

Marcin Wojtkowiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO NABYWCA OCHRONY UBEZPIECZENIOWEJ – WYBRANE PROBLEMY

Streszczenie: Artykuł prezentuje wybrane aspekty z problematyki ubezpieczeń w jednostkach samorządu terytorialnego. Koncentruje się na gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego w Polsce.

W pierwszej części przeanalizowano pozycję prawną jednostek organizacyjnych gminy w kontekście możliwości zawarcia umowy ubezpieczenia przez te podmioty. Autor stawia tezę, że jedynie gmina jako osoba prawna i gminne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną mogą być stroną umowy ubezpieczenia. W drugiej części przedmiotem analizy jest odpowiednie zastosowanie art. 827 kodeksu cywilnego do jednostki samorządu terytorialnego. Ostatnia część artykułu porusza temat ubezpieczeń przymusowych i obowiązkowych. Wymienione i opisane zostały wybrane regulacje nakładające na gminę obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia.

Słowa kluczowe: umowa ubezpieczenia, jednostka samorządu terytorialnego, ubezpieczenie przymusowe.

1. Wstęp

Niniejszy artykuł koncentruje się na przybliżeniu wybranych zagadnień z zakresu problematyki ubezpieczeniowej w jednostkach samorządu terytorialnego¹. Jako argument za podjęciem głębszej analizy znaczenia ubezpieczenia jako metody zarządzania ryzykiem w JST można wskazać liczbę tego typu podmiotów w Polsce. Podział terytorialny w Polsce obejmuje 16 województw, 379 powiatów oraz 2478 gmin.

Każda JST dysponuje znacznym majątkiem wykorzystywanym do realizacji nałożonych przez ustawy zadań, co wymaga od włodarzy JST zachowania szczególnej staranności. Na tym tle ubezpieczenie jawi się jako jedna z metod umożliwiających osiągnięcie założonych celów działalności (mających swój finansowy wyraz w budżecie), poprzez eliminowanie obaw związanych z finansowymi skutkami

¹ Dalej w skrócie: JST.

zajścia niekorzystnych zdarzeń losowych² oraz ewentualnie poprzez minimalizację (lub w pełni likwidowanie) negatywnych następstw zaistniałych zdarzeń losowych [*Ubezpieczenia gospodarcze...* 2001, s. 59-60]. W tym miejscu należy podkreślić, że ubezpieczenie w JST służy interesom o zasięgu lokalnym bądź regionalnym (społeczeństwu tworzącemu wspólnotę samorządową), a zatem wznosi się ponad interes indywidualny.

Z racji ograniczonej objętości opracowania rozważania ograniczą się do gminy jako podstawowej JST w Polsce. Jednak poruszone problemy w dużej części mają zastosowanie również do powiatów oraz województw samorządowych.

2. Gmina jako ubezpieczający

Gmina jest osobą prawną na gruncie art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³, co wynika z dwóch regulacji:

- 1) art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
- 2) art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴.

Istota osoby prawnej (jaką jest gmina) polega na tym, że jest ona jednostką wyposażoną w zdolność prawną z mocy przepisu ustawy. W związku z tym może być podmiotem stosunków cywilnoprawnych. Osoba prawna ma zawsze pełną zdolność do czynności prawnych [Dmowski, Rudnicki 2006, s. 127], przez którą rozumie się zdolność do dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych [Wolter 1955, s. 100].

Do zawarcia umowy ubezpieczenia niezbędne jest uczestnictwo dwóch stron oraz złożenie zgodnego oświadczenia woli przez obie strony [*Ubezpieczenia w gospodarce...* 1994, s. 62]. Stronami umowy ubezpieczenia są: ubezpieczyciel i ubezpieczający. Ubezpieczającym zaś jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która poprzez zawarcie we własnym imieniu umowy ubezpieczenia zobowiązuje się do zapłaty składki ubezpieczeniowej w zamian za świadczenie przez ubezpieczyciela ochrony ubezpieczeniowej [Orlicki 2001, s. 114-115; *Umowy w obrocie...* 2006, s. 168]. Bez wątpliwa zatem gmina (szerzej: także powiat i województwo) może być ubezpieczającym.

Należy jednak uwzględnić, iż w celu wykonywania zadań publicznych gmina może tworzyć jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1 ustawy gminnej). Do głównych form organizacyjno-prawnych gospodarki finansowej gminy zalicza się jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych oraz fundusze celowe. Jednostki te są elementem organizacyjnym i własnością gminy – same nie posiadają osobowości prawnej.

² Oraz jednoczesne ograniczanie zakresu ekonomicznie uzasadnionych działań organizacyjnych z obszaru fizycznej kontroli ryzyka.

³ Dalej w skrócie: KC.

⁴ Dalej w skrócie: ustawa gminna.

Problematyczna jest kwestia tzw. zdolności ubezpieczeniowej jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, rozumianej jako możliwość zawierania we własnym imieniu umów ubezpieczenia. Spotkać można opinie zarówno o dopuszczalności zawierania umów przez tego typu jednostki, jak i o niemożności ich zawierania, przy czym dyskusja ta toczona była pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (zob. [Orlicki 2001, s. 115-116] i przytoczona tam literatura). Obecnie, z racji braku rozwiązania tego problemu wprost przez KC oraz ustawy ubezpieczeniowe, podstaw uznania ważności (lub nieważności) umów ubezpieczenia zawieranych przez jednostki organizacyjne pozbawione osobowości prawnej należy się doszukiwać w szczegółowych przepisach regulujących ich status prawny. Przyznanie zdolności prawnej takiej jednostce należy uznać za warunek konieczny i wystarczający do zawierania ważnych umów asekuracji.

Gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie zostały także obdarzone zdolnością prawną (oznaczającą możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków prawnych, a także nabywania praw i zaciągania zobowiązań)⁵. Oznacza to, że jednostki te nie są ani osobami prawnymi, ani „ułomnymi osobami prawnymi”⁶. Zatem uzasadniona jest teza, iż podmioty te nie posiadają zdolności ubezpieczeniowej.

Negowanie zdolności ubezpieczeniowej powyższych jednostek nie oznacza, że w ramach prowadzonej przez nie działalności nie mogą być zawierane umowy ubezpieczenia. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy gminnej oświadczenia woli w imieniu gminy może składać także kierownik gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Takie zawieranie umów nie przeczy tezie o braku zdolności ubezpieczeniowej tych jednostek. Należy im bowiem przypisać funkcję *stationis municipii*, co oznacza, że w obrocie cywilnoprawnym i w procesie działają one w zastępstwie gminy [Postanowienie Sądu... 1993]. Ubezpieczającym zaś może być jedynie gmina (powiat, województwo).

Gospodarka finansowa gminy może być prowadzona także przez jednostki organizacyjne prawnie wyodrębnione w stosunku do gminy – tzn. posiadające osobowość prawną (czyli działające jako osoby prawne). Do tej grupy zalicza się takie podmioty, jak samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (jeśli są założone przez gminę), gminne instytucje kultury czy gminne spółki prawa handlowego⁷. Powyższe jednostki, ze względu na posiadaną osobowość prawną, mogą występować jako ubezpieczający.

⁵ Dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych obdarzonych zdolnością prawną zakres zdolności do czynności prawnych jest zbieżny ze zdolnością prawną [Radwański 2007, s. 258-259].

⁶ Do których na mocy art. 33¹ ust. 1 KC stosuje się przepisy dotyczące osób prawnych.

⁷ W tej formie powszechnie działają miejskie (gminne) przedsiębiorstwa komunikacji, zakłady wodociągowo-kanalizacyjne, miejskie przedsiębiorstwa energetyczne.

3. Stosowanie przepisów KC o umowie ubezpieczenia do JST

Poczynione w poprzednim rozdziale rozważania dotyczące identyfikacji stron umów ubezpieczenia zawieranych w zakresie prowadzonej przez JST działalności mają bardzo istotne konsekwencje na gruncie stosowania przepisów KC dotyczących umowy ubezpieczenia. Dodatkowo dochodzi jeszcze problem formy prawnej i wielkości tego typu podmiotów. Należy mieć na uwadze, że gmina (powiat, województwo) jako osoba prawna i podmiot sektora korporacyjnego „wymyka się tradycyjnemu, uproszczonemu rozumieniu umowy ubezpieczenia, w której występuje tożsamość osoby zawierającej umowę i osoby objętej ubezpieczeniem” [Sukiennik 2009]. Chodzi tutaj o problem norm (obowiązków, regulacji) nakładanych przez przepisy KC o umowie ubezpieczenia na ubezpieczającego w sytuacji, gdy jest nim osoba prawna (gmina). *Prima facie* kwestia ta dotyczy wszelkich gminnych jednostek organizacyjnych. Po bliższym przyjrzeniu się konstrukcji podmiotowości prawnej tych jednostek (zob. pkt 2) pogląd taki należy odrzucić, gdyż ubezpieczającym nie mogą być jednostki nieposiadające zdolności prawnej.

Przechodząc do szczegółów, możemy zadać pytanie: wina umyślna lub rażąco niedbalstwo których osób może być objęte wyłączeniem określonym w art. 827 par. 1 KC? Należy się odnieść do art. 38 KC, czyli zagadnienia osób reprezentujących gminę zgodnie z ustawą i statutem (por. [Sukiennik 2009]). Jest to tzw. teoria organów osoby prawnej. Organ osoby prawnej składa się z osób fizycznych, które ją reprezentują na podstawie przepisów określających jej ustrój. Natomiast organem nie jest przedstawiciel [Dmowski, Rudnicki 2006, s. 141]. Także to wyklucza możliwość zastosowania przepisów art. 827 par. 1 KC do dyrektora gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, który przecież działa na podstawie pełnomocnictwa. Sposób reprezentacji (organizację organów) określa art. 46 ust. 1 ustawy gminnej. Oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu miem (a takowym jest opłacanie składki) składa wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo upoważniony przez niego zastępca, samodzielnie lub z inną osobą. W opinii autora to właśnie do tych osób powinno zostać ograniczone zastosowanie art. 827 par. 1 KC i ewentualna klauzula reprezentantów powinna obejmować tylko te osoby, przy czym brak tej klauzuli nie powinien powodować objęcia zakresem wyłączenia szerszego kręgu osób niż wynikający z art. 38 KC.

Inny krąg osób będzie tworzył organy pozostałych komunalnych osób prawnych – będzie to uzależnione od typu osoby prawnej, np. w kapitałowych spółkach prawa handlowego ubezpieczającym w zakresie art. 827 par. 1 KC będą członkowie zarządu.

Podobnie wymienione powyżej osoby – członkowie organów gminy lub innych komunalnych osób prawnych będą zobowiązane do wykonywania działań prewencyjnych i represyjnych określonych w art. 826 KC.

4. Przymusowe ubezpieczenia w JST

Ze względu na szeroki zakres zadań nałożonych na JST ich działalność „zahacza” o różne płaszczyzny aktywności społeczno-gospodarczej. Nie wnikając w szczegółowy zakres zadań wykonywanych przez gminy, można ogólnie wskazać na art. 7 ust. 1 ustawy gminnej, gdzie wymieniony został katalog zadań własnych. Już pobieżna analiza wskazuje, że gmina może podlegać pod wiele obowiązkowych ubezpieczeń OC⁸.

Gminy nierzadko podlegają także pod przymus kontraktowy, polegający na obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia NNW lub OC. Ubezpieczenia takie, które można nazwać przymusowymi czy sytuacjami określonymi jako przymus ubezpieczenia lub obowiązek ubezpieczenia (zob. na ten temat [Orlicki 2009; Mogilski 2008; Mogilski 1997; Kowalewski i in. 2006, s. 282-284]), nie podlegają pod ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych.

W obszarze działalności gminy można wyróżnić w szczególności następujące ubezpieczenia przymusowe:

- Ubezpieczenie NNW oraz OC skazanych wykonujących prace społeczne – wynika pośrednio z art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, natomiast zakres (rodzaj ubezpieczeń) wynika z par. 5 Rozporządzenia z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna. Na wskazaniu rodzaju ubezpieczeń ustawodawca poprzestaje, nie precyzując szczegółowego zakresu ubezpieczenia oraz minimalnej sumy ubezpieczenia (gwarancyjnej). Obowiązek zawarcia umowy spoczywa na podmiocie, który został wyznaczony przez gminę do przyjęcia skazanego.
- Ubezpieczenie członków ochotniczych straży pożarnych i młodzieżowych drużyn pożarniczych – obowiązek zawarcia umowy nakładany jest przez art. 32 ust. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Nie wglębiając się szczegółowo w analizę tej regulacji (zob. na ten temat [Wojtkowiak 2009]), należy zasygnalizować, że gmina ma obowiązek ubezpieczenia wymienionych osób, aczkolwiek nieznany jest nawet typ ubezpieczenia. Zapewne chodzi tutaj o ubezpieczenie NNW lub kombinację: NNW + OC. Kwestia ta wymaga prawnego doprecyzowania.
- Ubezpieczenie NNW uczestników imprez rekreacji ruchowej – najbardziej „ukryte” z wymienionych ubezpieczeń przymusowych, wynikające z Rozporządzenia z dnia 12 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej, par. 2 ust. 1 pkt 3, nakłada na organizatora imprezy rekreacji ruchowej obowiązek ubezpieczenia uczestników zajęć w zakresie NNW, bez wskazywania szczegółowego zakresu.

⁸ Objętych art. 4 pkt. 4 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

Wymóg ten dotyka w szerokim zakresie gminę oraz gminne jednostki organizacyjne (szczególnie placówki oświatowe), gdyż te podmioty często organizują różnego rodzaju festyny, turnieje, zawody amatorskie itp.

Doceniając intencję ustawodawcy w zakresie nakładanych obowiązków zawarcia umów ubezpieczenia (w kontekście społecznego i ekonomicznego znaczenia ubezpieczenia), należy zwrócić uwagę na szereg problemów wynikających z nakładania przymusu ubezpieczenia na gminę. Przywołane regulacje prawne ubezpieczeń przymusowych pomijają kluczowe aspekty: termin powstania obowiązku ubezpieczenia, zakres ochrony ubezpieczeniowej, minimalną sumę ubezpieczenia (gwarancyjną), sankcje za niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia. Jako że są to ubezpieczenia na cudzy rachunek (gdzie gmina jest ubezpieczającym), gmina nie musi być zainteresowana zapewnieniem ubezpieczonemu ochrony ubezpieczeniowej na odpowiednim poziomie, sprowadzając obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia tylko do kwestii formalnej (wypełnienie wymogu ustawy bądź rozporządzenia przy jak najmniejszym koszcie) i tym samym powodując iluzoryczność świadczonej ochrony ubezpieczeniowej [Orlicki 2009].

5. Gmina jako organizator imprezy masowej

Problematykę organizacji imprez masowych reguluje ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Ustawa ma zastosowanie do imprez masowych, przez które rozumie się imprezy sportowe lub artystyczno-rozrywkowe w obiektach (na terenie) o określonej w akcie prawnym liczbie miejsc, z pewnymi wyjątkami istotnymi dla gminy – imprezy w szkołach i placówkach oświatowych, bibliotekach, domach kultury, dla dzieci i młodzieży czy ogólnodostępne imprezy z zakresu rekreacji ruchowej organizowane na terenie otwartym. Jednostki podsektora samorządowego wykazują szeroką aktywność na polu organizacji imprez masowych, takich jak koncerty (odpłatne i nieodpłatne), dni miasta (gminy), dożynki czy okazjonalne zawody sportowe.

Organizator odpłatnej imprezy masowej jest zobowiązany do zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia OC na warunkach określonych w rozporządzeniu (art. 53 ustawy). W celu ochrony majątku gminy (gminnej osoby prawnej) przy nieodpłatnych imprezach masowych należy zawrzeć umowę dobrowolnego ubezpieczenia OC za szkody związane z ich organizacją, co odbywa się najczęściej przez dokupienie klauzuli do ubezpieczenia OC w związku z prowadzoną działalnością i posiadaniem mieniem. Podobna klauzula chroni w przypadku organizacji imprezy niemasowej.

6. Zakończenie

Z racji ograniczonej objętości opracowania nie poruszono wielu istotnych i specyficznych dla JST problemów z zakresu ubezpieczeń. Jednakże już na podstawie uwypuklonych kwestii można stwierdzić, że JST wymagają szczególnego potraktowania.

wania jako potencjalni nabywcy ochrony ubezpieczeniowej. Ze strony ubezpieczycieli można wymagać przede wszystkim, by w sposób bardziej zindywidualizowany podchodzili do potrzeb asekuracyjnych JST, zwłaszcza gmin. Powszechna sytuacja, w której podmioty te są traktowane jako standardowi klienci korporacyjni, nie powinna mieć miejsca. Z kolei ustawodawca powinien tworzyć bardziej przejrzyste oraz uwzględniające specyfikę JST regulacje prawne.

Literatura

- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kowalewski E., Serwach M., Fuchs D., Mogiński W., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Toruń 2006.
- Mogiński W., *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1197, AE, Wrocław 2008.
- Mogiński W., *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, „Prawo Asekuracyjne” 1997, nr 1(10).
- Orlicki M., *Przymusowe ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków*, Zeszyty Naukowe UE w Poznaniu: Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku, Poznań 2009.
- Orlicki M., *Umowa ubezpieczenia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 9 kwietnia 1993 r., I Acz 200/93, OSA 1993, nr 11, poz. 76.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie z dnia 12 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej, DzU nr 101, poz. 1095.
- Rozporządzenie z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna, DzU nr 56, poz. 544.
- Sukiennik P., *Klauzule brokerskie po zmianie przepisów kodeksu cywilnego o umowie ubezpieczenia majątkowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2009, nr 1(58).
- Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 2001.
- Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. A. Wąsiewicz, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994.
- Umowy w obrocie gospodarczym*, red. A. Koch, J. Napierała, Zakamycze, Kraków 2006.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, DzU nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU nr 81, poz. 351 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, DzU nr 90, poz. 557 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, DzU nr 124, poz. 1152 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, DzU nr 62, poz. 504 z późn. zm.
- Wojtkowiak M., *Ochrona strażaków*, „Miesięcznik Ubezpieczeniowy” 2009, nr 1.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1955.

LOCAL GOVERNMENT UNIT AS A PURCHASER OF INSURANCE COVER – SELECTED ISSUES

Summary: The article presents selected problems from the scope of local governments insurance in Poland. The article focuses on commune because this is crucial Polish local government.

The first part of the article concentrates on the issue of policyholder in communal organizational structure. Because there are a lot of units without legal personality and capacity, the commune as a legal entity should be a party to insurance contract in such situations. Other communal legal entities (for example communal limited liability companies) can reach valid insurance contract too.

The second part of the article takes into consideration Polish civil code, precisely regulations concerning insurance contract. The commune as a policyholder is subject to these legal regulations but there is a problem in applying some of them. Within this scope the article focuses on the issue of intentional guilt and gross negligence of representatives of commune, in accordance with the theory of body of a legal person.

The third part of the article describes legal regulations putting commune under an obligation to conclude an insurance contract. Some acts require a commune to reach accident or liability insurance contract.