

Władysław Wojciech Mogilski
PERSPEKTYWY ROZWOJU
UBEZPIECZEŃ OBOWIĄZKOWYCH

1. Wstęp

Ubezpieczenia obowiązkowe od dawna stanowią trwały element systemu ubezpieczeń [3, s. 11]. Można nawet stwierdzić, że pierwsze nowoczesne formy ubezpieczeń były obowiązkowe (przymusowe). Współcześnie ubezpieczenia obowiązkowe coraz bardziej się upowszechniają. Powstaje pytanie o ich przyszłość i perspektywy. Aby jednak sensownie mówić o przyszłości, trzeba najpierw prawidłowo zdiagnozować stan obecny.

Celem niniejszego referatu jest ukazanie przesłanek i form przymusu ubezpieczeniowego w kontekście przyjętej w polskim prawie definicji ubezpieczenia obowiązkowego, a następnie prognoza rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce.

Wybitny znawca prawa ubezpieczeniowego profesor dr Witold Warkalło zwykł mawiać, że ubezpieczenie jest najdoskonalszym wynalazkiem prawno-ekonomicznym w historii. Choć to pewnie przesada, faktem jest, że walory ubezpieczeń są wykorzystywane w wielu dziedzinach życia. Gdy interes państwowy lub społeczny tego wymaga, wprowadza się nawet przymus ubezpieczeniowy [2, s. 215].

W gospodarce rynkowej przymus korzystania z usług finansowych jest rzadkością. Na tym tle ubezpieczenia są ważnym wyjątkiem, a stosunkowo częste korzystanie z przymusu ubezpieczeniowego wynika z możliwości wykorzystania walorów ubezpieczenia jako skutecznej formy ochrony przed szczególnie istotnymi zagrożeniami.

2. Pojęcie i przesłanki przymusu w ubezpieczeniach

Mówiąc w pewnym uproszczeniu, obbligo ubezpieczenia wynika z przymusu natury prawnej (np. wobec posiadaczy pojazdów mechanicznych) albo z przymusu natury ekonomicznej (np. wobec leasingobiorców). Pierwszy przypadek możemy określić jako przymus bezpośredni, drugi zaś – jako przymus pośredni. Z prawnego punktu widzenia należałoby mówić właściwie tylko o przymusie bezpośrednim,

gdyż przypadki przymusu pośredniego nie są formułowane jako obowiązek prawny [3, s. 33].

Pojęcie **przymus ubezpieczeniowy** ma szerokie znaczenie i obejmuje zarówno ubezpieczenie przymusowe, gdy stosunek ubezpieczenia nawiązuje się z mocy prawa (*ex lege*), jak też przymus ubezpieczenia, gdy zawarcie umowy ubezpieczenia jest obowiązkiem ustawowym. W doktrynie niemieckiej tradycyjnie rozdziela się **ubezpieczenie przymusowe** (*Zwangsversicherung*) oraz **przymus ubezpieczenia** (*Versicherungszwang*). Ubezpieczenie przymusowe zwykle było stosowane przez mające monopol publiczne zakłady ubezpieczeń, natomiast w warunkach rynku ubezpieczeń w zasadzie nie ma racji bytu.

W Polsce, począwszy od 1990 r., nie występują ubezpieczenia ustawowe, a zasadą jest umowna forma wszelkich ubezpieczeń [4, s. 22]. W tej sytuacji można mówić jedynie o przymusie ubezpieczenia, oznaczającym obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia. Potwierdza to obowiązująca ustawa z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych [11].

Niezależnie od terminologii przymus ubezpieczenia jako ograniczenie swobody umów musi mieć swe konkretne i ważne uzasadnienie [1, s. 234]. Odmienne są przesłanki przymusu w ubezpieczeniach OC i w pozostałych ubezpieczeniach. Łatwiej akceptowany jest obowiązek ubezpieczenia OC, gdyż w istocie zapewnia on ochronę poszkodowanym, dzięki urealnieniu, przyspieszeniu i usprawnieniu dochodzenia roszczeń. Znacznie trudniej uzasadnić przymus ubezpieczenia mienia wobec określonych podmiotów, bez narażenia się na zarzut niekonstytucyjności, jak np. w obowiązkowych ubezpieczeniach budynków w gospodarstwach rolnych.

Mając to na uwadze można przyjąć, że przesłankami przymusu ubezpieczenia są:

1) ochrona poszkodowanych przed szkodami, które w szczególności:

a) zagrażają ich życiu i zdrowiu (np. w ruchu drogowym czy medycynie),

b) wynikają z działalności niebezpiecznej (np. w energetyce jądrowej),

c) powstają w związku ze świadczeniem wysoce specjalistycznych usług (np. obsługa prawna, doradztwo podatkowe, usługi architektoniczne);

2) ważny interes społeczny w ochronie określonych dóbr przy jednocześnie niskiej świadomości ubezpieczeniowej osób zagrożonych, np. rolników [13, s. 31].

Pierwsza z przesłanek doprowadziła do rozwoju obowiązkowych ubezpieczeń OC, a druga – do rozwoju obowiązkowych ubezpieczeń w rolnictwie (budynki oraz uprawy).

Przymus jako ograniczenie praw podmiotowych jest wyjątkiem od reguły, dlatego kluczowe znaczenie ma prawna definicja ubezpieczenia obowiązkowego [5, s. 23].

3. Definicja ubezpieczenia obowiązkowego

Od 2003 r. mamy odrębną ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych, która miała uporządkować takie kwestie, jak ustawowa definicja ubezpieczeń obowiązkowych.

kowych czy zasady normatywne wymagane od ubezpieczeń obowiązkowych, tak licznie wprowadzanych w ostatnim dziesięcioleciu.

Definicja ubezpieczenia obowiązkowego była niezbędna, albowiem w świetle art. 12 ust. 2 ustawy z 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej [10] umowa ubezpieczenia ma charakter dobrowolny, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Skoro został utrzymany podział ubezpieczeń na dobrowolne oraz obowiązkowe, konieczne było określenie granic ubezpieczenia obowiązkowego, aby ubezpieczenia niebędące obowiązkowymi można było uznawać za dobrowolne.

Według zapisów ustawy z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych **ubezpieczeniem obowiązkowym** jest ubezpieczenie, dla którego przepis ustawy lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej określa łącznie następujące warunki:

- 1) nakłada na określony podmiot obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia, a ściślej obowiązek zapewnienia sobie ochrony ubezpieczeniowej,
- 2) określa warunki (minimalny zakres) ochrony ubezpieczeniowej,
- 3) ustala konsekwencje niespełnienia obowiązku ubezpieczenia.

Brak któregośkolwiek z tych warunków wyklucza uznanie ubezpieczenia za obowiązkowe w rozumieniu ustawy. Takie ubezpieczenie można traktować co najwyżej jako pseudoobowiązkowe, a ściśle rzecz biorąc – jako ubezpieczenie dobrowolne.

4. Ubezpieczenia obowiązkowe a inne formy przymusu

Gdy ustawową definicję skonfrontujemy z katalogiem prawie 80 przypadków przymusu ubezpieczeniowego znanych w polskim ustawodawstwie, dojdziemy do wniosku, że ustawa z roku 2003 nie spełniła swej funkcji porządkującej, skoro wiele ubezpieczeń pseudoobowiązkowych powstało już po roku 2003. Nie udało się opanować „radosnej twórczości” w powoływaniu do życia nowych ubezpieczeń obowiązkowych – zwłaszcza ubezpieczeń OC, które traktowano jako antidotum na problemy OC różnych korporacji i grup zawodowych.

Wiele korporacji dość swobodnie wykorzystywało gwarancyjną funkcję ubezpieczenia OC do wsparcia kompensaty szkód powstających w związku z działalnością ich członków, oczywiście pod hasłem ochrony poszkodowanych.

Reperkusje tej tendencji spowodowały dezintegrację systemu ubezpieczeń. Okazało się, że w ustawie z 2003 r. nie przewidziano żadnych mechanizmów służących opanowaniu tej tendencji, a formuła ubezpieczenia obowiązkowego – rozumianego jako obowiązek ubezpieczenia – nawet sprzyjała utrwalaniu się tej tendencji. W rezultacie funkcjonuje obecnie blisko 50 rodzajów ubezpieczeń mających w nazwie przymiotnik „obowiązkowy”, który często jest jedynym elementem zbliżającym je do ubezpieczeń obowiązkowych w rozumieniu ustawy [14, s. 39]. Jest to poważny problem, który trzeba pilnie rozwiązać.

Mowa o takich przypadkach przymusu ubezpieczenia, dla których podstawy prawne nie zostały zawarte w ustawie lub umowie międzynarodowej, lecz w aktach wykonaw-

czych, albo dla których nie zostały przewidziane warunki (np. minimalny zakres), jakim powinna odpowiadać ochrona ubezpieczeniowa. Wśród tych przypadków są ubezpieczenia należące do różnych działów ubezpieczeń (niektóre są kuriozalne), przykładowo:

- ubezpieczenie OC skazanych wykonujących prace społecznie użyteczne [8, par. 5],
- ubezpieczenie NNW bezrobotnych skierowanych na szkolenie [12, art. 41, ust. 8],
- ubezpieczenie maklerów działających na giełdzie towarowej [9, art. 35, ust. 3, pkt 4].

W tych i podobnych przypadkach chodziło o wykorzystanie walorów ochronnych i gwarancyjnych ubezpieczeń, co samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym, szkoda tylko, że wiele z tych prób przeprowadzono niewłaściwie. Ubezpieczenia obowiązkowe nie mogą być panaceum na problemy OC lub zabezpieczeń finansowych. W warunkach wolnego rynku oczekiwana powszechność ubezpieczeń obowiązkowych bardzo często jest fikcją. Zazwyczaj takie ubezpieczenia są kłopotliwe i kosztowne. Wymagają kontroli, a ubezpieczycieli narażają na dodatkowe koszty związane np. ze ściąganiem składek. Czasami bardziej efektywne od ubezpieczeń obowiązkowych są pośrednie formy przymusu, polegające np. na uzależnieniu określonych korzyści od uprzedniego ubezpieczenia. Zamiast przymusu i kontroli, lepszy okazuje się prosty mechanizm ekonomiczny. Przykładowo, aby „wymusić” na rolniku ubezpieczenie upraw, co warunkuje otrzymanie dopłat ze środków unijnych, nie trzeba powoływać do życia obowiązkowego ubezpieczenia upraw.

Negatywne skutki ubezpieczeń nazywanych tu pseudoobowiązkowymi dotyczą obu stron umowy ubezpieczenia, a także mają wymiar ogólny:

1) z punktu widzenia ubezpieczającego zawarta umowa jest ważna, ale nie ma skutków prawnych umowy ubezpieczenia obowiązkowego, np. nie obejmuje ona skutków rażącego niedbalstwa czy też nie zapewnia ciągłości umowy w razie nieopłacenia raty składki,

2) z punktu widzenia ubezpieczyciela taka umowa niepotrzebnie naraża go na kłopoty typowe dla ubezpieczenia obowiązkowego, jak np. obowiązek przyjęcia oferty czy „milczące” zawarcie umowy, a w razie kontrowersji co do obowiązku ubezpieczenia skazuje go na konieczność procesu sądowego,

3) w wymiarze ogólnym wadliwe przepisy osłabiają prestiż prawa, a niekiedy są wręcz niekonstytucyjne (art. 92, ust. 1 Konstytucji), np. gdy bez podstawy ustawowej nakładają na obywateli obowiązek ubezpieczenia, a tym samym – konieczność opłaty składki.

5. Perspektywy

Zanim powiemy o perspektywach, musimy skupić się na konieczności uporządkowania stanu obecnego. Należy wyeliminować przypadki przymusu ubezpieczenia sprzeczne z prawem, o niskiej jakości przepisów, oderwane od ogólnych zasad prawa ubezpieczeniowego, a przede wszystkim sprzeczne z Konstytucją.

Kwestią obowiązku ubezpieczenia zajmował się nawet Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 5 października 2004 r. [7, poz. 88]. Trybunał uznał za niekonstytucyjne obowiązkowe ubezpieczenie NNW alpinistów wprowadzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, bez podstawy prawnej w ustawie. Można wskazać dalsze przykłady naruszania przez ustawodawstwo „zasad przyzwoitej legislacji demokratycznego państwa prawa”, które tak eksponuje Trybunał w wielu swych wyrokach.

Konieczny wydaje się nadzór legislacyjny ministra finansów gwarantujący koordynację poszczególnych ustaw z ogólnymi zasadami legislacji ubezpieczeniowej. Należy także zaapelować, aby ustawodawca z większą rozważą i konsekwencją posługiwał się instrumentami przymusu ubezpieczenia. Inaczej może nam grozić „francuska choroba” (*une maladie fancaise*), jak Francuzi określają nadmierne rozwinięty system ubezpieczeń obowiązkowych (jest ich we Francji około dwustu).

Na pewno celowy jest ukierunkowany i nadzorowany rozwój obowiązkowych ubezpieczeń OC. Od ustaw szczegółowych trzeba jednak wymagać, aby precyzyjnie określały warunki i zakres ubezpieczenia, a także konsekwencje niedopełnienia obowiązku ubezpieczenia. Natomiast nie wydaje się zasadne wprowadzanie nowych obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych lub osobowych.

Do najpilniejszych zadań, niezbędnych dla naprawy sytuacji w sferze ubezpieczeń obowiązkowych, należy zaliczyć szczególnie:

- uporządkowanie aktualnych regulacji prawnych, bardzo często błędnych, a niekiedy niekonstytucyjnych – przez przywrócenie im podstaw ustawowych i doprecyzowanie wymaganego zakresu ubezpieczenia,
- analizę celowości dalszego funkcjonowania ubezpieczeń niespełniających kryteriów ubezpieczenia obowiązkowego w rozumieniu ustawy z roku 2003 i zastąpienie ubezpieczeń uznanych za zbędne formami przymusu pośredniego, np. korporacyjnego,
- obwarowanie rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych spełnianiem przez ustawy wprowadzające te ubezpieczenia określonych wymogów formalnych i merytorycznych.

Wydaje się, że do zapewnienia spójności przyszłych rozwiązań prawnych celowe jest **uchwalenie nowej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych** (jako „ustawy matki” dla całego systemu ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce). Ustawa powinna regulować m.in. warunki powoływania do życia ubezpieczeń obowiązkowych, elementy treści umów ubezpieczenia obowiązkowego (w zakresie odmiennym od kodeksu cywilnego) oraz formy kontroli i konsekwencje niespełnienia obowiązku ubezpieczenia. Z ustawy należałoby natomiast wyłączyć do oddzielnych ustaw regulacje dotyczące poszczególnych rodzajów ubezpieczeń obowiązkowych, a także regulacje dotyczące UFG i PBUK.

Ubezpieczenia obowiązkowe obejmują znaczną część polskiego rynku ubezpieczeń, dlatego uporządkowanie i właściwe ukierunkowanie systemu ubezpieczeń obowiązkowych jest pilnym zadaniem i przedmiotem troski całego środowiska ubezpieczeniowego.

Mając uznanie i szacunek dla działalności Trybunału Konstytucyjnego, nie możemy pozwolić, aby Trybunał Konstytucyjny musiał porządkować system prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Problematyka ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce zasługuje na szersze zainteresowanie środowiska naukowego.

Literatura

- [1] Kowalewski E., Fuks D., Mogilski W., Serwach M., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006.
- [2] Łazowski J., *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, LEX, Sopot 1998.
- [3] Mogilski W., *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, „Prawo Asekuracyjne” 1997 nr 1.
- [4] Mogilski W., *Tendencje rozwojowe systemu prawnego ubezpieczeń obowiązkowych*, „Prawo Asekuracyjne” 1999 nr 1.
- [5] Mogilski W., *Założenia systemowe nowej regulacji prawnej ubezpieczeń obowiązkowych*, „Prawo Asekuracyjne” 2000 nr 3.
- [6] Orlicki M., *Postulowane kierunki zmian prawnych dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych*, „Prawo – Ubezpieczenia – Reasekuracja” 1999 nr 11.
- [7] Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego-A 2004 nr 9, sygn. akt U/04.
- [8] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna, DzU nr 56, poz. 544.
- [9] Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, DzU nr 103, poz. 1099, ze zm.).
- [10] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, DzU nr 124, poz. 1151, ze zm.
- [11] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, DzU nr 124, poz. 1152, ze zm.
- [12] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU nr 99, poz. 1001, ze zm.
- [13] Wąsiewicz A., *Polski system ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze – zagadnienia wybrane*, red. T. Sangowski, Warszawa 1995.
- [14] Wojno B., *Koncepcja ubezpieczenia obowiązkowego w prawie polskim*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2005 nr 9-10.

PERSPECTIVES OF THE DEVELOPMENT OF COMPULSORY INSURANCES

Summary

The duty of the insurance protection can be well-founded with definite social or economic reasons. Important is however, so that compulsory insurance be legal and peaceable with law.

In the insurance law, the compulsory insurance then such, wherein the statutory law or the international treaty puts on the definite subject the duty of the conclusion of the insurance contract, quali-

fies the conditions of insurance protection and consequences of not realization of the duty of the insurance. All other are voluntary insurances.

In Poland works at present about 80 different insurances treated as obligatory. In spite of the accepted legal definition, over half of them have legal defects. Some are even contradictory to the Constitution because they disturb citizens rights.

The system of compulsory insurances demands the diligent settlement. The further development should be an object of the supervision of the legislative Minister of Finance, for the purpose of the co-ordination of each special law with generalities of the insurance legislation. The legislator should with the greater consideration and the consequence use tools of the constraint of the insurance.

For the cohesion of future legal solutions one shows that it is necessary to make novel resolutions regarding compulsory insurances for the whole system of compulsory insurances in Poland.