy. Odmienne do postępowania w przypadku wymierzenia opłaty w trybie określonym przez zaskarżone przepisy, jest to równoważone prawem obywatela do wniesienia środka zaskarżenia, co do zasady bez dodatkowych opłat czy też szczególnego uzasadnienia. Akcentuje też, że istota administracyjnego postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sporu, nie zaś jedynie na kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji.

W skardze zaakcentowano, że jakkolwiek postępowanie w trybie u.u.o. ma charakter administracyjny, to po wezwaniu do wniesienia opłaty osoba w nim wskazana nie może w sposób skuteczny powstrzymać działań UFG bez wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Nie ma również możliwości weryfikacji materiału dowodowego ani też skutecznego przedstawienia własnych wniosków dowodowych. Co więcej, w przypadku skorzystania z powództwa o ustalenie zobowiązania w procesie cywilnym, konieczne jest prowadzenie tzw. dowodu z przeciwności, co jest dodatkowym utrudnieniem dla podesądnej.

Zdaniem skarżącej powyższe nierówności są dowodem na niezgodność zaskarżonych przepisów z prawem do odwołania od rozstrzygnięcia władzy publicznej wynikającego z art. 78 Konstytucji odczytywanego łącznie z zasadami: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyzwoitej legislacji, wywiedzionymi z art. 2 Konstytucji.

4. Trybunał podnosi, że w zakresie zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji, skarżąca czyni spostrzeżenia dwojakiego rodzaju:

1) ze względu na charakter postępowania z u.u.o., do rozstrzygnięcia nieistnienia lub spełnienia obowiązku opłaty – właściwym trybem byłoby postępowanie przed sądem administracyjnym, nie zaś przed sądem cywilnym.

2) postępowanie z u.u.o. nosi cechy postępowania administracyjnego, lecz rozstrzygnięcie wydawane w jego ramach w zakresie wymierzenia opłaty, choć nie stanowi żadnego z aktów administracji publicznej, jest swego rodzaju aktem władczym, którego wydanie skutkuje obowiązkiem podjęcia określonych działań przez adresata. Skarżąca uznaje więc za niekonstytucyjny brak możliwości odwołania się od tej „decyzji” w ramach postępowania przed organami UFC.

4.1. Zarzuty skarżącej w zakresie, w jakim formułują oczekiwanie, by to sądy administracyjne, nie zaś sądy powszechne orzekały w przedmiocie ustalenia obowiązku realizacji opłaty tytułem ubezpieczenia, nie mają związku z orzeczeniem wskazanym w skardze jako ostateczne.

Podniesiona w ramach powyższego zarzutu niemożność odwołania się do sądu administracyjnego winna bowiem wynikać z orzeczenia wskazanego jako ostateczne, tj. postanowienia lub wyroku sądu, który ma jasno przesądzać o tym, że droga sądowo-administracyjna jest dla skarżącej zamknięta. Konieczne jest więc „ujawnienie” istniejącego według skarżącej ograniczenia (zob. np. postanowienie z 29 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 132/12, OTK ZU B/2013, poz. 392). W konsekwencji Trybunał, zgodnie z dominującą obecnie linią orzecznictwem, wymaga uprzedniego wniesienia niedopuszczalnego środka zaskarżenia po to, aby „wywołać” takie orzeczenie oparte na podstawie zaskarżonego przepisu, które koresponduje z treścią przedstawionych zarzutów (zob. np. postanowienie TK z 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454).

4.2. Trybunał w oparciu o przedstawione dokumenty podnosi, że w toku postępowania zainicjowanego pismem z 9 marca 2015 r., skarżąca nie odwołała się od wymierzenia opłaty. Nie zainicjowała tym samym również na tym etapie procesu „ujawnienia” podstawy postawionego zarzutu braku możliwości odwołania się od wymierzenia opłaty dokonanej przez UFG.

W rezultacie powyższego, należy uznać, że zarzuty *de facto* nie mają związku z orzeczeniem przedstawionym jako ostateczne.

4.3. Na marginesie Trybunał zauważa, że zgodnie z doktryną przedmiotu i orzecnictwem TK, prawo do sądu rozumiane jako prawo do sądu właściwego wywodzić można z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie zaś, jak wskazano w złożonych pismach procesowych

– z art. 78 Konstytucji (zob. Paweł Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 7 i 10, Lex; postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., sygn. SK 41/15, OTK ZU A/2016, poz. 5).

5. Skarżąca stawia zarzut niezgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy umożliwiają UFG ustalenie i szybkie przymusowe dochodzenie opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Stwierdziła, że wezwanie do wniesienia opłaty za brak ubezpieczenia skutkuje przede wszystkim powstaniem w majątku określonych pasywów, co świadczy o ograniczeniu przez zaskarżone przepisy prawa własności. W ocenie skarżącej ograniczenia tego prawa spełniają co prawda wymogi przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji, jednak budzą wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ramach uzasadnienia skarżąca wskazała, że wprowadzenie, nieznanego nawet w ustawach podatkowych, czy w prawie antymonopolowym, rygorystycznego trybu egzekucji opłaty wymierzonej w zgodzie z zaskarżonymi przepisami, nie jest adekwatne do celu, jakiemu ma służyć. Dodała, że ustawodawca, decydując o powyższym trybie dochodzenia roszczeń, uchybił obowiązkowi minimalizowania uciążliwości nakładanych na obywatela.

5.1. Trybunał podnosi, że co do zasady wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia odpisu tytułu wykonawczego. Jak jednak wskazuje literatura, przesłankami wszczęcia egzekucji są: nieuiszczenie opłaty, prawomocne orzeczenie ustalające istnienie obowiązku ubezpieczenia po stronie wezwanego do wniesienia opłaty, albo też niewniesienie powództwa o ustalenie ubezpieczenia w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania do zapłaty (zob. M. Serwach (red.), D. Fuchs, D. Maśniak, J. Nawracała, *Komentarz do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Tom I, Komentarz*, wyd. II, Lex 2010, nr 8062). Oznacza to, że skutek wniesienia do sądu powszechnego powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia (zgodnie z art. 10 ust. 2 u.u.o.) opłata wyznaczona skarżącej nie stała się wymagalna i nie mogła być ściągana w drodze egzekucji aż do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu ustalającego istnienie obowiązku ubezpieczenia (zob. D. Maśniak, *Transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych, Studium prawnofinansowe*, Oficyna 2010 r.).

W świetle powyższego, zarzuty przedstawione przez skarżącą w zakresie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy ocenić jako bezzasadne, co jest podstawą odmowy nadania biegu skardze w oparciu o art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

5.2. Trybunał podnosi także, że tryb egzekucji opłaty ustalonej na podstawie art. 90 ust. 1 u.u.o., oceniany przez skarżącą jako niekonstytucyjny, jest uregulowany w art. 91 u.u.o., a przepis ten nie był wskazany do badania konstytucyjności w złożonych pismach procesowych. Uzasadnienie przedstawione w skardze w powyższym zakresie tym samym nie ma związku z zaskarżonymi przepisami.

Z uwagi na powyższe, Trybunał orzekł jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.