

Marcin Orlicki*
ORCID: 0000-0001-8396-9439
marcin.orlicki@amu.edu.pl

Zakres zadań Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w kontekście pojęcia „ubezpieczenia obowiązkowe” w prawie polskim

Streszczenie

Artykuł dotyczy zakresu odpowiedzialności polskiego organu gwarancyjnego – Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Ustawowa regulacja zakresu odpowiedzialności UFG nie budzi wątpliwości w przypadku obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników, obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz ubezpieczenia na życie. Trudno jednak jednoznacznie zinterpretować zakres odpowiedzialności gwarancyjnej UFG w odniesieniu do pozostałych ubezpieczeń obowiązkowych – dotyczących odpowiedzialności cywilnej wynikającej z prowadzenia działalności gospodarczej lub zawodowej. Autor stawia tezę, że UFG ponosi odpowiedzialność w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń tylko w odniesieniu do ubezpieczeń obowiązkowych *sensu stricto* i tylko w takim zakresie, w jakim ochrona ubezpieczeniowa danego podmiotu jest wymagana przepisami prawa.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia obowiązkowe, polskie prawo ubezpieczeniowe, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, minimalna suma ubezpieczenia, ochrona gwarancyjna, upadłość ubezpieczyciela, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej (OC)

Kody JEL: G22, G52

The scope of tasks of the Insurance Guarantee Fund in the context of the concept of “compulsory insurance” in Polish law

Abstract

The article concerns the scope of liability of the Polish guarantee body – the Insurance Guarantee Fund. The Polish statutory regulation of the scope of UFG's liability does not raise any doubts when it comes to compulsory third-party liability insurance for motor vehicle

* Marcin Orlicki – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

owners, compulsory third-party liability insurance for farmers, compulsory insurance of buildings on farms and life insurance. However, it is difficult to clearly interpret the scope of UFG's guarantee liability concerning other compulsory insurance – concerning third-party liability resulting from the performance of business or professional activity. The author puts forward the thesis that UFG is liable in the event of bankruptcy of an insurance company only in relation to compulsory insurance in the strict sense and only to the extent in which insurance protection for a given entity is required by law.

Keywords: compulsory insurance, Polish insurance law, Insurance Guarantee Fund, minimum insurance amount, guarantee protection, bankruptcy of the insurer, civil liability insurance (third party insurance)

JEL Codes: G22, G52

Wstęp

Przepisy prawa Unii Europejskiej, a w ślad za nimi regulacje państw członkowskich, stworzyły na przestrzeni dziesięcioleci system ochrony interesów osób poszkodowanych, które dochodzą roszczeń od zakładów ubezpieczeń. System ten chroni przede wszystkim interesy osób poszkodowanych w wypadkach drogowych, które dochodzą roszczeń w związku ze szkodą wyrządzoną w związku z ruchem pojazdu mechanicznego. Po drugie, ochrona systemowa obejmuje osoby dochodzące roszczeń z tytułu szkód objętych systemem ubezpieczeń obowiązkowych, wynikających z przepisów prawa europejskiego lub regulacji państw członkowskich Unii Europejskiej.

Obecny system gwarancji ubezpieczeniowych ma charakter przejściowy i częściowy. Dotyczy arbitralnie wybranych elementów rynku ubezpieczeniowego (roszczeń wynikających z wybranych umów ubezpieczenia), a nie rynku ubezpieczeniowego jako całości. Na poziomie europejskim działania ujednocające system gwarancyjny dotyczą przede wszystkim obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz roszczeń osób poszkodowanych w wypadkach drogowych. Najbliższe lata przyniosą zapewne kompleksowe rozwiązania obejmujące cały rynek ubezpieczeniowy lub jego znaczące części, wyodrębnione według jasnych i jednolitych kryteriów we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej (Kościńska 2022, s. 39–60).

Niniejszy artykuł ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie o kwalifikację roszczenia poszkodowanego jako roszczenia objętego obowiązkowym ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych lub innym ubezpieczeniem obowiązkowym. Kwalifikacja ta jest niezbędna do ustalenia, czy w określonych prawem sytuacjach kryzysowych poszkodowany będzie mógł liczyć na świadczenia wypłacane przez instytucję gwarancyjną. Rozważania zawarte w niniejszym artykule opierają się na prawie polskim, choć ich znaczenie w niektórych aspektach wykracza poza obszar prawa polskiego. Dotyczy to w szczególności tych ubezpieczeń obowiązkowych, które zostały nakazane przepisami prawa Unii Europejskiej, a jednocześnie

świadczenia dla poszkodowanych w tych ubezpieczeniach są gwarantowane przez instytucję gwarancyjną.

W prawie polskim ustalenie, czy dane roszczenie jest objęte ubezpieczeniem obowiązkowym (w ścisłym znaczeniu nadanym przez ustawę), ma szczególne znaczenie dla uznania, że dane roszczenie powinno zostać zaspokojone przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny¹. Przedmiotem analizy w niniejszym artykule będzie zatem ustalenie, które ubezpieczenia są ubezpieczeniami obowiązkowymi *sensu stricto* oraz jaki jest ustawowy zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela w każdym z ubezpieczeń obowiązkowych.

1. Odszkodowanie za szkody majątkowe lub osobowe spowodowane przez niezidentyfikowany pojazd lub pojazd, którego obowiązek ubezpieczenia nie został spełniony

W art. 10 Dyrektywy 2009/103/WE² europejski prawodawca nakazał państwom członkowskim ustanowienie w krajowych systemach prawnych organu gwarancyjnego, którego zadaniem będzie ochrona interesów ofiar wypadków drogowych. Dotyczy to przypadków, w których standardowy system ubezpieczeń zawodzi ze względu na obiektywną niemożność dochodzenia roszczeń od ubezpieczyciela odpowiedzialności cywilnej. Są to sytuacje „kryzysowe” – takie, w których poszkodowany w wypadku drogowym byłby pozbawiony środków na naprawę szkody.

Artykuł 10 ustęp 1 akapit 1 dyrektywy 2009/103/WE stanowi: *Każde państwo członkowskie tworzy lub upoważnia instytucję mającą za zadanie wypłacanie odszkodowań, co najmniej w granicach obowiązkowego ubezpieczenia, za szkody majątkowe lub szkody na osobie spowodowane przez nieustalony pojazd lub pojazd, w stosunku do którego nie spełniono obowiązku ubezpieczenia, o którym mowa w art. 3.*

Zakres gwarancyjnego obowiązku odszkodowawczego podmiotu odpowiedzialnego wyznaczony jest więc granicami hipotetycznej odpowiedzialności ubezpieczyciela, która miałaby zastosowanie, gdyby pojazd był identyfikowalny i prawidłowo ubezpieczony obowiązkowym ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (co najmniej do granic obowiązku ubezpieczenia za szkody w mieniu lub na osobie). Nie chodzi przy tym o faktycznie zawartą umowę ubezpieczenia (z uwagi na niemożność ustalenia, że taka umowa została zawarta), lecz o umowę hipotetyczną.

¹ Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) jest instytucją z dużymi tradycjami i wieloletnim doświadczeniem w działaniu. Rozwój struktury i zadania UFG zostały opisane w: Z. Ofiarski (1991, s. 23–30), a w nowym systemie prawnym – E. Turkowska-Tyrluk (2003, s. 500–508), M. Orlicki (2007, s. 129–156).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (wersja ujednolicona), Dz.U. L 263 z 7.10.2009, s. 11–31.

Dotyczy zatem ochrony ubezpieczeniowej, która zostałaby udzielona posiadaczowi pojazdu, gdyby można było go zidentyfikować, a jednocześnie, gdyby dopełnił on ustawowego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Jest to odpowiedzialność w jednolitym i minimalnym zakresie, obowiązkowa dla każdego posiadacza pojazdu. Jest to odpowiedzialność, której istnienia należy oczekiwać w każdym przypadku, gdyby sprawca szkody został zidentyfikowany i należycie ubezpieczony.

W zakresie rozszerzeń lub modyfikacji odpowiedzialności ponad minimalny poziom wymagany prawem, ubezpieczenie traci charakter obowiązkowy i staje się ubezpieczeniem dobrowolnym. W zakresie ubezpieczeń dobrowolnych organ gwarancyjny nie działa.

Należy podkreślić, że wymagany minimalny zakres ochrony ubezpieczeniowej w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest określany przez ustawodawcę w każdym państwie członkowskim (choć oczywiście nie może być on niższy niż zakres określony przez ustawodawcę europejskiego w treści dyrektywy).

2. Odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez pojazd ubezpieczony przez upadłą firmę ubezpieczeniową

Artykuł 10a ust. 1 dyrektywy 2009/103/WE stanowi: *Każde państwo członkowskie tworzy lub upoważnia organ mający za zadanie wypłatę odszkodowań osobom poszkodowanym mającym miejsce zamieszkania na jego terytorium co najmniej do wysokości kwot obowiązkowego ubezpieczenia w odniesieniu do szkód majątkowych lub szkód na osobie spowodowanych przez pojazd ubezpieczony przez zakład ubezpieczeń, od momentu gdy ten zakład ubezpieczeń:*

- a) *został objęty postępowaniem upadłościowym; lub*
- b) *został objęty postępowaniem likwidacyjnym zdefiniowanym w art. 268 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2009/138/WE.*

W tym przypadku zadaniem organu gwarancyjnego jest wypłata odszkodowania w sytuacji, gdy jest pewne, że została zawarta umowa obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Wiadomo też, jaki zakład ubezpieczeń zawarł tę umowę i jakie były jej postanowienia (w tym zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń wobec osoby poszkodowanej w wypadku drogowym).

Czy oznacza to, że organ gwarancyjny musi wypłacić poszkodowanemu odszkodowanie zgodnie z treścią faktycznie zawartej przez posiadacza pojazdu umowy ubezpieczenia, jeżeli zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela wynikający z tej umowy był szerszy niż zakres minimalny (tj. zakres, który musiał być obligatoryjnie wskazany w umowie ubezpieczenia OC)?

Oznaczałoby to, że organ gwarancyjny ponosiłby odpowiedzialność w różnych kwotach za różne polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. W przypadku upadłości ubezpieczyciela, który zawarł umowy

ubezpieczenia o wartości przekraczającej minimalny poziom, organ gwarancyjny musiałby również wypłacić odszkodowanie do wysokości rzeczywistej odpowiedzialności upadłego ubezpieczyciela, a nie do wysokości minimalnej odpowiedzialności wynikającej z treści obowiązującego w tym zakresie prawa krajowego.

Taki wniosek nie znajduje jednak odzwierciedlenia w przepisach dyrektywy. Art. 10a ust. 2 Dyrektywy stanowi: *Każde państwo członkowskie podejmuje odpowiednie środki w celu zapewnienia, aby organ, o którym mowa w ust. 1, dysponował wystarczającymi środkami finansowymi na wypłatę odszkodowań osobom poszkodowanym zgodnie z zasadami określonymi w ust. 10 w przypadku, gdy wypłata odszkodowania jest należna w sytuacjach przewidzianych w ust. 1 lit. a) i b).*

Ustawodawca europejski wyraźnie odnosi się do zakresu odpowiedzialności organu odszkodowawczego określonego w art. 10 – a więc do jednolitej odpowiedzialności wynikającej z treści obowiązującego prawa i minimalnej. Oznacza to, że w przypadku, gdy faktycznie zawarta umowa ubezpieczenia określa zakres odpowiedzialności szerszy niż określony ustawowo, organ gwarancyjny zobowiązany jest do wypłaty poszkodowanemu w wypadku drogowym odszkodowania (które powinno być wypłacone przez upadłą spółkę) ubezpieczeniowego w granicach minimalnej odpowiedzialności określonej ustawowo. Jest to minimalny poziom ochrony ubezpieczeniowej określony w prawie państwa członkowskiego (ale nie niższy niż określony w dyrektywie).

Można zatem stwierdzić, że prawo europejskie wymaga, aby instytucje gwarancyjne w ubezpieczeniach posiadaczy pojazdów mechanicznych umożliwiały poszkodowanym uzyskanie odszkodowania w minimalnym zakresie wymaganym przez prawo państwa członkowskiego. Dotyczy to wszystkich przypadków odpowiedzialności podmiotu gwarancyjnego – zarówno odpowiedzialności w przypadku niemożności identyfikacji pojazdu, jak i niewykonania obowiązku ubezpieczenia oraz upadłości zakładu ubezpieczeń.

3. Odpowiedzialność Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego na gruncie prawa polskiego

Organem gwarancyjnym w polskim prawie jest Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG). Zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych³, do zadań UFG należy zaspokajanie roszczeń z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych: odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych i odpowiedzialności cywilnej rolników, w granicach określonych na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, za szkody powstałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

³ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jednolity: Dz. U. 2023, poz. 2500).

- 1) na osobie, gdy szkoda została wyrządzona w okolicznościach uzasadniających odpowiedzialność cywilną posiadacza pojazdu mechanicznego lub kierującego pojazdem mechanicznym, a nie ustalono ich tożsamości;
- 2) w przypadku szkód majątkowych – w przypadku szkód, w których jednocześnie którykolwiek z uczestników zdarzenia poniósł śmierć, nastąpiło naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający dłużej niż 14 dni, a szkoda została wyrządzona w okolicznościach uzasadniających odpowiedzialność cywilną posiadacza lub kierującego pojazdem mechanicznym, a nie ustalono ich tożsamości;
- 3) w przypadku szkody na osobie, szkody na mieniu, zarówno szkody na osobie, jak i szkody na mieniu, gdy:
 - a) posiadacz zidentyfikowanego pojazdu mechanicznego, którego ruchem szkodę wyrządzono, nie był ubezpieczony obowiązkowym ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych,
 - b) właściciel zidentyfikowanego pojazdu mechanicznego, którego ruch spowodował szkodę, zarejestrowanego za granicą na terytorium państwa, którego biuro narodowe jest sygnatariuszem Porozumienia Wielostronnego, nie był ubezpieczony obowiązkowym ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, a pojazd mechaniczny był pozbawiony znaków rejestracyjnych lub znaki te nie były w chwili zdarzenia nadane temu pojazdowi przez właściwe organy,
 - c) rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w jego gospodarstwie rolnym są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z posiadaniem przez rolnika tego gospodarstwa rolnego szkodę, będącą następstwem śmierci, uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia, bądź też utraty, zniszczenia lub uszkodzenia mienia, a rolnik nie był ubezpieczony obowiązkowym ubezpieczeniem OC rolników.

Zakres odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w przypadku niemożności ustalenia osoby odpowiedzialnej za szkodę lub niezawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego nie ogranicza się do obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, ale obejmuje również obowiązkowe ubezpieczenie OC rolników.

W razie ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń albo oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości zakładu ubezpieczeń albo umorzenia postępowania upadłościowego, jeżeli majątek dłużnika w sposób oczywisty nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego albo w razie zarządzenia likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń, jeżeli roszczenia osób uprawnionych nie mogą być pokryte z aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, do zadań Funduszu należy również zaspokajanie roszczeń osób uprawnionych z:

- 1) umów ubezpieczenia obowiązkowego: odpowiedzialności cywilnej rolników oraz ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, za szkody powstałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w granicach określonych na podstawie przepisów ustawy;

- 2) umowy ubezpieczenia obowiązkowego odpowiedzialności cywilnej podmiotów objętych ubezpieczeniem za szkody wyrządzone osobom fizycznym przy wykonywaniu czynności, wykonywaniu zawodu lub prowadzeniu działalności albo będące następstwem wad produktu, określonych w ustawie wprowadzającej dany obowiązek lub ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowie międzynarodowej, w wysokości 50% wartości roszczenia, do kwoty nie większej niż równowartość w złotych 30.000 euro;
- 3) umów ubezpieczenia na życie, w wysokości 50% roszczenia przysługującego osobie fizycznej, do kwoty nieprzekraczającej równowartości w złotych 30.000 euro.

Do zadań Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego należy również zaspokajanie roszczeń osób poszkodowanych lub uprawnionych do odszkodowania, zamieszkałych lub mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z tytułu umów obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, wynikających ze zdarzeń powstałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ruchem pojazdu mechanicznego, którego posiadacz zawarł umowę ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych z zakładem ubezpieczeń mającym siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w stosunku do którego zostało wszczęte postępowanie upadłościowe lub likwidacyjne.

4. Zakres ochrony gwarancyjnej związanej z różnymi rodzajami ubezpieczeń obowiązkowych i ubezpieczeń na życie

Polskie prawo przewiduje funkcjonowanie instytucji gwarancyjnej w znacznie szerszym zakresie niż wymagają tego wspomniane na wstępie przepisy prawa europejskiego. Zakres ten obejmuje nie tylko roszczenia z obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, ale również innych (wszystkich) obowiązkowych ubezpieczeń w Polsce, a także ubezpieczeń na życie.

Intensywność ochrony zapewnianej przez organ gwarancyjny w Polsce jest jednak różnicowana. Zależy ona od dwóch czynników:

- rodzaju szkody (w przypadku niemożności ustalenia sprawcy szkody lub niedopełnienia przez sprawcę obowiązku ubezpieczenia) lub rodzaju ubezpieczenia (w przypadku upadłości ubezpieczyciela),
- statusu strony poszkodowanej (w szczególności, czy jest to osoba fizyczna czy prawna).

Najbardziej uprzywilejowane są osoby poszkodowane w wyniku zdarzeń uznanych za wypadki ubezpieczeniowe w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów oraz w ubezpieczeniu OC rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, gdy osoba odpowiedzialna nie została ustalona, zaniedbała obowiązek ubezpieczenia lub gdy zakład ubezpieczeń ogłosił upadłość. UFG wypłaca tym osobom świadczenia odszkodowawcze w najszerszym zakresie. Tylko w takim przypadku UFG wypłaca świadczenia wszystkim uprawnionym do odszkodowania – zarówno osobom fizycznym, jak i innym podmiotom.

W mniejszym zakresie ze świadczeń wypłacanych przez UFG mogą korzystać osoby uprawnione do odszkodowania z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. W takim przypadku odpowiedzialność UFG ograniczona jest do sytuacji, gdy uprawniony nie może uzyskać należnego mu odszkodowania w razie ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń lub umorzenia postępowania upadłościowego, jeżeli majątek dłużnika oczywiście nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego lub w razie zarządzenia likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń, jeżeli roszczenia uprawnionych nie mogą być pokryte z aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych.

Najskromniejsze są uprawnienia osób fizycznych poszkodowanych w wyniku zdarzeń, które zostały uznane za wypadki ubezpieczeniowe w obowiązkowych ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej wynikających z przepisów odrębnych ustaw (tj. innych niż ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych) lub ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, nakładających na określone podmioty obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia. W takim przypadku odpowiedzialność UFG ograniczona jest do sytuacji, w której uprawniona osoba fizyczna nie może uzyskać należnego jej odszkodowania w razie ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń lub umorzenia postępowania upadłościowego, jeżeli majątek dłużnika oczywiście nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego lub w razie zarządzenia likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń, jeżeli roszczenia osób uprawnionych nie mogą być pokryte z aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych. UFG jest obowiązany spełnić świadczenie w wysokości 50% należności, do kwoty nieprzekraczającej równowartości w złotych 30.000 euro.

5. Kwestia określenia rodzaju ubezpieczenia jako obowiązkowego w kontekście odpowiedzialności UFG

Przytoczone wcześniej przepisy polskiego prawa wskazują, że odpowiedzialność UFG dotyczy następujących rodzajów ubezpieczeń:

- a) obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych,
- b) obowiązkowe ubezpieczenie OC dla rolników,
- c) obowiązkowe ubezpieczenie budynków w gospodarstwach rolnych,
- d) ubezpieczenie na życie,
- e) ubezpieczenia obowiązkowe dla różnych rodzajów działalności, jeżeli prawo polskie lub ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa ubezpieczenia nakłada obowiązek ubezpieczenia na określone podmioty.

Rodzaje ubezpieczeń określone w punktach a–d są łatwe do zidentyfikowania. Ubezpieczenia obowiązkowe określone w lit. a–c są jasno i szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Nie

ma zatem problemu z ustaleniem, o jakie ubezpieczenia chodzi i, jaki jest zakres odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

Również w przypadku ubezpieczeń na życie ich identyfikacja nie jest trudna. Są one jasno uregulowane w przepisach kodeksu cywilnego⁴.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku ubezpieczeń obowiązkowych dla różnych rodzajów działalności, jeżeli prawo polskie lub ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa ubezpieczenia nakłada obowiązek ubezpieczenia na określone podmioty. Dotyczy to wielu rodzajów ubezpieczeń, które wynikają z różnych aktów prawnych, dotyczą różnych rodzajów działalności gospodarczej lub zawodowej.

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych wskazuje kryteria, którymi należy się kierować, aby uznać dane ubezpieczenie za ubezpieczenie obowiązkowe *sensu stricto*. Kryteria te są jednak różnie rozumiane, a ich stosowanie prowadzi do odmiennych wniosków.

Najważniejszym powodem, dla którego powinno być jasne, które ubezpieczenie należy uznać za ubezpieczenie obowiązkowe *sensu stricto*, jest precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności UFG w przypadku upadłości ubezpieczyciela⁵. UFG ponosi odpowiedzialność tylko wtedy, gdy ubezpieczenie jest obowiązkowe w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz w zakresie odpowiedzialności określonym przepisami prawa. W pozostałych przypadkach UFG nie ponosi odpowiedzialności.

6. Obowiązkowe ubezpieczenie w ścisłym znaczeniu

Najbardziej ogólna definicja ubezpieczenia obowiązkowego została sformułowana w przepisie art. 3 ust. 3 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Przepis ten stanowi, że ubezpieczeniem obowiązkowym jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotu lub ubezpieczenie mienia, jeżeli ustawa lub ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa nakłada obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia.

Obowiązek ubezpieczenia musi mieć **wyraźną i bezpośrednią podstawę ustawową lub podstawę w ratyfikowanej przez Polskę umowie międzynarodowej**, a wszystkie kwestie związane z ubezpieczeniem obowiązkowym muszą być szcze-

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. 2024, poz. 1061).

⁵ I. Szczęsna, pisząc o perspektywach budowy paneuropejskiego systemu gwarancji ubezpieczeniowych, wskazuje, że szczególną kategorią umów ubezpieczenia, które mogłyby zostać objęte ochroną gwarancyjną na wypadek upadłości zakładu ubezpieczeń, są ubezpieczenia obowiązkowe. Autorka wskazuje jednak również na trudności z tym związane: „Na poziomie unijnym nigdzie nie zdefiniowano, co należy rozumieć jako ubezpieczenie obowiązkowe. W polskich warunkach ogromna liczba ubezpieczeń obowiązkowych, a także fakt, że wiele z nich oferowanych jest w ramach tzw. przez jednego ubezpieczyciela oznacza, że objęcie ich wszystkich 100% gwarancją nie miałoby większego sensu ekonomicznego”. Źródło: Szczęsna (2020, s. 67).

gółowo określone w akcie prawnym lub przepisie ustawowym zawierającym upoważnienie do wydania aktu wykonawczego.

Art. 3 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych stanowi, że ubezpieczeniem obowiązkowym **jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotu lub ubezpieczenie mienia**, jeżeli ustawa lub ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa nakłada obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia⁶. Oznacza to, że wszystkie ubezpieczenia obowiązkowe w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych są ubezpieczeniami majątkowymi. Żadne ubezpieczenie obowiązkowe nie może być zatem ubezpieczeniem osobowym (tj. ubezpieczeniem na życie lub ubezpieczeniem następstw nieszczęśliwych wypadków).

Oznacza to, że ubezpieczenia osobowe, które w ustawach szczególnych określane są jako „obowiązkowe”, nie są ubezpieczeniami obowiązkowymi *sensu stricto*, np.:

- a) obowiązkowe ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków w sporcie zawodnika uczestniczącego we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polski związek sportowy oraz zawodnika kadry narodowej (art. 38 ust. 1 ustawy o sporcie)⁷,
- b) obowiązkowe ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników oraz członków i opiekunów młodzieżowych drużyn pożarniczych i dziecięcych drużyn pożarniczych (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych⁸).

Ubezpieczenie jest obowiązkowe w ścisłym znaczeniu, jeżeli ustawodawca nakłada **stanowczy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia, a nie obowiązek „zabezpieczenia”, który może być spełniony na kilka różnych sposobów, np. poprzez zawarcie umowy ubezpieczenia lub za pomocą gwarancji ubezpieczeniowej**. W tych przypadkach, gdy różne instrumenty prawne (a nie tylko umowa ubezpieczenia) mogą być stosowane zgodnie z prawem, nie mamy do czynienia z ubezpieczeniem obowiązkowym *sensu stricto*.

Oznacza to, że ubezpieczenie lub gwarancja ubezpieczeniowa dotyczące użytkowania pojazdu w imprezach i działaniach związanych ze sportami motorowymi, w tym w wyścigach, zawodach, szkoleniach, testach i pokazach na ograniczonym

⁶ Pojęcie „ubezpieczenia obowiązkowego” w prawie polskim jest zgodne z przepisami dyrektywy Wypłacalność II (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Wypłacalność II), Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1. Artykuł 179 tej dyrektywy stanowi: „1. Zakłady ubezpieczeń innych niż na życie mogą oferować i zawierać umowy ubezpieczenia obowiązkowego na warunkach określonych w niniejszym artykule. 2. W przypadku gdy państwo członkowskie nakłada obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia, umowa ubezpieczenia nie spełnia tego obowiązku, chyba że jest zgodna ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi tego ubezpieczenia ustanowionymi przez to państwo członkowskie”. Oznacza to, że ustawodawca europejski również zakłada, że ubezpieczenie obowiązkowe nie powinno mieć charakteru ubezpieczenia na życie, a zakres obowiązku ubezpieczenia wynika z prawa państwa członkowskiego.

⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 715).

⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. 2021 poz. 2490).

i wyznaczonym obszarze, nie jest ubezpieczeniem obowiązkowym w ścisłym tego słowa znaczeniu. W takim przypadku – zgodnie z dyrektywą 2021/2118 – państwa członkowskie mogą przewidzieć, że organizator działalności lub jakakolwiek inna strona zawarła alternatywną polisę ubezpieczeniową lub gwarancyjną obejmującą szkody wyrządzone osobom trzecim, w tym widzom i innym osobom postronnym, ale niekoniecznie obejmującą szkody wyrządzone uczestniczącym kierowcom i ich pojazdom (art. 23 dyrektywy 2021/2118, art. 23 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych).

Należy dodać, że wszystkie ubezpieczenia obowiązkowe *sensu stricto* są **ubezpieczeniami odpowiedzialności cywilnej (OC)**, a jedynym wyjątkiem od tej zasady jest ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

Oznacza to, że nie można ich uznać za obowiązkowe w ścisłym tego słowa znaczeniu, np.:

- ubezpieczenie upraw od określonego ryzyka skutków zdarzeń losowych w rolnictwie⁹,
- ubezpieczenie kosztów leczenia podróży uczestniczących w imprezie turystycznej¹⁰,
- ubezpieczenie zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw od ognia i innych zdarzeń losowych¹¹.

Ponadto zakres tego obowiązku powinien być precyzyjnie i jednoznacznie określony. Art. 10 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, który stanowi, że obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia OC uważa się za spełniony, jeżeli umowa została zawarta zgodnie z przepisami ustawy lub przepisami odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych wprowadzających obowiązek ubezpieczenia, z sumą ubezpieczenia nie niższą niż minimalna suma ubezpieczenia ustalona dla danego ubezpieczenia. Jeżeli dla danego ubezpieczenia nie została ustalona minimalna suma ubezpieczenia, to brak jest podstawowego parametru ochrony ubezpieczeniowej wynikającej z obowiązkowego ubezpieczenia OC.

Jeżeli ustawodawca nie określił zakresu obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (w szczególności poprzez wskazanie zakresu ryzyka i wymaganej minimalnej sumy ubezpieczenia), to nie jest możliwe oddzielenie ubezpieczenia obowiązkowego (ubezpieczenia w zakresie ubezpieczenia obowiązkowego) od ubezpieczenia nadwyżkowego (tj. ubezpieczenia dobrowolnego).

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 577).

¹⁰ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz.U. 2023 poz. 2211).

¹¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jednolity: Dz. U. 2024, poz. 1281).

Jeżeli jednak ustawodawca precyzyjnie określił zakres obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej, to możliwe jest ustalenie, gdzie kończy się obowiązek, a zaczyna obszar dobrowolności i swobody umów. W zakresie rozszerzeń lub modyfikacji odpowiedzialności ponad wymagany prawem minimalny poziom, ubezpieczenie traci charakter obowiązkowy i staje się ubezpieczeniem dobrowolnym. W zakresie ubezpieczeń dobrowolnych nie działa instytucja gwarancji¹².

7. Motywy ochrony gwarancyjnej poszkodowanych dochodzących roszczeń z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej

Teza o zakresie odpowiedzialności UFG powinna znajdować uzasadnienie nie tylko w brzmieniu przepisów ustawy, ale także odpowiadać względem słuszności i realizować określone wartości społeczne, ekonomiczne i moralne (Orlicki 2021, s. 11–22). Należy zatem postawić pytanie, czy słuszne jest angażowanie UFG do ochrony interesów osób poszkodowanych, które mają roszczenie wobec upadłego zakładu ubezpieczeń, w sytuacji gdy zakład ten udzielał ochrony ubezpieczeniowej z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej lub zawodowej?

Motywy przemawiające za uznaniem danego ubezpieczenia OC za obowiązkowe przemawiają również za zabezpieczeniem skuteczności dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego w przypadku upadłości ubezpieczyciela. Wolą ustawodawcy jest zapewnienie realności roszczeń odszkodowawczych pewnej uprzywilejowanej grupie poszkodowanych. Ich uprzywilejowanie polega na stworzeniu mechanizmów prawnych zapewniających wypłacalność dłużnika, który będzie zobowiązany do wypłaty świadczenia odszkodowawczego.

Pierwszym – zazwyczaj wystarczającym – krokiem jest nałożenie obowiązku ubezpieczenia na określone podmioty prowadzące działalność gospodarczą lub zawodową określonego rodzaju. Drugim krokiem jest stworzenie mechanizmu gwarancyjnego, który zapewni skuteczność roszczeń poszkodowanego nawet w sytuacji, gdy zakład ubezpieczeń ogłosił upadłość.

¹² Zwrócili na to uwagę M. Monkiewicz i G. Sordyl. Autorzy ci napisali: „Ochrona szerokiego kręgu uprawnień – poszkodowanych – została jednak znacznie rozszerzona, a to z uwagi na fakt, że liczba ubezpieczeń obowiązkowych w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy dynamicznie rośnie. O ile w 1991 r. kryterium to spełniały trzy grupy ubezpieczeń obowiązkowych, o tyle obecnie szacuje się, że takich grup jest blisko 50. Paradoksalnie, wraz ze wzrostem szeroko rozumianej obowiązkowości różnych ubezpieczeń, rośnie liczba ubezpieczeń, które nie mieszczą się w definicji ww. art. 4 pkt 4 ustawy. 4 pkt 4 ustawy, mimo że ustawodawca posługuje się w przepisach ich dotyczących sformułowaniami wskazującymi na obowiązek zawarcia, co do zasady, ubezpieczenia OC”. Źródło: Monkiewicz, Sordyl (2015, s. 170).

Istotę sprawy dobrze oddają słowa zaczerpnięte z uzasadnienia projektu niemieckiej ustawy o reformie prawa umów ubezpieczenia (*Gesetz zur Reform des Versicherungsvertragsrecht*), która weszła w życie 1 stycznia 2008 r.: „Obowiązek ubezpieczenia wprowadzany jest co najmniej także w interesie poszkodowanego, aby – w ramach minimalnych sum gwarancyjnych – zapewnić mu dłużnika gotowego do negocjacji i zapłaty, a także pewnego w swej wypłacalności”.

Owa „pewność wypłacalności” ubezpieczyciela to nie tylko jego dobra kondycja finansowa (która powinna zapobiegać upadłości), ale także mechanizm prawny gwarantujący, że nawet w przypadku upadłości ubezpieczyciela poszkodowany nie zostanie bez odszkodowania.

Z drugiej jednak strony mechanizm gwarancyjny, aby był skuteczny, musi mieć jasno określone granice swojego działania. Zakres ubezpieczeń, w stosunku do których UFG ponosi odpowiedzialność, musi jasno i jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów. Dlatego też w niniejszym artykule postawiono tezę, że UFG ponosi odpowiedzialność jedynie w odniesieniu do ściśle określonych przez prawo rodzajów ubezpieczeń, w tym obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej *sensu stricto*, nadanego mu przez przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

Podsumowanie: Konsekwencje uznania ubezpieczenia za obowiązkowe *sensu stricto* dla istnienia i zakresu odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny ponosi odpowiedzialność w przypadku upadłości ubezpieczyciela, który zawarł umowę obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów objętych ubezpieczeniem za szkody wyrządzone osobom fizycznym przy wykonywaniu czynności, wykonywaniu zawodu lub prowadzeniu działalności albo będące następstwem wad produktu, określonych w ustawie wprowadzającej dany obowiązek lub ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowie międzynarodowej.

Musi to być jednak ubezpieczenie obowiązkowe w ścisłym znaczeniu nadanym mu przez ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz w zakresie wynikającym z przepisów ustawy lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Problem w tym, że w Polsce wiele ubezpieczeń określanych jest mianem „obowiązkowych”, choć nie spełniają one kryteriów pozwalających zakwalifikować je jako ubezpieczenia obowiązkowe *sensu stricto*. Oznacza to, że bez szczegółowej analizy prawnej trudno rozstrzygnąć, które ubezpieczenia są faktycznie obowiązkowe

i w jakich przypadkach poszkodowani w razie upadłości ubezpieczyciela mogą liczyć na pomoc Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

Na szczęście upadłości ubezpieczycieli zdarzają się w Polsce bardzo rzadko i, jak dotąd, brak jasności w przepisach dotyczących uznania ubezpieczeń za „obowiązkowe” nie miał praktycznych konsekwencji w postaci utrudnień w działalności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Upadłości jednak się zdarzają i – prędzej czy później – problem ten się pojawi. Dlatego też uregulowanie stanu prawnego w zakresie ubezpieczeń obowiązkowych i odpowiedzialności UFG jest dużym wyzwaniem dla polskiego ustawodawcy.

Bibliografia

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jednolity: Dz.U. 2024, poz. 1281).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. 2021, poz. 2490).

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 2500).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. 2024, poz. 1061).

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 2211).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz.U. 2014, poz. 715).

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (tekst jednolity: Dz.U. 2015, poz. 577).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (wersja ujednolicona).

Kozińska M., *Uchwała w sektorze ubezpieczeniowym – przesłanki, modelowe rozwiązania i wyzwania*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 4/2022.

Monkiewicz M., Sordyl G., *Prokonsumencki wymiar działalności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego*, [w:] J. Monkiewicz, M. Orlicki, *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym w Polsce*, Warszawa 2015.

Ofiarski Z., *Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny – status, zadania i podstawy finansowe działalności*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 1991, Nr 1–3.

Orlicki M., *Obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych – obszary ochrony uzasadnione aksjologicznie i uzasadnienia pozbawione*, [w:] M. Orlicki, J. Pokrzywniak, A. Raczyński, *Ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych – nowe spojrzenie na znaną instytucję*, Poznań 2021.

Orlicki M., *Uzupełnienie ochrony osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych poprzez działalność Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego*, [w:] M. Orlicki, J. Pokrzywniak, A. Raczyński, *Obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych*, Bydgoszcz – Poznań 2007.

Szczęsna I., *O konieczności opracowania w Unii Europejskiej jednolitych zasad funkcjonowania ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych na wypadek upadłości ubezpieczyciela*, „Prawo Asekuracyjne” 4/2020.

Turkowska-Tyrluk E., *Zmieniająca się rola Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w systemie polskich ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego – Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2003.