RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 13 czerwca 2022 r.

KANCELARIA
wpł. data 20. 06. 2022
Nr wg EZD

PK VIII TK 88.2020

(SK 57/20)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną 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* [tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 621 ze zm.] *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*

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

U Z A S A D N I E N I E

Działając przez swojego pełnomocnika, M M. (dalej: Skarżąca), wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska. Rzeczona skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Pismem z dnia 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 marki

zgodnie z warunkami ubezpieczenia określonymi w ustawie lub potwierdzających brak obowiązku zawarcia umowy takiego ubezpieczenia albo do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku ubezpieczeniowego w kwocie zł.

W dniu kwietnia 2015 r. Skarżąca wniosła pozew przeciwko UFG o ustalenie nieistnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe przed dniem września 2014 r. w związku z ruchem ciągnika rolniczego marki

Wyrokiem z dnia listopada 2015 r., sygn. akt Sąd Rejonowy w W oddalił powództwo w całości. W uzasadnieniu wyroku, sąd pierwszej instancji wskazał, iż *skoro powódka była posiadaczem prze*[d] *dniem września 2014 r. ciągnika rolniczego marki*

(...), *na podstawie powołanego* (...) *przepisu art. 23 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych* (...) *była obowiązana zawrzeć umowę obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku* [z] *ruchem posiadanego pojazdu. Ubezpieczenie to winna posiadać w całym okresie posiadania pojazdu, albowiem obowiązek ten obciąża łącznie wszystkich współposiadaczy, czego jak słusznie zauważył pozwany powódka nie kwestionowała zaprzeczając jedynie, że był*[a] *współwłaścicielem i współposiadaczem wyżej wymienionego ciągnika.*

Skarżąca złożyła apelację, która została oddalona przez Sąd Okręgowy w W wyrokiem z dnia grudnia 2016 r., sygn. akt . Sąd odwoławczy przyjął za własne ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji oraz podzielił argumentacje prawną zawartą z uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Uzasadniając rozstrzygnięcie, sąd odwoławczy stwierdził, iż [*s*]*koro bowiem powódka była współwłaścicielem przedmiotowego pojazdu, była również jego posiadaczem i także na niej spoczywał obowiązek zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.*

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r. Skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi przez wskazanie ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz sprecyzowanie, czy do naruszenia art. 78 Konstytucji, zdaniem skarżącej, doszło wskutek braku możliwości odwołania się do sądu administracyjnego, czy do jakiegokolwiek sądu.

Pismem z dnia 28 maja 2018 r. Skarżąca uzupełniła braki formalne skargi konstytucyjnej wskazując, iż wyrok Sądu Okręgowego w W jest

ostatecznym rozstrzygnięciem, z którym wiąże naruszenie swych konstytucyjnych praw. W piśmie tym Skarżąca wskazała również, iż *od wezwania do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 88 ust. 1 ustawy z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych* (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 621 ze zm.; dalej: u.u.o. – przypis własny) *nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Niezastosowanie się do tego wezwania skutkuje możliwością wszczęcia egzekucji administracyjnej.*

Osoba, która twierdzi, że nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia, może kwestionować ten obowiązek jedynie wnosząc pozew do sądu cywilnego o ustalenie nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, ale nie ulega wątpliwości, że pozew do sądu powszechnego nie może być określony jako środek odwoławczy, czy środek zaskarżenia. Wniesienie pozwu do sądu skutkuje zainicjowaniem procesu cywilnego (pismo Skarżącej, s. 2). Ponadto Skarżąca wskazała, iż argumentacja została przedstawiona już w skardze konstytucyjnej, którą podtrzymała.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w piśmie inicjującym przedmiotowe postępowanie poprzedzić należy rozważeniem kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny i to niezależnie od nadania skardze dalszego biegu na skutek wstępnej jej kontroli (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2020 r., sygn. Ts 101/17). Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia

2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 81).

Skarżąca formułuje dwa zarzuty względem przedmiotu kontroli i analizę dopuszczalności ich rozpoznania należy przeprowadzić odrębnie dla każdego z nich.

Pierwszy zarzut dotyczy naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji i *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* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 2).

Jednak już w uzasadnieniu tego zarzutu Skarżąca doprecyzowała, że chodzi o ograniczenie prawa do ochrony własności poprzez to, że kwestionowane przepisy umożliwią UFG ustalenie i nader szybkie przymusowe dochodzenie opłaty za brak zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego (zob. uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 2). Dla wykazania trafności tego zarzutu Skarżąca apriorycznie zakłada, że wezwanie przez UFG do uiszczenia opłaty za brak ubezpieczenia powoduje powstanie pasywów w majątku osoby wezwanej, co sama Skarżąca utożsamia z ograniczeniem prawa własności (zob. uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12). Tymczasem nie podobna uznać trafności tego założenia.

Już bowiem na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11 ze zm.) ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym opłata za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ma charakter publicznoprawny i stanowi sankcję wprowadzoną w celu wymuszenia realizacji obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, *[o]płata ta jako sankcja administracyjna, stosowana automatycznie, z mocy prawa wobec każdego, kto terminowo nie opłaci składki ubezpieczeniowej pełni funkcję represyjno-prewencyjną. Opłata ta stanowi też jedno ze źródeł dochodów Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, który przejmuje ryzyko wyrównania szkód, spowodowanych przez osoby, które nie dopełniły obowiązku ubezpieczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także w innych orzeczeniach, że w granicach określonych przez Konstytucję, ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji za niedopełnienie obowiązku, w celu wymuszenia wypełnienia przez każdego, przewidzianego w art. 83 Konstytucji, obowiązku przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2)* [wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27]. Do konkluzji o publicznoprawnym charakterze analizowanej opłaty doprowadził Trybunał między innymi fakt, że spełnienie obowiązku uiszczenia opłaty nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, co przewidziane jest także pod rządami u.u.o. (zob. art. 93 u.u.o.). Także w orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazano, że chociaż UFG nie jest organem administracji publicznej *sensu stricto*, to wykonuje zadania z zakresu tej administracji określone w ustawie, a dotyczące ustalania i egzekwowania opłat za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2007 r., sygn. WSA/KR 277/07, LEX nr 1021341).

W takim zaś wypadku przypomnieć należy, że – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego – *nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest ingerowaniem w [tę] sferę (nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3) zobowiązywanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów publicznych (danin) na cele publiczne* (wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Tym samym Trybunał wykluczył, że obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych może być oceniany jako ograniczenie prawa własności podług wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (tamże).

W tym stanie rzeczy nie można zgodzić się ze Skarżącą, że wezwanie do uiszczenia opłaty za niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia stanowi ograniczenie prawa własności, które podlega ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec tego, w zakresie pierwszego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Drugim zarzutem podnoszonym przez Skarżącą jest naruszenie przez kwestionowane przepisu u.u.o. prawa do odwołania od rozstrzygnięć władzy publicznej wynikającego z art. 78 Konstytucji w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającymi z niej zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji, które wynikają z art. 2 ustawy zasadniczej. Naruszenie to, w ocenie Skarżącej, *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 (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 2-3).

Zdaniem Skarżącej, *tryb postępowania w sprawie naliczania opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego jest niewłaściwie skonstruowany, o czym świadczy konieczność występowania z powództwem do sądu powszechnego w celu ustalenia, że na jednostce nie ciąży obowiązek zaliczany do obowiązków publicznoprawnych.* (...) *Skarżąca zarzuca zatem, iż wskazane w petitum niniejszej skargi przepisy, w zakresie w jakim uniemożliwiają jej zaskarżenie w trybie administracyjnym czynności UFG, polegającej na wymierzeniu opłaty za niezawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego, tj. poprzez wniesienie odwołania, a wobec wyczerpania drogi instancyjnej, poprzez brak możliwości zaskarżenia określonego rozstrzygnięcia do sądów administracyjnych, są niekonstytucyjne* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 6).

W pierwszej kolejności sprostowania wymaga kwalifikowanie trybu naliczania opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia jako postępowania, które wymyka się spod kontroli sądów administracyjnych. Skarżąca odstąpiła w tym zakresie od pogłębionej analizy przedmiotu kontroli przedstawiając niepełny obraz problemu i powołując jednostkowe orzeczenie. Tymczasem już w postanowieniu z dnia 10 grudnia 2001 r. (sygn. III SA 728/01; www.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjął, że ustalenie opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego podlega orzecznictwu sądów administracyjnych w ramach rozpatrywania skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (zob. – podobnie – postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2003 r., sygn. III SA 2590/02; SIP LEX nr 704100). Prawdą jednak jest, że w szczególności

w nowszym orzecznictwie można spotkać odmienne poglądy (zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2017 r., sygn. V SA/Wa 1462/17; SIP LEX nr 2479208). Tym niemniej, występowanie rozbieżności w orzecznictwie przenosi charakter zarzutu Skarżącej w obszar sporu o treść prawa i jego stosowanie, co wymyka się spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Przypomnieć bowiem należy, że przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym jest norma prawna, której treść może być odtworzona z orzecznictwa sądowego, jednak pod pewnymi warunkami. W wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, Trybunał stwierdził: *„Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter:*

a) stały,

b) powtarzalny,

c) powszechny oraz

d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. np. wyroki TK: z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego, którego uchwały – z racji mocy autorytetu i jego pozycji ustrojowej – są (powinny być) uwzględniane w judykaturze (zob. np. wyroki TK: z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr

3/A/2007, poz. 24; z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82)" (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165).

Jak zatem wynika z powyższego, Skarżąca nie wykazała, aby sądownictwo administracyjne w sposób jednoznaczny, stały, powszechny i powtarzalny wykluczało swoją kognicję względem wezwań UFG do opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Co więcej, warto zauważyć, że Skarżąca nie podjęła nawet próby uruchomienia tego rodzaju kontroli w swojej sprawie, co niewątpliwie wzmocniłoby argumentację mającą świadczyć o obowiązywaniu normy o określonej treści.

Niezależnie jednak od powyższego, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w ramach analizowanego zarzutu Skarżąca, co najwyżej, deprecjonuje rozwiązanie ustawowe określając tryb postępowania w sprawie kwestionowania podstaw nałożenia rzeczonej opłaty jako „wadliwy" lub „niewłaściwie skonstruowany". Taki sposób konstrukcji zarzutu wiąże, że z problemem charakteru postępowania kwestionującego wezwanie UFG, który był już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. W przywołanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *[ż]aden przepis Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku określania charakteru prawego instytucji prawnych, które reguluje. Nie ma też ustawodawca obowiązku regulacji poszczególnych instytucji, w oparciu tylko o jedną metodę regulacji – na zasadzie równorzędności stron, bądź podporządkowania. Pierwsza z nich dominuje w regulacjach stosunków cywilnoprawnych, a druga stosunków administracyjnoprawnych. Ustawodawca może posługiwać się w regulacjach stosunków społecznych obydwiema metodami łącznie i czyni to tradycyjnie w regulacjach np. stosunków pracy, ubezpieczeń społecznych i obowiązkowych ubezpieczeń gospodarczych. Przeprowadzanie oceny charakteru prawnego złożonych stosunków prawnych i poszczególnych ich elementów składowych, należy do orzecznictwa sądowego i doktryny. Trudności i związane z nimi kontrowersje w ocenie charakteru prawnego stosunków prawnych, nie*

uzasadniają oceny regulacji tych stosunków, jako niekonstytucyjnej (wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, *op. cit.*). Według Trybunału Konstytucyjnego, dopiero, gdyby sprawy z zakresu określonego stosunku prawnego nie były rozpoznawane, ani na drodze administracyjnej, ani sądownictwa powszechnego, mógłby zaistnieć stan prawny naruszający konstytucyjne prawo do sądu. Co więcej, w orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał za spełnione konstytucyjne standardy dostępu do sądu, skoro niewystępowanie podstawy zastosowania sankcji (tu: opłaty na rzecz UFG) mogło być kwestionowane z zachowaniem gwarancji kwestionowania roszczeń na drodze cywilnoprawnej (powództwa o ustalenie nawiązania stosunku ubezpieczeniowego z ubezpieczycielem).

W związku z powyższym, w ramach drugiego zarzutu Skarżącej niedopuszczalne jest rozpoznanie Jej skargi, ani w kontekście braku kognicji sądów administracyjnych nad trybem nakładania opłat za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, ani w kwestii adekwatności rozwiązania polegającego na powierzeniu sądom powszechnym (cywilnym) badania podstaw spełnienia lub nieistnienia obowiązku ubezpieczenia. Skarżąca w niewystarczający sposób przeanalizowała złożone zagadnienie jakim jest posłużenie się przez ustawodawcą mieszaną metodą regulacji stosunków społecznych w ramach obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych. Skarżąca nie dostrzegła, że mogą tu występować równolegle różne postępowania (cywilne i sądowo-administracyjne), służące zresztą odmiennym celom.

W tej sytuacji jedynym zarzutem szczegółowym, który został podniesiony przez Skarżącą w obrębie zarzutu drugiego, mógłby być brak możliwości zaskarżenia, w trybie administracyjnym (np. poprzez wniesienie odwołania), czynności UFG polegającej na wymierzeniu opłaty. Jak już bowiem wyżej wskazano, wspomniana opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia ma charakter administracyjnoprawny, zaś stosunek między osobą zobowiązaną do wniesienia tej opłaty a UFG nie ma charakteru

cywilnoprawnego. Konstytucyjne gwarancje wynikające z art. 78 ustawy zasadniczej mają zaś szeroki zakres przedmiotowy, obejmując wszelkie rozstrzygnięcia władcze bez względu na charakter podmiotu, które je wydał (zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, komentarz do art. 78, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, [red.] M. Zubik, Warszawa 2016, teza 8).

Problem jednak w tym, że w sprawie Skarżącej istotą jej zarzutów, względem pochodzącego od UFG wezwania do opłaty, była jedynie kwestia nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, co ustawodawca powierzył do rozstrzygania sądom powszechnym (art. 10 ust. 2 u.u.o.). Sytuacja mogłaby przedstawiać się inaczej, gdyby Skarżąca kwestionowała także inne okoliczności związane z tym wezwaniem, nieobjęte właściwością sądu cywilnego, np. wysokość wymierzonej opłaty. Wówczas zasadne mogłoby okazać się pytanie, czy analizowane wezwanie UFG może zostać zaskarżone, a jeśli nie to czy regulacja nie przewidująca takiej możliwości spełnia standard konstytucyjny. Jednak na kanwie sprawy Skarżącej rozważania te miałby charakter hipotetyczny, co pozostaje w sprzeczności z charakterem skargi konstytucyjnej. Przypomnieć bowiem należy, że – stosownie do treści art. 79 ust. 1 Konstytucji RP – skargę konstytucyjną może złożyć każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, przy czym może kwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji.

W myśl powyższego, skarga konstytucyjna jest konkretnym i subsydiarnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Skarżący nie może wobec tego zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków

określonych w Konstytucji. Do naruszenia praw lub wolności skarżącego może bowiem dojść jedynie w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a więc rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, [red.] J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 71).

Tymczasem Skarżąca w niniejszej sprawie dysponuje jedynie ostatecznym orzeczeniem, które przesądziło o istnieniu po jej stronie obowiązku ubezpieczenia, co w konsekwencji doprowadziło do wymierzenia wobec niej opłaty na rzecz UFG. W świetle okoliczności sprawy Skarżącej, w zakresie, w jakim Skarżąca dąży do zakwestionowania pozostałych aspektów związanych z uregulowaniem trybu postępowania w przedmiocie wezwania do opłaty na rzecz UFG, nie sposób uznać, że – po pierwsze – istotnie nie przysługiwało jej odwołanie (Skarżąca nie złożyła żadnego środka odwoławczego i żaden organ nie stwierdził jego niedopuszczalności), zaś po drugie, że wobec braku trybu zaskarżenia doszło do naruszenia jej konstytucyjnych praw. Istota sporu z udziałem Skarżącej, niezależnie od oceny konstytucyjności postępowania przed UFG, została rozpoznana w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym, zgodnie z art. 10 ust. 2 u.u.o., gdzie merytorycznie oceniono podniesione przez nią okoliczności. W tym stanie rzeczy także zarzut braku możliwości zaskarżenia, w trybie administracyjnym (np. poprzez wniesienie odwołania), czynności UFG polegającej na wymierzeniu opłaty nie może zostać rozpoznany w ramach niniejszego postępowania.

Już niejako na marginesie można wskazać, że wywody zawarte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, w zakresie analizowanego zarzutu, nie wydają się dostatecznie pogłębione. Biorąc pod uwagę bogaty dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie możliwych wyjątków od zasady zaskarżalności, Skarżąca nie dostrzegła ani tego, że występuje praktyka związana z ponownym zwracaniem się do UFG o weryfikację wezwania (zob. – tytułem przykładu – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r., sygn. VI SA/Wa 337/14, LEX nr 1585704), ani tego, że środki zaskarżenia zostały przewidziane na dalszym etapie postępowania związanego z egzekucją opłaty (zob. art. 91 ust. 3 u.u.o., zgodnie z którym od postanowień wydanych przez Zarząd Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w toku postępowania egzekucyjnego w administracji służy odwołanie do Rady Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego). Okoliczności te nie są przecież bez znaczenia, jeśli chodzi o gwarancje proceduralne Skarżącej pozostające w związku funkcjonalnym z zasadą wynikającą z art. 78 Konstytucji.

Wobec tego, także w zakresie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji RP postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego