



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 maja 2026 r.

Pozycja 51

POSTANOWIENIE z dnia 21 kwietnia 2026 r. Sygn. akt SK 57/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Justyn Piskorski
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 kwietnia 2026 r., skargi konstytucyjnej M.M. o zbadanie 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 przez przedłożenie dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej lub wniesienie powództwa o ustalenie 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:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 maja 2017 r. (data nadania) M.M. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że 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; aktualnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 367;

dalej: u.u.o. lub ustawa o ubezpieczeniach) 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”, są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga wniesiona została na tle następującej sprawy.

W wyniku przeprowadzonej kontroli, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: UFG) wezwał skarżącą do przedstawienia dokumentów potwierdzających zawarcie obowiązkowej umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów albo do uiszczenia opłaty za niespełnienie tego obowiązku, chyba że wykaże brak po jej stronie zobowiązania do zawarcia umowy ubezpieczenia. W reakcji na wezwanie do uiszczenia opłaty skarżąca wystąpiła do sądu z powództwem przeciwko UFG o ustalenie braku obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia w okresie objętym kontrolą UFG. Rozpoznający sprawę sąd rejonowy oddalił powództwo skarżącej, ustalając istnienie po jej stronie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, sąd okręgowy zaś oddalił apelację od orzeczenia sądu pierwszej instancji.

1.2. W tym stanie rzeczy skarżąca wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, wskazując wyrok sądu okręgowego jako ostateczne rozstrzygnięcie sprawy w rozumieniu art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca podniosła, że zaskarżone przepisy ustawy o ubezpieczeniach są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, „[n]aruszenie (...) polega na tym, że na obywatela może zostać nałożony obowiązek uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania na podstawie samego tylko wezwania do zapłaty wystosowanego przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, a w razie zaniechania przedstawienia przez wezwanego dokumentów potwierdzających zawarcie umowy ubezpieczenia lub zaniechania wniesienia pozwu o ustalenie do sądu powszechnego, opłata podlega egzekucji w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, wskutek czego obywatel może być pozbawiony przedmiotu swojej własności (kwoty pieniężnej), bez przeprowadzenia formalnego postępowania przed organem państwowym”. Ponadto, skarżąca podniosła w skardze także zarzut naruszenia przysługującego jej prawa do odwołania od rozstrzygnięć władzy publicznej wynikającego z art. 78 Konstytucji w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z zasadą przyzwoitej legislacji, które wynikają z art. 2 Konstytucji. Skarżąca wskazała w tym kontekście, że „zaskarżone przepisy określają wadliwy tryb postępowania w zakresie weryfikacji istnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego, to jest nie przewidują trybu postępowania administracyjnego dla ustalenia obowiązku [wniesienia] (...) opłaty za brak ubezpieczenia (...)”.

2. W piśmie z 26 czerwca 2020 r. (znak: V.511.296.2020.BW) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu zainicjowanym przedmiotową skargą konstytucyjną.

3. W piśmie z 15 stycznia 2021 r. (znak: BAS-WAK-1244/20) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Sejm) przedłożył wyjaśnienia w sprawie przedmiotowej skargi konstytu-

cyjnej wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Sejm podniósł, że art. 90 ust. 1 i 4 u.u.o. nie był podstawą orzeczenia, które w skardze wskazano jako ostateczne. Sejm zwrócił uwagę, że orzekając zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, sąd nie powoływał żadnego z ww. przepisów jako podstawy wydanego rozstrzygnięcia. Sejm wskazał, że przepisy te nie miały zatem wpływu na treść zapadłych w sprawie orzeczeń, regulują bowiem niezwiązane z nią zagadnienia, które dotyczą przesłanek i trybu nakładania opłaty od zobowiązanego za brak właściwej umowy ubezpieczenia obowiązkowego (art. 88 ust. 1 u.u.o.) oraz ustalenia wymagalności tej opłaty. Zdaniem Sejmu, sądy nie rozstrzygały zatem sporu, czy opłata za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia została nałożona na skarżącą w sposób zgody z prawem, to jest na przykład we właściwej wysokości, przez kompetentny organ i przy spełnieniu przesłanki wskazanej w art. 90 ust. 1 u.u.o., ani także od kiedy opłata ta byłaby wymagalna. Sejm podniósł jednocześnie, że zawarte w art. 90 ust. 4 u.u.o. odesłanie do art. 10 ust. 2 u.u.o. nie stanowiło także podstawy kompetencyjnej rozstrzygnięć sądowych zapadłych w sprawie skarżącej, ponieważ drugi z powyższych przepisów określa jedynie skutek wystąpienia z powództwem i nie wpływa ani na jego dopuszczalność, ani na treść rozstrzygnięcia sądowego. Stąd, w opinii Sejmu, podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącej mogły być jedynie przepisy wskazane w skardze związkowo, tj. art. 23 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 u.u.o. Ustalenie to doprowadziło Sejm do przekonania, że przedmiotowa skarga konstytucyjna jest przynajmniej częściowo niedopuszczalna wobec niespełnienia wymagania wskazanego w art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK.

3.2. Sejm stanął na stanowisku, że analiza brzmienia zakwestionowanych w skardze przepisów nie potwierdziła, by mogła z nich wynikać norma w kształcie wskazanym przez skarżącą w *petitum* skargi konstytucyjnej. Sejm podniósł, że uwadze skarżącej uszła dokonywana w praktyce orzeczniczej sądów indywidualna ocena stanu faktyczno-prawnego, a także uprawnienie UFG do umorzenia należnej opłaty w całości lub w części ze względu na sytuację zobowiązanego, co dla oceny dopuszczalności przedmiotowej skargi jest – zdaniem Sejmu – zasadnicze. W opinii Sejmu, nie można w tym kontekście podzielić przekonania skarżącej jakoby z zakwestionowanych w skardze przepisów wynikało, że opłata za brak obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych nie jest egzekwowana jedynie w razie przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia lub ustalenie przez sąd powszechny braku istnienia takiego obowiązku.

3.3. Sejm podniósł w dalszej kolejności, że przedmiotowa skarga nie spełniła funkcji podmiotowej, tj. nie służy ochronie praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji. W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, postępowanie przed Trybunałem winno zostać umorzone, ponieważ uwzględnienie postulatów skarżącej nie będzie miało znaczenia dla zapewnienia ochrony przysługujących jej praw lub wolności konstytucyjnych, na przykład w drodze wzruszenia ostatecznego rozstrzygnięcia w celu doprowadzenia do zmiany jej indywidualnej sytuacji prawnej. Jak wskazał Sejm, w sprawie skarżącej sądy nie orzekały bowiem w przedmiocie wysokości opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.u.o., ani nie rozstrzygały sporu o procedurę właściwą dla kwestionowania zgodności z prawem wezwania, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.o. W związku z powyższym Sejm wyraził pogląd, że w sprawie skarżącej sądy wydały rozstrzygnięcia wyłącznie w przedmiocie ustalenia, czy po jej stronie istniał obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia w związku z faktem posiadania określonego pojazdu. Zatem, nawet jeśli Trybunał Konstytucyjny orzekłby o niezgodności

zaskarżonych przepisów z Konstytucją w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, nie jest – zdaniem Sejmu – możliwe wzruszenie drogą wznowienia postępowania prawomocnego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącej, tj. wyroku sądu okręgowego dotyczącego ustalenia posiadania przez nią określonego pojazdu.

3.4. Sejm podniósł ponadto, że opłata za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ma charakter publicznoprawny, zatem zobowiązanego do uiszczenia tej opłaty nie łączy z UFG stosunek cywilnoprawny. Niemniej jednak, ponieważ ww. opłata stanowi ciężar publiczny w rozumieniu art. 84 Konstytucji, sformułowany w skardze zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być, w opinii Sejmu, uznany za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych. W tym kontekście Sejm stanął na stanowisku, że powołanie wzorca z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest niedopuszczalne. Sejm zwrócił także uwagę, że dla skutecznego zakwestionowania konstytucyjności podatków i ciężarów publicznych nie wystarczy powołanie na ingerencję w sferę majątkową *sensu largo*, lecz wymagane byłoby uprawdopodobnienie, że ingerencja prowadzi do drastycznego i nieproporcjonalnego ograniczenia swobody korzystania np. ze środków majątkowych. W związku z tym Sejm podniósł, że skarżąca nieskutecznie powołała się na nieproporcjonalne naruszenie prawa własności i nie wykazała istnienia okoliczności, w których egzekwowanie przez UFG opłaty mogłoby doprowadzić do drastycznego ograniczenia przysługujących jej praw i wolności majątkowej.

3.5. W nawiązaniu do podniesienia przez skarżącą braku w ustawie o ubezpieczeniach środków zaskarżenia wezwania do uiszczenia opłaty z tytułu braku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, Sejm podał w wątpliwość, czy wezwanie, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.o., jest orzeczeniem, czy raczej decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Sejm przytoczył w tym zakresie pogląd, że ustalenie opłaty należy uznać za władczą czynność faktyczną, która nie może być uznana za orzeczenie lub decyzję, których wydanie jest czynnością prawną. Sejm zwrócił przy tym uwagę, że skarżąca nie wskazała zapadłych w jej sprawie rozstrzygnięć, które zamykałyby drogę zaskarżenia władczej czynności faktycznej na podstawie zakwestionowanych w skardze regulacji. Sejm zauważył przy tym, że choć z art. 90 u.u.o. istotnie nie wynika wprost konkretny środek zaskarżenia wezwania do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 88 u.u.o., to dla dopuszczalności skargi konstytucyjnej wymaga się wykazania wniesienia niedopuszczalnego środka zaskarżenia w celu uzyskania orzeczenia opartego na zaskarżonym przepisie i korespondującego zarazem z przedstawionymi w skardze zarzutami. W tym kontekście Sejm stanął na stanowisku, że nie można przyjąć, by w sprawie skarżącej zapadły orzeczenia, które przesądzałyby o przysługiwaniu lub nieprzysługiwaniu jej środków zaskarżenia względem wezwania skierowanego do niej przez UFG.

4. W piśmie z 13 czerwca 2022 r. (znak: PK VIII TK 88.2020) Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie przedmiotowej skargi konstytucyjnej, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

4.1. Prokurator podniósł, że skarżąca nietrafnie przyjęła, jakoby wezwanie przez UFG do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia spowodowało powstanie pasywów w jej majątku, prowadząc do ograniczenia prawa własności. Prokurator wyraził w tym zakresie opinię, że opłata za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ma charakter publicznoprawny i stanowi sankcję wyprowadzaną w celu wypełnienia tego obowiązku. Prokurator podzielił w tym względzie pogląd wyrażony w orzecznictwie sądo-

wym, że choć UFG nie jest organem administracji publicznej *sensu stricto*, to wykonuje zadania z zakresu administracji określone w ustawie w zakresie ustalania i egzekwowania opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Ponadto, Prokurator zgodził się z wcześniejszym poglądem wyrażanym w orzecznictwie, że obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych nie może być oceniany jako ograniczenie prawa własności w kontekście wymagań wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2. W odniesieniu do kwestii prawa do odwołania od rozstrzygnięć władzy publicznej na gruncie art. 78 Konstytucji powołanego w skardze, Prokurator podniósł, że tryb naliczania opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczeniowej nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Niemniej rozbieżność poglądów w tym zakresie przenosi – zdaniem Prokuratora – podniesiony przez skarżącą problem na obszar sporu o treść i stosowanie prawa, który nie mieści się w granicach właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Prokurator stanął przy tym na stanowisku, że skarżąca nie wykazała, by sądownictwo administracyjne w sposób jednoznaczny, stały, powszechny i powtarzalny wykluczało swą kognicję w zakresie wezwań UFG. Prokurator zauważył jednocześnie, że skarżąca nie podjęła także próby uruchomienia tego rodzaju kontroli w swojej sprawie, co mogłoby uprawdopodobnić jej zarzut obowiązywania unormowania niezgodnego z Konstytucją. Zdaniem Prokuratora, skarżąca nie przedstawiła także argumentów świadczących o niekonstytucyjności posługiwania się przez ustawodawcę mieszaną metodą regulacji stosunków społecznych, tj. na zasadzie równorzędności stron i podporządkowania, w kwestii regulacji obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych.

4.3. Prokurator wskazał, że zarzutem szczegółowym podniesionym w skardze mógłby być brak możliwości zaskarżenia w trybie administracyjnym czynności UFG wzywającej do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia. Czynność ta może bowiem mieć charakter administracyjnoprawny, a stosunek między zobowiązanym i UFG nie ma charakteru cywilnoprawnego. Prokurator zauważył jednocześnie, że istota zarzutów skarżącej polegała jednak na ustaleniu nieistnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczeniowej, co ustawodawca jednoznacznie powierzył rozstrzygnięciom sądów powszechnych. Prokurator podniósł, że skarżąca nie kwestionowała na przykład wysokości wymierzonej opłaty, a więc innych okoliczności związanych z wezwaniem, nieobjętych właściwością sądu cywilnego. Zdaniem Prokuratora, rozważania te mieszczą się jednak poza zakresem wniesionej skargi i pozostawałyby w sprzeczności z jej konkretnym i subsydiarnym charakterem. Prokurator podniósł, że niedopuszczalne jest w związku z tym kwestionowanie konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której mocą konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. W opinii Prokuratora, skarżąca dysponuje jedynie orzeczeniem stwierdzającym istnienie po jej stronie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, co w konsekwencji doprowadziło do wezwania jej do uiszczenia opłaty przez UFG.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, rozpoznaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym może podlegać skarga konstytucyjna, w której – na zasadach określonych w ustawie – zakwestionowane są uregulowania wykazujące dwojaką kwalifikację. Po pierwsze, stanowiły one podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego, a po drugie – uczynienie z nich podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidu-

alnej sprawie spowodowało niedozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki. Zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna jest pismem procesowym, którego treść winna odpowiadać warunkom formalnym wskazanym w art. 53 ust. 1-2 u.o.t.p.TK. W myśl art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK skarga konstytucyjna winna zatem zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Zgodnie zaś z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, skarga zawiera wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone w związku z wydaniem ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Z kolei art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK wymaga, by skarga zawierała uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Merytorycznie rozpoznana może być zatem skarga konstytucyjna, której uzasadnienie przedstawia argumenty uprawdopodobniające niezgodność zakwestionowanego przepisu stanowiącego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, ze wskazanymi wzorcami kontroli adekwatnie określającymi naruszone prawo lub wolność skarżącego gwarantowane w Konstytucji. W przeciwnym wypadku uzasadnienie skargi, jako formalnie wadliwe, należy kwalifikować jako równoznaczne z jego brakiem. Ponadto, skład Trybunału wyznaczony do dokonania merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej nie jest związany rozstrzygnięciem wydanym na etapie wstępnej weryfikacji formalnej (zob. np. wyrok z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75). Stąd, na każdym etapie procedury przed Trybunałem skarga podlega kontroli pod kątem ujemnych przesłanek procesowych, których stwierdzenie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania. W związku z powyższym, na etapie rozpoznania merytorycznego, w wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej w postaci wadliwości uzasadnienia skargi Trybunał umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. W przedłożonej Trybunałowi Konstytucyjnemu skardze konstytucyjnej zakwestionowano przepisy 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; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 367; dalej: u.u.o.). W obecnym brzmieniu przepisy wymienione związkowo w *petitum* skargi stanowią, że posiadacz pojazdu mechanicznego jest obowiązany zawrzeć umowę obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (art. 23 ust. 1 u.u.o.) oraz że ustalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia można dochodzić przed sądem powszechnym (art. 10 ust. 2 u.u.o.). Ponadto zakwestionowane przepisy stanowią, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: UFG) wzywa zobowiązanych do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia albo do przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, albo do wykazania nieistnienia tego obowiązku (art. 90 ust. 1 u.u.o.), natomiast opłata za brak ubezpieczenia staje się wymagalna, jeżeli zobowiązany nie udokumentował zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego albo nie wykazał nieistnienia obowiązku ubezpieczenia lub nie wniósł powództwa do sądu powszechnego (art. 90 ust. 4 u.u.o.).

3. Skarga konstytucyjna wywiedziona została na tle drogi sądowej wszczętej na skutek skierowania do skarżącej przez UFG wezwania do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, tj. wezwania, o którym

mowa w art. 90 ust. 1 u.u.o. Skarżąca sprecyzowała zaś w *petitum* skargi, że upatruje istnienia niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją w zakresie, w jakim możliwe jest „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 do sądu powszechnego”. Zdaniem skarżącej, zaskarżone przepisy naruszają przysługujące jej na gruncie Konstytucji prawa i wolności, ponieważ na ich podstawie „na obywatela może zostać nałożony obowiązek uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia (...) na podstawie samego tylko wezwania do zapłaty (...), a (...) opłata podlega egzekucji w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego”, a ponadto „zaskarżone przepisy określają wadliwy tryb postępowania w zakresie weryfikacji istnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia (...), to jest nie przewidują postępowania administracyjnego dla ustalenia obowiązku zapłaty opłaty za brak ubezpieczenia, a w konsekwencji (...) osoba wezwana jest pozbawiona możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz tym samym doprowadzenia do weryfikacji (...) zasadności wezwania do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia (...)” (s. 2-3 skargi).

Na podstawie brzmienia *petitum* i uzasadnienia skargi Trybunał ustalił zatem, że skarżąca upatruje istnienia problemu konstytucyjnego z jednej strony w trybie, w jakim zobowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wzywany jest przez UFG do uiszczenia opłaty za niewywiązanie się z tego obowiązku, a z drugiej strony w braku przysługującej zobowiązanemu drogi odwoławczej od czynności UFG skutkujących wezwaniem do uiszczenia tejże opłaty. W tym kontekście Trybunał ustalił, że problem konstytucyjny podniesiony w skardze sytuuje się wyłącznie wokół wymienionego w *petitum* art. 90 ust. 1 i 4 u.u.o., który należy uznać za właściwy przedmiot zaskarżenia.

4. Trybunał ustalił w dalszej kolejności, że w związku z wezwaniem do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 90 ust. 1 u.u.o., skarżąca podjęła drogę sądową, występując z pozwem przeciwko UFG. Sformułowane w pozwie żądanie skarżącej dotyczyło ustalenia nieistnienia po jej stronie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, to jest obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 u.u.o. Jak podniósł Prokurator Generalny, skarżąca nie kwestionowała w pozwie jakiegokolwiek okoliczności związanej z treścią wezwania do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia. Trybunał podzielił w tej kwestii opinię Prokuratora, że żądanie skarżącej wyrażone w pozwie przeciwko UFG sprowadzało się do ustalenia nieistnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczeniowej. Trybunał podzielił w tym zakresie także stanowisko Sejmu, że art. 90 ust. 1 i 4 u.u.o. nie miał wpływu na treść orzeczeń zapadłych w sprawie wszczętej pozwem skarżącej, ponieważ reguluje niezwiązane z nią zagadnienia. Pozew skarżącej przeciwko UFG w żadnym zakresie nie wywoływał potrzeby odniesienia się przez organ władzy publicznej do czynności podejmowanych przez UFG ani do treści wezwania do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia, o którym mowa w art. 90 ust. 1 i 4 u.u.o. Na tym tle Trybunał ustalił, że skarżąca uzyskała ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji w sprawie ustalenia zobowiązania do zawarcia umowy ubezpieczenia, z prawem do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, o czym mowa w art. 78 Konstytucji. Ostateczne rozstrzygnięcie wydane w sprawie skarżącej dotyczyło zatem kwestii wskazanych w art. 10 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 u.u.o., a nie podniesionego w skardze problemu konstytucyjnego dotyczącego art. 90 ust. 1 i 4 u.u.o. W konsekwencji Trybunał ustalił jednocześnie, że skarga konstytucyjna dotycząca czynności podejmowanych przez UFG, w tym skutkujących wezwaniem do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia, przybrała charakter abstrakcyjny. Wniesiona bowiem została w oderwaniu od drogi sądowej, w której dokonano

ustaleń i wydano orzeczenia w sprawie jedynie pośrednio nawiązującej do kwestii dotyczących problemu konstytucyjnego określonego w *petitum* skargi.

5. Ponadto, Trybunał zwrócił uwagę na nieadekwatność zarzutów i uzasadnienia skargi do wskazanych w *petitum* wzorców kontroli konstytucyjności. Jak wskazano powyżej, z zakresowo ujętego przedmiotu zaskarżenia oraz z uzasadnienia skargi wynika bowiem, że skarżąca upatruje naruszenia przysługujących jej na gruncie Konstytucji praw i wolności w braku procedury odwoławczej od czynności podejmowanych przez UFG oraz w braku możliwości zakwestionowania wezwania do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia. Podniesione w skardze zarzuty i treść dołączonego uzasadnienia wydają się więc szeroko odnosić do gwarancji wyrażonej w art. 45 Konstytucji. O ile jednak według ugruntowanej w orzecznictwie zasady *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał może odczytać zakres zaskarżenia zgodnie z faktycznymi intencjami podmiotu wszczynającego postępowanie w trybie skargi konstytucyjnej, o tyle w świetle art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, Trybunał nie jest uprawniony do zastępowania skarżących w definiowaniu przysługujących im wolności lub praw konstytucyjnych, które w ich opinii zostały naruszone. Tymczasem w zestawieniu z zarzutami dotyczącymi ogólnie pojętego prawa do sądu, w tym prawa dostępu do sądu, prawa do wysłuchania, do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, jako wzorce kontroli w *petitum* skargi przytoczono ochronę własności w związku z zasadą proporcjonalności oraz prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W tym kontekście Trybunał podzielił opinię uczestników postępowania, nie znajdując w uzasadnieniu skargi uprawdopodobnienia, że opłata za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia nie ma charakteru publicznoprawnego i nie stanowi zatem ciężaru publicznego w rozumieniu art. 84 Konstytucji. Trybunał przypomina w tym kontekście, że obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych nie może być oceniany jako ograniczenie prawa własności w świetle przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z powyższym Trybunał ustalił, że skarga nie zawiera uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to jest zarzutu niekonstytucyjnej ingerencji w sferę własności i innych praw majątkowych, z uprawdopodobnieniem, że skutkiem ocenianej regulacji jest wprowadzenie nieproporcjonalnych ograniczeń, a nie tylko ingerencja w sferę majątkową *sensu largo*. W związku z powyższym Trybunał ustalił, że skarga nie spełniła w tym zakresie przesłanki formalnej, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

6. W odniesieniu do wskazanego w skardze jako wzorzec kontroli art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji, Trybunał podzielił opinię uczestników postępowania i ustalił, iż skarżąca nie wykazała, że w jej sprawie zapadły rozstrzygnięcia, które dowodziłyby zamknięcia lub nieistnienia drogi zaskarżenia władczej czynności faktycznej UFG dokonanej na podstawie zakwestionowanej w skardze regulacji. Jak wyżej zaznaczono, skarżąca nie wykazała, że jej intencją przy podejmowaniu drogi prawnej w związku z wezwaniem do uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia było wywołanie orzeczenia opartego na zaskarżonym przepisie i korespondującego zarazem z przedstawionymi w skardze zarzutami skierowanymi przeciwko czynnościom UFG. Trybunał ustalił zatem, że skarżąca dysponuje orzeczeniem rozstrzygającym o istnieniu po jej stronie zobowiązania do zawarcia umowy ubezpieczenia, wydanym w skutek wniesienia apelacji od orzeczenia sądu pierwszej instancji. W tym zakresie podniesiony w *petitum* skargi zarzut naruszenia prawa gwarantowanego w art. 78 Konstytucji w związku z wydaniem orzeczenia wskazanego w skardze jako ostateczne należy uznać za niezasadny. W kwestii zaś przedmiotu zaskarżenia wynikającego z treści skargi konstytucyjnej brak jest rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, które przesądzałoby ostatecznie o nieprzysługiwaniu środków odwoławczych od czynności UFG. W takim zakresie podnie-

siony w skardze zarzut naruszenia gwarancji z art. 78 Konstytucji mógłby być z kolei przedwczesny, lecz dokonanie oceny skargi konstytucyjnej pod tym kątem możliwe byłoby jedynie po spełnieniu przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania. W związku z powyższym Trybunał ustalił, że w odniesieniu do przedmiotu zaskarżenia skarga nie spełniła przesłanki formalnej, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

7. W świetle powyższych ustaleń Trybunał przypomina, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż skarga konstytucyjna służy nie ochronie praw ogólnie, lecz ochronie praw podstawowych określonych w ustawie zasadniczej naruszonych w związku z wydaniem rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Jednocześnie subsydiarność skargi konstytucyjnej polega na tym, że przysługuje ona dopiero z chwilą, gdy sąd lub organ administracji wydał ostateczne rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie. Trybunał przypomina ponadto, że w świetle regulacji konstytucyjnej skarga jest instrumentem immanentnie związanym z dążeniem do sanowania indywidualnej sytuacji prawnej skarżącego ukształtowanej w drodze rozstrzygnięć sądowych. Niemniej, „[w] odróżnieniu od skargi powszechnej (*actio popularis*), inicjujący skargę konstytucyjną działa (...) nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego własnego prawa (...), w sytuacji gdy fakt naruszenia nastąpił rzeczywiście, a nie tylko mógł nastąpić potencjalnie” (postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. SK 39/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 121).

8. Uznając obowiązek kontroli spełnienia przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej na tym etapie postępowania, rozpoznanie niniejszej skargi pozostawałoby, w ocenie Trybunału, w sprzeczności z regułami, od których spełnienia ustrojodawca uzależnił możliwość prowadzenia merytorycznego postępowania w sprawie skarg konstytucyjnych. Ustalenia powyższe przesądzają, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 i 3 u.o.t.p.TK.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.