



Warszawa, 15 stycznia 2021 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 57/20  
BAS-WAK-1244/20

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M M z 5 maja 2017 r. (sygn. akt SK 57/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Występująca ze skargą konstytucyjną z 5 maja 2017 r. M M (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 90 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 2214 ze zm.; dalej: u.u.o.) w zakresie, w jakim przepisy te „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”.

2. Wskazane w skardze – jako „zasadniczy” przedmiot kontroli – przepisy mają następującą treść. Zgodnie z art. 90 u.u.o. „[p]o przeprowadzeniu kontroli przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny lub po otrzymaniu zawiadomienia, o którym mowa w art. 87, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny wzywa osoby obowiązane do zawarcia umowy ubezpieczenia do uiszczenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1, albo do przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie w roku kontroli obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, określonego w art. 10 ust. 1.”

Z kolei zgodnie z art. 90 ust. 4 u.u.o. „[o]płata staje się wymagalna następnego dnia po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1 i 2, jeżeli zobowiązany nie udokumentował zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie lub nie wniósł powództwa do sądu powszechnego, zgodnie z art. 10 ust. 2”.

Natomiast – jako przepisy „związkowe” – wskazano:

- 1) art. 23 ust. 1 u.u.o., zgodnie z którym „posiadacz pojazdu mechanicznego jest obowiązany zawrzeć umowę obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy

pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem posiadanego przez niego pojazdu”;

- 2) oraz art. 10 ust. 2 u.u.o. przewidujący, że „[u]stalenia spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia można dochodzić przed sądem powszechnym”.

Dla lepszego zrozumienia zakresu przedmiotowego skargi zasadne wydaje się przytoczenie również art. 88 ust. 1 u.u.o. Przepis ten wyjaśnia jakiej opłaty dotyczy zakwestionowana w skardze regulacja, stanowiąc: [o]soba, która nie spełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie, jest obowiązana wnieść opłatę”.

## **II. Stan faktyczny i prawny sprawy**

Treść uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz dołączone do niej załączniki pozwalają na zrekonstruowanie następujących istotnych elementów stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Pismem z      marca 2015 r. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: UFG) wezwał skarżącą do przedstawienia w terminie 30 dni dokumentów potwierdzających zawarcie w roku kontroli umowy ubezpieczenia obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych pojazdu o wskazanym numerze rejestracyjnym zgodnie z warunkami ubezpieczenia określonymi w ustawie lub potwierdzających brak obowiązku zawarcia umowy takiego ubezpieczenia albo do uiszczenia opłaty za niespełnienie wyżej wymienionego obowiązku w kwocie      zł.

Skarżąca w pozwie z      kwietnia 2015 r. skierowanym przeciwko Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu z siedzibą w Warszawie wniosła o ustalenie nieistnienia obowiązku zawarcia przez nią umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe przed dniem      września 2014 r. w związku z ruchem pojazdu opisanego w wezwaniu z      marca 2015 r.

Wyrokiem z      listopada 2015 r. (sygn. akt      ) Sąd Rejonowy      w W      oddalił powództwo w całości. Sąd stwierdził, że skarżąca była przed dniem      września 2014 r. posiadaczem pojazdu, którego dotyczyło wezwanie UFG z      marca 2015 r. i zgodnie z art. 23 ust. 1 u.u.o. była obowiązana zawrzeć umowę obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności

cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem posiadanego pojazdu, a ubezpieczenie to „winna posiadać w całym okresie posiadania pojazdu, ponieważ obciąża on łącznie wszystkich współposiadaczy pojazdu” (uzasadnienie wyroku z listopada 2015 r., s. 6-7).

Skarżąca złożyła od tego wyroku apelację, w której zarzuciła wyrokowi sądu I instancji naruszenie szeregu przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359), oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 – dalej: k.p.c.), w tym art. 189 k.p.c. w związku z art. 23 u.u.o. Wyrokiem z grudnia 2016 r. (sygn. akt ) Sąd Okręgowy w W oddalił apelację i stwierdził w uzasadnieniu, że „skoro powódka była współwłaścicielem przedmiotowego pojazdu, była również jego posiadaczem i także na niej spoczywał obowiązek zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych [...]” (uzasadnienie wyroku z grudnia 2016., s. 13).

Na to orzeczenie skarżącej nie przysługiwały żadne zwyczajne środki odwoławcze, a zatem stanowiło ono ostatecznie i prawomocnie rozstrzygnięcie w jej sprawie.

### **III. Zarzuty skarżącej**

1. Skarżąca formułuje zarzut niezgodności opisanych uprzednio unormowań z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

Naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca dopatruje się w „nieproporcjonalnym naruszeniu prawa do ochrony własności”. Polega ono – zdaniem skarżącej – 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, a brak jest przesłanek uzasadniających tak daleko idące ograniczenie prawa własności przepisami ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych” (skarga, s. 2).

Z kolei w ocenie skarżącej naruszenie art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji polega na tym, 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 zapłaty opłaty za brak ubezpieczenia”.

Skarżąca zarzuca, że zakwestionowane w skardze przepisy:

- nie zawierają dostatecznych gwarancji, że do uiszczenia opłaty wezwana zostanie osoba mająca status posiadacza pojazdu, w stosunku, do którego istnieje obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej;
- pozbawiają osobę wezwaną możliwości działania w ramach prowadzonych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny ustaleń faktycznych, wypowiedzenia się o dowodach i materiałach zgromadzonych w sprawie;
- osoba wezwana jest pozbawiona możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz tym samym doprowadzenia do weryfikacji pod względem faktycznym i prawnym zasadności wezwania do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia, jak również osoba ta pozbawiona jest możliwości skorzystania z sądowno-administracyjnej kontroli legalności działań podejmowanych przez UFG (skarga, s. 2-3).

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: również Trybunał lub TK) przyjmuje się konsekwentnie, że rozpoznając sprawę, na każdym etapie postępowania powinno się badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15;

14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Pogląd ten ukształtował się w okresie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ale Trybunał zajął analogiczne stanowisko również pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Trybunał podkreśla również obecnie, że „merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności” (wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16).

Ponadto z orzeczeń TK wynika, że składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK. Potwierdza to wydany w pełnym składzie wyrok TK z 25 września 2019 r. (sygn. akt SK 31/16). W ocenie Trybunału nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (zob. postanowienie TK z 27 listopada 2019 r., sygn. akt SK 17/19). Przyjąć należy, że powyższe stwierdzenia odnoszą się zarówno do sytuacji, w której nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nastąpiło w drodze rozstrzygnięcia wydanego przez jednego sędziego Trybunału, jak i postanowienia wydanego w składzie trzech sędziów w wyniku rozpatrzenia zażalenia na odmowę nadania skardze dalszego biegu.

Wobec tego również na obecnym etapie postępowania wymaga oceny to, czy skarga konstytucyjna spełnia wszystkie warunki jej dopuszczalności.

2. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna powinna 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. Założyć należy, że przez określenie przepisu prawa rozumieć należy „elementarną jednostkę systematyczną danego tekstu prawnego”. Tak więc, gdy akt normatywny składa się z artykułów (ustępów, punktów, liter), to „każda tego rodzaju jednostka stanowi przepis prawny” (L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 51).

Opisany wcześniej (pkt II) stan faktyczny w sprawie skarżącego wywołuje pytanie, czy skarga konstytucyjna zawiera wskazanie takiego przepisu (przepisów) ustawy, na podstawie którego sąd lub organ administracji wydały ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarysowały dwa rozumienia tej regulacji (zob. J. Trzeciński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uw. 12 do art. 79). Z jednej strony w niektórych orzeczeniach przyjmuje się, że przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może być tylko taki przepis, który wpłynął na rozstrzygnięcie sądu lub innego organu, zdeterminował w sensie prawnym treść tego rozstrzygnięcia (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03). Przy tym podejściu chodzi o przepis, którego brak w systemie prawa prowadziłby – lub mógłby doprowadzić – do tego, że rozstrzygnięcie sprawy skarżącego byłoby inne (zob. postanowienie TK z 6 lutego 2001 r., sygn. akt TS 139/00).

Z drugiej strony TK wyrażał też pogląd, który określić można jako szerokie rozumienie pojęcia „podstawa prawna orzeczenia”. Pojęcie to przy tym podejściu obejmuje „całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego (przepisy ustrojowe)” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

3. Skarżąca – jak już była mowa – jako główny przedmiot kontroli powołała art. 90 ust. 1 i ust. 4 u.u.o. Przepis ten jednak nie był podstawą – określonego w skardze jako ostateczne – orzeczenia sądu. Przedmiotem postępowania sądowego w sprawie, która stanowiła podstawę do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, było ustalenie nieistnienia obowiązku zawarcia przez skarżącą umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem określonego pojazdu w określonym czasie (uzasadnienie wyroku z listopada 2015 r., s. 1). Sądy obu instancji nie powoływały jako podstawy swoich rozstrzygnięć ani art. 90 ust. 1, ani art. 90 ust. 4 u.u.o. Przepisy te nie miały wpływu na treść tych orzeczeń, bowiem regulują

one inne zagadnienia, tj. przesłanki i tryb nakładania opłaty od osoby, która nie spełniła ustawowej powinności zawarcia właściwej umowy ubezpieczenia obowiązkowego (art. 88 ust. 1 u.u.o.) oraz ustalenie momentu jej wymagalności. Naturalnie obowiązek uiszczenia wspomnianej opłaty jest zależny od ustalenia istnienia w konkretnej sytuacji powinności ubezpieczenia, tym niemniej sądy orzekające w sprawie skarżącej (w szczególności sąd II instancji) nie rozstrzygały wprost sporu co do tego, czy wspomniana opłata została w konkretnym przypadku „nałożona” na skarżącą w sposób zgodny z prawem (np. we właściwej wysokości, przez kompetentny organ i przy spełnieniu przesłanki wskazanej w art. 90 ust. 1 u.u.o.) i kiedy stała się (lub stanie się) wymagalna.

Ponadto odesłanie do art. 10 ust. 2 u.u.o. – zawarte w art. 90 ust. 4 u.u.o. – nie stanowiło przy tym również „podstawy kompetencyjnej” rozstrzygnięć sądowych w sprawie skarżącej. Drugi ze wskazanych przepisów określa tylko pewien skutek wytoczenia opisanego w nim powództwa. Nie wpływa ani na jego dopuszczalność, ani na treść rozstrzygnięcia sądowego.

Z analizy orzeczeń sądowych wydanych w sprawie skarżącej wynika, że rozstrzygające (i wyłączne) znaczenie miało ustalenie, że skarżąca była posiadaczem określonego pojazdu mechanicznego, a więc na mocy art. 23 u.u.o. zobowiązana była do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC). Ustalenie stanu prawnego miarodajnego dla rozstrzygnięcia sprawy nastąpiło na podstawie innych regulacji ustawowych, w szczególności przepisów k.p.c. (art. 336 i nast.), a te nie zostały w skardze zakwestionowane. Zwrócić też trzeba uwagę, że odwołanie się w orzeczeniach sądowych do wezwania skierowanego Przez UFG do skarżącej (a nie do samego art. 90 u.u.o.) stanowiło wyłącznie element ustaleń faktycznych potrzebnych dla stwierdzenia, że skarżąca legitymuje się interesem prawnym, który stanowi w tym przypadku warunek dopuszczalności drogi sądowej.

Należy ściśle oddzielić przepisy stanowiące podstawę prawną orzeczenia, od przepisów regulujących skutki tych orzeczeń. Przyjęta w art. 79 ust. 1 Konstytucji i skonkretyzowana w art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK konstrukcja skargi konstytucyjnej wyraźnie wyklucza traktowanie te drugie przepisy jako przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej. W niniejszej sprawie art. 90 ust. 1 i ust. 4 u.u.o. określają co



najwyżej pewne skutki orzeczeń sądowych wydanych z zastosowaniem art. 10 ust. 2 u.u.o. i art. 23 ust. 1 u.u.o.

Stwierdzić należy, że podstawą ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie skarżącej były wyłącznie – wskazane w skardze tylko jako przepisy związkowe – art. 23 ust. 1 u.u.o. oraz art. 10 ust. 2 u.u.o. Powoduje to przynajmniej częściową niedopuszczalność skargi wobec niespełnienia wymogu wskazanego w art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4. Istotniejsza dla oceny dopuszczalności analizowanej skargi konstytucyjnej jest jednak inna kwestia. Skarżąca wskazała w petitum skargi przepisy, w stosunku do których domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, jednakże żądanie to zostało uzupełnione poprzez wskazanie „zakresu zaskarżenia”. Jak już wspomniano, skarżąca domaga się stwierdzenia przez TK niezgodności z Konstytucją wskazanych wcześniej przepisów 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” (skarga, s. 2).

W ocenie Sejmu takie ujęcie nie odpowiada wprost treści art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, który nie przewiduje wśród elementów skargi konstytucyjnej odrębnego określenia zakresu zakwestionowania określonych w skardze przepisów. Należy jednak przyjąć, że zgodnie z dotychczasową praktyką podmiot składający skargę konstytucyjną może w ten sposób „zawęzić” zakres skargi w stosunku do treści przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli. Z tych przepisów wynikać może wiele norm prawnych, w szczególności, jeśli uwzględnić ich związek z innymi regulacjami. Skarżący może kwestionować zgodność z Konstytucją tylko niektórych z tych norm, a więc tylko części treści normatywnej danej jednostki systematycznej (jednostek systematycznych) tekstu prawnego. Za niedopuszczalne uznać jednak należy rozszerzenie lub zmodyfikowanie w ten sposób zakresu kontroli TK poprzez takie określenie zakresu zaskarżenia, które wykracza poza normatywną treść określonego przepisu (przepisów).

5. Trybunał Konstytucyjny zajmował się tym zagadnieniem w postanowieniu z 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt Ts 177/16) i wyraził wówczas następujący pogląd: „[...] z art. 823, art. 182 § 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. — interpretowanych łącznie — nie wynika norma, której kontroli domaga się skarżąca. Skoro zaś art. 823 k.p.c. nie wyrażał treści normatywnych przypisywanych mu przez skarżącą, to badanie jego konstytucyjności pozostawałoby bez wpływu na ochronę konstytucyjnych praw skarżącej”. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w postanowieniu TK z 13 listopada 2019 r. (sygn. akt Ts 177/16), w którym podkreślono, że: „[...] z art. 823 w związku z art. 182 § 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. nie wynika norma, której kontroli domaga się skarżąca. A wobec tego odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej — w zakresie zarzutu ich niekonstytucyjności — należy uznać za prawidłową”.

Z kolei w postanowieniu z 3 lipca 2018 r. (sygn. akt Ts 265/16) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zgodnie z wymogiem określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji i skonkretyzowanym w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK przedmiotem kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej może być norma prawna odczytywana na podstawie zakwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego — a niekiedy także na podstawie treści normatywnej uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48 oraz przywołane w nim orzecznictwo) — o ile norma ta stanowiła podstawę wydania ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego w sprawie objętej badaną skargą. Jeżeli podstawą wydania ostatecznego orzeczenia była inna norma prawna, niżeli ta określona w skardze konstytucyjnej — chociażby zrekonstruowana na podstawie tych samych przepisów — to powyższa przesłanka określona w art. 79 ust. 1 Konstytucji i skonkretyzowana w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK, nie może zostać uznana za spełnioną”.

6. Skarżąca wskazuje ogólnie, że „niewątpliwie ten właśnie kompleks normatywny stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia w sprawie. Gdyby bowiem powyższe przepisy nie obowiązywały, to skarżąca nie byłaby zmuszona do wniesienia pozwu o ustalenie nieistnienia obowiązku podlegania ubezpieczeniu” (pismo procesowe skarżącej z      maja 2018 r., s.      ). Już samo to sformułowanie nasuwa wątpliwości, bowiem to, że określona regulacja „zmuszała” skarżącą do

złożenia pozwu, nie oznacza przecież automatycznie, że była ona prawną podstawą orzeczenia sądu w jej sprawie.

Wobec powyższych rozważań za najbardziej istotny dla dopuszczalności skargi konstytucyjnej skarżącej uznać należy problem ustalenia, czy norma prawna wskazana przez skarżącą jako przedmiot kontroli rzeczywiście wynika z zakwestionowanych przepisów i czy była ona podstawą ostatecznego orzeczenia sądu o jej prawach?

Analiza treści zakwestionowanych przepisów nie potwierdza, że z zaskarżonych przepisów wynika norma, którą formułuje skarżąca. Po pierwsze, stwierdzić należy, że konsekwencje przedstawienia przez osobę, do której UFG skierował – na podstawie art. 90 ust. 1 u.u.o wezwanie o przedłożenie dokumentów potwierdzających spełnienie w roku kontroli obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej uregulowane, są art. 90 ust. 3 u.u.o., zgodnie z którym w przypadku przedstawienia dokumentów, o których mowa w ust. 1 i 2, opłaty nie pobiera się. Oznacza to „uwolnienie się” (wg terminologii użytej w skardze) od obowiązku uiszczenia opłaty, której dotyczyło wezwanie. Skarżąca jako drugą „drogę” uwolnienia się obowiązku uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC) wskazuje „wniesienie powództwa o ustalenie [nieistnienia tego obowiązku] do sądu powszechnego. Należy podkreślić, że nie jest to ujęcie ścisłe, bowiem samo złożenie stosownego pozwu oddziałuje jedynie na „odroczenie” daty wymagalności opłaty. Natomiast o tym, że jest ona w danym przypadku nienależna, decyduje prawomocny wyrok o ustaleniu nieistnienia obowiązku ubezpieczenia. Skarżąca nieprecyzyjnie ujmuje więc dwie możliwości kwestionowania obowiązku uiszczenia na rzecz UFG opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.u.o.

Najważniejsze jest jednak to, że skarżąca traktuje te możliwości prawne jako jedyne. Konkluzja taka wynikałaby z wykładni językowej art. 90 u.u.o., ale skarżąca pomija praktykę sądową związaną ze stosowaniem tego przepisu.

Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontrolowania wykładni przepisów ani aktów stosowania prawa, jednak w ramach wyjątku w zakresie kognicji Trybunału mieści się dokonywanie kontroli konstytucyjności treści normatywnej przepisu uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 oraz przywołane w nim orzecznictwo). Powstaje zatem pytanie, czy normę

sformułowaną przez skarżącą potwierdza jednolita stała i powszechna wykładnia sądowa. Tylko wówczas mówić można o tym, że skarżąca kwestionuje treść normatywną określonej regulacji ustawowej.

Dla oceny dopuszczalności skargi należy uwzględnić orzecznictwo sądowe dotyczące podniesionych w skardze zagadnień. Po pierwsze, skarżąca pomija możliwość ustalenia na drodze sądowej nieistnienia obowiązku zapłaty na rzecz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego opłaty, o której mowa w art. 88 u.u.o. Na podstawie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 listopada 2017 r. (sygn. akt V Ca 610/17, LEX nr 2433418) stwierdzić można, że tego rodzaju rozstrzygnięcie sądowe nie jest wykluczone. W orzeczeniu tym sąd stwierdził wyraźnie, że „powód miał obowiązek ubezpieczenia pojazdu w dniach 18 i 19 lutego 2015 r., jednak nie ma obowiązku zapłaty opłaty określonej w art. 88 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, bowiem powinien znaleźć w jego sytuacji zastosowanie przepis art. 94 ww. ustawy”. Po drugie, zwrócić należy uwagę, że w orzecznictwie sądów powszechnych nie wyklucza się prowadzenia odrębnego postępowania dotyczącego „ważności” („skuteczności”) wezwania do uiszczenia opłaty. Wskazuje na to wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 19 kwietnia 2016 r. (sygn. akt III Ca 144/16, LEX nr 2130862). W uzasadnieniu tego orzeczenia powód wystąpił przeciwko UFG o „anulowanie/uznanie za nieskuteczne” wezwania korygującego wystawionego przez UFG [...], którym nakazano powodowi zapłatę kwoty 640 zł tytułem kary z tytułu zwłoki w spełnieniu obowiązku ubezpieczenia OC”. Nie są tu istotne okoliczności tej konkretnej sprawy, ważne jest to, że sądy orzekające w tej sprawie rozpatrzyły co do istoty sprawę „anulowania/uznania za bezskuteczne” wezwania skierowanego przez UFG na podstawie o ubezpieczeniach obowiązkowych skierowanego do osoby, która nie zawarła w wymaganym terminie obowiązkowej umowy ubezpieczenia OC. Oznacza to, że w praktyce nie jest całkowicie wykluczone „uwolnienie się” od obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu braku obowiązkowego ubezpieczenia w drodze innego powództwa niż skierowanego do sądu powszechnego niż to, o którym mowa w art. 10 ust. 2 u.u.o.

Po trzecie, przytoczyć tu można fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Kr 277/07), w którym stwierdzono: „[n]ależy jednak zauważyć, że wystawienie tytułu

wykonawczego przez UFG jest poprzedzone wezwaniem osoby, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia do uiszczenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1, albo do przedstawienia dokumentów potwierdzających w roku kontroli zawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie (art. 90 ust. 1). Wezwanie to w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki z 10 grudnia 2001 r., sygn. akt III SA 728/01, z dnia 17 października 2002 r., III SA 341/01, z 28 marca 2003 r., sygn. akt III SA 2590/02 – niepublikowane) jest uważane za inny (niż decyzja administracyjna i postanowienie) akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, przewidziany w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), na który przysługuje skarga do sądu administracyjnego”. Jak z tego wynika, wezwanie do uiszczenia opłaty skierowane do określonej osoby przez UFG na podstawie art. 90 ust. 1 u.u.o. można kwestionować poprzez skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie można zaprzeczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazać można na rozstrzygnięcia, w których wyrażono odmienny do przedstawionego powyżej pogląd prawny co do charakteru wezwania, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.o. Jednak w powołanym wcześniej wyroku sąd administracyjny oceniał swoją właściwość nie na podstawie przepisów u.u.o., ale przede wszystkim przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Inaczej mówiąc, ustalenia, że wezwanie UFG wystawione na podstawie na 90 ust. 1 u.u.o. może lub nie może kwestionowane na drodze sądowno-administracyjnej nie może być dokonywane tylko na podstawie tego przepisu. Niezależnie od tego, wszystkie przytoczone wcześniej rozstrzygnięcia pozwalają na ustalenie, że norma, której skarżąca zarzuca niekonstytucyjność, może być „odczytywana” na podstawie treści normatywnej uzyskanej w wyniku powszechnej, stałej i jednolitej wykładni sądowej.

Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 94 ust. 1 u.u.o. w uzasadnionych przypadkach, kierując się przede wszystkim wyjątkowo trudną sytuacją materialną i majątkową zobowiązanego, jak również jego sytuacją życiową, UFG może umorzyć opłatę w całości lub w części albo udzielić ulgi w jej spłacie. Umorzenie opłaty jest również formą „uwolnienia” zobowiązanego od obowiązku jej ponoszenia. Poza tym skarżąca pomija, że na podstawie art. 10 ust. 2 u.u.o. można dochodzić również

ustalenia spełnienia obowiązku ubezpieczenia, a przyjęć należy, że prawomocny wyrok ustalający ten fakt również zwalnia z obowiązku uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.u.o.

Podsumowując, nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, że z zakwestionowanych w skardze przepisów traktowanych jako „pewien kompleks normatywny” wynika, iż z obowiązku uiszczenia opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności posiadaczy pojazdów mechanicznych można „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”. Powyższa analiza wskazuje bowiem, że znajdują tu zastosowanie inne procedury, których nie wyklucza jednolita, powszechna i stała wykładnia sądowa.

Poza tym należy tu powtórzyć, że sądy, które orzekały w sprawie z powództwa skarżącej, formalnie nie rozstrzygały wprost o całokształcie okoliczności, od których uzależniony jest obowiązek poniesienia opłaty, wynikającej z art. 88 ust. 1 u.u.o. W orzeczeniach sądy te nie odnosiły się w ogóle do problemu, za pomocą jakich środków prawnych skarżąca może doprowadzić do „anulowania” opłaty, o której uiszczenie została przez UFG wezwana.

7. Niezależnie od wcześniejszych ustaleń podkreślić również trzeba, że skarga konstytucyjna ma realizować dwie funkcje: przedmiotową i podmiotową. Ta druga oznacza, że służyć ma ochronie konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny winien rozważać, czy uwzględnienie skargi zapewni ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności skarżącego, a jeżeli w wyniku dokonanej analizy dojdzie do wniosku, że tak się nie stanie, zobowiązany jest do umorzenia postępowania (lub na etapie kontroli wstępnej – odmowy nadania skardze dalszego biegu) z uwagi na niedopuszczalność skargi konstytucyjnej (M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*. red. P. Tuleja, Warszawa 2019, uw. 4 do art. 79). W postanowieniu TK z 21 października 2006 r. (sygn. akt SK 10/06) - uzasadniając umorzenie postępowania - stwierdzono, że: [...] nawet ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 2 ustawy skargowej z Konstytucji nie doprowadziłoby, w odniesieniu do skarżącego, do unicestwienia skutków prawnych, jakie wywołały rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego z 20 czerwca i 15 lipca 2005 r. [...].

Oznacza to, że gdyby nawet doszło do uwzględnienia postulatów skarżącego i zostałby wydany korzystny dla skarżącego wyrok Trybunału, to nie dawałby on mu szansy na wzruszenie postanowienia wydanego na podstawie innego przepisu ustawy skargowej”.

Odnosząc te stwierdzenia do skargi konstytucyjnej skarżącej, stwierdzić należy, że zachodzi tu analogiczna do opisanej wcześniej sytuacji. Przypomnieć należy, że w sprawie skarżącej sądy nie orzekały wprost o obowiązku uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.u.o. Nie rozstrzygały też sporu co do tego, w jakiej procedurze można kwestionować zgodność z prawem wezwania wystosowanego do skarżącej na podstawie art. 90 ust. 1 u.u.o. i uzyskać zwolnienie z obowiązku poniesienia wspomnianej opłaty. Orzekały wyłącznie co do tego, czy po stronie skarżącej istniał obowiązek ubezpieczenia określonego pojazdu, co wymagało ustalenia, czy była ona jego posiadaczem. Jest dosyć jasne, że nawet stwierdzenie przez Trybunał, że zakwestionowane w skardze przepisy są niezgodne z Konstytucją 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” nie mogłoby prowadzić do wzruszenia w drodze wznowienia postępowania w sprawie skarżącej, które zakończone zostało prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w W z grudnia 2016 r.

8. Poza tym zasygnalizować należy, że skarżąca jako jeden z wzorców kontroli w niniejszej sprawie wskazała art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie TK poglądem na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11 ze zm.) opłata za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ma charakter publicznoprawny i stosunek między osobą zobowiązaną do wniesienia tej opłaty a UFG nie ma charakteru cywilnoprawnego (wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, wyrok TK z 23 kwietnia 2002 r., K 2/01). Z uwagi na daleko idące analogie rozwiązań ustawy z 28 lipca 1990 r. i obowiązującej obecnie u.u.o. pogląd ten należy odnieść do opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.u.o. Z tego względu przyjąć również trzeba, że opłata ta stanowi świadczenie publiczne

(ciężar publiczny) w rozumieniu art. 84 Konstytucji. Tymczasem z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „ciężary publiczne w postaci prawidłowo stanowionych podatków nie mogą być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych” (por. wyroki z: 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10). W szczególności zdaniem Trybunału „przyjęcie tezy, że każdy wypadek nałożenia podatku lub innej daniny publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie własności, prowadziłoby do fałszywego wniosku, że ustawodawca jest ograniczony ochroną praw majątkowych, o której mowa w art. 64 Konstytucji”. Poza tym, jak stwierdził Trybunał w wyroku z 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02), „obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, chociaż jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją”. Kierując się tym stanowiskiem, uznać należy, że powołanie jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie art. 31 ust. 3 Konstytucji byłoby niedopuszczalne.

Niezależnie od tego, Trybunał zwracał uwagę, że: „[w] celu skutecznego zakwestionowania zgodności z Konstytucją nakładania podatków i ciężarów publicznych nie wystarczy powoływać się na sam fakt ingerencji we własność (majątek) sensu largo, lecz należy przykładowo uprawdopodobnić, że zakwestionowane przepisy kształtują obowiązek podatkowy w taki sposób, iż prowadzi to do drastycznego i nieproporcjonalnego ograniczenia swobody korzystania ze środków majątkowych skarżącej spółki” (por. wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 63/06), konfiskaty mienia (por. wyrok TK – 20 – z 27 lipca 2004 r., sygn. akt SK 9/03 oraz postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06, jak też cytowane w nich wcześniejsze orzecznictwo) oraz „do uniemożliwienia prowadzenia przez nią działalności gospodarczej” (por. przywołane wcześniej postanowienie TK z 16 lutego 2009 r.). Skarżąca w niniejszej sprawie powołuje się na nieproporcjonalne naruszenie prawa własności, ale nie wskazuje, dlaczego (zarówno w jej konkretnym przypadku, jak i z perspektywy normatywnej) miałyby to być ograniczenie prowadzące do drastycznego ograniczenia „wolności majątkowej”. Podkreślić tutaj należy, że opłata, o którą UFG zwrócił się do skarżącej, wynosiła zł. Stwierdzić więc należy, że powołanie w skardze art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 nie zostało połączone ze spełnieniem warunków, jakie formułował w swoim orzecznictwie Trybunał



Konstytucyjny, jeśli chodziło o problematykę świadczeń publicznych jako ewentualnej ingerencji w „wolność majątkową”.

9. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji powtórzyć należy, że skarżąca kwestionuje brak w ustawie (spełniających wymagania konstytucyjne) środków zaskarżenia wezwania do uiszczenia opłaty z tytułu braku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. W tym kontekście wątpliwości budzi, czy wezwanie, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.o. jest orzeczeniem lub decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Powołać tu można stanowisko TK wyrażone w odniesieniu do analogicznej opłaty przewidzianej we wspomnianej wcześniej ustawie o działalności ubezpieczeniowej. We wspomnianym już wyroku z 18 kwietnia 2000 r. stwierdzono, że ze sformułowań użytych art. 90e ust. 1a tej ustawy (odpowiednika art. 88 ust. 1 u.u.o.) wynika, iż w przypadku ustalenia opłaty chodzi „o władczą czynność faktyczną, w stosunku do należności, której obowiązek uiszczenia powstał z mocy prawa, na skutek niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy”. Tego rodzaju „władcza czynność faktyczna” nie może być raczej uznana za orzeczenie lub decyzję, których wydanie stanowi czynność prawną.

Jednak bardziej istotne jest to, że skarżąca nie powołała w skardze orzeczenia (orzeczeń), które świadczyłyby, iż zapadły co do niej jednoznacznie rozstrzygnięcia organów władzy publicznej potwierdzające „zamknięcie” wskazanych w skardze „dróg zaskarżenia”, których podstawą byłyby zaskarżone w skardze regulacje. Należy podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wymagał dla stwierdzenia dopuszczalności skarg konstytucyjnych 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. akt Ts 243/09).

W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził wyraźnie, że „[n]awet jeżeli w opinii skarżącego skarżony przepis uniemożliwia mu wniesienie zażalenia, to okoliczność ta wynika jedynie z jego brzmienia i nie jest poparta treścią ostatecznego orzeczenia, wymaganego przez art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ustawy o TK” (postanowienie TK z 15 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 123/09). Pogląd ten należałoby odnieść do niniejszej sprawy, bowiem istotnie z samego brzmienia art. 90 u.u.o. nie wynika

wprost konkretny środek zaskarżenia w trybie instancyjnym wezwania do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 88 tej ustawy.

Poza tym podnieść należy jeszcze jedną istotną okoliczność. W związku z zakresem przedmiotowym postępowań sądowych toczących się w sprawie skarżącej nie można przyjąć, że zapadły w nich orzeczenia, które w jakimkolwiek stopniu przesądzałyby o przysługiwaniu lub też nieprzysługiwaniu skarżącej (innych) środków zaskarżenia w odniesieniu do skierowanego do niej przez UFG wezwania. Nie można ich zatem uznać za orzeczenia o konstytucyjnym prawie do zaskarżania orzeczeń, w szczególności w takim ujęciu, jakie wskazano w skardze. Nawiązać też należy do powołanego wcześniej orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych (zob. pkt 6), z których wynika, że próba zakwestionowania przez skarżącą samego wezwania do uiszczenia opłaty na drodze sądowej nie może być w tym konkretnym przypadku uważana za składanie środka prawnego oczywiście niedopuszczalnego, a więc stawianie wymogu o wyłącznie formalnym charakterze.

10. Na marginesie zauważyć należy, że sprawa trybu nakładania opłat z tytułu braku obowiązkowego ubezpieczenia była przedmiotem orzecznictwa pod rządami ustawy o działalności ubezpieczeniowej. W powołanym wcześniej wyroku z 23 kwietnia 2002 r. Trybunał rozpatrywał zarzut niezgodności z Konstytucją poprzez pozbawienie podmiotów, na które została nałożona opłata karna z tytułu braku ubezpieczenia obowiązkowego, z możliwości korzystania z procesowo określonych środków odwoławczych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego i brak zapewnienia należytych gwarancji proceduralnych. Trybunał orzekł, że 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 (...) nie jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji. Użycie w sentencji wyroku TK formuły nie jest niezgodny oznacza, że wskazane przez wnioskodawcę wzorce konstytucyjne nie są adekwatne dla oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanej regulacji. Można z tego wyciągnąć pośrednio wniosek, że wzorcem takim nie jest w tym przypadku art. 78 Konstytucji. Ponadto w wyroku tym TK podkreślił, że: „[n]ie uregulowanie drogi postępowania w sprawach z zakresu określonego stosunku prawnego nie uzasadnia jeszcze zarzutu naruszenia zasad sformułowanych w art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji, a więc: demokratycznego państwa prawa, działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa oraz prawa każdej ze stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji

wydawanych w pierwszej instancji”. Naturalnie cytowane orzeczenie Trybunału dotyczące innej ustawy nie może prowadzić do wniosku, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z niedopuszczalnością zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji z uwagi na zasadę *rei iudicatae*, niemniej jednak może ono służyć za potwierdzenie, że ten przepis ustawy zasadniczej nie może być traktowany jako adekwatny wzorzec kontroli.

11. Podsumowując powyższe rozważania, uznać należy, że, skarga konstytucyjna skarżącej nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych wymagań, a zatem powinna być uznana za niedopuszczalną. Uzasadnia to wniosek o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek