

Marcin Orlicki

# Architektura systemu ubezpieczeń obowiązkowych – osiągnięcia i wyzwania

---

Artykuł zawiera diagnozę systemu ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce oraz postulaty dotyczące jego reformy poprzez uchwalenie ustawy o ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W ustawie tej zostałyby uregulowane obowiązkowe ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynikającej z działalności gospodarczej lub zawodowej, obowiązkowe ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków, obowiązkowe ubezpieczenia majątkowe oraz obowiązkowe ubezpieczenia majątku.

**Słowa kluczowe:** ubezpieczenia obowiązkowe, obowiązek ubezpieczenia, ubezpieczenie OC, ubezpieczenie NNW, obowiązkowe zabezpieczenia majątkowe.

---

## 1. Dziesięć lat obowiązywania ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK

Minęło już dziesięć lat od uchwalenia w 2003 r. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>1</sup>. Z całą pewnością wśród regulacji z tzw. pakietu ustaw ubezpieczeniowych właśnie ten akt prawny jest najbardziej przełomowy, nowatorski i to on wprowadził najistotniejsze zmiany w systemie prawa ubezpieczeniowego.

Dzięki uchwaleniu ustawy o ubezp.obow. po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie zostały stworzone całościowe ramy regulacji prawnej ubezpieczeń obowiązkowych. Powstały ogólne definicje ubezpieczenia obowiązkowego (art. 4 w powiązaniu z art. 11 ust. 1 ustawy o ubezp.obow.) i spełnienia obowiązku ubezpieczenia (art. 10 ust. 1 ustawy o ubezp.obow.). Ustawodawca określił cechy szczególne odróżniające ubezpieczenia obowiązkowe od pozostałych rodzajów ubezpieczeń. Od dnia 1 stycznia 2004 r. istnieje więc w Polsce solidny fundament, na którym można budować konsekwentny i oparty na jasnych regułach system ubezpieczeń obowiązkowych. Wszystkie one miały rządzić się zasadami ogólnymi przyjętymi w ustawie o ubezp.obow., a każde nowe ubezpieczenie obowiązkowe powinno być tworzone według określonej w niej matrycy<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 392, z późn. zm.); dalej: ustawa o ubezp.obow.

<sup>2</sup> Por. A. Wąsiewicz, *Koncepcja legislacyjnej przebudowy systemu prawa ubezpieczeń gospodarczych*, Prawo Asekuracyjne 1997, nr 3, s. 3–26.

### 2. Pojęcie ubezpieczenia obowiązkowego – twór legislacyjny lekceważony przez samego ustawodawcę

Z perspektywy dziesięciu lat obowiązywania ustawy widać jednak wyraźnie jak niewiele zrealizowano ze słusznych jej założeń. Ustawodawca nałożył na siebie zbyt ambitne zadanie, by stworzyć ubezpieczenia obowiązkowe w sposób skoordynowany, konsekwentny i oparty na wcześniej przyjętych zasadach.

Czytając przyjmowane w późniejszych latach ustawy wprowadzające poszczególne rodzaje ubezpieczeń obowiązkowych, można odnieść wrażenie, że ich twórcy nie byli świadomi faktu istnienia i obowiązywania ustawy o ubezp.obow. Najbardziej brzemiennie w skutkach jest lekceważenie przez ustawodawcę samej definicji ubezpieczenia obowiązkowego zawartej w tej ustawie. W kolejnych aktach prawnych kreowano nowe typy ubezpieczeń i określano je jako „obowiązkowe”, choć w najmniejszym stopniu nie odpowiadały one przyjętym wcześniej podstawowym cechom konstrukcyjnym tych ubezpieczeń. Jeśli nie można w sposób pewny stwierdzić, które z ubezpieczeń jest rzeczywiście obowiązkowe, to nie wiadomo, czy w odniesieniu do tego ubezpieczenia można i trzeba stosować przepisy ustawy o ubezp.obow. Powoduje to kolosalne problemy praktyczne, chaos terminologiczny i niepewność prawa<sup>3</sup>.

Wobec niespójności regulacji wielu ustaw, które nakładają obowiązek ubezpieczenia i posługują się pojęciem „ubezpieczenia obowiązkowego”, z ustawą o ubezp.obow. efekt uporządkowania materii prawnej szybko okazał się iluzją. Istnienie reguł ogólnych, które są lekceważone przez samego ustawodawcę, paradoksalnie zaczęło utrudniać, a nie ułatwiać wykładnię prawa.

Po upływie dziesięciu lat od uchwalenia i dnia wejścia w życie ustawy o ubezp.obow. (co nastąpiło 1 stycznia 2004 r.) nie powinno być już żadnych wątpliwości, że nie przystaje ona do polskich warunków. Ustawodawca nie umiał dobrze wykonać zadań, które sam na siebie w ustawie tej nałożył. Być może twórcy ustawy od samego początku nadmiernie naginali rzeczywistość do założonego porządku, zamiast podjąć próbę stworzenia schematu, który odwzoruje polską rzeczywistość dotyczącą ubezpieczeń obowiązkowych. Jeśli schemat taki zostałby precyzyjnie odtworzony w przepisach, zaś wszelkie obowiązujące w nim godziwe reguły zyskałyby sankcję bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawowych, wówczas polski system ubezpieczeń obowiązkowych miałby szansę na rzeczywiste wdrożenie. Byłby stosowany nie tylko przez

---

<sup>3</sup> Najlepszą zapewne ilustracją trudności interpretacyjnych związanych z pojęciem „ubezpieczenie obowiązkowe” jest wielkie zróżnicowanie w ilości ubezpieczeń uznawanych za obowiązkowe. Jeśli uznać, że obowiązkowe są tylko te ubezpieczenia, które wypełniają wymogi zawarte w ustawie o ubezp.obow., wówczas w roku 2011 było ich w Polsce trzydzieści (M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 187–193). Wyliczenie wszystkich ubezpieczeń nazywanych przez ustawodawcę obowiązkowymi obejmowało zaś w roku 2013 aż 156 pozycji (E. Kowalewski, M. Ziemiak, W. Mogilski, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce*, [www.piu.org.pl](http://www.piu.org.pl)), choć i to zestawienie z całą pewnością nie jest pełne.

ubezpieczycieli i ich klientów, ale również przez ustawodawcę, który wprowadzając kolejne ubezpieczenia obowiązkowe, będąc tego świadomym lub nie, tworzyłby konstrukcje o konsekwencjach prawnych określonych w nowej ustawie.

### 3. Postulowany kształt prawa ubezpieczeń obowiązkowych

Szczegółowa analiza przepisów obecnie obowiązującej ustawy o ubezp.obow. daje podstawy do twierdzenia, że ubezpieczeniami obowiązkowymi w jej rozumieniu są: ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych oraz ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (wraz z towarzyszącymi im ubezpieczeniami ochrony prawnej), co do których stanowiącym obowiązkiem ubezpieczenia wynika z ustawy lub ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej, zaś minimalna suma gwarancyjna, szczegółowy zakres ubezpieczenia i termin powstania obowiązku ubezpieczenia zostały ustalone normatywnie<sup>4</sup>.

W odniesieniu do ubezpieczeń nazywanych „obowiązkowymi”, lecz niewypełniających wyżej wspomnianych standardów, nie można stosować ustawy o ubezp.obow. Brak jest więc przepisów dostosowanych do ich szczególnego charakteru. Choć nie są one obowiązkowe w znaczeniu ścisłym, to jednak nie bez znaczenia jest fakt, że ustawodawca wyraził swą wolę, by określone kategorie podmiotów zawarły umowę ubezpieczenia lub skorzystały z ochrony ubezpieczeniowej. Brak regulacji prawnych odnoszących się do przymusowego charakteru tych ubezpieczeń utrudnia lub nawet uniemożliwia wykonanie dyspozycji ustawowych. Potencjalni ubezpieczający nie wiedzą dokładnie jak powinni się zachować, by wypełnić swą powinność, ubezpieczyciele nie wiedzą jak ich ubezpieczać, a właściwe organy (choć często nie wiadomo które) nie wiedzą jak kontrolować i egzekwować przymus, kiedy i jak nakładać na opornych sankcje.

Ambitny plan tworzenia precyzyjnej i jednolitej definicji ubezpieczenia obowiązkowego, później zaś powoływania do życia nowych ubezpieczeń obowiązkowych zgodnych z tą definicją, nie powiódł się. Być może więc właściwą drogą jest mniejszy dogmatyzm i większa elastyczność w podejściu do tej kwestii.

Zamiast jednego, z założenia uniwersalnego modelu obowiązkowości, który pozostawia poza swym marginesem wszystkie „nieortodoksyjne” jego przejawy, stwórzmy więc i uregulujmy kilka odrębnych kategorii ubezpieczeń obowiązkowych. Powinny one przy tym objąć wszystkie wyobrażalne kategorie ubezpieczeń, które mogą być potencjalnie obowiązkowe. Nawet najbardziej niekonsekwentny i nieświadomy uwarunkowań prawnych ustawodawca nie stworzy w takim przypadku ubezpieczenia „obowiązkowego”, które nie będzie mogło zostać zakwalifikowane do jednej z kategorii.

---

<sup>4</sup> M. Orlicki, op. cit., s. 164,

**4. Ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych**

Nikt zapewne nie kwestionuje, że obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest wyjątkowe. Ma ono masowy charakter i fundamentalne znaczenie społeczne znacząco przewyższające wszystkie inne ubezpieczenia obowiązkowe razem wzięte.

Regulacja prawna obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest również w znacznym stopniu autonomiczna. Ubezpieczenie to obejmuje w przeważającym stopniu odpowiedzialność ponoszoną na zasadzie ryzyka, podczas gdy w obowiązkowych ubezpieczeniach OC o charakterze zawodowym dominuje odpowiedzialność na zasadzie winy. Zupełnie inny jest krąg osób objętych obowiązkiem ubezpieczenia, inne reguły zawierania umowy (w szczególności na kolejny okres ubezpieczenia), inne zasady odpowiedzialności, zasady regresowania wypłaconych poszkodowanym odszkodowań, inne regulacje dotyczące kontroli wypełnienia obowiązku ubezpieczenia i odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Rzec można, że obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych niewiele ma wspólnego z pozostałymi rodzajami ubezpieczeń obowiązkowych. Dodać trzeba, że w obowiązkowym ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów coraz mniej zależy od krajowego ustawodawcy – postępuje bowiem szybko proces tworzenia ogólnoeuropejskiego systemu, który w wielu przypadkach odbiega od ogólnych unormowań ubezpieczeniowych. Wiele instytucji rynku ubezpieczeniowego zajmuje się wyłącznie (jak Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych) lub też w przeważającym zakresie (jak Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny) ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów.

Łączenie więc materii prawnej dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w jednej ustawie z innymi ubezpieczeniami obowiązkowymi jest sztuczne i nieuzasadnione. Już dzisiaj niewiele jest przypadków, w których przepisy ogólne ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych (art. 1–22) znajdowałyby zastosowanie w odniesieniu do obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów. Część ustawy o ubezp.obow., poświęcona ubezpieczeniu komunikacyjnemu, to jakby „ustawa w ustawie” – nieliczne i wątle są bowiem jej związki z pozostałymi częściami tego aktu prawnego.

Dlatego właśnie – wzorem niektórych ustawodawstw obcych (np. niemieckiego) – należałoby uregulować obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów w odrębnej ustawie. Powinny w niej znaleźć się również przepisy dotyczące działalności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego i Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

Regulacja obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów powinna być zupełna w tym znaczeniu, że nie może się ona odwoływać do ogólnych przepisów o ubezpieczeniach obowiązkowych. Kodeks cywilny i ustawa o działalności ubezpieczeniowej powinny być stosowane w odniesieniu do obowiązkowego

ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów w zakresie nieuregulowanym w ustawie im poświęconej.

### 5. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych

#### 5.1. Uwagi ogólne

Głównym elementem zreformowanego systemu ubezpieczeń obowiązkowych powinna być nowa ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych. Podstawowa różnica pomiędzy tą ustawą a obecnie obowiązującą polegałaby na tym, że nowa ustawa pozbawiona byłaby regulacji jakichkolwiek szczegółowych rodzajów ubezpieczeń – nie byłoby w niej przepisów poświęconych ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, OC rolników i ubezpieczeniu budynków w gospodarstwach rolnych. Materią tej ustawy powinny być wyłącznie zasady ogólne, wspólne i bezwzględnie obowiązujące dla wszystkich szczegółowych typów ubezpieczeń obowiązkowych (z wyjątkiem obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów, które posiadałoby własną regulację szczególną).

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, choć w założeniu pozbawiona byłaby szczegółowych regulacji dotyczących poszczególnych ubezpieczeń obowiązkowych, to jednak odnosiłaby się do poszczególnych ich kategorii:

- obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej związanych z wykonywaniem określonego rodzaju działalności gospodarczej lub zawodowej;
- obowiązkowych ubezpieczeń majątku;
- obowiązkowych zabezpieczeń majątkowych;
- obowiązkowych ubezpieczeń następstw nieszczęśliwych wypadków zawieranych na cudzy rachunek.

Choć niewątpliwie słuszne ideologicznie i gospodarczo byłoby zawężenie pojęcia ubezpieczenia obowiązkowego do ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, to jednak ustawodawca swymi działaniami pokazuje, że dostrzega konieczność uznawania za obowiązkowe również: obowiązkowych ubezpieczeń majątku, obowiązkowych zabezpieczeń majątkowych oraz obowiązkowych ubezpieczeń następstw nieszczęśliwych wypadków zawieranych na cudzy rachunek. Lepiej więc, by wszystkie te ubezpieczenia znalazły swą regulację jako ubezpieczenia obowiązkowe w pełnym tego słowa znaczeniu, niż by były one pozbawione solidnych fundamentów ustawowych (choć w szczególnym rozumieniu tego słowa „obowiązkowe”).

Część ogólna nowej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych powinna być znacznie mniej obszerna niż w obecnie obowiązującej ustawie. Mało jest bowiem norm, które odnoszą się do wszystkich rodzajów ubezpieczeń obowiązkowych. Podstawowym i niezbędnym elementem części ogólnej jest jednak przepis, który mówiłby o tym, czym w istocie jest wykonanie obowiązku ubezpieczenia. Kwestię tę należy uregulować poprzez:

- określenie sposobu wykonania obowiązku ubezpieczenia (*Wykonanie obowiązku ubezpieczenia polega na tym, że każda obciążona tym obowiązkiem osoba musi korzystać z ochrony ubezpieczeniowej wynikającej z umowy obowiązkowego ubezpieczenia przez cały okres określony przez prawodawcę i w wymiarze przez niego wyznaczonym.*);
- określenie sposobu wykonania obowiązku ubezpieczenia na cudzy rachunek (*Wykonanie obowiązku ubezpieczenia na cudzy rachunek polega na tym, że każda osoba objęta tym obowiązkiem musi zapewnić na rzecz określonej innej osoby ochronę ubezpieczeniową wynikającą z umowy obowiązkowego ubezpieczenia, a ochrona ta trwa przez cały okres określony przez prawodawcę i w wymiarze przez niego wyznaczonym.*).

Wyraźne odniesienie się do obowiązku ubezpieczenia na cudzy rachunek jest konieczne ze względu na coraz szersze zastosowanie tej konstrukcji w praktyce. Ustawodawca nakłada na określone podmioty obowiązek zapewnienia innym podmiotom ochrony ubezpieczeniowej (w szczególności, gdy chodzi o ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków) i nie powinno ulegać wątpliwości, że obowiązek ubezpieczenia w takich przypadkach nie leży po stronie ubezpieczonego, lecz ubezpieczającego. Wydaje się również, że w przyszłości niektóre rodzaje obowiązkowych ubezpieczeń OC, które obecnie są zawierane w formule ubezpieczeń grupowych, mogą ewoluować w kierunku ubezpieczeń, w których obowiązek ubezpieczenia nie spoczywa na poszczególnych osobach, lecz na instytucji ich zrzeszającej (np. organizacji samorządu zawodowego).

Być może warto nieco szerzej niż w obecnym stanie prawnym wskazać przypadki, w których ubezpieczyciel jest uprawniony do odmowy zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Odmowa zawarcia ubezpieczenia mogłaby zostać uzasadniona szkodowością na poziomie drastycznie wyższym od standardowego lub też uporczywym i zagrażającym osobom poszkodowanym niewypełnianiem powinności o charakterze prewencyjnym. Niemożność zapewnienia sobie obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej przez osobę obciążoną obowiązkiem ubezpieczenia skutkowałaby wyeliminowaniem jej z prowadzenia działalności danego rodzaju. Choć skutek taki byłby dotkliwy dla jednostki, miałby pozytywne strony dla społeczeństwa i dla gospodarki.

Tworząc ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych ustawodawca nie powinien ani na chwilę zapominać, że ubezpieczenia te są rozwiązaniem wyjątkowym w systemie, w którym obowiązuje zasada swobody umów obejmująca również umowę ubezpieczenia. Regulacja powinna więc być najszczuplejsza z możliwych. W szczególności nie ma ani potrzeby, ani też konieczności, by w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych ustanawiać jakiegokolwiek normy, które bezpośrednio nie służą jej celowi, którym jest ochrona interesów określonych kategorii osób – w szczególności poszkodowanych w obowiązkowych ubezpieczeniach OC i ubezpieczonych w obowiązkowych ubezpieczeniach majątku i obowiązkowych ubezpieczeniach NNW. Miejscem właściwym dla przepisów o odmiennej funkcji jest kodeks cywilny.

## **5.2. Obowiązkowe ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej związane z wykonywaniem określonego rodzaju działalności gospodarczej lub zawodowej**

Szczególnie ważna część nowej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych powinna odnosić się do obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej związanych z wykonywaniem określonego rodzaju działalności gospodarczej lub zawodowej. Zapewne warto przed stworzeniem przepisów dotyczących tych bardzo ważnych ubezpieczeń zastanowić się nad ich rzeczywistym sensem. Od lat bowiem polski ustawodawca bezrefleksyjnie zapewnia odszkodowania z obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej zawodowej wszystkim podmiotom poszkodowanym – w równym stopniu osobom fizycznym, osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym, które nie będąc osobami prawnymi mają osobowość prawną, przedsiębiorcom i podmiotom, które nie prowadzą działalności gospodarczej. Ubezpieczenia obowiązkowe OC chronią więc wszystkich poszkodowanych równo – i tych, którym ochrona jest potrzebna, i tych, którzy umieją chronić się sami.

Postawmy więc pytanie, jakie są założenia aksjologiczne leżące u podstaw obowiązkowych ubezpieczeń OC działalności gospodarczej lub zawodowej? Czy koniecznie musi z nich wynikać obowiązek wypłacania odszkodowań na rzecz poszkodowanych, którzy są podmiotami innymi niż osoby fizyczne? Wątpliwe są również podstawy aksjologiczne dla obejmowania zakresem pokrycia z obowiązkowych ubezpieczeń OC roszczeń natury kontraktowej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy potencjalny poszkodowany kontrahent (nie będący konsumentem) miał możliwość wyboru usługodawcy i wywierania rzeczywistego wpływu na treść umowy.

Bez wątplenia każde ubezpieczenie obowiązkowe ma swoją specyfikę. Nie jest więc możliwe stworzenie w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych regulacji uniwersalnej obejmującej wszystkie typy tych ubezpieczeń. Nie wystarcza jednak określenie w niej reguł ogólnych oraz odesłanie do ustaw szczególnych i wydanych na ich podstawie rozporządzeń. Praktyka pokazuje bowiem często, że ustawodawca nie staje na wysokości zadania i nie określa w ustawach szczególnych i rozporządzeniach wszystkich niezbędnych parametrów ubezpieczenia obowiązkowego. Minister Finansów, który powinien dbać o ład w obszarze regulacji ubezpieczeniowych, nie umie wymusić, by regulacje dotyczące poszczególnych ubezpieczeń obowiązkowych spełniały standardy ogólne.

Dlatego wydaje się konieczne, by ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nie tylko określała zasady ogólne dotyczące ubezpieczeń obowiązkowych, ale również zawierała w swej treści regulacje „awaryjne” służące określeniu treści obowiązku ubezpieczenia w razie, gdy ustawodawca nakładając ten obowiązek w ustawie szczegółowej nie określi wszystkich niezbędnych jego parametrów. Przykładem przepisu, który działa w ten sposób niech będzie § 114 (1) niemieckiej ustawy o umowie ubezpieczenia (VVG): *„Minimalna suma gwarancyjna w ubezpieczeniu obowiązkowym wynosi 250 000 euro na wypadek ubezpieczeniowy i 1 000 000 euro na wszystkie wypadki ubezpieczeniowe w roku ubezpieczenia, o ile przepis prawa nie stanowi inaczej”*.

Wśród spraw, które powinny zostać uregulowane w tej części ustawy, należy wymienić:

- Szczegółowe standardowe określenie kręgu podmiotów objętych obowiązkiem ubezpieczenia.
- Ustalenie standardowego zakresu pokrycia i standardowych wyłączeń odpowiedzialności ubezpieczyciela (zakresy te mogłyby podlegać modyfikacjom w poszczególnych przypadkach ubezpieczeń obowiązkowych). Wydaje się, że ustawodawca powinien przyjąć politykę pełnego gwarantowania interesów mniej zamożnych poszkodowanych, w szczególności zaś tych, którzy ze względu na specyfikę działalności prowadzonej przez podmiot obciążony obowiązkiem ubezpieczenia, nie mogli zadbać o weryfikację jego profesjonalnej i finansowej rzetelności. Dlatego pożądane jest ustalenie wymaganych sum gwarancyjnych na stosunkowo niskim poziomie, lecz w odniesieniu do każdego poszkodowanego z osobna, a nie w odniesieniu do skutków zdarzenia lub też globalnie w całym okresie ubezpieczenia. Ewentualne franszyzy powinny mieć skutek wyłącznie pomiędzy ubezpieczonym a ubezpieczycielem, nigdy zaś nie powinny one dotyczyć interesów poszkodowanego. Ustaleniu sumy gwarancyjnej na jednego poszkodowanego powinno towarzyszyć wskazanie rocznego limitu wypłat (roczny agregat), przy jednoczesnym nałożeniu wymagania na osobę obciążoną obowiązkiem ubezpieczenia, aby dbała ona o to, by w każdym czasie do dyspozycji poszkodowanych była suma gwarancyjna w pełnej wysokości. Nałożenie obowiązku do ubezpieczenia spowoduje, że składka ubezpieczeniowa będzie obciążała w większej wysokości osoby, które są sprawcami szkód. Jako pożądane należy uznać również bardzo znaczne zróżnicowanie wysokości sumy gwarancyjnej w odniesieniu do szkód na mieniu (suma gwarancyjna relatywnie niska) i szkód na osobie (suma gwarancyjna wysoka).
- Wskazanie charakterystycznych dla obowiązkowych ubezpieczeń OC działalności gospodarczej lub zawodowej przypadków standardowych powinności ubezpieczeniowych nakładanych na ubezpieczonego. Chodzi w szczególności o powinności: deklaracji ryzyka, redukcji rozmiarów szkody, zabezpieczenia dowodów dotyczących stanu faktycznego, z którego wynika szkoda oraz wczesnego zawiadomienia ubezpieczyciela o zdarzeniu, z którego może wyniknąć szkoda i stosowania się do wskazówek ubezpieczyciela. Należy również wiążąco określić zakres możliwych sankcji za niedopełnienie tych powinności przy założeniu, że w żadnym razie sankcją nie może być odmowa wypłaty odszkodowania na rzecz osoby poszkodowanej. Konieczne jest natomiast wskazanie przypadków naruszenia powinności ubezpieczeniowych, których następstwem może być podwyższenie składki lub powstanie po stronie ubezpieczyciela roszczenia o zwrot świadczenia wypłaconego poszkodowanemu.
- Wskazanie standardowych przypadków regresu niewłaściwego przy jednoczesnym rozstrzygnięciu, kiedy nie jest możliwe zrzeczenie się przez ubezpieczyciela z uprawnienia do dochodzenia od ubezpieczonego wypłaconego poszkodowanemu odszkodowania. Pozwoli to na wyodrębnienie kategorii



przypadków regresu niewłaściwego o funkcji ściśle prewencyjnej, którego istnienie ma na celu nie tylko ochronę interesów finansowych ubezpieczyciela, ale również zapobieganie szczególnie niewłaściwym sposobom zachowania się przez ubezpieczonego.

- Ustanowienie jako zasady dopuszczalności zastrzeżenia w umowie ubezpieczenia udziału własnego obowiązującego w relacjach pomiędzy ubezpieczonym a ubezpieczycielem. Ewentualna rozszerzona możliwość dochodzenia roszczeń regresowych od ubezpieczonego (być może nawet zabezpieczona prawnymi instrumentami zabezpieczenia wierzytelności przyszłej lub ewentualnej) dawałaby ubezpieczającemu szansę na istotne obniżenie wysokości składki ubezpieczeniowej.
- Określenie reguł kontroli wypełniania obowiązku ubezpieczenia i wymierzania kar za jego niewypełnienie. Być może zamiast systemu, w którym wypełnianie każdego z rodzajów ubezpieczenia obowiązkowego kontrolowane jest przez inną instytucję i w inny sposób, należałoby przekazać tę kompetencję jednej, wyspecjalizowanej instytucji publicznej. Powinna być ona niezależna od stron umowy ubezpieczenia (również w tym znaczeniu, że kontrola wypełniania obowiązku ubezpieczenia nie może być dokonywana przez organ pochodzący z wyborów, w których uczestniczą osoby obciążone tym obowiązkiem).
- Określenie opłaty karnej za niewypełnienie obowiązku ubezpieczenia według jednolitych zasad w odniesieniu do wszystkich ubezpieczeń OC działalności gospodarczej lub zawodowej. Wydaje się, że sprawiedliwy system ustalania wysokości opłaty karnej powinien uzależniać wysokość tej opłaty od długości okresu, w którym dana osoba pozostawała bez ochrony ubezpieczeniowej oraz od wysokości składki, która byłaby zapłacona, gdyby obowiązek ubezpieczenia został wypełniony.
- Ustalenie zasad prowadzenia w formie elektronicznej Centralnego Rejestru Ubezpieczeń Obowiązkowych, złożonego z pochodzących od ubezpieczycieli informacji o każdej zawartej umowie ubezpieczenia obowiązkowego (w przypadku ubezpieczeń grupowych na cudzy rachunek – o każdej osobie objętej ochroną ubezpieczeniową), zakończeniu okresu ubezpieczenia oraz o każdym uznanym roszczeniu odszkodowawczym. Pochodzące z CRUO informacje o wypełnieniu przez dany podmiot obowiązku ubezpieczenia powinny być powszechnie dostępne przez internet, by każdy potencjalny klient takiego podmiotu mógł zyskać pewność pokrycia swych ewentualnych szkód w przyszłości.

### 5.3. Obowiązkowe ubezpieczenia majątku

Kolejna część ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych powinna zostać poświęcona obowiązkowym ubezpieczeniom majątku (ubezpieczeniom majątkowym innym niż ubezpieczenia OC). Choć uznawanie tego rodzaju ubezpieczeń za obowiązkowe jest często uważane za nadmierne ingerowanie w sferę wolności osobistej i gospodarczej jednostki, to jednak ustawodawca (zarówno polski, jak i wielu ustawodawców obcych) bez oporów i w wielu przypadkach

każe ubezpieczać własny majątek. Najczęściej obowiązek ten dotyczy budynków (mieszkalnych, gospodarczych bądź też jednych i drugich). W ostatnich latach, w odpowiedzi na nasilające się niebezpieczeństwo powstawania szkód spowodowanych zjawiskami atmosferycznymi, coraz częściej wspomina się o konieczności wprowadzenia powszechnego, obowiązkowego ubezpieczenia budynków<sup>5</sup>.

W wielu aspektach regulacja prawna obowiązkowych ubezpieczeń majątku będzie musiała odnosić się do kwestii już wyżej wspomnianych w kontekście obowiązkowych ubezpieczeń OC (w szczególności do kwestii: kręgu podmiotów objętych obowiązkiem, zakresu czasowego i przedmiotowego obowiązku ubezpieczenia, powinności ubezpieczeniowych, kontroli wypełnienia obowiązku, sankcji). Potrzebne jednak będą odrębne przepisy ze względu na specyfikę obu rodzajów ubezpieczeń. Wśród kwestii, które są charakterystyczne dla obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych innych niż ubezpieczenie OC, należy wymienić w szczególności:

- ustalenie zasad wyznaczania sumy ubezpieczenia, wartości ubezpieczeniowej, wyznaczania wysokości odszkodowania oraz poziomu dopuszczalnych fransyz;
- wskazanie przypadków, gdy wymagane jest ubezpieczenie w wartości rzeczywistej, w wartości nowej (odtworzeniowej) lub ubezpieczenie utraczonych korzyści.

W celu rozwiązania pojawiających się w ostatnich latach wątpliwości dotyczących tego, czy osoba poszkodowana, która nie wypełniła obowiązku ubezpieczenia może otrzymać ze środków publicznych pomoc materialną związaną ze zdarzeniem losowym objętym tym ubezpieczeniem obowiązkowym, należałoby w projektowanej ustawie wyraźnie stwierdzić, że udzielanie wsparcia ze środków publicznych jest w takim przypadku niedopuszczalne – poza doraźną pomocą humanitarną. W obowiązującym stanie prawnym swoistym paradoksem jest bowiem to, że w niektórych przypadkach osoby, na których spoczywa obowiązek ubezpieczenia budynków w gospodarstwach rolnych, nie tylko nie są karane za niewypełnienie obowiązku, lecz wręcz nagradzane poprzez wypłacanie im pełnych odszkodowań ze środków publicznych<sup>6</sup>.

### 5.4. Obowiązkowe zabezpieczenia majątkowe

Bardzo potrzebne jest określenie w ustawie reguł prawnych dotyczących obowiązkowych zabezpieczeń majątkowych. W wielu przypadkach ustawodaw-

---

<sup>5</sup> Wstępne założenia legislacyjne dotyczące takiego ubezpieczenia zostały sformułowane w artykule: M. Orlicki, *Zasady projektowanego obowiązkowego ubezpieczenia budynków mieszkalnych od skutków ryzyka katastroficznego – kwestie prawne i techniczno-ubezpieczeniowe*, (w:) E. Kowalewski (red.), *Ubezpieczenie budynków od ryzyk katastroficznych. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Toruń 2013, s. 261–272.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat: M. Orlicki, *O zaliczaniu świadczeń wypłacanych ze środków publicznych na rzecz ofiar powodzi na poczet odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych*, (w:) B. Gneła (red.) *Ubezpieczenia gospodarcze – Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2011, s. 165–171; J. Nawracała, *Zasilki dla powodźian a odszkodowanie z umowy ubezpieczenia mienia – kompensacja czy kumulacja?* *Prawo Asekuracyjne* 2013, nr 4, s. 72–84.

ca nakłada na dany podmiot nakaz zabezpieczenia, które może być udzielone w sposób wybrany przez podmiot (spośród wskazanych przez ustawodawcę wariantów), zaś jednym z możliwych wariantów zabezpieczenia jest zawarcie umowy ubezpieczenia. Należy przede wszystkim rozwiać wątpliwości dotyczące tego, czy po wyborze ubezpieczenia jako formy zabezpieczenia, ubezpieczenie to powinno być traktowane jako obowiązkowe. Gdyby tak było, wówczas istniałaby podstawa prawna do stosowania w odniesieniu do ubezpieczenia, które formalnie obowiązkowym nie jest (bo obowiązek ubezpieczenia nie został nałożony w sposób stanowczy, lecz jedynie warunkowy) przepisów o ubezpieczeniach obowiązkowych. Ten sam dylemat należałoby rozstrzygnąć w odniesieniu do gwarancji ubezpieczeniowej, która bywa wymieniana przez ustawodawcę jako dopuszczalny instrument zabezpieczający i wybierana jest przez podmioty zobowiązane do udzielenia zabezpieczenia.

### 5.5. Obowiązkowe ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków zawierane na cudzy rachunek

Ostatnia część ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych powinna służyć regulacji obowiązkowych ubezpieczeń następstw nieszczęśliwych wypadków. Wśród zagadnień szczególnych, odnoszących się do tych ubezpieczeń, należy wymienić:

- zasady stosowania przepisów o ubezpieczeniach na cudzy rachunek w odniesieniu do tych rodzajów ubezpieczeń obowiązkowych, w których obowiązek ubezpieczenia jest rozumiany jako obowiązek zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej na rzecz określonej osoby fizycznej;
- wysokość sum ubezpieczenia odpowiadających określonym wypadkom ubezpieczeniowym.

Co oczywiste również w części dotyczącej obowiązkowych ubezpieczeń NNW powinny się znaleźć postanowienia określające krąg podmiotów objętych obowiązkiem, zakres czasowy i przedmiotowy obowiązku ubezpieczenia, powinności ubezpieczeniowe, kontrolę wypełnienia obowiązku i sankcje.

## 6. Podsumowanie

Opinie o konieczności reformy prawa o ubezpieczeniach obowiązkowych są coraz powszechniejsze. Wydaje się, że kończy się już czas, w którym zastanawialiśmy się nad koniecznością reformy, a zaczyna okres dyskusji nad jej szczegółowymi założeniami. Sformułowane wyżej propozycje służą rozbudzeniu tej dyskusji. Ubezpieczenia obowiązkowe dotyczą każdego z nas, wszyscy więc powinni być zainteresowani ich właściwym kształtem.

**dr hab. Marcin Orlicki**

*prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Cywilnego,  
Handlowego i Ubezpieczeniowego*

## The Compulsory Insurance System Architecture – Achievements and Challenges

This article contains a diagnosis of compulsory insurance system in Poland and the recommendations for its reform by passing an act on the motor third-party liability insurance as well as a compulsory insurance act. This act would regulate compulsory professional liability insurance arising from business or professional activity, compulsory accident insurance, compulsory security on property and compulsory property insurance.

**Keywords:** compulsory insurance, insurance obligation, third-party liability insurance, accident insurance, compulsory security on property.