

MARCIN WOJTKOWIAK

Problemy związane z zawieraniem i wykonywaniem umów ubezpieczenia przez samorządy gminne w Polsce

Cechą sektora finansów publicznych jest wydatkowanie środków publicznych poprzez procedurę zamówień publicznych. Obowiązek ten dotyczy umów ubezpieczenia o przewidywanej składce przekraczającej 30 tys. euro. Tworzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia może powodować problemy techniczno-proceduralne, związane przede wszystkim z uregulowaniem relacji tego dokumentu względem ogólnych warunków ubezpieczeń.

Analiza przeprowadzonych postępowań publicznych w województwie wielkopolskim umożliwia wyciągnięcie ogólnych wniosków i postawienie uniwersalnych postulatów dotyczących kształtu ochrony ubezpieczeniowej samorządów gminnych. Samorządy gminne dążą do realizacji zasad powszechności i pełności ochrony ubezpieczeniowej, aczkolwiek niekiedy w sprzeczności z innymi istotnymi wymogami stawianymi ubezpieczeniu (takimi jak zasada odszkodowania czy funkcja prewencyjna). W ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej postuluje się odejście od określania zakresu ubezpieczenia w reżimie deliktowo-kontraktowym oraz uwzględnienie w zakresie ubezpieczenia na tyle, na ile jest to możliwe, skutków wykonywania władztwa publicznego. W ubezpieczeniu na okoliczność roszczeń strażaków ochotniczych straży pożarnych należy zwrócić uwagę na właściwą identyfikację przedmiotu ubezpieczenia i ubezpieczonego. Z kolei aktywność gmin w obszarze ubezpieczeń na cudzy rachunek musi być poparta wolą ustawodawcy, ponieważ dobrowolne (nieprzymusowe) ubezpieczenia na cudzy rachunek stanowią przykład niezgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych.

Słowa kluczowe: specyfikacja istotnych warunków zamówienia, ogólne warunki ubezpieczenia, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, władztwo publiczne, ubezpieczenia przymusowe, ubezpieczenia na cudzy rachunek

Wprowadzenie

Cechą funkcjonowania samorządów gminnych jest gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Umowy ubezpieczenia o przewidywanej wysokości składki powyżej 30 tys. euro podlegają

postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ), stanowiąca podstawowy dokument w tym postępowaniu, kształtowana jest przez zamawiającego (samorząd gminny) i w przeważającej części określa zakres i warunki ubezpieczenia. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie głównych problemów, które wiążą się z kształtowaniem treści umowy ubezpieczenia przez samorządy gminne.

Uwagi zamieszczone w niniejszej pracy mają charakter uniwersalny, ale bazują na badaniu przeprowadzonym na próbie 45 wielkopolskich gmin posiadających ochronę ubezpieczeniową na dzień 30.11.2013. Badane gminy nabyły ochronę ubezpieczeniową w procedurze zamówienia publicznego. Ubezpieczenie obejmowało urząd gminy oraz jednostki organizacyjne funkcjonujące w strukturze samorządu gminnego (w szczególności placówki oświatowe, zakłady komunalne, instytucje kultury, ośrodki pomocy społecznej).

1. Uwagi ogólne

Kwestie organizacyjno-proceduralne związane z opracowywaniem SIWZ

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia powinna zawierać¹:

- wskazanie wszystkich rodzajów ubezpieczeń, które samorząd gminny chce zawrzeć,
- szczegółowy opis ubezpieczanych przedmiotów oraz prowadzonej działalności, łącznie ze szczegółowymi wykazami (w tym informacja o szkodowości z lat ubiegłych, stanie technicznym mienia, posiadanych zabezpieczeniach, obrocie, liczbie pracowników²),
- określenie wartości poszczególnych rodzajów ubezpieczanego mienia,
- definicje zdarzeń, za które zakład ubezpieczeń będzie ponosił odpowiedzialność, ponieważ definicje te w ogólnych warunkach ubezpieczeń (dalej: OWU) poszczególnych ubezpieczycieli mogą się różnić,
- warunki szczególne (klauzule dodatkowe), których zamawiający oczekuje w umowie ubezpieczenia.
- Określenie warunków ubezpieczenia w SIWZ pozwala na modyfikację standardowych zapisów OWU stosowanych przez ubezpieczycieli oraz dyspozytywnych przepisów Kodeksu cywilnego³ o umowie ubezpieczenia w celu uzyskania pokrycia ubezpieczeniowego dostosowanego do potrzeb ubezpieczeniowych gminy. W tym celu wykorzystać można również gotowe klauzule brokerskie. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia oraz zawarte w niej klauzule brokerskie powodują, iż głównym kreatorem i pomysłodawcą umowy jest gmina, natomiast ubezpieczyciel ma znacznie mniejszy udział w kształtowaniu stosunku ubezpieczenia. Dzięki SIWZ niekorzystne regulacje z OWU można usunąć lub przekształcić w postanowienia korzystne (rozszerzające zakres ubezpieczenia)⁴. Ubezpieczenie na-

-
1. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Realizacja umów ubezpieczenia dla podmiotów sektora finansów publicznych*, [w:] W. Ronka-Chmielowiec, K. Jajuga (red.), *Inwestycje finansowe i ubezpieczenia – tendencje światowe a polski rynek*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 117, Wrocław 2010, s. 134.
 2. E. Szypulska, *Ustawa Prawo Zamówień Publicznych w usługach ubezpieczeniowych*, http://www.oskzp.pl/referaty/Szypulska_Ewa.pdf, odsłona z dnia 28.04.2010 r.
 3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
 4. M. Serwach, *Klauzule brokerskie w umowach ubezpieczenia zawieranych w trybie zamówień publicznych (cz. 1)*, „Finanse Komunalne” 2008 nr 11 (118), s. 43.

bywane w procedurze zamówienia publicznego nie ma zatem charakteru adhezyjnego, z wyjątkiem ubezpieczeń obowiązkowych⁵.

W zakresie nieuregulowanym w SIWZ obowiązują OWU inkorporowane do umowy przez ubezpieczyciela, zgodnie z art. 385 § 1 Kodeksu cywilnego.

Na etapie kształtowania treści SIWZ samorzady gminne powinny przestrzegać następujących zasad:

- 1) Stosowanie w opisie usługi ubezpieczeniowej jednoznacznych, dokładnych i zrozumiałych określeń dla ubezpieczycieli (art. 29 ust. 1 prawa zamówień publicznych⁶) pod groźbą narażenia się na liczne pytania ze strony wykonawców i konieczność zmiany SIWZ w uzasadnionych okolicznościach (art. 38 prawa zamówień publicznych).
- 2) Ustalenie z należytą starannością wysokości składki (wartości zamówienia), co wynika z art. 32 ust. 1 prawa zamówień publicznych. Rzetelne ustalenie wartości zamówienia⁷ wymaga uwzględnienia wielu informacji, takich jak zakres ubezpieczenia, suma ubezpieczenia, posiadane zabezpieczenia. Z uwagi na istnienie cyklu ubezpieczeniowego⁸ nie należy powielać historycznych szacunków wartości zamówienia z poprzednich postępowań.
- 3) SIWZ powinna przewidywać możliwość udzielenia zamówień uzupełniających (doubezpieczenia) w trybie zamówienia z wolnej ręki przewidzianego w art. 67 ust. 1 pkt 6) prawa zamówień publicznych. Nabywanie nowych przedmiotów w okresie ubezpieczenia jest powszechne w przypadku tak dużych podmiotów, jak samorzady gminne.
- 4) Wprowadzenie możliwości składania ofert częściowych z podziałem SIWZ na następujące trzy części: ubezpieczenie majątkowe z wyłączeniem komunikacyjnych, ubezpieczenia komunikacyjne, ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków na cudzy rachunek. Celem podziału jest minimalizacja wysokości składki poprzez faktyczne dopuszczenie do procedury zamówienia publicznego ubezpieczycieli specjalizujących się w określonych grupach ubezpieczeń. Badanie przeprowadzone w wielkopolskich gminach wykazało, że w 2/3 postępowań z możliwością składania ofert częściowych wybrano różnych ubezpieczycieli na każdą z części zamówienia.

Uregulowanie relacji między SIWZ i OWU

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych i skomplikowanych problemów związanych z realizacją umowy ubezpieczenia zawartej w procedurze zamówienia publicznego jest relacja zapisów SIWZ do OWU. Można wyróżnić cztery główne podejścia autorów SIWZ do problemu relacji powyższych dokumentów:

Brak uregulowania w dokumentach przetargowych relacji SIWZ do OWU.

- 1) Podkreślenie komplementarnej roli OWU, tj. wskazanie, że w zakresie nieuregulowanym w SIWZ obowiązują zapisy OWU.
- 2) Wskazanie pierwszeństwa zapisów korzystniejszych w OWU nad zapisami SIWZ.

5. M. Orlicki, *Umowa ubezpieczenia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 26, 32.

6. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 907, z późn. zm.

7. M. Kiesiński, *Szacowanie wartości*, „Miesięcznik Ubezpieczeniowy” 2010 nr 6, s. 10–11.

8. M. Zimowski, J. Lisowski, *Ubezpieczeniowy cykl koniunkturalny a ryzyko prowadzenia działalności ubezpieczeniowej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 97, Poznań 2008; P. Manikowski, *Wybrane cechy morfologiczne cykli ubezpieczeniowych w Polsce w latach 2001–2012*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012 nr 3; tenże, *Cykle ubezpieczeniowe w gospodarce rynkowej. Pojęcie, cechy, struktura*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013.

3) Marginalizacja znaczenia OWU, tj. wskazanie w SIWZ, że:

- ubezpieczone zostają wszystkie kategorie mienia wskazane w SIWZ (skutek: zniesienie przedmiotowych wyłączeń z OWU),
- nie stosuje się wyłączeń i ograniczeń zakresowych wskazanych w OWU.

Brak wskazania relacji SIWZ do OWU skutkuje zastosowaniem do obszarów nieuregulowanych w SIWZ zapisów OWU. Jakkolwiek dla przejrzystości takiej interpretacji zasadnym jest podkreślenie w SIWZ subsydiarnej roli OWU w stosunku do opisanego przedmiotu zamówienia⁹ (podejście komplementarne).

Pierwszeństwo zapisów korzystniejszych w OWU nad zapisami SIWZ jest postulowanym uregulowaniem relacji obydwu dokumentów. Kształt umowy ubezpieczenia określony w SIWZ jest minimalnym wymaganiem, a wszelkie zmiany na korzyść samorządu gminnego wynikają z OWU przedłożonych przez ubezpieczyciela. Jednocześnie obszary nieuregulowane w SIWZ są kształtowane przez OWU.

Marginalizacja roli OWU w kształtowaniu warunków ubezpieczenia w praktyce wiąże się ze świadczeniem przez ubezpieczyciela znacznie szerszej ochrony ubezpieczeniowej niż w przypadku obowiązywania OWU w pełnym zakresie. Takie rozwiązanie jest pod względem powszechności ochrony ubezpieczeniowej¹⁰ korzystne dla ubezpieczającego, jednakże może skutkować ograniczeniem liczby ofert ubezpieczycieli lub wzrostem składki ubezpieczeniowej z powodu większego prawdopodobieństwa zaistnienia odpowiedzialności ubezpieczyciela.

Po analizie danych zaprezentowanych w Tabeli 1 daje się zauważyć tendencję do ograniczania roli SIWZ w obszarze wyłączeń przedmiotowych i zakresowych.

Tabela 1. Uregulowanie relacji SIWZ do OWU w dokumentach przetargowych badanych gmin

Rodzaj relacji SIWZ do OWU	Stopień wykorzystania w badanych gminach
brak uregulowania / podkreślenie komplementarnej roli OWU	29%
wskazanie pierwszeństwa zapisów korzystniejszych w OWU nad zapisami SIWZ	71%
ubezpieczenie całych kategorii mienia określonych w SIWZ, zniesienie wyłączeń przedmiotowych z OWU	62%
zniesienie wyłączeń zakresowych z OWU	60%

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIWZ badanych gmin.

W Tabeli 2 uwzględniono przypadki implementacji do umowy ubezpieczenia zdarzeń losowych z OWU, które nie zostały wskazane w zakresie wymagającym w SIWZ. Implementacja tych zdarzeń wynika z zamieszczenia w SIWZ zapisu o pierwszeństwie uregulowań korzystniejszych z OWU.

9. M. Bartoszcze, *Opis przedmiotu zamówienia a OWU*, „Dziennik Ubezpieczeniowy” z dnia 31.10.2013, nr 211 [3361].

10. J. Szpunar, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1972, s. 64–65.

Tabela 2. Przykłady implementacji zapisów korzystniejszych z OWU

Ubezpieczający	Implementowane zdarzenie losowe	Ubezpieczyciel	Podstawa implementacji
Gmina Czarnków	powódź	TUW „TUW”	§ 27 pkt 6) OWU Bezpieczna Firma w TUW-ie
Gmina Koźmin Wlkp.	huk ponaddźwiękowy	Uniqa TU SA	§ 42 ust. 1 pkt 2) lit. d) OWU mienia przedsiębiorstw Uniqa
Gmina Krotoszyn	trzęsienie ziemi	TU Inter Polska SA	§ 6 ust. 2 pkt 10) OWU Inter Partner w Inter Polska
Gmina Łubowo	huk ponaddźwiękowy, przewrócenie się drzew, budowli	Concordia Polska TUW	§ 2 ust. 2 pkt 12) oraz 14) OWU Concordia Profit

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIWZ oraz OWU.

Najbardziej sensownym przejawem pierwszeństwa zapisów korzystniejszych w OWU nad zapisami SIWZ w ubezpieczeniu mienia komunalnego jest implementacja formuły wszystkich ryzyk określonych w OWU w miejsce zakresu ubezpieczenia określonego w SIWZ w systemie ryzyk nazwanych.¹¹

Podczas analizy relacji między zapisami SIWZ a OWU w kwestii limitów w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej nasuwają się następujące wnioski:

- 1) Wprowadzenie do SIWZ adnotacji o pierwszeństwie zapisów zakresowo szerszych w OWU nad zapisami SIWZ powoduje, że poszczególne limity odpowiedzialności¹² nie mają zastosowania, jeżeli OWU przewidują pokrycie określonego zakresu aktywności gminy do wysokości podstawowej sumy gwarancyjnej,
- 2) Dobrą praktyką jest wprowadzenie w SIWZ zapisu bezpośrednio regulującego kwestię relacji limitów odpowiedzialności ustalonych w SIWZ do zapisów OWU. Przykładowa treść takiego zapisu brzmi¹³: *Limity odpowiedzialności nie mają zastosowania, jeżeli zakres odpowiedzialności, którego dotyczy limit, mieści się w zakresie podstawowym OWU odpowiedzialności cywilnej Ubezpieczyciela (Wykonawcy) – odpowiedzialność do górnej granicy sumy gwarancyjnej.*
- 3) W związku z istnieniem rozbieżności i niejasności relacji pomiędzy treścią SIWZ i OWU oraz niepełnym uregulowaniem kształtu zawieranej umowy w SIWZ uzasadnione jest stworzenie wzorca SIWZ w postępowaniach na wybór ubezpieczyciela. Taki wzorec mógłby powstać przy współdziałaniu środowisk związanych z ubezpieczeniami (Polska Izba Ubezpieczeń, Stowarzyszenie Polskich Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych) oraz zamówieniami publicznymi (Urząd Zamówień Publicznych). Szablon SIWZ nie miałby charakteru obligatoryjnego¹⁴, ale stanowiłby rekomendowany wzorec kształtu stosunku ubezpieczenia, zbliżony w swej

11. C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young, *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 490.

12. Limity odpowiedzialności dotyczą określonych w SIWZ dziedzin aktywności samorządu gminnego.

13. SIWZ na ubezpieczenie Gminy Okonek, wrzesień 2013.

14. Przykładem obligatoryjnego uregulowania szablonu umowy zawieranej w sprawie zamówienia publicznego są Regulaminy Udzielania Zamówień Publicznych na Usługi funkcjonujące w Niemczech, które zawierają: w części A przepisy dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia, wymagania dotyczące sporządzenia niemieckiego odpowiednika SIWZ oraz reguły, na podstawie których wybrana zostanie oferta, w części B ogólne warunki umowy, które stanowiąć będą treść późniejszej umowy w sprawie zamówień publicznych [M. Lemke, *Zamówienia publiczne w Niemczech*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001, s. 136–182].

istocie np. do amerykańskich standardowych polis stworzonych przez Biuro Usług Ubezpieczeniowych¹⁵, instytucyjnych klauzul ładunkowych Londyńskiego Instytutu Ubezpieczycieli¹⁶ czy opracowywanych Zasad Europejskiego Prawa Ubezpieczeń¹⁷.

2. Uwagi dotyczące ubezpieczenia mienia

Ubezpieczenie niskocennych składników majątku (mienia niskocennego) a ubezpieczenie niskocennych środków trwałych

Polityka rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych może zakładać uproszczone ewidencjonowanie maszyn, urządzeń i wyposażenia. Uproszczenie polega na:

- jednorazowym umorzeniu w miesiącu oddania do użytkowania składnika majątkowego o wartości nieprzekraczającej 3500 zł, zbiorów bibliotecznych oraz innych składników majątkowych wskazanych w § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹⁸, co jednak skutkuje kwalifikacją danego składnika jako środek trwały i ujęciem na odpowiednim koncie bilansowym: „013 – Pozostałe środki trwałe” lub „014 – Zbiory biblioteczne”, lub
- nieujęciu danego składnika mienia ewidencją bilansową, lecz pozabilansową ewidencją ilościową lub ilościowo-wartościową (w takim przypadku cena zakupu stanowi koszt bilansowy i podatkowy z dniem nabycia przedmiotu).
- Postulując powszechność przedmiotową ubezpieczenia mienia samorządu gminnego, należy wskazać na konieczność ujęcia w opisie przedmiotu zamówienia mienia niskocennego objętego ewidencją pozabilansową (niskocenne składniki majątku). Należy to uwzględnić także dlatego, że OWU często wyłączają kategorię niskocennych składników majątku z grupy: maszyny, urządzenia, wyposażenie lub z grupy: środki trwałe, przy czym obydwie grupy obejmują niskocenne środki trwałe. Przykład rozdzielenia powyższych kategorii mienia stanowią OWU mienia od pożaru i innych zdarzeń losowych dla klienta korporacyjnego w PZU SA¹⁹, gdzie: *maszyny, urządzenia, wyposażenie to wszystkie rzeczy ruchome wykorzystywane przez Ubezpieczającego lub Ubezpieczonego w prowadzeniu działalności, z wyłączeniem niskocennych składników majątku [...]*²⁰,
- *niskocenne składniki majątku to mienie, które zgodnie z obowiązującymi przepisami o rachunkowości zostało jednorazowo wliczone do kosztów operacyjnych i nie jest ujmowane w ewidencji środków trwałych.*²¹

15. C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young, *Zarządzanie ...*, op. cit., s. 620.

16. M. Kaczmarek, *Ubezpieczenia majątkowe dla podmiotów gospodarczych*, [w]: E. Wierzbicka (red.), *Ubezpieczenia non-life*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010, s. 203.

17. H. Heiss (red.), *Principles of European Insurance Contract Law (PEICL)*, Sellier, Munich 2009.

18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

19. Ustalone uchwałą nr UZ/432/2007 Zarządu PZU SA z dnia 26 lipca 2007 r. z późn. zm.

20. Ibidem, § 2 pkt 12, OWU.

21. Ibidem, § 2 pkt 18, OWU.

- W zakresie ryzyk kradzieżowych przykładem wydzielenia mienia niskocennego do odrębnej kategorii ubezpieczeniowej mienia są OWU mienia przedsiębiorstw w Uniqą TU SA²².

Z przeprowadzonego badania wynika, że wiele gmin w SIWZ nie posiada wyszczególnionej kategorii: niskocenne składniki majątku. Problem ten dotyczy zarówno ubezpieczenia od grupy ryzyk ogniowych (47 proc. gmin), jak i kradzieżowych (76 proc. gmin).

Innym problemem związanym z niskocennymi składnikami majątku jest wskazywanie w SIWZ wartości księgowej brutto jako podstawy ustalenia sumy ubezpieczenia. Jest to sprzeczne ze znaczeniem pojęcia wartości księgowej brutto, którą jest wartość początkowa środka trwałego pomniejszona o ewentualne przeszacowania (inne niż amortyzacja)²³. Nie można ustalić sumy ubezpieczenia ani zlikwidować szkody w oparciu o wartość księgową brutto niskocennego składnika majątku, gdyż takowa nie istnieje. Doszukiwanie się wartości księgowej brutto mienia niskocennego w postępowaniu likwidacyjnym może w efekcie prowadzić do wniosku, że przedmiotem ubezpieczenia są wyłącznie środki trwałe jednorazowo umorzone w miesiącu oddania do użytkowania, a nie mienie niskocenne spoza ewidencji bilansowej.

Identyfikacja nowych zagrożeń a ubezpieczenie w prawie zamówień publicznych

Identyfikacja zagrożeń w procesie zarządzania ryzykiem samorządu gminnego powinna być działaniem ciągłym. Zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne mogą generować nowe ryzyka.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 prawa zamówień publicznych istotna zmiana postanowień umowy w stosunku do treści oferty jest możliwa w przypadkach określonych w ogłoszeniu o zamówieniu lub w treści SIWZ. Objęcie ochroną skutków ryzyk zidentyfikowanych w okresie ubezpieczenia nie musi być jednak istotną zmianą umowy w rozumieniu powyższego przepisu. Decydująca jest tutaj okoliczność, czy dokonywana zmiana na etapie postępowania o udzielenie zamówienia wpłynęłaby na krąg oferentów lub na wynik postępowania (zmiana istotna), czy nie (zmiana nieistotna)²⁴. Bez względu na charakter zagrożenia, o które rozszerzany jest zakres ubezpieczenia, możliwość zmiany umowy ubezpieczenia powinna jednak zostać przewidziana w dokumentacji zamówienia²⁵, ażeby nie narazić się na ewentualne zastrzeżenia ze strony Urzędu Zamówień Publicznych.

22. Zatwierdzone Uchwałą Zarządu UNIQA TU SA Nr 108/2011 z dnia 29 czerwca 2011 r.

W OWU mienia przedsiębiorstw wyróżniono następujące grupy:

- maszyny, urządzenia,
- wyposażenie,
- niskocenne składniki majątku.

23. Z. Jęksa, *Ubezpieczenie majątku i zysku firmy*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1999, s. 22.

24. M. Bartoszcze, *Zmiany umowy ubezpieczenia zawartej w reżimie PZP*, „Dziennik Ubezpieczeniowy”, nr 219 (3369) z dnia 14.11.2013 r.

25. Np. SIWZ na ubezpieczenie Gminy Drawsko, kwiecień 2013 r.:

Zamawiający przewiduje możliwość wprowadzenia niżej wymienionych zmian postanowień niniejszej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy:

[...] 5) korzystnej dla Zamawiającego zmiany zakresu ubezpieczenia wynikającej ze zmian OWU Wykonawcy oraz wprowadzenia nowych klauzul za zgodą Zamawiającego i Wykonawcy bez dodatkowej zwwyżki składki.

Ubezpieczenie według wartości odtworzeniowej a zasada odszkodowania

Ubezpieczenie na wartość odtworzeniową²⁶ podaje się jako szczególny przypadek akceptowalnego nadubezpieczenia (wzbogacenie w granicach prawa)²⁷.

Zasada odszkodowania w ubezpieczeniach mienia nie ma charakteru bezwzględnego w rozumieniu ogólnych zasad prawa cywilnego. Wartość interesu ubezpieczeniowego i sposób wyznaczania wysokości odszkodowania określone są w umowie ubezpieczenia na podstawie zasady swobody kształtowania treści umowy. Dlatego dopuszczalne jest ubezpieczenie na wartość odtworzeniową.²⁸

Ubezpieczenie według wartości odtworzeniowej powinno być stosowane wyłącznie w przypadkach gospodarczo i prawnie uzasadnionych. W szczególności nie jest uzasadnione ubezpieczenie według wartości odtworzeniowej mienia w nieczynnych zakładach oraz mienia tymczasowego lub przeznaczonego do rozbiórki. Takie mienie należałoby ubezpieczyć według wartości rzeczywistej²⁹. W literaturze³⁰ wskazano, że ekonomiczną granicą zastosowania wartości odtworzeniowej jest stopień zużycia mienia do 40 proc.

W badanych gminach ubezpieczenie na wartość rzeczywistą praktycznie nie funkcjonuje. Budynki bez względu na wiek są ubezpieczane według wartości odtworzeniowej (rzadziej księgowej brutto). Podobnie ubezpieczane są budynki i inne mienie wyłączone z eksploatacji, dzięki zastosowaniu klauzuli ubezpieczenia mienia wyłączonego z eksploatacji³¹.

Problematycznym zagadnieniem jest także ustalenie wysokości odszkodowania w przypadku nieodtwarzania mienia. Postuluje się w takim przypadku przy ustaleniu odszkodowania bezwzględne zastosowanie wartości rzeczywistej, mimo ustalenia sumy ubezpieczenia według wartości odtworzeniowej³². W przeciwnym razie generowane jest ryzyko moralne (hazard moralny) oraz dochodzi do wzbogacenia ubezpieczonego w przypadku szkody. Umowny charakter świadczenia ubezpieczyciela nie oznacza bowiem całkowitej dobrowolności w ustaleniu wysokości odszkodowania, gdyż byłoby to niezgodne z naturą ubezpieczenia, nieuzasadnione ekonomicznie i oderwane od realiów ustalania wartości interesu ubezpieczeniowego³³. Wbrew temu, w ubezpieczeniach

26. Wartość pozwalająca w przypadku szkody całkowitej na odbudowę, odtworzenie lub zastąpienie danego składnika majątku w celu doprowadzenia go do stanu „jak nowy” (L. Gąsiorkiewicz, R. Micyk, *Ubezpieczenia przemysłowe*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Podstawy ubezpieczeń. Tom II – produkty*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2001, s. 186).

27. W. Warkało, *Ubezpieczenia majątkowe jako instytucja prawna*, [w:] W. Warkało (red.), *Ubezpieczenia majątkowe. Ochrona ubezpieczeniowa mienia społecznego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971, s. 166–168; tenże, *Ubezpieczenie utraconych korzyści, ubezpieczenie w wartości nowej i ubezpieczenie w wartości otaksowanej a zasada odszkodowania*, [w:] J. Szpunar (red.), *Studia Ubezpieczeniowe. Tom II*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1975, s. 69–79; J. Szpunar, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 69–70; T. Sangowski (red.), *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych [pośrednika ubezpieczeniowego]*, Wydawnictwo Saga Printing, Poznań 1998, s. 54; J. Handschke, *Funkcje i zasady ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] T. Sangowski (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2001, s. 95.

28. S. Byczko, *Interes ubezpieczeniowy. Aspekty prawne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 131–156.

29. S. Dmochowski, *Ubezpieczenie mienia państwowego w gospodarce planowej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1987, s. 318.

30. Z. Jęksa, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 16.

31. Taką klauzulę zastosowano w 58 proc. badanych gmin.

32. Z. Jęksa, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 20.

33. S. Byczko, *Interes...*, op. cit., s. 165–171.

samorządów gminnych popularna jest klauzula likwidacyjna³⁴, na podstawie której wypłaca się odszkodowanie obliczone według wartości odtworzenia³⁵ – bez obowiązku dokonania restytucji mienia i bez względu na stopień jego zużycia technicznego³⁶. Wydaje się zatem, że jest to konstrukcja prowadząca do bezpodstawnego wzbogacenia się samorządu gminnego w przypadku szkody.

Ustalenie sumy ubezpieczenia budynków

Stopień pełności ochrony ubezpieczeniowej budynków, przy uwzględnieniu dążenia samorządów gminnych do odtworzenia majątku w przypadku szkody, jest uzależniony od przestrzegania kilku zasad.

Wartość księgową brutto jest bliska wartości odtworzeniowej w obiektach nowych. Im starszy obiekt, tym większe prawdopodobieństwo odchylenia wartości księgowej brutto od wartości odtworzeniowej. Wynika to z wahań cen materiałów budowlanych oraz kosztów robocizny.

1) Ustalenie prawidłowej wartości odtworzeniowej budynków na dzień zawarcia umowy wymaga uwzględnienia aktualnych cen materiałów budowlanych i kosztów robocizny. W celu ustalenia wartości odtworzeniowej można wykorzystać:

- wycenę rzeczoznawcy majątkowego,
- systemy eksperckie stosowane przez zakłady ubezpieczeń w likwidacji szkód, tj. katalogi nakładów rzeczowych pozwalające oszacować konieczne nakłady rzeczowe na odbudowę obiektu oraz program Sekocenbud³⁷ określający normy czasowe, średnią stawkę roboczogodziny oraz ceny materiałów,
- w przypadku budynków komunalnego zasobu mieszkaniowego zryczałtowany przelicznik kosztu odtworzenia m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ogłaszany przez wojewodę³⁸, przy czym w tym przypadku sposób ustalenia sumy ubezpieczenia jest zbliżony do wartości otaksowanej³⁹.
- Warunki umowy ubezpieczenia powinny antycypować spadek realnej wartości pieniądza⁴⁰ poprzez zastosowanie klauzul zwiększających sumę ubezpieczenia. Klauzulę prewencyjnej

34. Klauzula stosowana jest przez 87 proc. badanych gmin.

35. Np. SIWZ na ubezpieczenie Gminy Wilczyn, maj 2011 r.: *dla środków ubezpieczanych wg wartości księgowej brutto lub odtworzeniowej: bez względu na stopień umorzenia księgowego lub zużycia technicznego danego środka trwałego i bez względu na jego wartość, odszkodowanie wypłacane jest w pełnej wartości, do wysokości deklarowanej sumy ubezpieczenia utraconego/uszkodzonego środka trwałego, bez potrącenia umorzenia księgowego, zużycia technicznego i bez proporcjonalnej redukcji odszkodowania zarówno przy szkodzie całkowitej, jak i szkodzie częściowej. W przypadku nie odtwarzania środka trwałego wypłata odszkodowania nastąpi na podstawie protokołu szkody i kosztorysu do wysokości sumy ubezpieczenia danego środka trwałego.*

36. W literaturze istnieje stanowisko akceptujące swoją ryczałtowość w ustalaniu wysokości odszkodowania. Np. S. Dmochowski, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 321, gdzie autor opowiada się za stosowaniem jednolitych „tablic średnich kosztów napraw” przy szacowaniu szkód o charakterze masowym. Podobny mechanizm ma miejsce w przypadku ubezpieczenia na wartość otaksowaną, gdy odszkodowanie wypłacane jest według z góry przyjętej wartości, niezwiązanej wprost z wysokością bezpośrednio poniesionej straty (S. Byczko, *Interes...*, op. cit., s. 147–156).

37. Ośrodek Wdrożeń Ekonomiczno-Organizacyjnych Budownictwa PROMOCJA Sp. z o.o.

38. Np. Obwieszczenie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 września 2014 r. obowiązujące od 1 października 2014 r. do 31 marca 2015 r.: koszt odtworzenia m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego wynosi 3821 zł w województwie wielkopolskim z wyłączeniem Miasta Poznania.

39. W. Warkała, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 72–74; S. Byczko, *Interes...*, op. cit., s. 147–156.

40. A. Banasiński, *Teoria ubezpieczeń w socjalizmie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1989, s. 91–94.

(przezornej) sumy ubezpieczenia⁴¹ posiada 64 proc. badanych gmin. Jednakże praktyka ubezpieczeniowa dostarcza dodatkowo innych rozwiązań mających na celu urealnienie sumy ubezpieczenia, mianowicie⁴²: klauzulę inflacyjną⁴³ oraz ubezpieczenie od skutków różnic cenowych⁴⁴. Te rozwiązania nie są stosowane w badanych samorządach gminnych.

Ubezpieczenie ryzyk „trudnych”

Ubezpieczenie zawierane w procedurze zamówienia publicznego umożliwia objęcie ochroną skutków realizacji zdarzeń, które powszechnie traktowane są jako nieubezpieczalne z uwagi na wątpliwą losowość. Do takich zdarzeń zaliczyć można:

- zalania przez nieszczelną stolarkę okienną i drzwiową oraz nieszczelny dach (36 proc. badanych gmin),
- zalania wskutek topnienia śniegu (96 proc. badanych gmin),
- kradzież zuchwałą, tzn. bez śladów włamania (89 proc. badanych gmin).

Dwa pierwsze zdarzenia wydają się sprzeczne z powszechnie nakładanym przez OWU obowiązkiem dbałości o dobry stan techniczny przedmiotu ubezpieczenia⁴⁵. J. Handschke wskazuje⁴⁶, że realizacja postulatu pełności ochrony ubezpieczeniowej nie powinna osłabiać prewencyjnej funkcji ubezpieczenia. Warto jednak zauważyć, że rozszerzanie ubezpieczenia jest z kolei zgodne z postulatem stawianym wobec ubezpieczycieli, aby obejmować ochroną „nowe” ryzyka, które dotychczas nie wchodziły w zakres ubezpieczenia.⁴⁷

Włączenie do ubezpieczenia powyższych zdarzeń może rodzić ryzyko negatywnej selekcji. Ubezpieczyciel, zakładając przeciętny poziom zabezpieczenia i stanu ubezpieczonego mienia, może nieświadomie przyjąć ryzyko nieadekwatne do wysokości składki. Włączając do ubezpieczenia ryzyko wszelkich zalań przez dachy, ubezpieczyciel może dodatkowo podwyższyć składkę z powodu wysokiego poziomu niepewności co do stanu technicznego obiektów.⁴⁸ Tym bardziej, że tworzy się podatny grunt do pokusy zaniedbania⁴⁹.

41. SIWZ na ubezpieczenie Gminy Miedzichowo, luty 2012 r.: *do sumy ubezpieczenia zostaje włączona kwota przezonej sumy ubezpieczenia, przez którą strony rozumieją kwotę w wysokości 100.000,00 zł, która w przypadku szkody służyć będzie do wyrównania ewentualnego niedoubezpieczenia wynikającego z niedoszacowania sum ubezpieczenia dla poszczególnych składników majątku ubezpieczonych w systemie na sumy stałe.*

42. Z. Jęksa, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 17–18.

43. Automatyczny wzrost sumy ubezpieczenia o wskaźnik inflacji w okresie ubezpieczenia lub do dnia powstania szkody.

44. Dodatkowa suma ubezpieczenia pokrywająca wzrost wartości mienia od dnia szkody do dnia odtworzenia.

45. Np. § 13 ust. 4 pkt 1) OWU od pożaru i innych zdarzeń losowych dla klienta korporacyjnego PZU SA: *Ubezpieczony lub Ubezpieczający zobowiązany jest utrzymywać we własnym zakresie i na własny koszt będące przedmiotem ubezpieczenia zajmowane i wykorzystywane pomieszczenia, budynki, budowle, maszyny, urządzenia i wyposażenie oraz ich zabezpieczenia w dobrym stanie technicznym[...].*

46. J. Handschke, *Funkcje...*, op. cit., s. 94.

47. J. Łańcucki, *Efektywność ochrony ubezpieczeniowej jako kryterium optymalizacji systemu ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] T. Sangowski (red.), *Studia Ubezpieczeniowe. Tom VII*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1984, s. 44.

48. C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 361.

49. I. Kwiecień, *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 138.

Zbycie przedmiotu ubezpieczenia a odpowiedzialność ubezpieczyciela

Nierzadka w strukturze samorządu gminnego praktyka przeniesienia prawa własności z gminy na gminną osobę prawną (samorządowe instytucje kultury, spółki komunalne) lub odwrotnie uzasadnia zawarcie umowy ubezpieczenia bez imiennego wskazywania ubezpieczonego. Ubezpieczenie takie określane jest w doktrynie jako „ubezpieczenie na rzecz tego, kogo dotyczy”⁵⁰.

Alternatywnym sposobem utrzymania ochrony ubezpieczeniowej w przypadku zmian właścicielskich w obrębie struktury samorządu gminnego jest wprowadzenie w umowie ubezpieczenia klauzuli przewłaszczenia mienia⁵¹, która gwarantuje automatyczne przejście ochrony ubezpieczeniowej na nabywcę⁵². Badanie wykazało zastosowanie takiej klauzuli w 82 proc. gmin.

3. Uwagi dotyczące ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej

Uwagi ogólne

W toku formułowania wymaganego zakresu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (dalej: OC) gminy postuluje się uwzględnienie następujących kwestii:

- 1) Z uwagi na nierzadko niejednoznaczny rodzaj cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej gminy⁵³ należy odstąpić od określenia zakresu przedmiotowego ubezpieczenia OC w formule odpowiedzialności deliktowo-kontraktowej. W przeciwnym wypadku na etapie postępowania likwidacyjnego może dochodzić do sporów interpretacyjnych dotyczących identyfikacji rodzaju odpowiedzialności objętej ubezpieczeniem. Dla celu osiągnięcia powszechności ochrony ubezpieczeniowej postuluje się zatem następujący sposób określenia zakresu odpowiedzialności gwarancyjnej ubezpieczyciela:
- 2) zamiast: *przedmiotem ubezpieczenia jest odpowiedzialność deliktowa i kontraktowa...*
sformułowanie: *przedmiotem ubezpieczenia jest cywilnoprawna odpowiedzialność odszkodowawcza...*

Zakres odpowiedzialności objętej ubezpieczeniem jest limitowany przez warunki konkretnego ubezpieczenia, a najbardziej ogólny charakter mają ograniczenia wiążące odpowiedzialność objętą ubezpieczeniem z jakąś dziedziną aktywności, posiadaniem określonej rzeczy itp.⁵⁴ Powoduje to konieczność precyzyjnego (kazuistycznego) formułowania zakresu ubezpieczenia gminy w SIWZ,

50. M. Orlicki, *Umowa...*, op. cit., s. 119.

51. Np. SIWZ na ubezpieczenie Gminy Czarnków z października 2012 r. zawiera obligatoryjną klauzulę przewłaszczenia mienia o treści: *ochrona ubezpieczeniowa zostaje zachowana mimo przeniesienia własności ubezpieczonego mienia między jednostkami organizacyjnymi Ubezpieczającego/Ubezpieczonego, lokalizacjami jednostek lub przeniesienia własności ubezpieczonego mienia na nowo powołane jednostki Ubezpieczającego/Ubezpieczonego oraz w przypadku przeniesienia własności mienia na bank lub Ubezpieczyciela – jako zabezpieczenie wierzytelności. Ochrona zostaje zachowana również w przypadku przeniesienia własności mienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.*

52. S. Byczko, *Interes...*, op. cit., s. 122.

53. Np. odpowiedzialność gminy regulowana w przepisach prawa administracyjnego (M. Krajewski, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według Kodeksu cywilnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 84–87).

54. M. Krajewski, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 104–106.

a ogólne określenie przedmiotu ubezpieczenia jako odpowiedzialności za szkody z tytułu posiadania mienia i prowadzonej działalności nie oznacza kompleksowej ochrony OC samorządu gminnego.

- 3) Niekonsekwentne określenie triggera w kolejnych okresach ubezpieczenia jest w stanie spowodować lukę w ochronie ubezpieczeniowej⁵⁵, co może skutkować nieprzewidywanymi wydatkami obciążającymi budżet gminy. Najkorzystniejszym rozwiązaniem dla samorządu gminnego jest stosowanie triggera *act committed*⁵⁶.
- 4) Z uwagi na wykonywanie władztwa publicznego⁵⁷ przez samorząd gminny, szczególnego znaczenia nabiera indemnizacja szkód mających postać czystych strat finansowych. Postulat pełnej kompensacji szkody stanowi o konieczności umiejscowienia czystych strat finansowych w pojęciu szkody podlegającej naprawieniu⁵⁸.

Świadomość zakresu ubezpieczenia OC z tytułu wykonywania władzy publicznej

Objęcie ochroną ubezpieczeniową skutków wykonywania władztwa publicznego otwiera szeroki horyzont możliwych roszczeń. Analiza danych o wysokości roszczeń z ubezpieczeń OC badanych gmin wskazuje jednak, że roszczenia odszkodowawcze do ubezpieczyciela związane z wykonywaniem władzy publicznej nie stanowią istotnej wartości. Wydaje się, że samorządom gminnym brakuje świadomości zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela, co skutkuje ponoszeniem finansowego ciężaru realizacji roszczeń z budżetu gminy. Przykładem takiej sytuacji jest odpowiedzialność za skutki niedostarczenia lokalu socjalnego⁵⁹. Prawdopodobieństwo zaistnienia takiego zdarzenia jest bardzo wysokie. Potwierdzają to przykłady roszczeń składanych do gmin⁶⁰. Roszczenia te kierowane do ubezpieczycieli po wielu latach wyczerpywałyby limity gwarancyjne przewidziane w umowie ubezpieczenia na czyste straty finansowe związane z wykonywaniem władzy publicznej.

55. M. Serwach, *Polisa ubezpieczenia OC jako ustawowy wymóg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne”, 2007 nr 7–8, s. 65–67.

56. M. Serwach, [w:] A. Brodecka-Chamera, Z. Brodecki, D. Fuchs, M. Glicz, B. Janyga, B. Kęszycka, K. Malinowska, J. Nawracała, M. Serwach, E. Sodolska, P. Sukiennik, E. Wieczorek, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 317.

57. Podstawą odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej są przede wszystkim: art. 417–417² Kodeksu cywilnego oraz przepisy umiejscowione w aktach prawa administracyjnego. Formą wykonywania władzy publicznej jest przede wszystkim wydawanie decyzji administracyjnych i stanowanie prawa miejscowego.

58. M. Serwach, *Polisa...*, op. cit., s. 67–69.

59. Szczegóły procedury przyznawania lokalu socjalnego i konsekwencje niewykonania wyroku sądowego określa ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 150). Odpowiedzialność odszkodowawcza powstaje jako skutek niedostarczenia lub dostarczenia z opóźnieniem lokalu, na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego. Indemnizacja obejmuje szkodę rzeczywistą i utracone korzyści za okres od uzyskania przez właściciela tytułu wykonawczego w sprawie eksmisji do postawienia przez gminę lokalu do dyspozycji eksmitowanego lokatora.

60. Gmina Będzin z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego uregulowała odszkodowania w następującej wysokości: 449,8 tys. zł [2008 r.], 154,6 tys. zł [2009 r.], 202,9 tys. zł [2010 r.] (NIK, *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, 2012 r., s. 57); za niewykonanie 11 wyroków eksmisyjnych w okresie 01.01.2007–31.10.2007 na Gminę Jarocin została zasądzona kwota ok. 58 tys. zł zobowiązania głównego (tzn. bez odsetek i kosztów sądowych) na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej w Jarocinie („Gazeta Jarocińska”, *Gmina płaci spółdzielni*, nr 11 [144] z dnia 19 marca 2010 r.)

Warto jednak podkreślić w kontekście np. odpowiedzialności za niedostarczenie lokalu socjalnego, że świadomość opóźnienia może być uznana za winę umyślną⁶¹ i dlatego powinna podlegać wyłączeniu przedmiotowemu z zakresu ubezpieczenia.

W Tabeli 3 wymieniono rodzaje spraw i ustawy stanowiące podstawę wydawanych decyzji administracyjnych o istotnym ryzyku odszkodowawczym. Sprawy te mieszczą się w dwóch dziedzinach: ład przestrzenny oraz środowisko.

Tabela 3. Źródła decyzji administracyjnych o istotnym ryzyku odszkodowawczym

Dziedzina	Podstawa prawna
gospodarka nieruchomościami	<ul style="list-style-type: none"> – ustawa o gospodarce nieruchomościami – ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności – ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – prawo geodezyjne i kartograficzne
zagospodarowanie przestrzenne	<ul style="list-style-type: none"> – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> – prawo ochrony środowiska – ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – ustawa o ochronie przyrody – ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
odpady	<ul style="list-style-type: none"> – ustawa o odpadach – ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
prawo wodne	<ul style="list-style-type: none"> – prawo wodne – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzialność cywilna za szkody wzajemne

Powszechne w badanych gminach rozszerzenie ubezpieczenia o klauzulę szkód wzajemnych⁶² jest przykładem niewłaściwej identyfikacji podmiotów objętych ochroną ubezpieczeniową (ubezpieczonych). Praktyka zawierania umowy ubezpieczenia OC na rzecz jednostek organizacyjnych gminy jest wadliwa.⁶³ Jednostki organizacyjne gminy nie mogą wobec siebie rościć o naprawienie

61. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Realizacja...*, op. cit., s. 135.

62. W 87 proc. badanych gmin zastosowano klauzulę szkód wzajemnych, która rozszerza odpowiedzialność ubezpieczyciela na szkody wyrządzone między podmiotami objętymi jedną umową ubezpieczenia.

63. Jednostki organizacyjne gminy to jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe. Podmioty te nie mają zdolności prawnej, a zatem nie posiadają na gruncie prawa cywilnego interesu mogącego stanowić przedmiot ubezpieczenia [zob. M. Orlicki, *Umowa ubezpieczenia*, [w:] A. Koch, J. Napierała (red.), *Umowy w obrocie gospodarczym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 169]. Ochrona ubezpieczeniowa może być świadczona wyłącznie na rachunek podmiotu posiadającego interes ubezpieczeniowy [M. Orlicki, J. Pokrzywniak, *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji Kodeksu cywilnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 40–41; S. Byczko, *Interes...*, op. cit., s. 221–229].

szkody, ponieważ nie posiadają zdolności prawnej. W takim przypadku szkoda zostaje wyrządzona w mieniu własnym gminy. Nie istnieje zatem ryzyko potraktowania przez ubezpieczyciela ubezpieczonych jednostek organizacyjnych jako podmiotów niestanowiących osób trzecich w rozumieniu art. 822 Kodeksu cywilnego.

Rozszerzenie o klauzulę szkód wzajemnych jest zasadne w przypadku objęcia jedną umową gminy (wraz z jednostkami organizacyjnymi) oraz gminnych osób prawnych. W ten sposób samorząd gminny zapobiega wąskiemu zinterpretowaniu przez ubezpieczyciela pojęcia osoby trzeciej na gruncie art. 822 Kodeksu cywilnego⁶⁴.

Ubezpieczenie odpowiedzialności z tytułu kształtowania ładu przestrzennego i wyłączenia

Instrumenty kształtowania ładu przestrzennego⁶⁵ i wyłączenia⁶⁶ stanowią przykłady legalnego działania organów publicznych skutkującego obowiązkiem wypłaty odszkodowania. Obowiązek ten ma charakter odpowiedzialności cywilnej za działania zgodne z prawem⁶⁷.

Przyjęcie tezy o cywilnoprawnym charakterze powyższych instrumentów nie przesądza o możliwości zawarcia umowy ubezpieczenia OC w tym zakresie. Teoretycznie następujące przyczyny uniemożliwiają objęcie pokryciem ubezpieczeniowym omawianego typu działalności władczej gminy:

- hazard moralny przejawiający się w skłonności do zawarcia umowy ubezpieczenia w przypadku planu kształtowania ładu przestrzennego, a zwłaszcza realizacji wyłączeń, przekreśla zainteresowanie ubezpieczyciela udzieleniem ochrony w omawianym zakresie,

64. M. Serwach, *Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej*, [w:] M. Serwach (red.), *Prawo ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 114–115.

65. Władztwo planistyczne polega na:

- uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Dla dwóch pierwszych aktów odpowiedzialność odszkodowawcza gminy kształtowana jest w sposób szczególny przez art. 36–37 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.]. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego lub wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego skutkują prawem do roszczenia odszkodowawczego po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego, które obejmuje spadek wartości rynkowej nieruchomości.

66. Wykorzystanie władczego instrumentu wyłączenia uzasadnione jest realizacją inwestycji celu publicznego, a uwarunkowane oporem ze strony posiadacza prawa rzeczowego do nieruchomości (prawa własności, użytkownika wieczystego, innego prawa rzeczowego). Procedura wyłączenia uregulowana jest w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 518]. Mimo że właściwą stroną postępowania wyłączeniowego jest zawsze starosta, podmiotem zainteresowanym w wyłączeniu jest przede wszystkim gmina. Z tytułu wyłączenia przysługuje odszkodowanie (względnie nieruchomość zamienna), ustalone przez starostę, ale obowiązek jego uregulowania spoczywa na gminie w przypadku wyłączenia na rzecz gminy. Podstawą ustalenia odszkodowania jest co do zasady wartość rynkowa wyłączanej nieruchomości.

67. M. Krajewski, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 84–87. Odpowiedzialność ta jest podobna w swym charakterze do odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej określonej w art. 417² Kodeksu cywilnego.

- skutki świadomie podejmowanych decyzji wyłączeniowych lub wydawanych aktów prawnych z zakresu zagospodarowania przestrzennego stanowią umyślne wyrządzenie szkody w postaci zamiaru bezpośredniego lub ewentualnego. Zgodnie z art. 827 § 1 Kodeksu cywilnego umyślne wyrządzenie szkody przez ubezpieczającego zwalnia ubezpieczyciela od odpowiedzialności⁶⁸.
- Jednakże nieświadomość ubezpieczyciela dotycząca planów kształtowania ładu przestrzennego przez gminy, w połączeniu z zastosowaniem odpowiedniej klauzuli reprezentantów⁶⁹ w umowie, powoduje objęcie ochroną ubezpieczeniową także skutków kształtowania ładu przestrzennego. Objęcie ubezpieczeniem odpowiedzialności za wyłączenie jest możliwe, jednak wymaga zastosowania klauzuli reprezentantów, w której wyłączeniu podlega jedynie wina umyślna reprezentanta, a nie umyślność działania w ogóle⁷⁰. Wyłączenie jest bowiem typowym przykładem sytuacji, w której prawo zezwala na wyrządzenie szkody (brak zatem bezprawności, czyli koniecznej przesłanki winy), przewidując jednocześnie odpowiedzialność cywilną odszkodowawczą wobec samorządu gminnego. Sprzeczne z zasadami współzycia społecznego byłoby dopiero objęcie odpowiedzialnością ubezpieczyciela skutków winy umyślnej reprezentantów ubezpieczonego, mimo treści art. 827 § 2 Kodeksu cywilnego⁷¹.

4. Ubezpieczenie interesu majątkowego gmin na wypadek roszczeń strażaków ochotniczych straży pożarnych

Błędem popełnianym przy konstrukcji warunków ubezpieczenia na wypadek roszczeń strażaków ochotniczych straży pożarnych (dalej: OSP) jest nieprawidłowe określenie ubezpieczonego interesu, a w konsekwencji błędne oznaczenie ubezpieczonego. Błędna jest zarówno konstrukcja OWU⁷², jak i SIWZ⁷³, które to dokumenty co prawda odnoszą się do zapisów ustawy z dnia 24 sierpnia

68. Art. 827 § 2 Kodeksu cywilnego umożliwia przyjęcie przez ubezpieczyciela odpowiedzialności z tytułu ubezpieczenia OC za szkody wyrządzone umyślnie, jednak praktyka rynkowa odrzuca takie rozwiązanie w zakresie ubezpieczeń dobrowolnych [P. Sukiennik, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej ogólnej z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Prawo o kontraktach w ubezpieczeniach*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 588–589].

69. Np. klauzula reprezentantów w umowie ubezpieczenia Gminy Oborniki (SIWZ marzec 2012): *Ubezpieczyciel nie ponosi odpowiedzialności za szkody powstałe wskutek winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa wyłączenie reprezentantów Ubezpieczającego/Ubezpieczonego. Dla celów niniejszej umowy za reprezentantów ubezpieczającego uważa się osoby lub organ wieloosobowy, które zgodnie z obowiązującymi przepisami lub statutem uprawnione są do zarządzania uprawnioną jednostką. Za szkody powstałe z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa osób niebędących reprezentantami Ubezpieczającego/Ubezpieczonego Ubezpieczyciel ponosi pełną odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez te osoby. Taka treść klauzuli wprowadza do umowy odpowiedzialność za skutki uchwalonego przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*

70. Np. klauzula reprezentantów w SIWZ Gminy Oborniki.

71. M. Krajewski, *Ubezpieczenie* ..., op. cit., s. 175–182.

72. Np. OWU NNW członków ochotniczych straży pożarnych PZU SA ustalone uchwałą Zarządu PZU SA nr UZ/409/2007 z dnia 26 lipca 2007 r. z późn. zm.

73. Dotyczy to zdecydowanej większości przeanalizowanych postępowania.

1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁷⁴ i prawidłowo określają wysokość odszkodowań, ale błędnie wskazują strażaków OSP jako ubezpieczonych. Przedmiotem ubezpieczenia powinien być interes majątkowy gminy, który może ulec uszczerbkowi na skutek roszczenia strażaka. W prawidłowej konstrukcji ubezpieczenie nie miałyby formy umowy na cudzy rachunek, lecz w sposób bezpośredni chroniłoby gminę⁷⁵.

Nieprawidłowa identyfikacja podmiotu ubezpieczonego skutkuje:

- brakiem ochrony interesu majątkowego gminy, co grozi możliwością ponoszenia ciężaru wypłaty odszkodowania przez gminę, mimo zawartego ubezpieczenia bazującego na art. 26 ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁷⁶,
- zakwalifikowaniem omawianego ubezpieczenia do grupy 1 Działu II (ubezpieczenia wypadku) załącznika do ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej⁷⁷ zamiast do grupy 16 Działu II (ubezpieczenie różnych ryzyk finansowych).

5. Ubezpieczenia zawierane w ramach przymusu ubezpieczenia

Uwagi ogólne

Ubezpieczenia przymusowe są, obok ubezpieczeń obowiązkowych i dobrowolnych, jedną z grup trychotomicznego podziału ubezpieczeń gospodarczych wynikającego z przepisów prawa⁷⁸. Akty prawne wprowadzające przymus ubezpieczenia generalnie nie określają szczegółowego zakresu ochrony ubezpieczeniowej oraz nie przewidują sankcji nakładanych za niewypełnienie obowiązku ich zawarcia⁷⁹. Może to skutkować lekceważeniem obowiązku ubezpieczenia lub powodować tendencję do maksymalnego ograniczania przez gminę warunków ubezpieczenia w celu uzyskania niskiej składki ubezpieczeniowej.

W polskim systemie prawnym naliczono około 160 przypadków przymusu ubezpieczenia, który przybiera różną formę⁸⁰. Kilka przymusów dotyczy sfery funkcjonowania samorządów gminnych. Szczegóły zaprezentowano w Tabeli 4.

74. Tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380.

75. M. Wojtkowiak, *Znaczenie ubezpieczeń dla gminy wynikające z Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, [w:] J. Handschke (red.), *Studia Ubezpieczeniowe. Zeszyty Naukowe nr 127*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009 r., s. 409.

76. J. Nawracała, *Nowy obowiązek gminy*, „Gazeta Ubezpieczeniowa”, 20 lipca 2004 r.

77. Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 950.

78. M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 126.

79. W.W. Mogiński, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych*, [w:] W. Ronka-Chmielowiec (red.), *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1197, Wrocław 2008, s. 264.

80. E. Kowalewski (red.), *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce*, Polska Izba Ubezpieczeń, http://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/analizy%20i%20raporty/PIU_UMK_ubezpieczenia%20obowiazkowe_raport.pdf, odstępna z dnia 03.07.2014 r., s. 5.

Tabela 4. Ubezpieczenia przymusowe na cudzy rachunek związane ze sferą działalności samorządów gminnych

Określenie ubezpieczenia	Podstawa prawna przymusu	Kontekst ubezpieczenia	Rodzaj ubezpieczenia	Wymagane warunki ubezpieczenia i suma gwarancyjna / ubezpieczenia
Ubezpieczenie dziennego opiekuna dziecka	Art. 41 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457)	Dzienny opiekun dziecka jest jedną z form opieki nad dziećmi do lat trzech i stanowi alternatywę żłobka, klubu dziecięcego oraz niani; umowę z opiekunem może podpisać m.in. gmina.	Odpowiedzialność cywilna	Brak
Ubezpieczenie członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej	Art. 32 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380)	Obowiązkiem gminy jest utrzymywanie ochotniczej straży pożarnej poprzez ponoszenie kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek.	Nieokreślony	Brak
Ubezpieczenie wolontariuszy wykonujących świadczenia nie dłużej niż 30 dni	Art. 46 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118)	Wolontariusze mogą wykonywać świadczenia na rzecz samorządu gminnego w zakresie, w sposób i w czasie określonym w porozumieniu.	Następstwa nieszczęśliwych wypadków	Brak
Ubezpieczenie uczestników wycieczek i imprez organizowanych przez placówki oświatowe	§ 15 Rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki (Dz. U. Nr 135, poz. 1516 z późn. zm.)	Placówki oświatowe mogą organizować wycieczki i imprezy krajoznawczo-turystyczne dla wychowanków i uczniów.	Wycieczki i imprezy zagraniczne: następstwa nieszczęśliwych wypadków i koszty leczenia	Brak

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych.

Ubezpieczenie opiekunów dzieci do lat 3

Dzienny opiekun dziecka nie jest popularną formą opieki nad dziećmi do lat trzech, po którą sięgają gminy, dlatego nie może dziwić brak stosownego ubezpieczenia w SIWZ gmin. W opiece nad

najmłodszymi dziećmi dominują formy: żłobka oraz klubu dziecięcego. Ponadto ubezpieczenie takie ze względu na swoją prostotę i niewysoką składkę może zostać zawarte *ad hoc*.

Ubezpieczenie członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej

Z przeprowadzonego badania wynika, że gminy należycie realizują obowiązek ubezpieczenia strażaków OSP i członków młodzieżowych drużyn pożarniczych (dalej: MDP) w zakresie następstw nieszczęśliwych wypadków (84 proc. badanych gmin ubezpiecza strażaków na średnią sumę ubezpieczenia 15 tys. zł). Jednakże ograniczenie się tylko do ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków (dalej: NNW) budzi wątpliwości. Interpretacja zapisów art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej nie uzasadnia tak jednomyślnego podejścia do kwestii zakresu ubezpieczenia członków OSP i MDP⁸¹. Analiza kształtowanych przez ustawodawcę przypadków przymusu ubezpieczenia zmusza do głębszej refleksji. Przykładowo nieobowiązujące już Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna⁸², nakładało obowiązek ubezpieczenia skazanych od NNW oraz w zakresie OC. Żadna z badanych gmin nie zdecydowała się na ubezpieczenie członków OSP i MDP w zakresie OC.

Ubezpieczenie wolontariuszy

Ubezpieczenie to zawiera się często (56 proc. badanych gmin). Jednakże średnia suma ubezpieczenia jest bardzo niska (około 5700 zł), co czyni ochronę ubezpieczeniową iluzoryczną.

Ubezpieczenie uczestników wycieczek i imprez krajoznawczo-turystycznych

Kwestia przymusowości tego ubezpieczenia po stronie gminy jest sporna z dwóch powodów. Rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki wprowadza obowiązek ubezpieczenia w zakresie NNW/kosztów leczenia, ale nie określa podmiotu zobowiązanego do jego zawarcia⁸³. Intencją ustawodawcy było raczej zobligowanie do posiadania ochrony ubezpieczeniowej, co czyni wystarczającym posiadanie „uniwersalnego” ubezpieczenia NNW/kosztów leczenia na okres 12 miesięcy w ramach powszechnych programów ubezpieczeń placówek oświatowych, ale pod warunkiem, że zakres terytorialny ochrony obejmuje zagranicę. Po drugie, przymus ubezpieczenia wynika z rozporządzenia, bez podstawy ustawowej, co skłania do tezy o dobrowolności takiej umowy z powodu niekonstytucyjności unormowania wprowadzającego przymus ubezpieczenia⁸⁴.

81. Por. M. Orlicki, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 174.

82. Dz. U. Nr 56 poz. 544.

83. Podobnie jest np. w ubezpieczeniu członków Polskiego Związku Łowieckiego (zob. art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 z późn. zm.)

84. B. Wojno, *Koncepcja ubezpieczenia obowiązkowego w prawie polskim*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2005 nr 9–10, Warszawa 2005; M. Orlicki, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 144–145.

Pozostałe ubezpieczenia na cudzy rachunek

Uwagi ogólne

W przypadku ubezpieczeń niemających charakteru przymusu ubezpieczenia, zawieranych przez gminy na cudzy rachunek, można podnieść zarzut ich niezgodności z przepisami prawa. Jednostka publiczna może bowiem zaciągać zobowiązania wyłącznie w zakresie dozwolonym przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁵. Zaciągnięcie każdego innego zobowiązania pieniężnego przez jednostkę sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ skutkuje nieuprawnionym rozporządzaniem środkami publicznymi⁸⁶.

W wypadku umów, które zostaną omówione poniżej, finansowanie składki odbywa się ze środków publicznych. W kontekście tych umów doszukać się można naruszenia sześciu artykułów ustawy o finansach publicznych⁸⁷:

- art. 44 ust. 1 (wydatki publiczne mogą być ponoszone wyłącznie w zakresie wskazanym w budżecie lub planie finansowym jednostki),
- art. 44 ust. 3 (wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny),
- art. 46 (jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania jedynie do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki),
- art. 216 ust. 2 (wydatki publiczne są przeznaczone na realizację zadań wskazanych w ustawach),

85. Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 885.

86. Warto w tym miejscu przytoczyć uchwały i opinie instytucji kontrolno-nadzorczych:

- Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2009 r., znak: WK.0441/in./179i180/19123/2009, dotyczące niezgodności z prawem umów grupowego ubezpieczenia na życie zawieranych przez JST;
- Stanowisko Ministerstwa Finansów z dnia 10 grudnia 2010 r., znak RFI/033–396/1123/ZWQ/2010/2891, dotyczące niezgodności z prawem umów grupowego ubezpieczenia na życie zawieranych przez JST;
- Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu opublikowane w Biuletynie Informacyjnym nr 2/2011, s. 48–50, dotyczące niezgodności z prawem ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej pracowników zawieranych i opłacanych przez JST;
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 5 lutego 2009 r., sygn.10/III/2009, teza: *Brak jest jakiegokolwiek przepisu prawnego, który dawałby podstawę do poniesienia ze środków jednostki samorządu terytorialnego obowiązkowego ubezpieczenia osoby fizycznej, będącej członkiem korporacji zawodowej;*
- Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 maja 2010 r., sygn. RIO/KO/4111/46/2009, teza: *Dokonanie przez Dyrektora Szkoły bezzasadnych wydatków na rzecz pracowników Szkoły na skutek niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, tj. braku oceny celowości dokonywania wydatków, braku badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym dokonywania wydatków, braku prowadzenia gospodarki finansowej i stosowania procedur dotyczących dokonywania wydatków stanowi naruszenie art. 68 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku;*
- Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 4 grudnia 2009 r., sygn. ZDB–4100–32[1]/2009, teza: *Podstawę realizacji wydatków ze środków publicznych może stanowić wyłącznie stosowane upoważnienie mające charakter zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy;*

87. K. Łyskawa, M. Wojtkowiak, *Grupowe ubezpieczenie na życie w jednostce sektora finansów publicznych – konieczność zmian*, Biuletyn Informacyjny nr 1–2/2012, <http://www.bip.poznan.rio.gov.pl/?c=641>, odstona z dnia 02.07.2014 r.; J. Kudaj, M. Wojtkowiak, *Koncepcja zewnętrznego ubezpieczającego – rozwiązanie problemu ubezpieczeń grupowych w sektorze publicznym*, [w:] K. Łyskawa, P. Majewski, D. Walczak (red.), *Ubezpieczenia i finanse – nowe perspektywy. Tom III*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Toruń 2013, s. 133–134.

- art. 261 [kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki],
 - art. 54 ust. 3 pkt 3) [złożenie podpisu przez głównego księgowego na umowie ubezpieczenia oznacza, że zobowiązania wynikające z umowy mieszczą się w planie finansowym jednostki].
- Do ubezpieczeń na cudzy rachunek zawieranych dobrowolnie przez gminy należą przede wszystkim:
- ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków kierowcy i pasażerów pojazdu mechanicznego,
 - ubezpieczenie bezrobotnych kierowanych do robót publicznych, prac interwencyjnych lub prac społecznie użytecznych,
 - ubezpieczenie praktykantów, stażystów,
 - ubezpieczenie sołtysów,
 - ubezpieczenie skazanych wykonujących nieodpłatną, kontrolowaną pracę na cele społeczne oraz pracę społecznie użyteczną,
 - ubezpieczenie uczestników zajęć rekreacji ruchowej.
- Dwa ostatnie wymienione ubezpieczenia zostaną szczegółowiej omówione.

Ubezpieczenie skazanych wykonujących nieodpłatną, kontrolowaną pracę na cele społeczne oraz pracę społecznie użyteczną

Aktualnie aktem prawnym regulującym kwestię ubezpieczenia skazanych jest Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie trybu postępowania przy zawieraniu przez podmioty uprawnione umowy ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków skazanych wykonujących nieodpłatną, kontrolowaną pracę na cele społeczne oraz pracę społecznie użyteczną⁸⁸. Akt ten określa, że ubezpieczenie NNW skazanych zawiera dyrektor właściwego sądu okręgowego. Jednocześnie z dniem 8 czerwca 2010 r. uchylone zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna. Akt ten nakładał na podmioty przyjmujące skazanych do pracy, dla których organem założycielskim jest samorząd terytorialny (gmina), obowiązek ubezpieczenia NNW i OC skazanych. W praktyce zatem obowiązek ubezpieczenia spoczywał na jednostce samorządu terytorialnego (gminie).

Badanie wykazało, że mimo ponad czteroletniego okresu obowiązywania nowych regulacji gminy (69 proc.) ubezpieczają skazanych.

Ubezpieczenie uczestników zajęć rekreacji ruchowej

Na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej⁸⁹, organizatorzy tego typu zajęć, w tym gminne jednostki organizacyjne, były zobowiązane do ubezpieczenia uczestników od następstw nieszczęśliwych wypadków. Rozporządzenie zostało uchylone 16 października 2010 r. wraz z ustawą z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej⁹⁰. Od tego dnia na organizatorach nie ciąży obowiązek zawarcia ubezpieczenia na rzecz uczestników.

88. Dz. U. Nr 98, poz. 632.

89. Dz. U. Nr 101, poz. 1095.

90. Dz. U. Nr 25, poz. 113.

Mimo uchylenia obowiązku, pięć badanych gmin umieściło ubezpieczenie uczestników imprez rekreacji ruchowej w SIWZ, z czego trzy gminy powołują się bezpośrednio na uchylony akt prawny.

Podsumowanie

Dzięki wykorzystaniu procedury zamówienia publicznego samorząd gminny może w miarę swobodnie ukształtować warunki i zakres ubezpieczenia. Uwzględniając jednak standardową adhezynność zawieranych powszechnie umów ubezpieczenia, w SIWZ należy uregulować relację tego dokumentu do ogólnych warunków ubezpieczenia inkorporowanych do umowy przez ubezpieczyciela. W przeciwnym wypadku może dojść do sporu między gminą a ubezpieczycielem, dotyczącego kształtu faktycznie realizowanej ochrony ubezpieczeniowej.

W celu realizacji postulatów pełności i powszechności ochrony ubezpieczeniowej mienia samorządów gminnych wymagana jest precyzyjna identyfikacja przedmiotu ubezpieczenia i zagrażających ryzyk oraz ustalenie sumy ubezpieczenia na poziomie gwarantującym pełne pokrycie szkody. Należy jednak podkreślić, że rozszerzanie odpowiedzialności ubezpieczyciela na zdarzenia o wątpliwym charakterze losowym może prowadzić do ograniczenia funkcji prewencyjnej ubezpieczenia, co ma miejsce w przypadku ubezpieczenia skutków zalania przez nieszczelne dachy oraz kradzieży zuchwałej. Jednocześnie wypłacone odszkodowanie nie powinno powodować wzbogacenia samorządu gminnego, a dzieje się tak, jeśli w umowie zostanie zastosowana klauzula likwidacyjna o niewłaściwej treści.

Wykonywanie przez gminę władzy publicznej w niektórych przypadkach wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności cywilnej za skutki legalnego działania. Ubezpieczalność takich przejawów władztwa publicznego, jak kształtowanie ładu przestrzennego oraz wyłączenia budzi wątpliwości w kontekście wyłączenia z zakresu ubezpieczenia szkód wyrządzonych umyślnie, ale nie jest niemożliwe przy zastosowaniu odpowiednich klauzul w umowie. W zakresie władztwa publicznego szczególnego znaczenia nabiera kompensacja czystych strat finansowych.

W kontekście umów ubezpieczenia na cudzy rachunek gminy muszą uwzględniać przepisy regulujące zasady wydatkowania środków publicznych. Zawarcie takiej umowy przez gminę musi być uzasadnione przymusem ubezpieceniowym.

Wykaz źródeł

Literatura

- Bartoszcze M., *Opis przedmiotu zamówienia a OWU*, „Dziennik Ubezpieczeniowy” z dnia 31.10.2013, nr 211 (3361).
- Bartoszcze M., *Zmiany umowy ubezpieczenia zawartej w reżimie PZP*, „Dziennik Ubezpieczeniowy”, nr 219 (3369) z dnia 14.11.2013.
- Byczko S., *Interes ubezpieczeniowy. Aspekty prawne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Dmochowski S., *Ubezpieczenie mienia państwowego w gospodarce planowej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1987.
- Gąsioriewicz L., Micyk R., *Ubezpieczenia przemysłowe*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Podstawy ubezpieczeń. Tom II – produkty*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2001.

- Gmina płaci spółdzielni, „Gazeta Jarocińska” nr 11 [144] z dnia 19 marca 2010.
- Handschke J., *Funkcje i zasady ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] T. Sangowski (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2001.
- Heiss H. (red.), *Principles of European Insurance Contract Law (PEICL)*, Sellier, Munich 2009.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Realizacja umów ubezpieczenia dla podmiotów sektora finansów publicznych*, [w:] W. Ronka-Chmielowiec, K. Jajuga (red.), *Inwestycje finansowe i ubezpieczenia – tendencje światowe a polski rynek*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 117, Wrocław 2010.
- Jęksa Z., *Ubezpieczenie majątku i zysku firmy*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1999.
- Kaczmarek M., *Ubezpieczenia majątkowe dla podmiotów gospodarczych*, [w:] E. Wierzbicka (red.), *Ubezpieczenia non-life*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010.
- Kiesiński M., *Szacowanie wartości*, „Miesięcznik Ubezpieczeniowy” 2010 nr 6.
- Kowalewski E. (red.), *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce*, Polska Izba Ubezpieczeń, http://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/analizy%20i%20raporty/PIU_UMK_ubezpieczenia%20obowiazkowe_raport.pdf, odsłona z dnia 03.07.2014.
- Krajewski M., *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według Kodeksu cywilnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kudaj J., Wojtkowiak M., *Koncepcja zewnętrznego ubezpieczającego – rozwiązanie problemu ubezpieczeń grupowych w sektorze publicznym*, [w:] K. Łyskawa, P. Majewski, D. Walczak (red.), *Ubezpieczenia i finanse – nowe perspektywy. Tom III*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Toruń 2013.
- Kwiecień I., *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Lemke M., *Zamówienia publiczne w Niemczech*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001.
- Łańcucki J., *Efektywność ochrony ubezpieczeniowej jako kryterium optymalizacji systemu ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] T. Sangowski (red.), *Studia Ubezpieczeniowe. Tom VII*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1984.
- Łyskawa K., Wojtkowiak M., *Grupowe ubezpieczenie na życie w jednostce sektora finansów publicznych – konieczność zmian*, Biuletyn Informacyjny 2012 nr 1–2, <http://www.bip.poznan.rio.gov.pl/?c=641>, odsłona z dnia 02.07.2014.
- Manikowski P., *Wybrane cechy morfologiczne cykli ubezpieczeniowych w Polsce w latach 2001–2012*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2012 nr 3.
- Manikowski P., *Cykle ubezpieczeniowe w gospodarce rynkowej. Pojęcie, cechy, struktura*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013.
- Mogilski W.W., *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych*, [w:] W. Ronka-Chmielowiec (red.), *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1197, Wrocław 2008.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, 2012.
- Nawracała J., *Nowy obowiązek gminy*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” z 20 lipca 2004.
- Orlicki M., *Umowa ubezpieczenia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Orlicki M., *Umowa ubezpieczenia*, [w:] A. Koch, J. Napierała (red.), *Umowy w obrocie gospodarczym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.

- Orlicki M., Pokrzywniak J., *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji Kodeksu cywilnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Orlicki M., *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 maja 2010 r., sygn. RIO/KO/4111/46/2009.
- Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 4 grudnia 2009 r., sygn. ZDB-4100–32(1)/2009.
- OWU Bezpieczna Gmina z dnia 9 października 2007 r. ustalone Uchwałą Zarządu TUW „TUW” nr 201/07 z dnia 20 lipca 2007 r. z późn. zm.
- OWU Concordia Profit, Concordia Polska TUW.
- OWU Inter Partner przyjęte na mocy uchwały Zarządu INTER Polska nr 21/2007 z dnia 31.08.2007.
- OWU mienia od pożaru i innych zdarzeń losowych dla klienta korporacyjnego ustalone uchwałą nr UZ/432/2007 Zarządu PZU SA z dnia 26 lipca 2007 r. z późn. zm.
- OWU mienia przedsiębiorstw zatwierdzone Uchwałą Zarządu UNIQA TU SA nr 108/2011 z dnia 29 czerwca 2011 r.
- OWU następstw nieszczęśliwych wypadków członków ochotniczych straży pożarnych PZU SA ustalone uchwałą Zarządu PZU SA nr UZ/409/2007 z dnia 26 lipca 2007 r.
- OWU odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności i posiadania mienia zatwierdzone Uchwałą Zarządu UNIQA TU SA 120/2009 z dnia 6 sierpnia 2009 r.
- Sangowski T. (red.), *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych (pośrednika ubezpieczeniowego)*, Wydawnictwo Saga Printing, Poznań 1998.
- Serwach M., *Podmiotowy zakres obowiązku ubezpieczenia OC osób prowadzących działalność zawodową w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami*, „Prawo Asekuracyjne”, 2007 nr 1 (50).
- Serwach M., *Polisa ubezpieczenia OC jako ustawowy wymóg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne” 2007 nr 7–8.
- Serwach M., *Klauzule brokerskie w umowach ubezpieczenia zawieranych w trybie zamówień publicznych (cz. 1)*, „Finanse Komunalne” 2008 nr 11 (118).
- Serwach M., [w:] A. Brodecka-Chamera, Z. Brodecki, D. Fuchs, M. Glicz, B. Janyga, B. Kęszycka, K. Malinowska, J. Nawracała, M. Serwach, E. Sodolska, P. Sukiennik, E. Wieczorek, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Serwach M., *Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej*, [w:] M. Serwach (red.), *Prawo ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na ubezpieczenie Gminy Wilczyn, maj 2011.
- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na ubezpieczenie Gminy Miedzichowo, luty 2012.
- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na ubezpieczenie Gminy Oborniki, marzec 2012.
- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na ubezpieczenie Gminy Czarnków, październik 2012.
- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na ubezpieczenie Gminy Drawsko, kwiecień 2013.
- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na ubezpieczenie Gminy Okonek, wrzesień 2013.
- Stanowisko Ministerstwa Finansów z dnia 10 grudnia 2010, znak RFI/033–396/1123/ZWQ/2010/2891.
- Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2009 r., znak: WK.0441/in./179i180/19123/2009.
- Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, Biuletyn Informacyjny, 2011 nr 2, <http://www.bip.poznan.rio.gov.pl/?a=13519> [dostęp 01.07.2014].

- Sukiennik P., *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej ogólnej z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Prawo o kontraktach w ubezpieczeniach*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Szpunar J., *Ubezpieczenia gospodarcze*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1972.
- Szypulska E., *Ustawa Prawo Zamówień Publicznych w usługach ubezpieczeniowych*, http://www.oskzp.pl/referaty/Szypulska_Ewa.pdf, odłona z dnia 28.04.2010 r.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 5 lutego 2009 r., sygn.10/III/2009.
- Warkało W., *Ubezpieczenia majątkowe jako instytucja prawna*, [w:] W. Warkało (red.), *Ubezpieczenia majątkowe. Ochrona ubezpieczeniowa mienia społecznego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971.
- Warkało W., *Ubezpieczenie utraconych korzyści, ubezpieczenie w wartości nowej i ubezpieczenie w wartości otaksowanej a zasada odszkodowania*, [w:] J. Szpunar (red.), *Studia Ubezpieczeniowe. Tom II*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1975.
- Williams Jr. C.A., Smith M.L., Young P.C., *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Wojno B., *Koncepcja ubezpieczenia obowiązkowego w prawie polskim*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2005 nr 9–10.
- Wojtkowiak M., *Znaczenie ubezpieczeń dla gminy wynikające z Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, [w:] J. Handschke (red.), *Studia Ubezpieczeniowe. Zeszyty Naukowe nr 127*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
- Zimowski M., Lisowski J., *Ubezpieczeniowy cykl koniunkturalny a ryzyko prowadzenia działalności ubezpieczeniowej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 97, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

Akty prawne

- Obwieszczenie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie: ustalenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w województwie wielkopolskim, Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego, poz. 4872.
- Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej, Dz. U. Nr 101, poz. 1095.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki, Dz. U. Nr 135, poz. 1516.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna, Dz. U. Nr 56, poz. 544.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie trybu postępowania przy zawieraniu przez podmioty uprawnione umowy ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków skazanych wykonujących nieodpłatną, kontrolowaną pracę na cele społeczne oraz pracę społecznie użyteczną, Dz. U. Nr 98, poz. 632.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380.

Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1226.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 647.

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 907.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1457.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1118.

Problems related to conclusion and implementation of insurance contracts by the municipalities in Poland

A feature of the public finance sector is spending of funds by the public procurement procedure. This obligation applies to insurance contracts with estimated premiums exceeding of 30 000 EUR. Creation of tender specification may cause technical and procedural problems related especially to the regulation of relationship between this document and general terms and conditions of insurance. The analysis of the public proceedings in Wielkopolska allows to draw universal conclusions and postulates concerning insurance coverage of municipalities. Municipalities seek to achievement of the principles of universality and completeness of insurance coverage but sometimes in conflict with other relevant requirements for insurance (e.g. the principle of restitution or preventive function). The author postulates a departure from defining the scope of third-party liability insurance in delictual-contractual regime and postulates inclusion of the effects of exercising public power. Insurance of voluntary firemen claims often has errors in the identification of the subject of insurance and the insured party. The activity of the municipalities in the area of insurance for someone else must be supported by the will of the legislator (compulsory insurance) because voluntary insurance for someone else is example of unlawful expenditure of public funds.

Key words: tender specification, general terms and conditions of insurance, third-party liability insurance, public power, compulsory insurance, insurance for someone else.

DR MARCIN WOJTKOWIAK – doktor nauk ekonomicznych, broker ubezpieczeniowy.

