

UBEZPIECZENIA GOSPODARCZE W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dariusz Fuchs, Łukasz Żarnowiec



Wolters Kluwer

UBEZPIECZENIA GOSPODARCZE W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dariusz Fuchs, Łukasz Żarnowiec



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

Stan prawny na 1 stycznia 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Szaraniec, prof. UEK

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8286-869-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wprowadzenie albo dlaczego ubezpieczenia należy rozumieć samorządnie, czyli o potrzebie analizy ubezpieczeniowej w jednostkach samorządu terytorialnego	11
--	----

Rozdział 1

Podstawowe pojęcia ubezpieczeniowe w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego	31
1.1. Szkoda, odszkodowanie i jego przesłanki	31
1.2. Zakres czasowy ochrony ubezpieczeniowej OC	34
1.3. Wykładnia postanowień umowy ubezpieczenia na korzyść jednostki samorządu terytorialnego	35
1.4. Znaczenie doręczania warunków ubezpieczenia jednostce samorządu terytorialnego	36
1.5. Ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego i granice jego ubezpieczalności	38
1.6. Suma ubezpieczenia i składka ubezpieczeniowa	46
1.7. Wypadek ubezpieczeniowy a zdarzenie losowe	47

Rozdział 2

Umowa ubezpieczenia, koasekuracji oraz reasekuracji – charakterystyka prawna	51
2.1. Umowa ubezpieczenia	51
2.2. Klasyfikacje umowy ubezpieczenia	59
2.3. Umowa koasekuracji	63
2.4. Umowa reasekuracji	65

2.5. Ewolucja regulacji ubezpieczeniowego prawa kontraktowego	70
2.6. Podmioty stosunku ubezpieczenia	71
2.7. Znaczenie i zakres prewencji i ratownictwa, czyli czego jeszcze oprócz odszkodowania <i>sensu stricto</i> można spodziewać się od umowy ubezpieczenia	82
2.8. Problematyka podwójnego i wielokrotnego ubezpieczenia w kontekście uprawnień jednostek samorządu terytorialnego	85

Rozdział 3

Zawarcie umowy ubezpieczenia w praktyce jednostek

samorządu terytorialnego	91
3.1. Zawarcie umowy ubezpieczenia w trybie ofertowym	91
3.1.1. Uwagi wprowadzające	91
3.1.2. Pojęcie oferty	92
3.1.3. Forma oferty	95
3.1.4. Skutki złożenia oferty	102
3.1.5. Przyjęcie oferty. Sposób złożenia i forma oświadczenia w przedmiocie przyjęcia oferty	109
3.2. Zawarcie umowy ubezpieczenia w trybie negocjacji	123
3.2.1. Zastosowanie negocjacji do zawarcia umowy ubezpieczenia	123
3.2.2. <i>Culpa in contrahendo</i>	125
3.3. Zawarcie umowy w trybie przetargu lub aukcji	133
3.4. Unieważnienie umowy	138
3.5. Zawarcie umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek	139
3.6. Ograniczenia w swobodzie zawierania umów ubezpieczenia przez samorządowe osoby prawne wynikające z przepisów szczególnych	151
3.6.1. Uwagi wprowadzające	151
3.6.2. Wpływ na zawieranie umów ubezpieczenia przepisów ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Zastosowanie Prawa zamówień publicznych do umów ubezpieczenia	152
3.6.3. Wpływ zastosowania Prawa zamówień publicznych na zawarcie umowy	163

3.6.4. Szczególne uwarunkowania związane z zawieraniem przez samorządowe osoby prawne umów ubezpieczenia o wartości poniżej progu uzasadniającego zastosowanie ustawy – Prawo zamówień publicznych	182
--	-----

Rozdział 4

Otoczenie ubezpieczeniowe samorządu terytorialnego	187
4.1. Zakład ubezpieczeń (ubezpieczyciel)	187
4.2. Pośrednicy ubezpieczeniowi	188

Rozdział 5

Przedsądowe i sądowe postępowanie ubezpieczeniowe z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.....	201
5.1. Zawiadomienie o wypadku	201
5.2. Ubezpieczeniowe postępowanie likwidacyjne.....	207
5.2.1. Wszczęcie i cele postępowania	207
5.2.2. Aktywna rola ubezpieczyciela w toku ubezpieczeniowego postępowania likwidacyjnego	207
5.2.3. Odpowiedzialność za naruszenie obowiązku prowadzenia postępowania likwidacyjnego.....	208
5.2.4. Tok ubezpieczeniowego postępowania likwidacyjnego	210
5.2.5. Czas prowadzenia ubezpieczeniowego postępowania likwidacyjnego	211
5.2.6. Decyzja w przedmiocie zgłoszonego roszczenia	214
5.2.7. Fakultatywny charakter ubezpieczeniowego postępowania likwidacyjnego	217
5.3. Postępowanie reklamacyjne	218
5.4. Pozasądowe postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego.....	225
5.5. Mediacja.....	228
5.6. Postępowanie pojednawcze	236
5.7. Dochodzenie roszczeń przed sądem	237
5.8. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu polubownym	250

Rozdział 6

Przedawnienie roszczeń majątkowych w stosunku ubezpieczenia	271
--	------------

Rozdział 7

Znaczenie międzynarodowego prawa ubezpieczeniowego dla jednostek sektora komunalnego	283
7.1. Prawo kolizyjne	283
7.2. Prawo jednolite o umowie ubezpieczenia.....	285
7.3. Europejska jurysdykcja ubezpieczeniowa	291

Bibliografia	295
---------------------------	------------

Noty biograficzne autorów.....	313
---------------------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

CISG	– Konwencja Narodów Zjednoczonych o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów, sporządzona w Wiedniu dnia 11.04.1980 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 45, poz. 286 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.m.	– ustawa z 18.09.2001 r. – Kodeks morski (Dz.U. z 2018 r. poz. 2175 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
u.p.n.	– ustawa z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r. poz. 969) – uchylona
u.w.r.n.	– ustawa z 9.06.2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. z 2022 r. poz. 1700)
PEICL	– The Principles of European Insurance Contract Law
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
u.u.o.	– ustawa z 22.05.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2277 ze zm.)
u.d.u.	– ustawa z 15.12.2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 905 ze zm.)
u.d.u.r.	– ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2283 ze zm.)

u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.r.r.	– ustawa z 5.08.2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2640 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094)

WPROWADZENIE ALBO DLACZEGO UBEZPIECZENIA NALEŻY ROZUMIEĆ SAMORZĄDNIE, CZYLI O POTRZEBIE ANALIZY UBEZPIECZENIOWEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO¹

Aktualny stan gospodarki światowej przesłonił nam w znacznej mierze fakt, że takim dynamicznym zmianom jak obecnie gospodarka (z oczywistych względów także nasza rodzima) jest poddawana nie tylko ze względu na konsekwencje często wadliwej regulacji rynków finansowych (lub ich braku) i nietrafione decyzje biznesowe menedżerów światowych konglomeratów finansowych, ale także poprzez bezpośredni wpływ innowacyjnej działalności człowieka, przede wszystkim w naukach technicznych i finansach. Można przyjąć założenie, że te pierwsze generują ryzyka, a z kolei finanse między innymi mają za zadanie negatywne skutki materializacji tych ryzyk minimalizować, chociaż niewątpliwie nie można przecenić ich (tj. sfery finansów) roli w kreowaniu także nowych ryzyk i zagrożeń dla stabilności życia społecznego i gospodarczego. Oprócz tego czynnikami destabilizującymi życie społeczne i gospodarcze, a przez to kreującymi dodatkowe i często trudne do oszacowania ryzyka, są konflikty polityczne i militarne, o których często w języku ubezpieczeniowym mówi się, że przyczyniają się do

¹ *Discere et applicare bene nemo potest, nisi qui recte intellegit*: „Kto nie rozumie właściwie, ten nie potrafi się dobrze uczyć ani tego, czego się uczy – zastosować”, tłumaczenie własne, a zarazem modyfikacja anonimowej paremii łacińskiej podanej przez: C. Jędraszko, *Latina na co dzień*, Warszawa 1983, s. 72.

powstawania ryzyk wojennych, co częstokroć oznacza: ryzyk nieubezpieczalnych na komercyjnych warunkach. Dzieje się tak ze względu na stan wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę i kłopot w oszacowaniu skali tejże w kontekście wyliczenia składki ubezpieczeniowej, czego aktualnym w czasie przygotowywania publikacji przykładem jest rozwój sytuacji na Ukrainie.

Takie problemy nie tylko stają przed uczestnikami międzynarodowego obrotu ubezpieczeniowego, lecz także mają wpływ i wywierają doniosłe konsekwencje na rynku krajowym, także tam, gdzie stronami stosunku ubezpieczenia stają się podmioty publicznoprawne, w tym: jednostki samorządu terytorialnego. Właśnie dlatego także nasz ustawodawca poprzez kształt tworzonej przez siebie regulacji prawnej dąży do tego, aby ewentualna materializacja ryzyk z tym związanych zarówno była jak najmniej dotkliwa dla finansów sektora prywatnego (który np. bierze udział w postępowaniach przetargowych organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego), jak i nie powodowała perturbacji dla realizacji zadań sektora publicznego. Instrumentem służącym temu celowi jest umowa ubezpieczenia. Tym samym znajomość mechanizmów związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń prywatnych staje się nieodzowna w codziennej pracy osób związanych z kreowaniem projektów inwestycji, jak również ich późniejszym realizowaniem przez gminy, powiaty oraz województwa samorządowe oraz podległe im podmioty. Istotny jest także fakt, że wśród podmiotów, dla których pierwszorzędne znaczenie mają skutki zawartej umowy ubezpieczenia, występuje powszechnie ubezpieczony, na którego rachunek jest zawierana umowa. Jest to niewątpliwie znak obecnych czasów, a dzieje się tak głównie ze względu na rozwój cywilizacyjny. Status ubezpieczonego niejednokrotnie ma tymczasem właśnie podmiot samorządu terytorialnego. Z drugiej zaś strony, samorządowe osoby prawne występują powszechnie w roli ubezpieczających w umowach ubezpieczenia obejmujących swoim zakresem ryzyka materializujące się w sferze prawnej lub majątkowej osób trzecich, np. funkcjonariuszy samorządowych².

² Empiryczne dane ciekawie prezentują: M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Ubezpieczenie infrastruktury samorządowej w Polsce – wyniki badań* [w:] *Rynek ubezpieczeń. Współczesne problemy*, red. W. Sułkowska, Warszawa 2013, s. 233 i n.

W rozważaniach poświęconych znaczeniu ubezpieczeń w działalności samorządu terytorialnego nie sposób pominąć również zagadnień odnoszących się od ubezpieczeń osobowych, w tym ubezpieczeń na życie, a to chociażby z powodu popularnych w praktyce ubezpieczeń grupowych dla pracowników jednostek samorządowych oraz członków ich rodzin, w których mają oni pozycję ubezpieczonego w rozumieniu art. 808 k.c. w związku z art. 829 k.c. Coraz częściej też prawodawca i praktyka ubezpieczeniowa doprecyzowują status beneficjenta (osoby „jedynie” uprawnionej do otrzymania świadczenia ubezpieczeniowego z tytułu udzielenia ochrony ubezpieczeniowej przez ubezpieczyciela), nie tylko w kontekście uposażonego z umowy ubezpieczenia na życie ale – w kontekście jednostek samorządu terytorialnego – w odniesieniu do gwarancji ubezpieczeniowych, gdzie np. podmiot publiczny realizujący umowę o roboty budowlane został wskazany przez wykonawcę jako beneficjent świadczenia z gwarancji, na wypadek niewykonania umówionych prac, czy też nienależytego ich zrealizowania, co następuje zgodnie z regulacją Prawa zamówień publicznych³ (por. uwagi dalsze, a zwłaszcza podrozdział 3.2).

Dodatkowo, także w kontekście inwestycji realizowanych ze środków publicznych szczególne zainteresowanie (nie tylko prawodawcy, ale także organizacji społecznych i polityków) wzbudza osoba poszkodowanego w kontekście umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Nie będąc ubezpieczonym (bowiem nie jego interes majątkowy stanowi w tym wypadku przedmiot ochrony), jest on jako osoba trzecia uprawniony do dochodzenia należnego odszkodowania nie tylko od sprawcy szkody, lecz także bezpośrednio od ubezpieczyciela, na podstawie uniwersalnej regulacji art. 822 § 4 k.c. (tzw. *actio directa*).

Taki stan prawny w relacji do sfery ubezpieczeń jednostek komunalnych występuje w większości państw opartych na regułach gospodarki wolnorynkowej. Jednocześnie widoczny brak jednorodności norm regulujących problematykę ubezpieczeń odnosi się nie tylko do zakresu prawa wewnętrznego (krajowego), ale także do sfery regulacji między-

³ Ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.).

narodowej, gdzie prawo prywatne jednolite oraz kolizyjne określa skutki zawieranych umów ubezpieczenia obok norm poświęconych nadzorowi i kontroli odpowiednich organów publicznych. Dlatego też prawodawca polski poprzez stanowienie norm wewnętrznych, jak również na skutek np. ratyfikacji aktów prawa międzynarodowego niejako równolegle do jednolitej regulacji unijnej, coraz bardziej szczegółowo angażuje podmioty reprezentujące sferę finansów publicznych w interakcje ubezpieczeniowe o charakterze transgranicznym, chociażby w trybie Prawa zamówień publicznych.

Należy także podkreślić, że takie procesy są niezwykle doniosłe dla podmiotów, które zajmują się dyspersją ryzyka gospodarczego. W szczególności odnosi się to do zakładów ubezpieczeń (czyli ubezpieczycieli, według nomenklatury prawa prywatnego, zob. podrozdział 4.1) zawierających umowy ubezpieczenia, ewentualnie świadczących usługi będące pochodnymi umów ubezpieczenia lub innych stosunków o charakterze gwarancyjnym (gwarancji lub regwarancji ubezpieczeniowej). Nie można zapominać, że nie jest to wyzwanie stojące jedynie przed praktyką rodzimą (*scil.* prawodawcą polskim), ale także stanowi punkt odniesienia wobec obecnych, a w szczególności projektowanych, rozwiązań w państwach członkowskich UE, jak też prawa unijnego *per se*, w którym stosowne projekty już powstały. Takie projekty pozwalają też na lepszą perspektywę oceny rodzimych rozwiązań, a czasami wręcz te regulacje krajowe inspirują. Z drugiej strony, warto zaznaczyć, że także sprawdzone (zweryfikowane w praktyce) rozwiązania prawa wewnętrznego stają się punktem odniesienia takich inicjatyw międzynarodowych, przede wszystkim przez fakt, że zasadniczym źródłem ich konstruowania są krytyczne analizy prawnoporównawcze.

Powyżej zarysowane tendencje i kierunki rozwoju ubezpieczeń prywatnych stanowią zarazem uzasadnienie dla konieczności prezentacji podstawowych zagadnień regulacyjnych przede wszystkim, co oczywiste, w odniesieniu do prawa polskiego, ale także w kontekście rozwiązań unijnych i międzynarodowych. Takie specyficzne przenikanie występuje też na poziomie wewnętrznego prawa polskiego i z tego powodu prawo ubezpieczeniowe jest kompleksową dziedziną prawa, w ramach której można wyodrębnić także ubezpieczenia przeznaczone specjalnie dla

jednostek samorządu terytorialnego oraz innych komunalnych osób prawnych, charakteryzujące się swoistymi cechami prawnymi, a także ekonomicznymi.

Jest to zakres ubezpieczeń obejmujący swoją właściwością ze względu na aktywność samorządu terytorialnego *per toto* (np. ubezpieczenie mienia, gwarancje ubezpieczeniowe w procedurze Prawa zamówień publicznych) przede wszystkim ubezpieczenia majątkowe. Ze względu na indywidulane osoby funkcjonalnie z nim powiązane (dla przykładu: grupowe ubezpieczenie na życie pracowników danej jednostki samorządowej) nie można jednak pominąć, jak powyżej zasygnalizowano, w tym miejscu również istotnych aspektów ubezpieczeń osobowych.

Ryzyka występujące w codziennej działalności samorządowych osób prawnych, jak również w związku z aktywnościami podmiotów z nimi współpracujących, potencjalnie stanowią swoistą sygnalizację możliwości późniejszej materializacji szkód w obrocie ekonomicznym i społecznym, poprzez zaistnienie zdarzeń losowych powodujących uszczerbek w dobrach osobistych i majątkowych prawem chronionych⁴. W szczególności dotyka to sfery odpowiedzialności cywilnej podmiotów współpracujących na wielu płaszczyznach z jednostkami samorządowymi, ale także ma to znaczenie dla mienia różnorodnych podmiotów, począwszy od osób fizycznych i publicznych osób prawnych, a skończywszy na międzynarodowych konglomeratach finansowych czy koncernach produkcyjnych⁵. Zarazem powoduje to konieczność uwzględniania problematyki zarządzania powyższymi ryzykami w bieżącej działalności jednostek samorządu terytorialnego.⁶

⁴ Por. K. Czub [w:] *Leksykon prawa cywilnego – część ogólna. 100 podstawowych haseł*, red. E. Bagińska, Warszawa 2011, s. 46 i n., oraz A. Sylwestrzak [w:] *Leksykon prawa cywilnego – część ogólna. 100 podstawowych haseł*, red. E. Bagińska, Warszawa 2011, s. 121–125.

⁵ Wątek ekonomiczno-produktowy jest zawarty we wciąż aktualnej analizie: A. Liwacz, *Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem przedsiębiorstwa*, t. 2, *Zastosowania*, red. L. Gąsioriewicz, J. Mogiński, Warszawa 2010, s. 189 i n.

⁶ Szerzej: M. Jastrzębska, K. Łyskawa, M. Janowicz-Lomott, *Zarządzanie ryzykiem w kontroli zarządczej jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Ubezpieczenia gospodar-*

Nie można zapominać o wzmiankowanych powyżej ubezpieczeniach osobowych, które stały się niezwykle w Polsce popularne w przeciągu ostatnich 20–30 lat i pełnią częstokroć (nie tylko w Polsce) rolę komplementarną do systemów zabezpieczenia społecznego, szczególnie w krajach Unii Europejskiej⁷. Ten aspekt ubezpieczeń jest pewnie niezwykle istotny dla indywidualnych i częstokroć prywatnych wyborów dokonywanych przez pracowników jednostek samorządowych, chociażby w razie przystępowania do odpowiedniej kategorii grupy ubezpieczonych, ale ma przecież także znaczenie dla ich zakładu pracy, gdzie np. urząd gminy musi poddać wnikliwej analizie propozycje zakładów ubezpieczeń w zakresie takiego ubezpieczenia pracowników, co współcześnie czasem prowadzi do korzystania przy takim wyborze z usług wykwalifikowanych pośredników ubezpieczeniowych – brokerów. Ci ostatni analizują rynek i przedkładają stosowną analizę zleceniodawcy, zgodnie z wymogami ustawy o dystrybucji ubezpieczeń (por. podrozdział 4.2). Tak czy inaczej, ubezpieczenia prywatne, szczególnie w sferze odpowiedzialności cywilnej, są obecne w codziennym realizowaniu zadań jednostek samorządu terytorialnego, a można przewidzieć, że proces ten będzie się intensyfikował w przyszłości coraz bardziej.

Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że tzw. **pojemność szkodenia** w razie ewentualnej materializacji danego ryzyka przekracza często możliwości majątkowe podmiotów, którym może być przypisana odpowiedzialność za konsekwencje określonych wypadków losowych i dlatego wręcz konieczne staje się skorzystanie z różnych form ubezpieczenia zarówno aktywności potencjalnych sprawców szkód, jak i mienia oraz dóbr osobistych ewentualnych poszkodowanych⁸.

cze i społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczne, red. W. Sułkowska, Warszawa 2011, s. 37 i n., szczególnie: s. 38–41.

⁷ Por. uwagi oparte częściowo na poprzednim stanie prawnym, co jednak nie zmienia aktualności zasadniczych konkluzji: D. Fuchs, *Systemy zabezpieczenia społecznego państw Unii Europejskiej*, Katowice 1997, *passim*.

⁸ Na temat ryzyk związanych z tym: D. Hajdys, S. Wieteska, *Ubezpieczenie jako forma transferu ryzyka jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2021/1 (29), s. 41 i n.

Można w nawiązaniu do powyższego zdefiniować, że **pojemność szkody to rozmiar możliwych szkód, które mogą być wywołane przez dany podmiot w majątku lub dobrach osobistych innych osób**⁹. W tej relacji taka osoba może mieć przymiot ubezpieczonego, któremu ubezpieczyciel będzie rekompensował doznaną szkodę. Może być również poszkodowanym, któremu szkodę wyrządził ubezpieczony w ramach np. umowy ubezpieczenia komunikacyjnego OC.

Jednocześnie, podkreślony już, widoczny brak jednorodności norm regulujących problematykę ubezpieczeń odnosi się nie tylko do zakresu prawa wewnętrznego (krajowego), ale także do sfery regulacji międzynarodowej, gdzie prawo prywatne jednolite oraz kolizyjne określa skutki zawieranych umów ubezpieczenia obok norm poświęconych nadzorowi i kontroli działalności ubezpieczeniowej lub gospodarce finansowej zakładów ubezpieczeń¹⁰. Ma to niewątpliwie wpływ na **swobodę kontraktową stron umowy, zarówno w znaczeniu materialnoprawnym, jak i kolizyjnoprawnym**¹¹.

Najogólniej ujmując, swoboda powyższa w prawie cywilnym jest określana także mianem autonomii podmiotów prawa cywilnego, co wykracza poza sferę kontraktową, gdyż np. wyodrębnia się także swobodę co do formy składanego oświadczenia woli, z prawnymi tego ograniczeniami, poczynszy od art. 74 k.c.

Natomiast w odniesieniu do **swobody materialnoprawnej** daje ona stronom umowy ubezpieczenia swobodę kształtowania praw i obowiązków

⁹ Por. prezentacja szczegółowa i wciąż aktualna ewolucji koncepcji ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, w kontekście kompensacji dokonana przez E. Kowalewskiego, którego też należy uznać za autora tej koncepcji: E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian*, Bydgoszcz 1992, s. 210 i n.

¹⁰ Dla przykładu: J.A. Gniadek, J. Lisowski, *Ubezpieczenia majątkowe*, b.m.w., b.r.w., s. 18 i n.; J. Kukielka, D. Poniewierka, „Ubezpieczenia Finansowe”, Bydgoszcz 2003, s. 30 i n.; R. Kurek, *Rynkowy i nadzorczy system informacyjny nadzoru nad zakładami ubezpieczeń a funkcja decyzyjna informacji* [w:] *Rynek ubezpieczeń. Współczesne problemy*, red. W. Sułkowska, Warszawa 2013, s. 184 i n.

¹¹ Por. B. Fuchs, M. Jagielska, *Kolizyjnoprawna ochrona strony słabszej stosunku ubezpieczenia* [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2011, s. 32 i n.

zgodnie ze swoją wolą, z poszanowaniem ograniczeń danego systemu prawa (w Polsce: art. 353¹ k.c.)¹². **Z kolei w wymiarze kolizyjnoprawnym** pozwala stronom na dokonanie wyboru prawa właściwego dla danej umowy ubezpieczenia, które wcale nie musi być prawem polskim ani też prawem państwa kontrahenta. Na tym właśnie polega autonomia kolizyjnoprawna (w zakresie znalezienia rozwiązania w razie konkurencji różnych porządków prawnych). W konsekwencji nieskorzystanie z wyboru prawa właściwego przez strony umowy ubezpieczenia w ramach tej swobody będzie powodować poszukiwanie prawa właściwego dla umowy ubezpieczenia poprzez odpowiedni system norm kolizyjnych operujących łącznikami obiektywnymi¹³.

Innymi słowy, sfera swobody kontraktowej jest dla prowadzonych rozważań szczególnie istotna ze względu na fakt, że umowa ubezpieczenia w naturalnej kolei rzeczy podlega tej regule, a w razie, gdy np. jednostka samorządu terytorialnego zawiera umowę z podmiotem mającym siedzibę poza granicami RP, to kluczowe staje się zagadnienie prawidłowego ustalenia prawa właściwego dla takiej umowy (a więc wymiar kolizyjnoprawny swobody kontraktowej umowy ubezpieczenia). Ze względów pragmatycznych wówczas z pewnością będzie preferowane prawo polskie, co może być wprost wynikiem wskazania tego prawa w umowie albo też efektem zastosowania miarodajnej normy kolizyjnej posługującej się łącznikiem obiektywnym tam, gdzie takiej woli nie wyrażono. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że w konsekwencji niejednolitość regulacji (brak tzw. międzynarodowego prawa jednolitego o umowie ubezpieczenia) z oczywistych powodów ma także wpływ na zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych podmiotów stosunku ubezpieczenia, co powoduje konieczność regulowania przez prawodawcę krajowego, ale także unijnego¹⁴ zagadnień prawa prywatnego międzynarodowego *sensu stricto*.

¹² Kompleksowa analiza tej problematyki: P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, *passim*.

¹³ Co warto skonfrontować z efektami poszukiwania prawa właściwego dla prawa zamówień publicznych; szeroko na ten temat: J. Krysa, *Prawo właściwe dla umów realizowanych w trybie zamówień publicznych*, Warszawa 2019, *passim*.

¹⁴ Tj.: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.06.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych („Rzym I”)

Należy mieć także świadomość, że prawo stanowione przez powołane do tego organy państwa lub organizacji międzynarodowych zawiera jedynie częściową regulację i dlatego praktyka obrotu wielokrotnie odwołuje się zarazem do reguł, zwyczajów handlowych i zestandaryzowanych klauzul umownych, np.:

- INCOTERMS, (*scil.:* *International Commercial Terms*), Międzynarodowe Terminy Handlowe (opracowywane i aktualizowane przez Izbę Handlu Międzynarodowego w Paryżu, począwszy od lat 30. XX wieku), terminy określające prawa i obowiązki stron umowy sprzedaży lub dostawy towaru, pogrupowane w zależności od rodzaju transportu i zasadniczych obowiązków stron, oznaczane zazwyczaj skrótami trzyliterowymi w poszczególnych grupach INCOTERMS, pochodzącymi *notabene* od zasadniczych praw i obowiązków stron umowy sprzedaży (ewentualnie: dostawy): ExW, FOB, CIF itd. Zarazem korespondują z typowymi prawami i obowiązkami umów zawieranych w wykonaniu tejże umowy sprzedaży, czyli też kontraktów: przewozu, spedycji czy składu;
- *Institute Cargo Clauses* – Klauzule Instytutowe (*scil.:* Ubezpieczycieli Londyńskich), popularne w ubezpieczeniu ładunku (cargo) w transporcie, tradycyjnie występujące w trzech redakcjach: A B i C, różniących się zakresem udzielanej na ich podstawie ochrony ubezpieczeniowej;
- *FIDIC Conditions* – warunki umowne (kontaktowe) Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils, powszechne w umowach o roboty budowlane, występujące w różnych redakcjach, swą treścią w części odbiegające od regulacji polskiego prawa budowlanego, chociażby w kontekście uprawnień arbitrażowych niezależnego konsultanta, decydujące o statusie i zakresie odpowiedzialności kontraktowej podmiotów zaangażowanych w procesy inwestycyjne, w szczególności budowlane;
- *London Market Reinsurance Clauses* – klauzule umowne, opracowane i popularne na rynku brytyjskim, stosowane w reasekura-

(Dz.Urz. UE L 177, s. 6) oraz rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.07.2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”) (Dz.Urz. UE L 199, s. 40).

cji, popularne obecnie na rynku anglosaskim i powszechnie stosowane na reasekuracyjnym rynku szwajcarskim czy niemieckim (np. monachijskim);

- *Principles of International Commercial Contracts* przygotowane przez UNIDROIT (The International Institute for the Unification of Private Law) – klauzule kontraktowe, do których np. nawiązuje projekt prawa jednolitego dla reasekuracji, tzw. PRICL (*The Principles of Reinsurance Contract Law*, Zasady Umowy Reasekuracji¹⁵), którego autorami są przedstawiciele zarówno nauki, jak i rynków reasekuracyjnych;
- PEICL (*Project of European Insurance Contract Law*, ZEPU: Zasady Europejskiego Prawa Ubezpieczeń) – ekspercki projekt klauzul regulujących umowę ubezpieczenia, przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej¹⁶. Są one charakterystycznymi przykładami dla międzynarodowego obrotu ubezpieczeniowego (czy nawet szerzej: handlowego, tzw. *lex mercatoria*)¹⁷. Można w związku z tym postawić uzasadnioną tezę, że cechą charakterystyczną współczesnych ubezpieczeń jest standaryzacja warunków ubezpieczenia, będąca w dużym stopniu skutkiem umiędzynarodowienia praktyki. Oczywiście od tej standaryzacji nie może być wolny rynek krajowy. W ślad za tym polscy ubezpieczyciele (patrząc na miejsce ich głównej siedziby), a z oczywistych względów – też międzynarodowe zakłady ubezpieczeń, proponują zawarcie umowy ubezpieczenia w większości relewantnych przypadków dla umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialne-

¹⁵ Kompleksowe omówienie: D. Fuchs, *Projekt prawa jednolitego o umowie reasekuracji (PRICL) jako propozycja dla polskiego prawodawcy* [w:] *Prawne zagadnienia międzynarodowego obrotu cywilnego i handlowego*, red. E. Figura-Góralczyk, R. Flejszar, B. Gnela, P. Mostowik, Warszawa 2023, s. 374 wraz z tam cytowaną tam literaturą.

¹⁶ W niniejszej publikacji konsekwentnie bazowano na tłumaczeniu autorstwa D. Fuchsa, Ł. Szymańskiego, M. Boguskiej, *Zasady europejskiego prawa ubezpieczeń (ZEPU)* [w:] *Principles of European Insurance Contract Law (PEICL)*, red. J. Basedow, J. Birds, M. Clarke, H. Cousy, H. Heiss, L. Loacker, Köln 2016, s. 657 i n.

¹⁷ Por. D. Fuchs, *Umowa ubezpieczenia, Materiały dla IV edycji Podyplomowego Studium Prawa Cywilnego dla Sędziów Sądów Powszechnych w roku 2008/2009*, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, październik 2008, s. 1 i n. W kwestii współczesnego znaczenia tego pojęcia por. również B. Fuchs, *Lex mercatoria w międzynarodowym obrocie handlowym*, Kraków 2000, s. 10 i n.

go, w oparciu o modelowe ogólne warunki ubezpieczenia i częstokroć oparte również na standardowych rozwiązaniach warunki szczegółowe ubezpieczenia. Warto w tym miejscu podkreślić, że w systematyce ubezpieczeniowej Unii Europejskiej te aktywności są częstokroć konsekwencją zasady swobody świadczenia usług¹⁸. W ślad za tym pośrednicy ubezpieczeniowi (por. podrozdział 4.2) podobnie oferują swoje usługi w oparciu o klauzule standardowe, zarówno jeżeli chodzi o umowę ubezpieczenia czy gwarancję ubezpieczeniową, jak i reasekurację (jak czynią specjalnie przeznaczeni dla tej aktywności ubezpieczeniowej brokerzy reasekuracji).

Prowadzi to także do dyspersji normatywnej (por. uregulowania ochrony konsumenta na rynku ubezpieczeniowym *versus* obrót B2B) i co za tym idzie, pojęciowej w ubezpieczeniach, a w konsekwencji wywołuje naturalny proces mający temu przeciwdziałać, czyli harmonizację bądź wręcz ujednolicenie regulacji odnoszących się do poszczególnych aspektów międzynarodowego rynku ubezpieczeniowego. To z kolei powoduje, że w niedalekiej przyszłości, zdaniem autora, zarówno międzynarodowa praktyka ubezpieczeniowa, jak i legislacyjna doprowadzą do absorpcji już opracowanych standardów prawa jednolitego do ubezpieczenia mienia i odpowiedzialności cywilnej, a także ubezpieczeń osobowych, czego obecnym przykładem jest wymieniony powyżej PEICL, czyli europejski projekt regulacji umowy ubezpieczenia¹⁹. Projekt ten ma docelowo stać się podstawą dla wprowadzenia jednolitej, merytorycznej

¹⁸ Szerzej: D. Fuchs, *Swoboda świadczenia usług w świetle nowego prawa ubezpieczeniowego* [w:] *Finansowe narzędzia zarządzania zakładem ubezpieczeń*, red. T. Sangowski, Warszawa 2005, s. 77–92; D. Fuchs, *Umowa ubezpieczenia w prawodawstwie Unii Europejskiej a reforma polskiego prawa ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne” 1998/2, s. 39–48; a także: D. Fuchs, *Refleksje o prawie wspólnotowym w związku z seminarium Project Group on a Restatement of European Insurance Contract Law*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2009/6 (1), s. 193–197, a także: D. Fuchs, *Ewolucja regulacji zakresu swobody świadczenia transgranicznych usług ubezpieczeniowych* [w:] *Rola i Znaczenie Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej po Integracji Polski z Unią Europejską*, „Zeszyty Naukowe PAN” 2004, s. 163–172.

¹⁹ Por. D. Fuchs [w:] *Kontrakty na rynku ubezpieczeń. Komentarz do przepisów i warunków ubezpieczenia*, red. D. Fuchs, K. Malinowska, D. Maśniak, Warszawa 2020, s. 1078 i n.

regulacji umowy ubezpieczenia w ramach Unii Europejskiej. Analogiczny projekt obecnie jest przygotowywany, jak wspomniano powyżej, w odniesieniu do umowy reasekuracji – PRICL (Project on Reinsurance Contract Law)²⁰.

Taki właśnie proces harmonizacji rozwiązań prawa ubezpieczeniowego już występuje obecnie, a koncentruje się, zgodnie z koncepcją D. Fuchsa, na następujących aspektach **umiędzynarodowienia (transgraniczności) ubezpieczeń**:

- 1) **kolizyjnoprawnym**²¹,
- 2) **materialnoprawnym**²²,
- 3) **jurysdykcyjnym** (*scil.*: krajowej właściwości sądu) wraz z wykonalnością orzeczeń sądowych²³.

Powyższe ujęcie kwestii związanych ze stosunkiem ubezpieczenia jest szczególnie charakterystyczne dla prawodawstwa unijnego. Należy w tym miejscu podkreślić, iż osiągnięcie pozytywnych efektów, szczególnie w odniesieniu do właściwości sądowej, byłoby niemożliwe bez wprowadzenia do porządku prawnego Unii Europejskiej odpowiednich norm regulujących sferę jurysdykcji sądowej, czego szczegółowa charakterystyka wykracza poza ramy publikacji, aczkolwiek na kilka fundamentalnych kwestii należy zwrócić w tym miejscu uwagę²⁴.

²⁰ Szerzej: D. Fuchs, *Ujednolicenie kontraktowego prawa reasekuracyjnego w skali międzynarodowej in statu nascendi – PRICL (Project of Reinsurance Contract Law)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2019/1, s. 23–36.

²¹ Założenia: E. Kowalewski, *Problematyka kolizyjnego prawa ubezpieczeniowego*, PiP 2005/2, s. 21 i n.

²² Więcej zob. także: D. Fuchs, *Nowelizacja kodeksu cywilnego w zakresie wybranych przepisów ogólnych o umowie ubezpieczenia w świetle prac Project Group on a Restatement European Insurance Contract Law*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2007/7–8, s. 32 i n.

²³ Szerzej na temat koncepcji: D. Fuchs, *Transgraniczna umowa*, „Miesięcznik Ubezpieczeniowy” 2006/6, s. 32–33.

²⁴ Szczegóły: D. Fuchs [w:] Z. Brodecki i inni, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, t. 2, *Prawo o kontraktach w ubezpieczeniach. Komentarz do przepisów i wybranych wzorców umów*, Warszawa 2010, s. 53 i n. oraz tam cytowana literatura przedmiotu; a także: D. Fuchs, *Właściwość sądu i właściwość prawa w europejskich ubezpieczeniach gospodarczych*, „Prawo Asekuracyjne” 2008/2, s. 49–65; a także D. Fuchs [w:] *Kontrakty...*, s. 1162 i n.

Przykład umiędzynarodowienia *sensu stricto* prawa ubezpieczeń stanowi również w terminologii prawa i praktyce unijnej tzw. *cross border insurances* (**ubezpieczenia transgraniczne**), polegające zasadniczo na świadczeniu usługi ubezpieczeniowej przez ubezpieczyciela z siedzibą główną w innym państwie (*home country*) niż państwo miejsca spełnienia świadczenia (*host country*), czyli korzystaniu w zakresie ubezpieczeń gospodarczych z unijnej swobody świadczenia usług²⁵. Częstokroć jest to powiązane z kreowaniem przez ubezpieczycieli z innych państw swoich przedstawicielstw lub oddziałów, a także z migracją siedziby głównej, lub wręcz powoływaniem do życia spółki zależnej w państwie unijnym innym niż państwo siedziby ubezpieczyciela (która jest w tym przypadku zwykle zarazem przykładem spółki holdingowej, tzw. spółki matki), co ma znaczenie dla realizacji innej swobody traktatowej – tzw. unijnej swobody zakładania (i prowadzenia) działalności gospodarczej.

Taka współzależność i przenikanie się uregulowań międzynarodowych oraz prawa wewnętrznego jest szczególnie widoczne w sferze ubezpieczeń majątkowych w stosunku do wysoko przetworzonych produktów (jak np. ubezpieczenie OC w zakresie odpowiedzialności cywilnej za produkt niebezpieczny) oraz skomplikowanych w swym charakterze usług finansowych (np. gwarancji ubezpieczeniowych czy ubezpieczeń kredytów eksportowych). Odrębnym wyzwaniem dla ubezpieczeń obecnie jest sztuczna inteligencja, a w szczególności ubezpieczeniowe uwarunkowania produkcji i wykorzystania praktycznego pojazdów autonomicznych. Z kolei dla ubezpieczeń osobowych, zwłaszcza na życie, aktualnym problemem istotnej doniosłości społecznej jest zagadnienie ochrony ubezpieczeniowej w zakresie chorób i epidemii cywilizacyjnych, poczynawszy od chorób przewlekłych, a skończywszy na pandemii COVID-19 (wywołanej przez wirus SARS-CoV-2), co także znajduje już wyraz w warunkach ubezpieczeniowych dostępnych na polskim rynku dla pracowników jednostek samorządowych.

²⁵ Por. E. Kowalewski, *Ubezpieczenia transgraniczne – aspekty prawne* [w:] *Prawna problematyka ubezpieczeń transgranicznych*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych” 2005/5, s. 10–11.

Należy także podkreślić, że takie procesy są niezwykle doniosłe dla podmiotów, które zajmują się dyspersją ryzyka gospodarczego. W szczególności odnosi się to do zakładów ubezpieczeń (ubezpieczycieli) zawierających umowy ubezpieczenia świadczących usługi będące pochodnymi umów ubezpieczenia lub stosunków gwarancyjnych. Nie można zapominać, że nie jest to wyzwanie stojące jedynie przed praktyką rodzimą (*scil.* prawodawcą polskim), ale także stanowi punkt odniesienia dla obecnych, a w szczególności projektowanych, rozwiązań państw UE, jak też prawa unijnego *per se*. Powyżej zasygnalizowane przenikanie także występuje na poziomie wewnętrznego prawa polskiego i z tego właśnie powodu prawo ubezpieczeniowe jest kompleksową dziedziną prawa, obejmującą także normy prawa publicznego²⁶.

Dlatego potrzebna jest prezentacja zasadniczych cech umowy ubezpieczenia, a także w tym kontekście istotne są konotacje prawa odszkodowawczego w systematyce ubezpieczeniowej. W dalszej kolejności niezbędne jest przywołanie prawnego statusu podmiotów mogących korzystać z ochrony ubezpieczeniowej. W konsekwencji zostanie też zwrócona uwaga na przygotowane projekty prawa unijnego (PEICL), które w niedalekiej przyszłości, jak wszystko na to wskazuje, będą regulować prawa i obowiązki stron umowy ubezpieczenia. Z tej przyczyny potrzebne jest przywołanie zasad opracowywanych aktualnie projektów prawa międzynarodowego, także w zakresie umowy reasekuracji (PRICL), które zapewne staną się kolejnym standardem i wzorcem używanym przez ubezpieczycieli.

Powyżej scharakteryzowane tendencje prawa ubezpieczeń (zwanego w polskich realiach częstokroć tradycyjnie, aczkolwiek można się zastanawiać, czy poprawnie, gospodarczym, por. uwagi dalsze) nieuchronnie prowadzą do wniosku, że ta dziedzina prawa odznacza się swoistością, ze względu na wykształcenie właściwych sobie pojęć i instytucji²⁷.

²⁶ Na co pierwszy zwrócił uwagę w polskiej nauce prawa i przekonująco umotywował E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz–Toruń 2002, s. 60.

²⁷ Por. Z. Łabno, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Katowice 2001, s. 26.

Najistotniejsze jest wyodrębnienie (w drodze ewolucji) prawa ubezpieczeń **jako kompleksowej gałęzi prawa, która zawiera normy regulujące status podmiotów stosunków ubezpieczeniowych, a także charakteryzujące czynności ubezpieczeniowe z ich udziałem**. Ze swej istoty prawo ubezpieczeniowe zawiera normy prawa prywatnego, za pomocą których są przede wszystkim regulowane stosunki ubezpieczeniowe (np. umowa ubezpieczenia), a także prawa publicznego, charakteryzujące za pomocą norm (zazwyczaj bezwzględnie wiążących) zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej o charakterze ubezpieczeniowym²⁸.

Zagadnieniem szczególnym w kontekście stosowania norm prawa ubezpieczeniowego przez osoby zaangażowane w problematyce ubezpieczeń komunalnych jest **specyfika terminologii prawniczej** w stosunku do przyjętej generalnie w obrocie cywilnym czy szerzej: społeczno-gospodarczym. Z tego względu konieczna jest popularyzacja podstawowej terminologii ubezpieczeniowej wykreowanej przez prawodawcę oraz naukę prawa, także z powodu posługiwania się tymi pojęciami przez przedstawicieli innych dyscyplin i uczestników szeroko pojętego obrotu cywilnoprawnego. Wszystkie te okoliczności powodują także, że słownik pojęciowy ubezpieczeń jest daleki od jednorodności i nie zawsze jednolicie interpretowany, co szczególnie jest widoczne w opisie ubezpieczeń dokonywanych przez specjalistów z różnych dziedzin (finanse ubezpieczeń *versus* matematyka ubezpieczeniowa; marketing *contra* prawo ubezpieczeniowe).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że kontrowersje terminologiczne występują nawet w związku z samą tytulaturą dyscypliny prawa ubezpieczeniowego²⁹. Wola ustawodawcy, powielana przez część literatury i stanowiąca źródło pielęgnowania nazwy „ubezpieczenia gospodarcze”, ma analogiczną proveniencję jak w przypadku socjalistycznej teorii majątku, u której to źródła było dodatkowo założenie, że należy ideowo

²⁸ E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz–Toruń 2002, s. 58–60.

²⁹ Szerzej: D. Fuchs, *Czy istnieje prawo ubezpieczeń gospodarczych, czyli nt. przymiotników w prawie ubezpieczeniowym?* [w:] *Problemy pogranicza prawa cywilnego*, red. R. Szczepaniak, Warszawa 2022, s. 273 i n. wraz z przywołaną tam literaturą.

przeciwstawić ubezpieczenia gospodarcze społecznym, zapominając jednocześnie o pojęciu zabezpieczenia społecznego³⁰. Pewnie było to również spowodowane chęcią deprecjacji ubezpieczeń mających genezę „kapitalistyczną” (ubezpieczeń gospodarczych) wobec ubezpieczeń „prospołecznych” (*scil.*: socjalistycznych). Hipotetycznie więcej sensu miałoby dodanie ewentualne przymiotnika: „kontraktowe” albo „cywilne”, na podkreślenie faktu, że w ubezpieczeniach regulowanych Kodeksem cywilnym³¹ jedynie umowa może stanowić źródło powstania stosunku ubezpieczenia³². Ewentualnie rozsądne byłoby nawiązanie do ekonomicznego charakteru tych ubezpieczeń, jako komercyjnych.

Niewątpliwy anachronizm (choć akceptowany obecnie przez większość polskiej doktryny, także ze względu na komunikatywność przestarzałej nomenklatury w codziennej praktyce ubezpieczeniowej)³³ określenia „ubezpieczenia gospodarcze” najlepiej jest widoczny, gdy porówna się polską nomenklaturę z językiem prawnym i prawniczym innych systemów prawnych, w których formalnie przymiotnik „gospodarcze” nie występuje (a na pewno nie z takim nasileniem, jak w Polsce), gdyż byłby tam co najmniej uznany za rodzaj *superfluum* i nic nietłumaczącą tautologię zrazem³⁴. Tym samym w tekście publikacji preferuje się zasadniczo pojęcie ubezpieczeń prywatnych, zamiennie używane z terminem

³⁰ Szerzej: D. Fuchs, *Zarys prawa ubezpieczeń socjalnych w Unii Europejskiej*, Katowice 1997, *passim*.

³¹ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

³² Na co słusznie zwrócił uwagę E. Kowalewski [w:] E. Kowalewski, D. Fuchs, W.W. Mogiński, M. Serwach, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Toruń–Bydgoszcz 2006, s. 20 i n.; E. Kowalewski, *Umowa ubezpieczenia*, Bydgoszcz–Toruń 2002, *passim*; wyjątki ustawowego objęcia ochroną ubezpieczeniową, a występujące w ubezpieczeniach obowiązkowych (np. UFG), zostały w tym miejscu pominięte.

³³ Czemu też, ze względów pragmatycznych, ulegli autorzy w tytuluaturze niniejszej publikacji, postulując jednak, za poglądami sformułowanymi przez D. Fuchsa po raz pierwszy w polskiej literaturze ubezpieczeniowej (D. Fuchs, *Czy istnieje prawo ubezpieczeń gospodarczych, czyli nt. przymiotników w prawie ubezpieczeniowym?* [w:] *Problemy pogranicza prawa cywilnego*, red. R. Szczepaniak, Warszawa 2022, s. 276–283), w tym miejscu reformę nazewnictwa nauki prawa ubezpieczeniowego, celem konsekwentnego zerwania z pozostałościami ideologii socjalistycznej we współczesnej nauce prawa.

³⁴ Por. E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń...*, s. 18, oraz dla przykładu: E. Le Docte, *Dictionnaire de termes juridiques en quatre langues*, Bruxelles–Madrid–Antwerpen–Baden-Baden–Zurich 1995, s. 60–61.

„ubezpieczenia”, a gdzie trzeba, wzmiankuje się wyraźnie, jako odrębne: ubezpieczenia społeczne lub (system) zabezpieczenia społecznego.

W związku z brzmieniem tytułu niniejszej monografii bliższego wyjaśnienia wymaga jej zakres podmiotowy. Otóż na potrzeby zawartych w jej treści rozważań autorzy zdecydowali się spojrzeć na samorząd terytorialny z perspektywy podmiotowej, a równocześnie przyjąć szerokie rozumienie tego pojęcia. Jest ono odnoszone do wszystkich wyposażonych w osobowość prawną, a więc posiadających również tzw. zdolność ubezpieczeniową (jeśli w ogóle taką kategorię wyróżniać) jednostek organizacyjnych powołanych celem realizacji zadań z zakresu samorządu terytorialnego. Na ich oznaczenie będziemy w niniejszej publikacji używali zamiennie określeń: samorządowe osoby prawne albo komunalne osoby prawne.

Pojęcie to – będące wytworem doktryny cywilistycznej³⁵ – nie doczekało się ogólnej definicji legalnej, mimo że ustawodawca posługuje się nim w treści licznych przepisów prawa³⁶. Znaczenie, jakie nadano mu w art. 4 pkt 9a³⁷ ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁸, nie ma waloru ogólnego. Zostało ono stworzone na użytek wskazanej ustawy i rozporządzeń wykonawczych do niej oraz dostosowane do regulowanej nimi materii. Dlatego też poza zakresem ich regulacji może być stosowane jedynie pomocniczo, jeśli daje się to pogodzić z naturą ocenianego zagadnienia. Ze względu na to, że zawarta tam definicja wyłącza poza swój zakres same jednostki samorządu terytorialnego, nie jest ona przydatna do wyznaczenia ram niniejszego opracowania. Zatem celem uniknięcia nieporozumień zachodzi konieczność doprecyzowania pojęcia samorządowej osoby prawnej na wstępie niniejszej publikacji. Otóż pojęcie samorządowych (komunalnych) osób prawnych będzie tu używane jako

³⁵ M. Pazdan [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz – Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 163.

³⁶ Np. art. 40 § 3 k.c., art. 9 pkt 14 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), art. 9 ust. 2, art. 43 u.s.g. w pierwotnym brzmieniu.

³⁷ Przepis ten każe rozumieć pod pojęciem samorządowej osoby prawnej osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

³⁸ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).

zbiorcze określenie jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, a także ogółu osób prawnych tworzonych przez gminy, powiaty lub województwa, których mienie – mimo prawnej samodzielności – jest w sensie gospodarczym w całości mieniem macierzystej jednostki samorządu terytorialnego³⁹. Przy takim założeniu pojęcie to obejmuje zatem swoim zakresem gminy, powiaty, województwa, związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, a także inne osoby prawne posiadające wskazane powyżej cechy, w tym: utworzone w drodze uchwały organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej⁴⁰, samorządowe instytucje kultury⁴¹ czy spółki kapitałowe – zarówno zawiązane w trybie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej⁴², jak i na podstawie przepisów ustaw szczególnych⁴³, w których udziały należą w całości do jednostki samorządu terytorialnego⁴⁴. Nie będzie ono natomiast odnoszone do osób prawnych, w których kapitale zakładowym poza jednostkami samorządu terytorialnego uczestniczą także inne podmioty, i to niezależnie od wielkości przysługujących im udziałów, a także możliwości wpływu na działalność prowadzoną przez daną spółkę czy też wykonywanej nad nią kontroli⁴⁵. Kwalifikacji takiej tym bardziej nie należy przyjmować w odniesieniu do tworzonych w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych⁴⁶, nieposiadających osobowości prawnej, jednostek or-

³⁹ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2014, s. 56.

⁴⁰ Art. 6 ust. 2 pkt 3 oraz art. 50a ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633).

⁴¹ Art. 9 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194).

⁴² Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679).

⁴³ Art. 6 ust. 2 pkt 1, art. 50a ustawy o działalności leczniczej.

⁴⁴ J. Frąckowiak [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1068.

⁴⁵ W doktrynie kwestia statusu prawnego spółek z niepełnym udziałem jednostki samorządu terytorialnego, nawet w przypadku, gdy jednostka taka wywiera decydujący wpływ na ich działalność, uznawana jest za kontrowersyjną – por. za ich kwalifikacją jako komunalnych osób prawnych: J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 874; przeciwko: K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 650; uchwała SN (7) z 14.03.1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995/5, poz. 72.

⁴⁶ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

organizacyjnych będących jedynie formami organizacyjno-prawnymi gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, tj. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych czy też fundusze celowe. Ich przykładem są urzędy gmin, starostwa, szkoły, przedszkola, gminne ośrodki pomocy społecznej, zakłady usług komunalnych itd.⁴⁷ W ujęciu cywilnoprawnym wchodzi one w skład struktury organizacyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc jej *stationes municipii* i czerpiąc z jej zdolności prawnej (a więc i ubezpieczeniowej)⁴⁸, na podobieństwo relacji zachodzącej między *stationes fisci* a Skarbem Państwa. Problematyka tzw. zdolności ubezpieczeniowej samorządowych osób prawnych oraz sposobu jej wykonywania zostanie omówiona szerzej w dalszej części niniejszej monografii.

Niniejsza publikacja jest poświęcona opisowi fenomenu ubezpieczeń prywatnych w kontekście działalności samorządu terytorialnego, a jej zasadniczym adresatem są właśnie komunalne osoby prawne i ich przede wszystkim pracownicy, a także osoby, które w ramach bieżącej obsługi tych jednostek stykają się z ubezpieczeniami prywatnymi.

Jednocześnie jednak autorzy wyrażają nadzieję, że rozważania zawarte w publikacji okażą się przydatne dla prawników zaangażowanych w obsługę procedur ubezpieczeniowych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego na etapie sądowym, a także przedprocesowym, w ramach tzw. likwidacji szkody prowadzonej przez dany zakład ubezpieczeń. Może wiedza ubezpieczeniowa będzie ośmielać też do kończenia konfliktów z udziałem ubezpieczycieli poprzez formułę polubownego rozwiązywania sporów, chociażby za pomocą mediacji (por. rozważania zawarte w podrozdziale 5.2).

⁴⁷ M. Wojtkowiak, *Wybrane problemy prawne dotyczące zawarcia i realizacji umowy ubezpieczenia jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, „Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu” 2011/181, s. 239.

⁴⁸ M. Wojtkowiak, *Jednostka samorządu terytorialnego jako nabywca ochrony ubezpieczeniowej – wybrane problemy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010/105, s. 237–238.

W tym miejscu należy wyrazić nadzieję, że właściwie umotywowana od strony ubezpieczeniowej decyzja co do np. zawarcia ugody przed sądem czy też zdecydowanie się na wszczęcie mediacji umownej będzie sprzyjać racjonalności gospodarowania mieniem samorządu terytorialnego, a także obniżać koszty społeczne, w tym gospodarcze, częstokroć długotrwałego prowadzenia sporów sądowych, które przecież same w sobie generują dodatkowe koszty związane z obsługą szkody ubezpieczeniowej (por. podrozdział 5.2).

Zarazem opracowanie zawiera systematyczną prezentację instytucji i regulacji prawa ubezpieczeń prywatnych (syntezę prawa ubezpieczeniowego), co może być inspirujące dla wszystkich, którzy mają w działalności praktycznej do czynienia z tym rodzajem usług finansowych, również pracowników zakładów ubezpieczeń mających na co dzień do czynienia z obsługą jednostek samorządu terytorialnego, jak również dla pośredników ubezpieczeniowych zaangażowanych w usługi ubezpieczeniowe specjalnie przeznaczone dla takich podmiotów. Dodatkowo, dzięki odniesieniom do literatury, rozważania będą także mogły być przydatne osobom zajmującym się edukacją ubezpieczeniową, a także podejmującym taką problematykę w działalności naukowej lub popularyzatorskiej.

Rozdział 1

PODSTAWOWE POJĘCIA UBEZPIECZENIOWE W FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1. Szkoda, odszkodowanie i jego przesłanki

Polski prawodawca nie podjął się zdefiniowania ustawowego pojęcia szkody, wprowadzając w to miejsce, jako zasadę, **regułę pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej** (art. 361 § 2 k.c.), która znajduje również zastosowanie w ubezpieczeniach prywatnych, pełniących także funkcję kompensacyjną, niezależnie od innych, do których zalicza się przede wszystkim funkcja prewencyjna. Tym samym należy stanąć na stanowisku, że powyższa reguła ma także pełne zastosowanie w sferze ubezpieczeń.

Z kolei **brak legalnej definicji szkody** inspirowane w działalności ubezpieczeniowej do tworzenia pojęć odpowiadających (przynajmniej w części) koncepcji straty rzeczywistej (*damnum emergens*) i utraconych korzyści (*lucrum cessans*) jako składowych szkody i w konsekwencji odszkodowania, co jest zgodne z przywołanym art. 361 § 2 k.c., zezwalającym na umowne modyfikacje w tej materii.

Ta odpowiedzialność za szkodę jest powiązana związkiem przyczynowo-skutkowym, który co do zasady w polskim prawie cywilnym nosi