

19/2/A/2006

**WYROK**

z dnia 27 lutego 2006 r.

**Sygn. akt P 21/05\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący  
Adam Jamróz  
Biruta Lewaszek-Petrykowska – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Ministra Finansów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 lutego 2006 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego we Wrocławiu: czy § 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności doradztwa podatkowego (Dz. U. Nr 17, poz. 91) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz czy jest niezgodny z art. 827 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.),

o r z e k a:

**§ 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności doradztwa podatkowego (Dz. U. Nr 17, poz. 91) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 827 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).**

UZASADNIENIE:

**I**

1. Pytanie prawne, przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w trybie art. 193 Konstytucji, powstało w związku z rozpatrywaniem przez Sąd Okręgowy we Wrocławiu apelacji pozwanej, która – wyrokiem sądu I instancji – została zobowiązana do zapłaty Towarzystwu Ubezpieczeń i Reasekuracji „Warta” SA (dalej: TUiR „Warta”) kwoty 25 000 zł wraz z ustawowymi odsetkami i kosztami procesu. Kwotę tę TUiR „Warta” wypłaciło klientce pozwanej, jako odszkodowanie za szkodę, którą pozwana wyrządziła klientce, wykonując jej obsługę podatkową w ramach prowadzonej działalności doradcy podatkowego. Szkada powstała na skutek nieznamości przez pozwaną zasad opodatkowania zakładów pracy chronionej oraz przepisów regulujących zobowiązania finansowe tychże zakładów wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 7 marca 2006 r. w Dz. U. Nr 38, poz. 267.

Niepełnosprawnych. W konsekwencji braku znajomości odpowiednich przepisów przez pozwaną, jej klientka, spółka prowadząca zakład pracy chronionej, nadpłaciła podatek, natomiast nie uiszczyła odpowiednich sum na rzecz PFRON, co pociągnęło za sobą obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienie. Spółka wystąpiła z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko pozwanej. Ponieważ pozwana była ubezpieczona od odpowiedzialności cywilnej w TUiR „Warta”, ubezpieczyciel zapłacił poszkodowanej 25 000 zł odszkodowania, tj. kwotę wskazaną w umowie ubezpieczenia jako górna granica sumy ubezpieczenia. Tej właśnie kwoty ubezpieczyciel dochodzi od pozwanej tytułem regresu. Sąd Rejonowy zasądził dochodzoną sumę wraz z odsetkami ustawowymi i kosztami procesu. Podstawą rozstrzygnięcia był § 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności doradztwa podatkowego (Dz. U. Nr 17, poz. 91; dalej: rozporządzenie). Przepis ten przewiduje, że „Zakładowi ubezpieczeń przysługuje uprawnienie do dochodzenia od ubezpieczonego zwrotu odszkodowania wypłaconego z tytułu ubezpieczenia OC, jeżeli ubezpieczony wyrządził szkodę umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa”. Sąd Rejonowy, rozpoznający sprawę w I instancji, przyjął, że niezajomość przez pozwaną przepisów regulujących podatek dochodowy od osób prawnych oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych stanowi o dopuszczeniu się przez nią rażącego niedbalstwa. Przy ocenie zawinienia pozwanej trzeba bowiem uwzględnić wymaganie szczególnej staranności, związane z zawodowym charakterem działalności pozwanej (art. 355 § 2 k.c.). Uznanie rażącego niedbalstwa ubezpieczonej, w świetle § 15 rozporządzenia, stanowiło dostateczną podstawę uwzględnienia roszczenia regresowego.

Pozwana wniosła apelację, przy rozpoznawaniu której Sąd Okręgowy powziął wątpliwość co do zgodności z ustawą i z Konstytucją przepisu rozporządzenia wykonawczego, który stanowił podstawę zasądzenia roszczenia. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 46 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. Nr 102, poz. 475), który to przepis upoważnił właściwego ministra do wydania aktu wykonawczego określającego ogólne warunki umów ubezpieczenia, w tym – między innymi – „zakres praw i obowiązków ubezpieczającego i zakładu ubezpieczeń, wynikających z umowy ubezpieczenia”. Sąd Okręgowy dostrzega, że treść § 15 rozporządzenia, tj. przyznanie zakładowi ubezpieczeń regresu w stosunku do sprawcy szkody, mieści się w kompetencji ministra zakreślonej przez art. 46 ustawy; chodzi wszak o jedno z uprawnień zakładu ubezpieczeń. Jednak, zdaniem sądu, „tylko pozornie treść § 15 rozporządzenia M.F. zgodna jest z zakresem delegacji ustawowej (...)”. Sąd nie ogranicza się do oceny stosunku art. 46 ustawy o doradztwie podatkowym – § 15 rozporządzenia, lecz ocenia treść tego przepisu z punktu widzenia przepisów kodeksu cywilnego regulujących ubezpieczenia majątkowe. Wątpliwości Sądu Okręgowego mają swe źródło w treści art. 827 § 1 k.c., według którego zakład ubezpieczeń jest wolny od odpowiedzialności, jeżeli ubezpieczający wyrządził szkodę umyślnie, zaś w razie rażącego niedbalstwa odszkodowanie się nie należy, chyba że jego zapłata w danych okolicznościach odpowiada zasadom współżycia społecznego albo interesom gospodarki narodowej. W ocenie sądu, § 15 rozporządzenia jest niezgodny z powołanym przepisem kodeksu cywilnego co najmniej w zakresie, w jakim „łączy odpowiedzialność ubezpieczonego z wyrządzeniem przez niego szkody osobie trzeciej wskutek rażącego niedbalstwa”. Tym samym, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Sąd podkreśla ponadto, że – zgodnie z art. 807 § 1 k.c. – postanowienia ogólnych warunków ubezpieczenia lub umowy ubezpieczenia sprzeczne z przepisami tytułu XXVII k.c. co do zasady są nieważne.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy zwraca uwagę, że kolejne rozporządzenia Ministra Finansów, które zastąpiły kwestionowany akt prawny, albo

odsyłają do kodeksu cywilnego, albo powtarzają przesłanki wyłączenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń z art. 827 § 1 k.c. Ponadto sąd wskazuje inne akty prawne, dotyczące ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej notariuszy, radców prawnych i adwokatów, które nie przewidują roszczeń regresowych zakładu ubezpieczeń. Fakt, że przepisy przewidują – w określonych sytuacjach – regres zakładu ubezpieczeń w stosunku do kierującego pojazdem nie ma znaczenia, gdyż inne są cele umowy ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej i odpowiedzialności posiadaczy pojazdów mechanicznych. Jak stwierdza Sąd Okręgowy, „Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej osób świadczących zawodowo usługi oprócz naprawienia szkody majątkowej wyrządzonej osobie trzeciej ma zwolnić w zamian za opłaconą składkę sprawcę szkody od obowiązku jej naprawienia kosztem swojego majątku”.

2. Minister Finansów, ustosunkowując się do pytania prawnego, złożył następujące wyjaśnienia.

Przede wszystkim zwraca uwagę, że zarówno ustawa o doradztwie podatkowym, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie, którego przepis jest kwestionowany, weszły w życie przed obowiązującą Konstytucją, co powinno mieć wpływ na ocenę zgodności § 15 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Następnie Minister cytuje treść art. 46 ustawy o doradcach podatkowych i stwierdza, że treść kwestionowanego § 15 rozporządzenia mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego do uregulowania praw i obowiązków zakładu ubezpieczeń; delegacji ustawowej odpowiada zarówno zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy badanego przepisu. Tym samym nie zachodzi niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Regulacja zawarta w § 15 rozporządzenia, zdaniem Ministra, nie pozostaje też w sprzeczności z art. 827 § 1 k.c. Minister wskazuje, że art. 827 § 2 k.c. pozwala w drodze umowy ustalić inne zasady odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń, niż określone w § 1. Prawo regresu zakładu ubezpieczeń w razie wyrządzenia szkody na skutek rażącego niedbalstwa, poprzez treść § 15 rozporządzenia stanowiącego ogólne warunki umów ubezpieczenia, jest integralną częścią umowy.

Minister Finansów podkreśla, że podstawowym celem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, zarówno OC tzw. zawodowego, jak i OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, jest ochrona poszkodowanych osób trzecich. Cel ten, także w przypadku doradców podatkowych, ma zasadnicze znaczenie. Wobec wielości podmiotów oferujących swe usługi na rynku i ich zróżnicowanego poziomu, ubezpieczenie stanowi czasem jedyny instrument ochrony interesów osób korzystających z tych usług. Nie oznacza to jednak, by zakład ubezpieczeń przejmował zawsze cały ciężar odpowiedzialności oraz by ubezpieczony zawsze był zwolniony od niej w zamian za opłaconą składkę. W przypadku rażącego niedbalstwa ubezpieczonego regres zakładu ubezpieczeń jest w pełni uzasadniony. W końcowej części wyjaśnień Minister Finansów podkreśla, że w tym kierunku idą ostatnie zmiany legislacyjne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 13 lutego 2006 r. wyraził stanowisko, że § 15 rozporządzenia jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 827 § 1 k.c.

Prokurator Generalny zauważył na wstępie, że choć kwestionowany przepis utracił moc obowiązującą 12 sierpnia 2001 r., ma zastosowanie do umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej doradców podatkowych zawartych i realizowanych w okresie jego obowiązywania. Prokurator przyznał, że art. 46 ustawy o doradztwie podatkowym, będący upoważnieniem do wydania rozporządzenia, nie zawierał wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych dotyczących treści aktu, który miał być wydany na jego

podstawie, jednak – zdaniem Prokuratora Generalnego – jest to zrozumiałe, gdyż ustawa była wydana przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

Następnie Prokurator Generalny analizował, czy przepis upoważniający do wydania rozporządzenia nie miał charakteru nadmiernie blankietowego, co jest uznawane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 46 ustawy o doradztwie podatkowym przekazał do regulacji w rozporządzeniu, między innymi, „zakres praw i obowiązków ubezpieczającego i zakładu ubezpieczeń, wynikających z umowy ubezpieczenia”. Prokurator Generalny podkreśla, że w ocenianym przypadku treści upoważnienia ustawowego nie można ograniczać do brzmienia powołanego przepisu. Wynika ona bowiem także z unormowania umowy ubezpieczenia w tytule XXVII księgi III kodeksu cywilnego, w szczególności z jego art. 827 § 1, określającego zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń, i z art. 828 § 1, określającego regres tegoż zakładu. Zdaniem Prokuratora, materia kwestionowanego § 15 rozporządzenia, określając zakres roszczenia zwrotnego zakładu ubezpieczeń, łączy kwestie regulowane w obu przepisach kodeksu cywilnego, przyznając roszczenie zwrotne zakładowi ubezpieczeń wobec sprawcy szkody będącego ubezpieczającym, wyłącznie w razie umyślności i rażącego niedbalstwa, a zatem w granicach, w których zakład ubezpieczeń może się uwolnić od odpowiedzialności. Gdyby nie postanowienie § 15 rozporządzenia, zakład ubezpieczeń mógłby zwolnić się od odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez doradcę podatkowego, powołując się na art. 827 § 1 k.c., który – co do zasady – wyłącza odpowiedzialność zakładu w razie rażącego niedbalstwa osoby odpowiedzialnej za szkodę. Ze względu na ochronę interesów poszkodowanego, która jest niewątpliwym celem wprowadzenia obowiązkowych ubezpieczeń OC, ustawodawca przyjął jednak, że zakład ubezpieczeń odpowiada za szkodę wyrządzoną na skutek rażącego niedbalstwa, ale – w takim przypadku – przyznał zakładowi roszczenie zwrotne, co w pełni odpowiada zarówno postulatowi ochrony poszkodowanego, jak i wynikającemu z kodeksu cywilnego zakresowi odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń. Przyjęty sposób regulacji oznacza jednocześnie, że kwestionowany § 15 rozporządzenia nie wkracza w materię regulowaną w art. 827 § 1 k.c.

Powyższe argumenty uzasadniają, w ocenie Prokuratora Generalnego, przedstawione przez niego stanowisko.

## II

Na rozprawie 27 lutego 2006 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Ministra Finansów; nie stawił się przedstawiciel Sądu Okręgowego we Wrocławiu. Sędzia sprawozdawca przedstawiła stan faktyczny, na tle którego zostało sformułowane pytanie prawne, oraz przepis rozporządzenia Ministra Finansów, którego konstytucyjność budzi wątpliwości Sądu Okręgowego. Obecni na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. § 15 rozporządzenia i ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących regresu.

Przepis, który budzi wątpliwości Sądu Okręgowego we Wrocławiu, tj. § 15 rozporządzenia wykonawczego do ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz. 86), posiadał bardzo zwięzłą treść, a mianowicie stanowił, że „Zakładowi ubezpieczeń przysługuje uprawnienie do dochodzenia od ubezpieczonego zwrotu odszkodowania wypłaconego z tytułu ubezpieczenia OC, jeżeli ubezpieczony

wyrządził szkodę umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa”. Podstawą wydania rozporządzenia był art. 46 powołanej ustawy, który – zgodnie z brzmieniem z chwili wydania rozporządzenia (Dz. U. z 1996 r. Nr 102, poz. 475) – upoważniał Ministra Finansów do wydania aktu wykonawczego określającego ogólne warunki umów ubezpieczenia, w tym:

- „1) termin powstania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia,
- 2) podstawowy zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń,
- 3) minimalną sumę gwarancyjną ubezpieczenia,
- 4) zakres praw i obowiązków ubezpieczającego i zakładu ubezpieczeń, wynikających z umowy ubezpieczenia,
- 5) górne granice składek ubezpieczeniowych”.

Powyższe upoważnienie ustawowe, z niewielkimi zmianami pozbawionymi znaczenia w niniejszej sprawie, pozostawało w mocy aż do wejścia w życie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 124, poz. 1152 ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych), którą to ustawą (art. 147) dokonano zasadniczej zmiany treści art. 46 ustawy o doradcach podatkowych. Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2004 r. Jednak jeszcze przed zmianą przepisu zawierającego delegację ustawową dla ministra, na jego podstawie wydano kolejne, po kwestionowanym w niniejszej sprawie, akty wykonawcze regulujące tę samą materię, a mianowicie: rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe (Dz. U. Nr 77, poz. 825), oraz z dnia 24 lipca 2002 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe (Dz. U. Nr 120, poz. 1023). Aktualnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe (Dz. U. Nr 211, poz. 2065) weszło w życie 1 stycznia 2004 r. i ma za podstawę już art. 46 ustawy o doradztwie podatkowym w zmienionym brzmieniu.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – mimo licznych zmian legislacyjnych – przedmiotem oceny jest rozporządzenie z 18 lutego 1997 r. i przepisy ustaw w brzmieniu obowiązującym w chwili jego wydania. Stan faktyczny, na tle którego powstała wątpliwość Sądu Okręgowego, miał bowiem miejsce w latach 1998-1999, a więc przed zmianą przepisów.

Sąd Okręgowy we Wrocławiu, uzasadniając swe wątpliwości i wynikające z nich pytanie prawne, podkreślił ewolucję, jaką przeszło określenie regresu przysługującego zakładowi ubezpieczeń. Jest prawdą, że w rozporządzeniu z 24 lipca 2002 r. minister nie określił wprost regresu ubezpieczyciela, a w § 12 ust. 2 wskazał sytuacje, w których nie ponosi on odpowiedzialności za szkodę. Nie było wśród nich przypadku wyrządzenia szkody na skutek rażącego niedbalstwa, lecz tylko – z winy umyślnej, w stanie nietrzeźwym itp. Podobne regulacje znalazły się w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 10 października 2000 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej adwokatów (Dz. U. Nr 90, poz. 1001), w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej notariuszy (Dz. U. Nr 90, poz. 1002) oraz w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej radców prawnych (Dz. U. Nr 90, poz. 1003). Odpowiednie przepisy tych rozporządzeń wymagały nawet, by wina była potwierdzona prawomocnym orzeczeniem skazującym sądu dyscyplinarnego lub wyrokiem sądu powszechnego. Obraz ewolucji rozwiązań prawnych w omawianej kwestii trzeba jednak uzupełnić prezentując aktualny stan prawny. Otóż w obecnie obowiązujących rozporządzeniach, zarówno

dotyczących doradców podatkowych, jak i w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów (Dz. U. Nr 217, poz. 2134), w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej notariuszy (Dz. U. Nr 218, poz. 2148) oraz w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych (Dz. U. Nr 217, poz. 2135), całkowicie pominięto kwestię regresu zakładu ubezpieczeń. Stało się tak dlatego, że ustawodawca przeniósł unormowanie na poziom wyższy – ustawowy. Regulacja ta znalazła się w art. 11 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W przypadku obowiązkowego ubezpieczenia OC tzw. zawodowego, określonego przez art. 11 ust. 1 jako ubezpieczenie podmiotów od odpowiedzialności cywilnej „za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności, wykonywaniu zawodu albo prowadzeniu działalności lub będące następstwem wad produktu”, umowa ubezpieczenia – stosownie do art. 11 ust. 2 – „obejmuje również szkody wyrządzone w wyniku rażącego niedbalstwa ubezpieczonego lub osób, za które ponosi on odpowiedzialność”. Z punktu widzenia niniejszej analizy zasadnicze znaczenie ma treść art. 11 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, zgodnie z którym „Zakładowi ubezpieczeń przysługuje prawo dochodzenia od ubezpieczonego lub osób, za które ponosi on odpowiedzialność, zwrotu wypłaconego z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych (...) odszkodowania za szkody określone w ust. 2 (...)”. Według aktualnego stanu prawnego, ubezpieczyciel ma więc obowiązek wypłacić odszkodowanie za szkodę wyrządzoną w wyniku rażącego niedbalstwa, co zostało zaakcentowane w art. 11 ust. 2, ale – w tym zakresie – dysponuje regresem w stosunku do ubezpieczonego, co wyraźnie wyartykułowano w art. 11 ust. 3. Oczywistym celem tego rozwiązania prawnego jest ochrona interesów poszkodowanych, poprzez daną im gwarancję szybkiej wypłaty odszkodowania, przy jednoczesnej ochronie interesów zakładu ubezpieczeń, dysponującego roszczeniem zwrotnym wobec profesjonalisty, w szczególności adwokata, doradcy podatkowego, notariusza, radcy prawnego, który – wykonując czynności zawodowe – na skutek rażącego niedbalstwa wyrządził klientowi szkodę.

Podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w aktualnym stanie prawnym obowiązuje zasada przyjęta w przepisie budzącym wątpliwości Sądu Okręgowego, tj. § 15 rozporządzenia z 1997 r., tyle że obecnie to ustawa, a nie akt wykonawczy, przyznaje zakładom ubezpieczeń regres w kwestionowanym przez sąd zakresie.

2. Wzorce kontroli; odrzucenie kontroli z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Okręgowy, formułując pytanie prawne, jako wzorce kontroli wskazał art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 827 § 1 k.c. Pierwszy z przepisów, określa standardy konstytucyjne, jakim powinno odpowiadać upoważnienie do wydania rozporządzenia. Ma ono mieć charakter ustawowy, szczegółowy i wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia. Ponadto celem wydania rozporządzenia powinno być wykonanie ustawy; upoważnienie musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania i dawać wytyczne dotyczące treści aktu. Drugi z powołanych wzorców kontroli, art. 827 § 1 k.c., zawiera jedną z zasad dotyczących ubezpieczeń majątkowych; stanowi, że „Zakład ubezpieczeń jest wolny od odpowiedzialności, jeżeli ubezpieczający albo osoba, z którą ubezpieczający pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym lub za którą ponosi odpowiedzialność, wyrządziła szkodę umyślnie. W razie rażącego niedbalstwa odszkodowanie nie należy się, chyba że zapłata odszkodowania odpowiada w danych okolicznościach zasadom współzycia społecznego albo interesom gospodarki narodowej”. Dla pełnego obrazu sytuacji trzeba od razu dodać, że – zgodnie z art. 827 § 2 k.c. – „W

ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej można w drodze umowy ustalić inne zasady odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń niż określone w § 1”.

Odnosząc się do pierwszego z powołanych wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie jest on adekwatny w niniejszej sprawie. Przepis ten bowiem służy ocenie relacji: przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia – przepis rozporządzenia. Na jego podstawie można uznać, że – po pierwsze – treść upoważnienia ustawowego nie odpowiada wymaganiom Konstytucji, lub – po drugie – rozporządzenie wykracza poza ramy wskazane w upoważnieniu ustawowym, ewentualnie reguluje sprawę mu przekazaną sprzecznie z wynikającymi z ustawy wytycznymi. W analizowanej sprawie chodziłoby więc o ocenę treści art. 46 ustawy o doradcach podatkowych oraz relację tego przepisu i treści rozporządzenia, a precyzyjnie – jego § 15. Nawet jeśli przyjąć, co nie jest oczywiste, że akty prawne wydane przed wejściem w życie Konstytucji, tak jak ustawa i rozporządzenie oceniane w niniejszej sprawie, mogą być poddane kontroli na podstawie jej postanowień, to i tak wątpliwości sądu są nieuzasadnione. Sąd Okręgowy nie kwestionuje bowiem tego, że treść § 15 rozporządzenia mieści się w delegacji ustawowej, a ściślej – w pojęciu zakresu praw zakładu ubezpieczeń, które – zgodnie z art. 46 pkt 4 ustawy o doradcach podatkowych – zostały przekazane ministrowi do uregulowania w akcie wykonawczym. Sąd nie zarzuca ani złego sformułowania art. 46, zawierającego delegację, ani też wykroczenia przez ministra poza jej zakres. Nie ma więc podstaw, by mówić o naruszeniu art. 92 ust. 1 Konstytucji; wątpliwości Sądu Okręgowego w tym zakresie są więc nieuzasadnione. Jednocześnie wydaje się oczywiste, że art. 92 ust. 1 Konstytucji, będący właściwym wzorcem kontroli przepisów ustawowych zawierających legitymację do wydania aktów wykonawczych, nie stanowi jakiegoś uniwersalnego wzorca w przypadku badania zgodności przepisów rozporządzeń z ustawami. Kryteria oceny, zawarte w tej normie konstytucyjnej, nie mogą służyć sprawdzaniu zgodności aktu wykonawczego do konkretnej ustawy z dowolnym przepisem innej ustawy.

Zasada hierarchiczności aktów prawnych oraz postulat wewnętrznej spójności i niesprzeczności systemu prawa, stanowią – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dostateczną podstawę dopuszczenia kontroli zgodności każdego przepisu aktu wykonawczego z przepisami dowolnej ustawy. Tym bardziej kontrola taka jest dopuszczalna w sytuacji, gdy – jak w niniejszej sprawie – chodzi o zgodność rozporządzenia regulującego ogólne warunki umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z przepisami kodeksu cywilnego dotyczącymi umowy ubezpieczenia, stanowiącymi niewątpliwie regulację podstawową i wspólną dla całego prawa ubezpieczeń. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że kontrola, o której teraz mowa, nie może być dokonywana w sposób – rzecz można – mechaniczny, przez proste porównanie konkretnego paragrafu aktu wykonawczego z konkretnym artykułem aktu wyższej rangi. Przeciwnie, konieczna jest wtedy analiza szerszego otoczenia prawnego, w szczególności – interpretacja przepisu ustawy, uwzględniająca inne jej przepisy, konieczne jest uchwycenie kształtu instytucji prawnej.

### 3. Zgodność § 15 rozporządzenia z art. 827 k.c.

Przechodząc do analizy zarzutu naruszenia art. 827 § 1 k.c., Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dokonanie oceny wymaga rozważenia kontekstu prawnego, w którym funkcjonuje umowne, obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, tzw. OC zawodowe. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy zasadnicze znaczenie ma unormowanie zakresu odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń oraz przysługujących mu ewentualnie roszczeń zwrotnych.

Przede wszystkim Trybunał zwraca uwagę, że art. 827 k.c. nie normuje regresu zakładu ubezpieczeń, lecz zakres jego odpowiedzialności. Zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych te dwie kwestie są traktowane

rozłącznie, choć niewątpliwie istnieje między nimi zależność. Tak więc w kodeksie cywilnym art. 827 określa zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń, zaś jego roszczeniom regresowym (tzw. regres *sensu largo*) poświęcony jest kolejny przepis, tj. art. 828 k.c. Podobnie w ustawie o ubezpieczeniu obowiązkowym, cytowany wyżej art. 11 ust. 2 normuje zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela, art. 11 ust. 3 – zakres przysługujących mu roszczeń zwrotnych. Oczywiście, trudno zaprzeczyć istnienie związku między zakresem odpowiedzialności a regresem. Jak słusznie zauważają przedstawiciele doktryny, art. 827 k.c. sprawia, że „roszczenie regresowe staje się w tym przypadku bezprzedmiotowe” (por. L. Ogiegło [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 1998, s. 440). Jeśli bowiem zakład ubezpieczeń w ogóle nie odpowiada, a zatem nie wypłaca odszkodowania, problem przyznania mu ewentualnych roszczeń zwrotnych w ogóle nie powstaje. Pojawia się on wyłącznie pod warunkiem, że zakład ubezpieczeń spełnił świadczenie wobec poszkodowanego. Dopiero więc fakt ponoszenia odpowiedzialności przez zakład otwiera pole dla ewentualnego regresu. Istnienie wskazanego związku między określeniem przez ustawodawcę zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela a przysługującym mu regresem sprawia, że art. 827 k.c., choć nieodnoszący się bezpośrednio do regresu, można uznać za adekwatny wzorzec kontroli § 15 rozporządzenia.

Sens wyłączenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za szkody wyrządzone z winy umyślnej ubezpieczającego lub osób, za które on ponosi odpowiedzialność, regulowanego w art. 827 § 1 k.c. i art. 11 ust. 2 ustawy, sprowadza się do stwierdzenia, że w razie wyrządzenia szkody umyślnie nie mamy do czynienia z wypadkiem losowym, lecz ze świadomym, często celowym, działaniem zmierzającym do wyrządzenia szkody (por. L. Ogiegło, jak wyżej i tam cytowana literatura; W. Dubis [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2004, s. 540). Tymczasem, podstawową ideą prawa ubezpieczeń jest ochrona (ubezpieczającego, ubezpieczonego, poszkodowanego) przed skutkami zdarzeń losowych, stanowiących tzw. wypadek ubezpieczeniowy. Jeśli w analizowanych teraz przepisach ustawodawca niemal zrównuje wyrządzenie szkody umyślnie z jej wyrządzeniem w wyniku rażącego niedbalstwa, czyni to w myśl rzymskiej zasady *culpa lata dolo aequiparatur*. Odnosząc to spostrzeżenie do stanu faktycznego, na tle którego powstało pytanie prawne, należy powiedzieć, że niezajomość doradcy podatkowego przepisów ustawowych regulujących podatki oznacza naruszenie przez niego podstawowego obowiązku profesjonalisty, jakim jest obowiązek kompetencji. Ignorancja, o której mowa, jest równoznaczna z umyślnym pozbawieniem się możliwości prawidłowego wykonywania usług na rzecz potencjalnych klientów i – w konsekwencji – godzenie się na ewentualne wyrządzanie im szkód. W tej sytuacji ustalenie, czy szkoda została wyrządzona umyślnie, czy na skutek rażącego niedbalstwa, to kwestia precyzyjnych odróżnień, wymagających pogłębionej analizy postaci zawinięcia. Ustawodawca w pewnym sensie ułatwia zadanie organów stosujących prawo, zrównując rażące niedbalstwo z winą umyślną. Z praktycznego punktu widzenia stosowanie przez ustawodawcę zasady *culpa lata dolo aequiparatur* można uzasadnić trudnościami dowodowymi, jakie pojawiają się przy dowodzeniu zamiaru wyrządzenia szkody czy godzenia się na nią, którego to dowodu wymaga wykazanie winy umyślnej. Analizując zakres ustawowego wyłączenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń, trzeba podkreślić wagę całkowicie pominiętego przez Sąd Okręgowy art. 827 § 2 k.c., który – w umowie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej – pozwala stronom ustalić inne zasady odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń. Z punktu widzenia tego przepisu nie byłoby więc wykluczone ogólne, a nie warunkowe, jak to ma miejsce w art. 827 § 1 k.c. – wyłączenie odpowiedzialności zakładu w przypadku szkód wyrządzonych na skutek rażącego niedbalstwa. Trybunał Konstytucyjny podkreśla też, że omawiane, zawarte w art. 827 § 1 k.c. wyłączenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za szkody



wyrządzone z winy umyślnej i – co do zasady – wskutek rażącego niedbalstwa, może być załagodzone przez samego ustawodawcę, a także strony. Ustawodawca korzysta z tej możliwości zwłaszcza przy ubezpieczeniu OC. Cel takiego zabiegu legislacyjnego jest oczywisty – chodzi o ochronę poszkodowanego, która polega między innymi na tym, by naprawienie szkody nastąpiło jak najszybciej, bez procesu ustalania przyczyn wypadku i stopnia winy ubezpieczonego sprawcy szkody.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak podstaw do uznania, by kwestionowany § 15 rozporządzenia naruszał zasady wyrażone w art. 827 k.c. Po pierwsze bowiem, powołany przepis ustawy nie reguluje regresu zakładu ubezpieczeń, a zatem – jest w pewnym sensie nieadekwatny z punktu widzenia kontroli zakresu roszczenia regresowego. Po drugie, nawet jeśli – ze względu na istotny związek art. 827 k.c. z kwestią regresu – uznać adekwatność art. 827 k.c. jako wzorca kontroli przepisu rozporządzenia określającego regres, to brak podstaw dla tezy przyjętej przez Sąd Okręgowy, jakoby art. 827 k.c. w sposób bezwzględny statuował odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń za szkody wyrządzone na skutek rażącego niedbalstwa. Przeciwnie, art. 827 § 1 k.c. jako zasadę przyjmuje, że zakład nie odpowiada za taką szkodę.

#### 4. Regres zakładu ubezpieczeń.

Jak wyżej wskazano, regres zakładu ubezpieczeń uregulowany jest w art. 828 k.c. i art. 11 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Tego ostatniego przepisu, ze względu na datę jego wejścia w życie (1 stycznia 2004 r.), oczywiście nie można traktować jako wzorca kontroli § 15 rozporządzenia. Trudno jednak całkowicie abstrahować od jego treści, gdyż wyznacza ona pewien standard przy ustalaniu dopuszczalnego zakresu roszczenia zwrotnego zakładu ubezpieczeń. W przypadku dochodzenia przez zakład ubezpieczeń zwrotu sum wypłaconych poszkodowanemu, mamy do czynienia z tzw. regresem w szerokim znaczeniu, w odróżnieniu od regresu technicznego, *sensu stricto*, który występuje w przypadku solidarnej odpowiedzialności kilku osób.

Przyznanie zakładowi ubezpieczeń roszczenia zwrotnego wobec sprawcy szkody odgrywa inną rolę aniżeli wyłączenia odpowiedzialności zakładu, choć – jak wyżej wskazano – trudno zaprzeczyć istnieniu związku między tymi dwiema instytucjami prawa cywilnego. W przypadku bowiem, gdy odpowiedzialność ubezpieczyciela jest wyłączona już na podstawie art. 827 k.c. (odpowiednio art. 11 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych), a zatem ubezpieczyciel nie jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania, nie może być mowy o roszczeniach zwrotnych; byłyby całkowicie bezprzedmiotowe. Ewentualny problem przyznania ich ubezpieczycielowi i określenia ich zakresu pojawia się wyłącznie pod warunkiem, że ubezpieczyciel ponosi odpowiedzialność i rzeczywiście spełnił świadczenie wobec poszkodowanego. W takiej sytuacji wyposażenie zakładu w roszczenie regresowe to rozwiązanie dylematu, jaki powstaje w związku z ubezpieczeniem. Z jednej strony, ubezpieczyciel jest zobowiązany – z tytułu zawartej umowy – do wypłaty odszkodowania, z drugiej zaś – podstawowe zasady moralne i zasady prawa cywilnego sprzeciwiają się zwolnieniu sprawcy szkody od odpowiedzialności tylko dlatego, że szkoda została już naprawiona przez inny podmiot. Wiadomo, że poszkodowany ma otrzymać odszkodowanie tylko raz. Regres oznacza, że ostatecznie ciężar naprawienia szkody ma spocząć na osobie odpowiedzialnej za nią, zwykle na jej sprawcy. Regres odgrywa funkcję prewencyjno-wychowawczą; jest podyktowany celami gospodarczymi, ale także względami etycznymi.

Według podstawowej konstrukcji, przyjętej w art. 828 § 1 k.c., zakład ubezpieczeń, który wypłacił odszkodowanie, wstępuje w prawa zaspokojonego wierzyciela (osoby poszkodowanej) i w ten sposób uzyskuje roszczenie przeciwko sprawcy szkody. Ustawodawca zastosował więc konstrukcję tzw. subrogacji ustawowej, regulowanej

zasadniczo w art. 518 k.c. Art. 828 § 1 k.c. ma jednak charakter *ius dispositivum*, a zatem dopuszcza odmienną regulację umowną. Z zasad ogólnych wynika, że sam ustawodawca może inaczej ukształtować roszczenie zakładu ubezpieczeń. Tak się właśnie dzieje na gruncie ubezpieczenia OC, przy którym ustawodawca rezygnuje z konstrukcji ustawowego wstąpienia ubezpieczyciela w prawa zaspokojonego wierzyciela na rzecz określenia przypadków, których ubezpieczyciel może wystąpić przeciwko sprawcy szkody, będącym jednocześnie ubezpieczonym. Celem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej jest bowiem, jak słusznie zauważył Sąd Okręgowy, nie tylko stworzenie gwarancji dla poszkodowanego, ale także ochrona ubezpieczonego przed obowiązkiem ponoszenia całego ciężaru naprawienia szkody. Precyzyjne określenie sytuacji, w których zakład ubezpieczeń może zwrócić się przeciwko ubezpieczonemu – sprawcy szkody o zwrot kwot wypłaconych poszkodowanemu, niewątpliwie służy interesom ubezpieczonych. Trudno jednak uznać, by kodeks cywilny, w którymkolwiek z przepisów, określał zakres dopuszczalnego regresu. Tym samym – nie ma podstaw do porównywania regresu przyznanego zakładowi ubezpieczeń w § 15 rozporządzenia ze standardami przyjętymi w kodeksie cywilnym. Jeśli już podejmować próbę ich odtworzenia na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, to – biorąc pod uwagę treść art. 828 § 1, który bardzo surowo traktuje sprawcę szkody, i treść art. 827 § 1 k.c., który co do zasady wyłącza odpowiedzialność zakładu w razie rażącego niedbalstwa ubezpieczonego – należałoby przyjąć raczej, że ustawodawca dopuszcza regres w kwestionowanym przez sąd zakresie. Jeśli dodatkowo uwzględnić treść normującego tę kwestię art. 11 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, który *expressis verbis* przewiduje roszczenie zwrotne zakładu ubezpieczeń przeciwko profesjonalistom ubezpieczonym z tytułu OC w razie wypłacenia przez zakład odszkodowania za szkodę wynikłą z ich rażącego niedbalstwa, staje się jasne, że regulacja prawa polskiego, na poziomie ustawowym, nie wyklucza takiego ukształtowania regresu, jakie zostało zastosowane w § 15 rozporządzenia.

Stwierdzenie powyższe nie oznacza, że Trybunał Konstytucyjny ignoruje zgłaszane w doktrynie zastrzeżenia co do słuszności takiego właśnie określenia zakresu odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń z tytułu umowy ubezpieczenia OC zawodowego. Oznacza ono natomiast, że wątpliwości Sądu Okręgowego co do zgodności § 15 rozporządzenia z przepisami kodeksu cywilnego nie znajdują podstaw prawnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.