

WŁADYSŁAW WOJCIECH MOGILSKI

Przymus ubezpieczenia na tle projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej

Przedmiotem opracowania jest wykazanie, iż przyjęty w ustawie o działalności ubezpieczeniowej z 2003 r. dychotomiczny podział ubezpieczeń na dobrowolne i obowiązkowe nie znajduje odbicia w aktualnym systemie prawnym. Przepis art. 12 ust. 2 tejże ustawy za ubezpieczenia obowiązkowe uznaje wyłącznie te objęte ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych z 2003 r. Tymczasem w aktualnym ustawodawstwie istnieje duża grupa ubezpieczeń, które nie podlegają tej ustawie, ale nie można ich uznać za dobrowolne. Rozbieżność stanu prawnego z dychotomicznym podziałem ubezpieczeń na dobrowolne i obowiązkowe będzie kontynuowana w kolejnych latach, o ile projektowana ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej nie dokona zmian w tym zakresie. Stąd postulowana w niniejszym artykule zmiana ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej tak, aby objęła ona swym zasięgiem zarówno ubezpieczenia dobrowolne, jak i wszystkie kategorie ubezpieczeń wykazujących cechy przymusu.

Słowa kluczowe: przymus ubezpieczenia, ubezpieczenia dobrowolne i obowiązkowe, projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej 2015.

Wprowadzenie

Dyskusja nad projektem ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (z 16. 02. 2015 r.) koncentruje się na kilku węzłowych problemach, do których należą przede wszystkim wdrożenie Solwency II, rozwiązania prokonsumenckie czy zakres uprawnień KNF. Celowe wydaje się rozszerzenie tej dyskusji. W ramach obszernej nowelizacji ustawy jest bowiem okazja do zmiany kilku dalszych kwestii, pozornie drugoplanowych, ale istotnych dla sektora ubezpieczeniowego w Polsce. Do takich kwestii należy **regulacja prawna przymusu ubezpieczenia**.

Pomimo afirmacji zasady dobrowolności ubezpieczeń, ustawodawca bardzo często sięga po instrumenty przymusu, a efektem jego aktywności jest duża liczba ubezpieczeń obowiązkowych, co stawia nas w tym zakresie w europejskiej czołówce. Nie jest to jednak powód do dumy, gdyż

rozszerzanie zakresu ubezpieczeń objętych przymusem nie jest zjawiskiem korzystnym¹ przeciwnie, budzi to sprzeciw i rodzi postulaty redukcji liczby takich ubezpieczeń.² Należy dodać, że ponad połowa ubezpieczeń określanych jako obowiązkowe nie spełnia kryteriów ustawowych, wobec czego nie podlega ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych z 2003 r., co stwarza wiele nieporozumień i perturbacji. Sytuacja taka trwa już od dłuższego czasu, a reforma w tym zakresie wciąż pozostaje w sferze postulatów.³

Problem polega na tym, że funkcjonowanie ubezpieczeń obowiązkowych w obecnym kształcie pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Trudno przesądzić, w jaki sposób można usunąć tę sprzeczność. Wydaje się, że modyfikacja ustawowych zasad będzie prostsza i szybsza niż zmiana licznych ustaw regulujących ubezpieczenia obowiązkowe. Przy takim założeniu zasadne i celowe jest rozpatrzenie zasygnalizowanej wyżej sprzeczności pod kątem niezbędnych zmian legislacyjnych.

Dychotomia czy trychotomia w podziale ubezpieczeń?

Począwszy od 1990 r., w kręgu podstawowych zasad systemu prawnego ubezpieczeń w Polsce znalazła się zasada kontraktowej formy ubezpieczeń oraz ściśle z nią związana **zasada dobrowolności umów ubezpieczenia**.⁴ Zasady te zostały wprowadzone ustawą z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej,⁵ która ostatecznie wyeliminowała ubezpieczenia powstające z mocy ustawy (*ex lege*) i przesądziła, że jedynym, ale jednocześnie koniecznym, źródłem prawnego stosunku ubezpieczenia jest umowa ubezpieczenia.⁶

Obie wymienione zasady zostały recypowane w obowiązującej ustawie z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej⁷ (dalej w skrócie: „u.dz.ub.”), która w art. 12 ust. 1 przesądza, iż „zakład ubezpieczeń udziela ochrony ubezpieczeniowej na podstawie umowy ubezpieczenia zawartej z ubezpieczającym”. Tak sformułowaną zasadę kontraktowej formy ubezpieczeń uzupełnia zasada

1. Za komentarz może posłużyć znamienna wypowiedź T. Szumlicza, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 108, iż przymus prowadzi do bierności społeczeństwa i utraty motywacji do podejmowania decyzji.
2. Zob. zwłaszcza J. Łopuski, *Uwagi na temat reformy cywilnego prawa ubezpieczeniowego*, Prawo Asekuracyjne, 2007 nr 3, s. 8–10, tenże, *Reforma cywilnego prawa ubezpieczeniowego: uwagi na marginesie proponowanych zmian przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących umowy ubezpieczenia*, [w:] *Umowa ubezpieczenia. Dyskusja nad formą prawną i treścią unormowań* [red.] A. Nowak, D. Fuchs, S. Nowak, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 66.
3. W. W. Mogiński, *O potrzebie reformy systemu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych* [w:] *Ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych. Aspekty prawno-ekonomiczne* [red.] E. Kowalewski, TNOiK Toruń 2013, s. 35 i n.; obszerny materiał na ten temat zawiera praca zbiorowa: *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform* [red.] E. Kowalewski, W. W. Mogiński, TNOiK Toruń 2014.
4. Na temat zasad prawa ubezpieczeniowego zob. E. Kowalewski [w:] E. Kowalewski, T. Sangowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych – komentarz*, Warszawa 2004, s. 242; tenże [w:] E. Kowalewski, D. Fuchs, W. W. Mogiński, M. Serwach, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, wyd. III. Bydgoszcz-Toruń 2006, s. 98.
5. Tekst jedn. Dz. U. 1996, Nr 11, poz. 62, ze zm.
6. Zob. szerzej E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian*, Bydgoszcz 1992, s. 90.
7. Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 950, ze zm.

dobrowolności wyrażona w art. 12 ust. 2 ustawy: „*umowa ubezpieczenia ma charakter dobrowolny, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych...*”.

Z przytoczonych przepisów wynika, iż **odstępstwa od zasady dobrowolności** są dopuszczalne wyłącznie na podstawie ustawy z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych⁸ (dalej w skrócie: „u.ub.ob.”). W związku z tym ubezpieczenia nieobjęte reżimem prawnym u.ub.ob. powinny być w sensie prawnym uznane za dobrowolne. Takie są (w pewnym uproszczeniu) konsekwencje przyjętego podziału ubezpieczeń na dobrowolne i obowiązkowe.

Dychotomiczny podział ubezpieczeń, jaki wynika z cytowanych przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej, nie znajduje odbicia w aktualnym porządku prawnym. W ustawodawstwie występują bowiem liczne ubezpieczenia zawierające elementy przymusu, które ograniczają lub wyłączają swobodę kontraktową, ale nie podlegają ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych. Przyczyny tego stanu rzeczy leżą nie tylko niedoskonałościach ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, lecz przede wszystkim w błędach po stronie ustawodawcy, który wprowadza jako obowiązkowe ubezpieczenia sprzeczne z przyjętym wzorcem prawnym.

W ustawodawstwie znajdujemy ponad sto ubezpieczeń objętych przymusem, które nie podlegają ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, a ich liczba wciąż rośnie. Praktyka legislacyjna, która powołuje do życia tego typu ubezpieczenia, jest krytykowana nie tylko przez przedstawicieli doktryny,⁹ ale także przez reprezentantów organów państwowych.¹⁰ Opublikowany przez Polską Izbę Ubezpieczeń w 2013 r. raport na temat stanu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych¹¹ ukazał dużą skalę tego zjawiska, a także zróżnicowanie form przymusu.¹² Okazuje się, że w wielu przypadkach ustawodawca nie uznał za celowe kreowanie ubezpieczenia obowiązkowego w sensie prawnym, natomiast biorąc pod uwagę określone przesłanki społeczne lub gospodarcze, zastosował inne formy przymusu, mające obligować określone podmioty do korzystania z ochrony ubezpieczeniowej.

W rezultacie, zamiast wyrażonego w art. 12 ust. 2 u.dz.ub. podziału dychotomicznego, funkcjonuje **trychotomiczny podział ubezpieczeń**.¹³ Trzecią kategorią ubezpieczeń, oprócz ubezpieczeń dobrowolnych i obowiązkowych, są ubezpieczenia, które noszą znamiona przymusu (a więc nie są dobrowolne), ale nie spełniając wymogów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, nie podlegają jej (a więc w sensie prawnym nie są obowiązkowe). Taki stan prawny pozostaje w sprzeczności

8. Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 392, ze zm.

9. Zob. między innymi E. Kowalewski, W. W. Mogiński, *Założenia i warianty reformy prawa ubezpieczeń obowiązkowych* [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, (red.) E. Kowalewski, W. W. Mogiński, TNOiK Toruń 2014, s. 356 i n.

10. M. Krajenta, P. Pawlak, *Sprawozdanie z konferencji „System prawny ubezpieczeń obowiązkowych – przesłanki i kierunki reform”* (Warszawa, 15 maja 2014 roku), „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2014 nr 2, s. 193–194.

11. Zob. *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce [wykaz z komentarzem]*, opr. E. Kowalewski i M. Ziemiak, przy współpracy W. W. Mogińskiego, PIU, Warszawa 2013, s. 84 [w skrócie jako „raport”].

12. W. W. Mogiński, *Ubezpieczenia obowiązkowe i inne formy przymusu ubezpieczenia w ustawodawstwie polskim*, [w:] *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce*, op. cit. s. 77 i n., tenże, *Pojęcie ubezpieczenia obowiązkowego w kontekście form przymusu ubezpieczenia*, [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform* (red.) E. Kowalewski, W. W. Mogiński, Toruń 2014, s. 41 i n.

13. W. W. Mogiński, *Zagadnienia legislacyjne ubezpieczeń obowiązkowych w Kodeksie ubezpieczeń* [w:] *O potrzebie polskiego Kodeksu ubezpieczeń* (red.) E. Kowalewski, TNOiK Toruń 2009, s. 170–171, także M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 126.

z przytoczonymi wyżej zasadami. Jeśli obecny projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej nie zostanie zmieniony, sprzeczność ta będzie kontynuowana przez szereg następnych lat, gdyż przepisy art. 15 ust. 1 i 2 projektu stanowią dokładne powtórzenie treści art. 12 ust. 1 i 2 u.dz.ub. Zasadne wydaje się więc rozważenie i przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które pozwolą wyeliminować opisaną sprzeczność.

Pojęcie i formy przymusu ubezpieczenia

Chcąc wykazać wspomnianą trychotomię, wypada rozpocząć rozważania od charakterystyki trzeciej z wymienionych kategorii ubezpieczeń. Sprawa jest złożona, gdyż ubezpieczenia tej kategorii, mimo iż są objęte ustawowym „nakazem” ubezpieczenia, nie mieszczą się w ustawowej definicji ubezpieczeń obowiązkowych. Została zgłoszona propozycja, aby dla odróżnienia od ubezpieczeń obowiązkowych określać je terminem „ubezpieczenia przymusowe”.¹⁴ Wydaje się jednak, że w takim ujęciu terminy „obowiązek” i „przymus” stają się wobec siebie kontradiktoryczne. Dlatego lepiej jest terminem „ubezpieczenia przymusowe” określić kategorię zbiorczą, obejmującą wszelkie ubezpieczenia, dla których przepisy ustawy¹⁵ przewidują przymus ograniczający swobodę kontraktową stron, gdy chodzi o decyzję zawarcia umowy ubezpieczenia (a ściślej, skorzystania z ochrony ubezpieczeniowej).

Ubezpieczenia obowiązkowe można uznać za podkategorię ubezpieczeń przymusowych.¹⁶ Odrębną podkategorią byłyby pozostałe ubezpieczenia przymusowe, które zawierają pewne elementy przymusu, ale nie są ubezpieczeniami obowiązkowymi w rozumieniu u.ub.ob. Określanie tych ubezpieczeń mianem obowiązkowych odwołuje się do potocznego znaczenia tego terminu, w oderwaniu od jego ustawowej definicji. Brak jasnej terminologii okazuje się źródłem wielu nieporozumień, jak choćby rozbieżności dotyczących ustalenia liczby ubezpieczeń obowiązkowych.

Dla określenia wspomnianej kategorii zbiorczej przydatny może być tradycyjny termin „**przymus ubezpieczenia**”,¹⁷ którym można określić wszelkie przejawy ograniczania swobody umów w ubezpieczeniach, niezależnie od ich formy prawnej. Z uwagi na zróżnicowany mechanizm oddziaływania można mówić o bezpośrednim i pośrednim przymusie ubezpieczenia.

Przymus bezpośredni przybiera formę prawnego obowiązku ubezpieczenia, który obliuguje określone podmioty do korzystania z ochrony ubezpieczeniowej w ustalonym czasie i zakresie.

14. M. Orlicki, *Ubezpieczenia...*, op. cit. s.172.

15. Przymus ubezpieczenia dotyczy praw i obowiązków obywateli, a więc należy do materii ustawowej. Dlatego ubezpieczenia przymusowe wprowadzane w oparciu o akty rangi niższej niż ustawa, bądź w oparciu o nieratyfikowane umowy międzynarodowe, są uznawane za niekonstytucyjne. Zob. B. Wojno, *Wprowadzanie ubezpieczeń obowiązkowych – aspekty konstytucyjne* (w:) *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, s. 110 i n., M. P. Ziemiak, *Stan ubezpieczeń obowiązkowych i innych ubezpieczeń przymusowych w ustawodawstwie polskim*, (w:) *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, s. 67–72.

16. W. W. Mogiński, *Ubezpieczenia obowiązkowe i inne formy przymusu ubezpieczenia w ustawodawstwie polskim*, (w:) *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce [wykaz z komentarzem]*, s. 82–83, tenże, *Pojęcie ubezpieczenia obowiązkowego w kontekście form przymusu ubezpieczenia*, s. 54–56.

17. Termin ten był stosowany w polskiej nauce ubezpieczeń już przed osiemdziesięciu laty, zob. J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach* (adaptacja tekstu i red. naukowa) W. W. Mogiński, Sopot 1989, s. 215. Pierwsze wydanie tej pracy pochodzi z 1934 r.

Z reguły dopełnienie prawnego obowiązku ubezpieczenia poddane jest kontroli i zagrożone „sankcjami” o charakterze administracyjnym, finansowym, dyscyplinarnym, karnym lub korporacyjnym.¹⁸

Z kolei **przymus pośredni**, określane też jako „powinność ubezpieczenia”, przejawia się w ten sposób, że przepis ustawy nie formułuje prawnego obowiązku ubezpieczenia, a tylko uzależnia określone skutki prawne lub ekonomiczne od korzystania z ochrony ubezpieczeniowej.¹⁹ Brak ubezpieczenia ma dla danego podmiotu negatywne konsekwencje, np. uniemożliwia mu dostęp do określonych praw lub dóbr. Przykładem przymusu pośredniego jest uzależnienie nabycia określonych uprawnień zawodowych od ubezpieczenia OC z tytułu wykonywanej działalności. Pośredni przymus ubezpieczenia jest często praktykowany w stosunkach umownych (np. w umowach kredytu lub leasingu), co oczywiście nie poddaje się kwantyfikacji.

Omawiana kategoria ubezpieczeń przymusowych obejmuje różnorodne formy przymusu bezpośredniego i pośredniego. Dla ukazania ich wewnętrznego zróżnicowania pomocna jest ustawowa definicja ubezpieczenia obowiązkowego, która pozwala odgraniczyć ubezpieczenia obowiązkowe od takich ubezpieczeń, które sprowadzają się do przymusu korzystania z ochrony ubezpieczeniowej.²⁰

Ustawowa definicja ubezpieczenia obowiązkowego

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nie zawiera całościowej definicji ubezpieczenia obowiązkowego, ale definicję taką można wysnuć z art. 3, 4, 10, 11 i 22 ustawy. W świetle tych przepisów za ubezpieczenie obowiązkowe w znaczeniu prawnym można uznać wyłącznie ubezpieczenie, które ma **wszystkie** wymienione niżej cechy (atrybuty):

Przymus ubezpieczenia – sformułowany jako obowiązek prawny – wynika z ustawy lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 3 ust. 1 u.ub.ob.)

Aktualnie obowiązek ubezpieczenia nie odnosi się do zawarcia umowy ubezpieczenia, lecz – szerzej – do korzystania z ochrony ubezpieczeniowej, która może wynikać z umów zawartych przez inne osoby na rachunek podmiotu obciążonego obowiązkiem ubezpieczenia.²¹ Wymóg podstawy ustawowej wyklucza ubezpieczenia wprowadzane przez akty niższej rangi niż ustawa lub nieratyfikowane umowy międzynarodowe.²² Istotne jest także sformułowanie przepisu ustawy, aby wyrażało **obowiązek prawny**, którego dopełnienie można zweryfikować, wyłączone są zatem przejawy przymusu pośredniego (powinności ubezpieczenia).

18. Na temat sankcji zob. E. Kowalewski, *Jeśli nie zawarłeś umowy ubezpieczenia OC*, „Prawo Europejskie”, 2003 nr 6–7, s. 69–72.

19. W. W. Mogiński, *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, „Prawo Asekuracyjne”, 1997 nr 1, s. 15; tenże, *Zagadnienia legislacyjne ubezpieczeń obowiązkowych w Kodeksie ubezpieczeń*, s. 177.

20. E. Kowalewski, *Węzłowe problemy ubezpieczeń obowiązkowych w perspektywie przyszłego Kodeksu ubezpieczeń*, [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, s. 20.

21. Znowelizowany w 2012 r. art. 10 ust. 1 u.ub.ob. stanowi, iż „*obowiązek ubezpieczenia uważa się za spełniony, jeżeli została zawarta umowa ubezpieczenia, na podstawie której osoba obciążona tym obowiązkiem korzysta z ochrony ubezpieczeniowej, a czas trwania i zakres tej ochrony odpowiadają przepisom ustawy lub odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych wprowadzających obowiązek ubezpieczenia*”.

22. M. P. Ziemiak, *Stan ubezpieczeń obowiązkowych i innych ubezpieczeń przymusowych w ustawodawstwie polskim* [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, s. 67 i n.

Obowiązek ubezpieczenia może być natomiast sformułowany wariantywnie jako alternatywa dla innych form zabezpieczeń (np. gwarancji bankowej). Takim ubezpieczeniom nie można odmawiać cech obowiązkowości,²³ albowiem w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do ustanowienia zabezpieczenia wybiera ubezpieczenie, do umowy ubezpieczenia znajdują zastosowanie przepisy u.ub.ob., oczywiście pod warunkiem, że spełnione będą pozostałe wymogi ubezpieczeń obowiązkowych.

Ustawowy obowiązek ubezpieczenia dotyczy odpowiedzialności cywilnej (art. 11 ust. 1 u.ub.ob.) – jedynym wyjątkiem jest ubezpieczenie budynków w gospodarstwach rolnych.

W związku z tym warunkiem poza reżimem ubezpieczeń obowiązkowych muszą pozostać ubezpieczenia innych rodzajów mienia, a także wszelkie ubezpieczenia osobowe, nawet jeżeli mają podstawy w przepisach ustaw lub umów międzynarodowych i wykazują pozostałe cechy ubezpieczeń obowiązkowych.

Główne parametry umowy ubezpieczenia (początek obowiązku ubezpieczenia, szczegółowy zakres ubezpieczenia i minimalna suma gwarancyjna) są określone normatywnie (art. 21 ust. 2 u.ub.ob.).

Chodzi o ustawy lub konwencje wprowadzające obowiązek ubezpieczenia (art. 10 ust. 1 u.ub.ob.). Szczególnie ważne jest zdefiniowanie wymaganego zakresu ubezpieczenia, bez którego nie można zweryfikować, czy obowiązek ubezpieczenia został spełniony.²⁴ Gdy chodzi o minimalną sumę gwarancyjną, mimo zmiany w 2012 r. treści art. 10 ust. 1 u.ub.ob., jest ona w dalszym ciągu jednym z tych parametrów, które decydują o spełnieniu obowiązku ubezpieczenia (zob. art. 7 u.ub.ob.).

Normatywne uregulowanie kontroli przestrzegania obowiązku ubezpieczenia oraz sankcji w razie jego niedopełnienia nie musi być koniecznym warunkiem uznania ubezpieczenia za obowiązkowe.²⁵ Regulacje te są oczywiście ważne dla poprawnej legislacji, ale ich brak nie powinien być traktowany jako odstępstwo od obowiązkowego charakteru danego ubezpieczenia.²⁶

Zestawiając powyższe cechy można uznać, że **ubezpieczenia obowiązkowe** w rozumieniu ustawy obejmują ubezpieczenie budynków w gospodarstwach rolnych oraz ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, dla których ustawa lub umowa międzynarodowa wprowadza prawny obowiązek korzystania z ochrony ubezpieczeniowej, a także określa początek tego obowiązku, zakres ubezpieczenia oraz minimalną sumę gwarancyjną.²⁷ Ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych z 2003 r. podlegają wyłącznie te ubezpieczenia, które spełniają wszystkie wskazane wyżej cechy.

23. Tak zwłaszcza M. Orlicki, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 150; odmiennie B. Wojno, *Koncepcja ubezpieczenia obowiązkowego w prawie polskim*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2005 nr 9–10, s. 37.

24. Jak dobitnie wyraził to Z. Radwański [*Teoria umów*, PWN Warszawa, 1977, s. 183], nie można żądać zawarcia umowy, której treść nie została określona; por. B. Wojno, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 35 i n.

25. W. W. Mogiński, *O potrzebie reformy systemu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych*, (w:) *Ubezpieczenie budynków od ryzyk katastroficznych. Aspekty prawno-ekonomiczne* (red.) E. Kowalewski, TNOiK Toruń 2013, s. 46.

26. W niektórych ubezpieczeniach, np. w ubezpieczeniu OC notariuszy, kontrolę spełniania obowiązku ubezpieczenia oraz stosowanie sankcji za jego niedopełnienie pozostawiono organom samorządu zawodowego, co jest uważane za rozwiązanie właściwe i korzystne, zob. J. Łopuski, *Reforma cywilnego prawa ubezpieczeniowego: uwagi na marginesie proponowanych zmian przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących umowy ubezpieczenia*, s. 67, por. K. Gulis, *Przymus ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej notariusza*, „Prawo Asekuracyjne”, 2006 nr 4, s. 46. Zgodnie z art. 22 ust. 3 u.ub.ob. kwestie kontroli i sankcji powinny być regulowane w przepisach ustaw wprowadzających ubezpieczenia obowiązkowe.

27. W sprawie definicji ubezpieczenia obowiązkowego zob. B. Wojno, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 37; W. W. Mogiński, *Zagadnienia legislacyjne ubezpieczeń obowiązkowych* (w:) *O potrzebie...*, op. cit. s. 174; M. Orlicki, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 164.

Systematyka ubezpieczeń przymusowych

Znajomość ustawowych atrybutów ubezpieczeń obowiązkowych umożliwia systematykę ubezpieczeń z punktu widzenia form przymusu. Jak pokazał raport PIU, w ustawodawstwie można znaleźć zarówno ubezpieczenia odpowiadające ustawowej definicji ubezpieczeń obowiązkowych, jak i ubezpieczenia mające tylko niektóre z ustawowych cech, ale też ubezpieczenia, które poza nazwą niewiele mają wspólnego z prawnym pojęciem ubezpieczeń obowiązkowych. Dla usystematyzowania zróżnicowanych form ubezpieczeń przymusowych konieczne jest właściwe *fundamentum divisionis*, pozwalające jednoznacznie wyróżnić poszczególne ich kategorie. Wydaje się, że właściwym kryterium jest relacja danego ubezpieczenia do ujętych w ustawie z 2003 r. zasad reżimu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych.

Biorąc pod uwagę przedstawione kryteria prawne, można wyróżnić dwie grupy ubezpieczeń objętych przymusem ubezpieczenia:

- [1] **Ubezpieczenia obowiązkowe** (*sensu stricto*), które **podlegają** przepisom ustawy 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, gdyż posiadają wszystkie ustawowe cechy ubezpieczeń obowiązkowych. Do grupy tej należy zaliczyć również ubezpieczenia „wariantywne”, w których obowiązek ubezpieczenia jest sformułowany jako alternatywa dla innych form zabezpieczeń.
- [2] **Inne ubezpieczenia przymusowe** (*quasi obowiązkowe*), które **nie podlegają** przepisom ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych z uwagi na brak choćby jednej z ustawowych cech ubezpieczeń obowiązkowych.

Odrębnego potraktowania wymagają **ubezpieczenia błędnie uznawane za przymusowe** (mimo iż często są nazywane ubezpieczeniami obowiązkowymi), które **nie mogą wywierać skutków prawnych przymusu ubezpieczenia**, albowiem nie mają podstaw w przepisach ustaw, lecz są oparte na aktach niższego rzędu.

Ubezpieczenia obowiązkowe *sensu stricto* [**grupa 1**] są objęte reżimem ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i cywilnoprawnych stosunków ubezpieczenia. Niezwykle ważny jest obowiązek ubezpieczycieli przyjmowania ofert ubezpieczenia (art. 5 ust. 2 u.ub.ob.). Jeśli chodzi o stosunki umowne, zgodnie z art. 22 ust. 1 u.ub.ob. umowa ubezpieczenia obowiązkowego podlega przepisom Kodeksu cywilnego jedynie w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie. Szereg rozwiązań u.ub.ob. odnosi się wyłącznie do umów ubezpieczeń obowiązkowych. Dotyczy to w szczególności **triggera act committed** w obowiązkowych ubezpieczeniach OC (art. 9a), skutków nieopłacenia w terminie raty składki (art. 12 ust. 2) czy przypozwania ubezpieczyciela w procesie o naprawienie szkody z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC (art. 20 ust. 2). Szczególnie ważne są konsekwencje prawne zasady konwalidacji, która daje pierwszeństwo przepisom ustawy przed postanowieniami umowy ubezpieczenia (art. 6). Przykłady to pokazują, jak duże znaczenie ma zakwalifikowanie konkretnego ubezpieczenia do kategorii ubezpieczeń obowiązkowych w ścisłym znaczeniu.

Pozostałe ubezpieczenia przymusowe [**grupa 2**], pomimo niektórych atrybutów przymusu, nie mają wszystkich ustawowych cech ubezpieczeń obowiązkowych. Do grupy tej należy zaliczyć przede wszystkim wszystkie przymusowe ubezpieczenia osobowe, przymusowe ubezpieczenia mienia innego niż budynki w gospodarstwach rolnych, a także te przymusowe ubezpieczenia OC, dla których nie zostały określone normatywnie podstawowe parametry, takie jak zakres ubezpieczenia

lub minimalna suma gwarancyjna.²⁸ Należą tu również te ubezpieczenia OC, dla których przymus ubezpieczenia nie został sformułowany jako obowiązek prawny, lecz jedynie jako „powinność” lub inna forma przymusu pośredniego.²⁹

Wymienione ubezpieczenia, aczkolwiek nie mieszczą się w reżimie prawnym ubezpieczeń obowiązkowych, na mocy stosownych ustaw realizują cele przymusu ubezpieczenia wobec podmiotów, do których są adresowane. Należy zauważyć, że w tych przypadkach przymus ubezpieczenia przejawia się jedynie na płaszczyźnie publicznoprawnej, bez ingerencji w treść umowy ubezpieczenia. Ustawy ograniczają swobodę korzystania z ochrony ubezpieczeniowej, ale nie ingerują w treść umowy ubezpieczenia. Dla podmiotu objętego przymusem takie ubezpieczenie ma charakter obligatoryjny, natomiast nie odpowiada temu obowiązek ubezpieczyciela przyjmowania ofert ubezpieczenia [art. 5 ust. 2 u.ub.ob.].

Można mieć wątpliwości, czy zasadne jest wprowadzanie obowiązku ubezpieczenia w sytuacjach, w których nie można „wymusić” choćby minimalnych wymogów odnośnie zakresu i poziomu ochrony ubezpieczeniowej. Celem takich regulacji pozostaje jedynie możliwość zastosowania określonych negatywnych konsekwencji w postaci utraty praw lub korzyści w razie niedopełnienia obowiązku lub powinności ubezpieczenia. W polskim ustawodawstwie takie przypadki są liczne. Wymagają one pilnego uporządkowania,³⁰ gdyż rodzą poważne wątpliwości odnośnie ich konstytucyjności.

Jak się podkreśla, *„tolerowanie sytuacji prawnej, w której dane ubezpieczenie ma charakter obligatoryjny, a równocześnie nie spełnia warunków uznania go za obowiązkowe w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, nie tylko prowadzi do niespójności w ramach systemu prawa (...), ale samo w sobie jest niekonstytucyjne, gdyż oznacza nałożenie na adresatów norm prawnych określonych obowiązków, bez ustawowych gwarancji możliwości ich wykonania”*.³¹

Ubezpieczenia wprowadzane w aktach niższej rangi niż ustawa powinny pozostać poza sferą ubezpieczeń przymusowych, gdyż nie wywierają skutków prawnych przymusu z uwagi na brak podstaw ustawowych.³² Można je określić jako ubezpieczenia „pozornie obowiązkowe”, podkreślając w ten sposób, że nazywanie ich „ubezpieczeniami obowiązkowymi” jest nieuprawnione.³³

28. Np. wg art. 41 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1457) opiekun dziecka podlega obowiązkowi ubezpieczenia OC za szkody wyrządzone przy sprawowaniu opieki [zobowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia jest podmiot zatrudniający opiekuna]. Wobec tego, że ustawa nie określiła żadnych parametrów takiego ubezpieczenia, nie można uznać je za obowiązkowe.

29. Np. zgodnie z art. 24 ustawy z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1435) jednym z warunków czasowej pracy w Polsce pielęgniarstwa z państwa UE jest złożenie w Okręgowej Izbie Pielęgniarek „oświadczenia o posiadaniu polisy ubezpieczeniowej” lub innego dokumentu potwierdzającego zabezpieczenie odpowiedzialności zawodowej. Wprowadzenie takiego wymogu oznacza jakąś pośrednią formę przymusu, ale nie może być uznane za prawny obowiązek ubezpieczenia.

30. R. Kamiński, *Wpływ ubezpieczeń obowiązkowych na konkurencję ubezpieczycieli i sytuację ubezpieczonych*, Prawo Asekuracyjne, 2014 nr 3, s. 48 i n.

31. B. Wojno, *Wprowadzanie ubezpieczeń obowiązkowych – aspekty konstytucyjne (w:) System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przestanki i kierunki reform*, s. 114.

32. B. Wojno, *Koncepcja ubezpieczenia obowiązkowego w prawie polskim*, s. 35 i 44.

33. Przykładem może być „obowiązkowe” ubezpieczenie OC osób wykonujących skoki ze spadochronem, o jakim mowa w rozdziale 6, pkt. 1.6.1. załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26 marca 2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków [Dz. U. z 2013 r. poz. 440]. Ubezpieczenia uregulowane w załączniku do rozporządzenia ministra nie mają skutków prawnych ubezpieczenia obowiązkowego.

Należy dodać, iż w przypadkach wątpliwych ustalenia nieistnienia obowiązku ubezpieczenia można dochodzić przed sądem powszechnym (zob. art. 10 ust. 2 u.ub.ob.).

Zróżnicowanie form przymusu ubezpieczenia a projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej

Mając świadomość zróżnicowania form przymusu ubezpieczenia, można łatwiej ocenić i zweryfikować poszczególne rodzaje ubezpieczeń, mimo niejasnych i niejednoznacznych przepisów wprowadzających je ustaw. Jak już wspomniano na wstępie, w świetle ustawy o działalności ubezpieczeniowej jedynym **wyjątkiem od zasady dobrowolności ubezpieczeń są ubezpieczenia obowiązkowe *sensu stricto***. Skoro chodzi tu o wyjątek, przypadki wątpliwe należy interpretować z wężająco, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*.³⁴

Regulacja art. 12 ust. 2 u.dz.ub. nie uwzględnia różnorodności form przymusu i pomija dużą grupę ubezpieczeń przymusowych, które nie podlegają ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, ubezpieczenia te wykraczają poza tradycyjny podział na ubezpieczenia dobrowolne i obowiązkowe. W świetle obowiązującej zasady dychotomii ta liczna grupa ubezpieczeń nie ma więc zapewnionych podstaw prawnych o charakterze ogólnym. Wydaje się, że wymaga to ingerencji ustawodawcy, a można to osiągnąć w różny sposób.

Jednym z możliwych wariantów jest rozbudowa części ogólnej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych poprzez uregulowanie w niej poszczególnych grup ubezpieczeń przymusowych (określonych wyżej jako *quasi obowiązkowe*), które obecnie nie mieszczą się w ustawowej definicji ubezpieczeń obowiązkowych.³⁵ Wydaje się jednak, że przy takiej konstrukcji ustawy zatartyby się różnice pomiędzy ubezpieczeniami obowiązkowymi *sensu stricto*, które wprowadzają istotne odrębności w treści umów ubezpieczenia, a pozostałymi ubezpieczeniami przymusowymi, w których przymus nie dotyczy treści umów ubezpieczenia, a jedynie decyzji o zawarciu umowy, a ściśle decyzji o skorzystaniu z ochrony ubezpieczeniowej.

Rozszerzanie zakresu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych poza krąg ubezpieczeń obowiązkowych nie wydaje się zasadne. Należałoby zatem rozważyć **zmianę treści art. 15 ust. 2 projektu** (odpowiednik art. 12 ust. 2 u.dz.ub.) przez objęcie jego treścią ubezpieczeń przymusowych (quasi obowiązkowych), które obok ubezpieczeń obowiązkowych *sensu stricto* stanowią w praktyce istotne, a przy tym obszerne odstępstwo od zasady dobrowolności ubezpieczeń. Wstępnie można zaproponować treść art. 15 ust. 2 projektu ustawy: „*Umowa ubezpieczenia ma charakter dobrowolny, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych oraz ustaw lub umów międzynarodowych wprowadzających ograniczenia swobody umów ubezpieczenia*”.

Przedstawiona propozycja ma charakter roboczy i wymaga szczegółowych rozważań i dyskusji. Wydaje się, że ustawa o działalności ubezpieczeniowej ma taką rangę w systemie prawnym

34. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. III, TNOiK, Toruń 2014, s. 193.

35. Za takim rozwiązaniem optuje M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe – czas na zmiany*, internetowy „Dziennik Ubezpieczeniowy” Nr 3490 z 14.05.2014 r., uzasadniając je między innymi chaosem, jaki wynika z ignorowania ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych na skutek wprowadzania wciąż nowych ubezpieczeń, które choć nazywane obowiązkowymi, mają konstrukcję odmienną od przyjętej w ustawie.

ubezpieczeń, że powinna uwzględniać aktualny stan ustawodawstwa, w którym występuje szereg przypadków ograniczania dobrowolności ubezpieczeń w sposób odmienny od zasad przyjętych w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych z 2003 r. Ograniczenie wyjątków od zasady dobrowolności do ubezpieczeń obowiązkowych podlegających ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, jak to przewiduje art. 15 ust. 2 projektu, trzeba ocenić jako niewystarczające. Należy zauważyć, że rozwiązanie takie opiera się na zasadzie dychotomii, z której ustawodawca najwyraźniej zrezygnował.

Wykaz źródeł:

- K. Gulis, *Przymus ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej notariusza*, „Prawo Asekuracyjne”, 2006 nr 4.
- R. Kamiński, *Wpływ ubezpieczeń obowiązkowych na konkurencję ubezpieczycieli i sytuację ubezpieczonych*, *Prawo Asekuracyjne*, 2014 nr 3.
- J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach* (adaptacja tekstu i red. Naukowa) W. W. Mogilski, Sopot 1989.
- J. Łopuski, *Uwagi na temat reformy cywilnego prawa ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne”, 2007 nr 3.
- J. Łopuski, *Reforma cywilnego prawa ubezpieczeniowego: uwagi na marginesie proponowanych zmian przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących umowy ubezpieczenia*, (w:) *Umowa ubezpieczenia. Dyskusja nad formą prawną i treścią unormowań*, (red.) A. Nowak, D. Fuchs, S. Nowak, wyd. 2, Warszawa 2008.
- E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian*, Bydgoszcz 1992.
- E. Kowalewski, *Jeśli nie zawarłeś umowy ubezpieczenia OC*, „Prawo Europejskie”, 2003 nr 6–7.
- E. Kowalewski, T. Sangowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych – komentarz*, Warszawa 2004.
- E. Kowalewski, D. Fuchs, W. W. Mogilski, M. Serwach, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, wyd. III. Bydgoszcz-Toruń 2006.
- E. Kowalewski, M. Ziemiak, przy współpracy W. W. Mogilskiego, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce [wykaz z komentarzem]*, PIU, Warszawa 2013.
- E. Kowalewski, *Węzłowe problemy ubezpieczeń obowiązkowych w perspektywie przyszłego Kodeksu ubezpieczeń*, *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, (red.) E. Kowalewski, W. W. Mogilski, TNOiK Toruń 2014.
- E. Kowalewski, W. W. Mogilski, *Założenia i warianty reformy prawa ubezpieczeń obowiązkowych* (w:) *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, (red.) E. Kowalewski, W. W. Mogilski, TNOiK Toruń 2014.
- M. Krajenta, P. Pawlak, *Sprawozdanie z konferencji „System prawny ubezpieczeń obowiązkowych – przesłanki i kierunki reform” (Warszawa, 15 maja 2014 roku)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2014 nr 2.
- W. W. Mogilski, *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, „Prawo Asekuracyjne”, 1997 nr 1.
- W. W. Mogilski, *Zagadnienia legislacyjne ubezpieczeń obowiązkowych w Kodeksie ubezpieczeń* (w:) *O potrzebie polskiego Kodeksu ubezpieczeń* (red.) E. Kowalewski, TNOiK Toruń 2009.

- W. W. Mogilski, *Ubezpieczenia obowiązkowe i inne formy przymusu ubezpieczenia w ustawodawstwie polskim*, [w:] *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce [wykaz z komentarzem]*, opr. E. Kowalewski i M. Ziemiak, przy współpracy W. W. Mogilskiego, PIU, Warszawa 2013.
- W. W. Mogilski, *O potrzebie reformy systemu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych* [w:] *Ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych. Aspekty prawno-ekonomiczne*, [red.] E. Kowalewski, TNOiK Toruń 2013.
- W. W. Mogilski, *Pojęcie ubezpieczenia obowiązkowego w kontekście form przymusu ubezpieczenia*, [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform* [red.] E. Kowalewski, W. W. Mogilski, Toruń 2014.
- M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe – czas na zmiany*, internetowy „Dziennik Ubezpieczeniowy” Nr 3490 z 14.05.2014.
- Z. Radwański, *Teoria umów*, PWN Warszawa, 1977.
- T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz-Warszawa 2005.
- B. Wojno, *Koncepcja ubezpieczenia obowiązkowego w prawie polskim*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2005 nr 9–10.
- B. Wojno, *Wprowadzanie ubezpieczeń obowiązkowych – aspekty konstytucyjne* [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, [red.] E. Kowalewski, W. W. Mogilski, Toruń 2014.
- M. P. Ziemiak, *Stan ubezpieczeń obowiązkowych i innych ubezpieczeń przymusowych w ustawodawstwie polskim*, [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przesłanki i kierunki reform*, [red.] E. Kowalewski, W. W. Mogilski, Toruń 2014.

Obligation to have insurance in the context of the Insurance and Re-insurance Activity Bill

This paper aims to show that the dichotomous division of insurance into voluntary and compulsory, as adopted in the Insurance Activity Act of 2003, is not reflected in the current legal system. Under Article 12(2) of the 2003 Act only insurance covered by the Compulsory Insurance Act (CIA) of 2003 is deemed compulsory insurance. However, the current law has established a wide category of insurance that is not covered by the CIA but which may not be considered voluntary. The divergence of the legal situation with the dichotomous division of insurance into voluntary and compulsory will be maintained in the years to come unless the proposed Insurance and Re-insurance Activity Act brings about some changes in this regard. Therefore, the author calls for re-wording the Insurance and Re-insurance Activity Act to extend its scope of application, originally covering only voluntary insurance, onto all categories of coverage that show features of compulsory insurance.

Key words: obligation to have insurance, voluntary and compulsory insurance, draft of the Insurance Activity Act 2015.

DR WŁADYSŁAW WOJCIECH MOGILSKI – Of Counsel w Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów Głuchowski Siemiątkowski Zwara i Partnerzy (Warszawa, Sopot).

