

UBEZPIECZENIA GOSPODARCZE W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dariusz Fuchs, Łukasz Żarnowiec

UBEZPIECZENIA GOSPODARCZE W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dariusz Fuchs, Łukasz Żarnowiec

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 stycznia 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Szaraniec, prof. UEK

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski


prawolubni

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

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8286-869-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie albo dlaczego ubezpieczenia należy rozumieć samorządnie, czyli o potrzebie analizy ubezpieczeniowej w jednostkach samorządu terytorialnego	11
Rozdział 1	
Podstawowe pojęcia ubezpieczeniowe w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego	31
1.1. Szkoda, odszkodowanie i jego przesłanki	31
1.2. Zakres czasowy ochrony ubezpieczeniowej OC	34
1.3. Wykładnia postanowień umowy ubezpieczenia na korzyść jednostki samorządu terytorialnego	35
1.4. Znaczenie doręczania warunków ubezpieczenia jednostce samorządu terytorialnego	36
1.5. Ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego i granice jego ubezpieczalności	38
1.6. Suma ubezpieczenia i składka ubezpieczeniowa	46
1.7. Wypadek ubezpieczeniowy a zdarzenie losowe	47
Rozdział 2	
Umowa ubezpieczenia, koasekuracji oraz reasekuracji – charakterystyka prawna	51
2.1. Umowa ubezpieczenia	51
2.2. Klasyfikacje umowy ubezpieczenia	59
2.3. Umowa koasekuracji	63
2.4. Umowa reasekuracji	65

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

Rozdział 3

Zawarcie umowy ubezpieczenia w praktyce jednostek

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

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

Rozdział 4

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

Rozdział 5

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

Rozdział 6	
Przedawnienie roszczeń majątkowych w stosunku ubezpieczenia	271
Rozdział 7	
Znaczenie międzynarodowego prawa ubezpieczeniowego dla jednostek sektora komunalnego	283
7.1. Prawo kolizyjne	283
7.2. Prawo jednolite o umowie ubezpieczenia.....	285
7.3. Europejska jurysdykcja ubezpieczeniowa	291
Bibliografia	295
Noty biograficzne autorów.....	313

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Książka w przystępny i uporządkowany sposób przedstawia całokształt zagadnień związanych z ubezpieczeniami gospodarczymi w działalności samorządu terytorialnego.

Znajomość mechanizmów związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń jest nieodzowna w codziennej pracy osób związanych z kreowaniem projektów inwestycyjnych, jak też ich późniejszym realizowaniem przez samorząd.

Autorzy poruszają przy tym następujące kwestie:

- typy umów ubezpieczenia w działalności samorządów;
- zawieranie umów ubezpieczenia przez jednostki samorządu terytorialnego;
- likwidacja szkód;
- współpraca z brokerami ubezpieczeniowymi;
- status jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ubezpieczeń prywatnych.

Publikacja jest przeznaczona przede wszystkim dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Zainteresuje również prawników praktyków, ubezpieczycieli oraz pracowników naukowych i studentów.

Dariusz Fuchs – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; radca prawny; arbiter sądów polubownych (SA KIG, SA KNF); mediator z zakresu ubezpieczeń i prawa gospodarczego; autor około 200 publikacji poświęconych ubezpieczeniom prywatnym, prawu cywilnemu oraz europejskiemu, prawu rynku sztuki i ochrony zabytków.

Łukasz Żarnowiec – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; radca prawny; autor i współautor publikacji z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego, międzynarodowego prawa handlowego oraz prawa cywilnego.



9788382868692 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8286-869-2



9 788382 868692

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 159 Zł (W TYM 5% VAT)