

Angelika Kuligowska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Inter-Broker Sp. z o. o.
kuligowska.angelika@gmail.com

ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA W GMINIE W ASPEKCIE RYZYKA UBEZPIECZENIOWEGO

Streszczenie: Regulacje dotyczące odpowiedzialności cywilnej w gminach podlegają nieustannym zmianom prawnym. Właściwe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej to zabezpieczenie budżetu gminy przed partycypacją w zobowiązaniach odszkodowawczych. Z drugiej jednak strony ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej wprowadza poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli przed skutkami bezprawnego sprawowania władzy publicznej.

Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia odpowiedzialności cywilnej związanej z wykonywaniem władzy publicznej przez samorząd gminy. Artykuł przedstawia efekt analizy zadań własnych nałożonych na gminę Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dokumentację przetargową oraz przebieg szkodowości w badanych gminach w ostatnich dwóch latach. Analiza dotyczy wybranych gmin do 40 000 mieszkańców z województwa małopolskiego i lubelskiego. Rezultatem dokonanej analizy jest zestawienie rodzajów ryzyka, na które narażone są gminy z tytułu ponoszonej odpowiedzialności cywilnej. Uważamy, że właściwe ubezpieczenie ogranicza skutki finansowe ponoszonego ryzyka do minimum.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność cywilna, ryzyko ubezpieczeniowe, gmina.

Klasyfikacja JEL: G22.

COMMUNE'S CIVIL LIABILITY IN THE ASPECT OF INSURANCE RISK

Abstract: The issue of civil liability in the municipalities is subject to constant legal fluctuation. Appropriate liability insurance is a hedge against the municipal budget's

participation in indemnity obligations. On the other hand it introduces a sense of security amongst citizens from the effects of the unlawful exercise of public authority.

The purpose of paper is to present the topic of liability connected with the exercise of public authority by communal self-government. The article analyzes the tasks imposed on the municipality by law concerning communal self-government, tender documentation and the burden of losses in the municipalities surveyed. The case studies refer to selected municipalities of 40 000 inhabitants of the provinces of Malopolska and Lublin. The result of the analysis is shown as a summary of the risks to which they are exposed in respect civil liability. We believe that appropriate insurance limits the financial consequences of the likely risks to a minimum.

Keywords: liability, insurance risk, the municipality.

Wstęp

Od momentu wejścia w życie Ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym [Ustawa z dnia 22 maja 2003] na polskim rynku coraz większe znaczenie dla kształtowania się zakresu poszczególnych ubezpieczeń ma działalność brokerska. Konkurencyjność zarówno zakładów ubezpieczeń, jak i działalności brokerskiej przyczynia się do ciągłego dostosowywania specyfiki ubezpieczeń do wymagań rynku. Dzięki rozszerzaniu oraz intensyfikacji działalności brokerskiej jakość ubezpieczeń staje się adekwatna do płaconych składek oraz zapewnia jak najlepszą ochronę. Celem artykułu jest przedstawienie rozszerzeń, jakie powinno obejmować ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej w gminie.

Jednym z najważniejszych ubezpieczeń jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, które odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu każdej jednostki samorządu terytorialnego. Właściwe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej to zabezpieczenie budżetu gminy przed znaczną partycypacją w wypłacie odszkodowań. Udział brokera w opracowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) – przede wszystkim zawartego w niej opisu przedmiotu zamówienia, czyli *de facto* zakresu ubezpieczenia oraz przygotowywana przez niego we współpracy z samorządem procedura wyboru ubezpieczyciela zgodnie z Ustawą Prawo Zamówień Publicznych [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004] – przyczynia się do wzrostu jakości tego ubezpieczenia, a dzięki wzmocnieniu zasady konkurencyjności – do korzystniejszego jego finansowania, czyli często istotnego obniżenia kosztu.

Problem odpowiedzialności cywilnej należy do niezwykle ważnych i aktualnych problemów zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i na gruncie

nauk ekonomicznych. Jednostki samorządu terytorialnego oraz pozostali uczestnicy rynku ubezpieczeniowego, w tym właściciele i zarządcy dużych przedsiębiorstw, nierzadko mają trudności z właściwym określeniem zakresu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, zwłaszcza gdy trudność sprawia zrozumienie treści umów ubezpieczeniowych i ogólnych warunków ubezpieczenia przygotowywanych przez ubezpieczycieli jako wzorce umowne. Należy jednocześnie podkreślić, iż pomimo że tematyka odpowiedzialności cywilnej omawiana jest przez cywilistów, ekonomistów, ubezpieczycieli i brokerów ubezpieczeniowych, określenie wystarczającego zakresu ochrony objętej tym ubezpieczeniem pozostaje nadal istotnym zagadnieniem, przede wszystkim dla przedstawicieli władz samorządu terytorialnego.

1. Metodologia badań

Zbadania oraz określenia zakresu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej dokonano na podstawie analizy katalogu zadań własnych zawartych w Ustawie o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990] oraz dokumentów z postępowań przetargowych na ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Dokumentacje te są dostępne na stronach internetowych gmin, a także w ich biuletynach informacji publicznej i obejmują: specyfikacje istotnych warunków zamówienia, zaświadczenia z przebiegu dotychczasowych ubezpieczeń oraz wyjaśnienia do wniosków wykonawców – ubezpieczycieli. Przeanalizowane dokumentacje obejmują przetargi nieograniczone z ostatnich dwóch lat gmin miejskich i wiejskich do 40 000 mieszkańców z województwa małopolskiego oraz lubelskiego. Przebadano dokumentacje gmin z województwa małopolskiego: Słomniki, Gorlice, Bukowina Tatrzańska, Osiek, Maków Podhalański, Wiśniowa, Olesno, Czernichów, Wierzchosławice, Trzebinia, oraz gmin z województwa lubelskiego: Kraśnik, Zakrzówek, Końskowola, Parczew, Tomaszów Lubelski, Krasnobród, Nałęczów, Dzierzkowice, Hrubieszów.

2. Odpowiedzialność cywilna – zagadnienia podstawowe

Przy rosnącej świadomości prawnej społeczeństwa i sytuacji społeczno-gospodarczej prawidłowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej jest nieodzownym instrumentem zarządzania ryzykiem, chroniącym budżet gminy przed nieplanowanymi wydatkami na odszkodowania zarówno jednorazowe, jak i rentowe.

Tradycyjnie odpowiedzialność cywilna definiowana jest jako ponoszenie przez podmioty (stosunków cywilnoprawnych) ujemnych konsekwencji przewidzianych przez prawo cywilne za fakty ocenione ujemnie z punktu widzenia porządku prawnego i przypisane przez prawo cywilne tym podmiotom [Dybowski 1981]. Kluczowe znaczenie dla odpowiedzialności cywilnej mają regulacje wprowadzone przez ustawę Kodeks cywilny [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964], szczególnie artykuły od 415 do 449 oraz 471. Przepisem fundamentalnym dla ponoszenia odpowiedzialności jest art. 415 „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”.

Celem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (art. 822 k.c.) nie jest zwolnienie sprawcy szkody od odpowiedzialności, ale przeniesienie na zakład ubezpieczeń konsekwencji odszkodowawczych ubezpieczającego oraz zapewnienie poszkodowanemu wynagrodzenia szkód [Wyrok z dnia 11 października 1996].

Ponoszona odpowiedzialność cywilna może mieć charakter deliktowy lub kontraktowy. Pierwsza z nich to odpowiedzialność wynikająca z czynu niedozwolonego – deliktu. Na gruncie prawa cywilnego za czyn niedozwolony uznaje się każde działanie bądź zaniechanie, które powoduje powstanie szkody, czyli nie tylko czyn zabroniony pod groźbą kary, lecz w ogóle każdy czyn naruszający porządek prawny.

Dla zaistnienia roszczenia o naprawienie szkody łącznie zaistnieć muszą następujące przesłanki [Serwach 2009]:

- wystąpienie szkody rozumianej jako szkoda majątkowa (strata i utracone korzyści), jak i niemajątkowa;
- szkoda jest następstwem niezgodnego z prawem wykonania władzy publicznej – tj. bezprawnego działania podmiotu sprawującego władzę publiczną lub niedziałania takiego podmiotu (zaniechania) wtedy, kiedy przepisy prawa nakładają na podmiot taki obowiązek;
- pomiędzy powstaniem szkody a niezgodnym z prawem wykonaniem czynności z zakresu władzy publicznej istnieje normalny związek przyczynowy.

Na wyjątek od konieczności zaistnienia opisanych wyżej przesłanek wskazuje jednak art. 417², zgodnie z którym nawet bez winy i w przypadku zgodnego z prawem działania jednostka samorządu terytorialnego może ponosić odpowiedzialność na zasadzie słuszności [Więzowska 2009].

Odpowiedzialność kontraktowa jest to odpowiedzialność cywilnoprawna wynikająca z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Warunkiem odpowiedzialności kontraktowej jest istnienie kontraktu, czyli umowy między wierzycielem a dłużnikiem. Kodeks cywilny zakłada domniemanie winy dłużnika w każdym przypadku niewykonania zobowiązania [Garlicki 1971].

Charakter ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej jest związany z zasadniczą funkcją ubezpieczeń, czyli z funkcją kompensacyjną. Osoby, które poniosły straty w wyniku zdarzeń losowych, otrzymują kompensatę. Naprawienie szkody obejmuje straty, jakie poniósł poszkodowany – *damnum emergens* – oraz korzyści, jakie mógł osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono – *lucrum cessans* [Banaszczyk 2012]. Tym samym ubezpieczenia dotyczą dostarczania środków finansowych na odtworzenie zniszczonego majątku, wyrównania poniesionych strat, a także udzielania pomocy materialnej osobom, które odczuły negatywne skutki zdarzeń losowych objętych ubezpieczeniem.

3. Charakterystyka zakresu odpowiedzialności cywilnej gminy

Jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy, wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (zasada wynikająca z art. 77 ustęp 1 Konstytucji) [Safjan 2000]. Nałożone na gminę zadania zostały zdefiniowane w art. 6 Ustawy o samorządzie gminnym jako wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gminy wykonują zadania własne (art. 7 przywołanej wyżej Ustawy) oraz zlecone z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum oraz wynikające z zawartych porozumień – zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie umów z tymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 8 wskazanej Ustawy).

Źródeł odpowiedzialności cywilnej każdej gminy należy się doszukiwać przede wszystkim w prowadzonej przez nią działalności, a więc w wykonywaniu zadań własnych i zleconych, określonych w obowiązujących aktach prawnych oraz wynikających z zawartych porozumień, w tym powierzonych z zakresu administracji rządowej.

Co istotne – zdaniem znawców doktryny – bez względu na to, czy gmina wykonuje swoje zadania samodzielnie, czy też za pośrednictwem jednostek organizacyjnych, zakładów budżetowych, osób prawnych lub np. poprzez związki i porozumienia międzygminne – nie jest w stanie uwolnić się od odpowiedzialności, ponosząc ją zawsze, także solidarnie z podmiotem, któremu zleciła wykonanie przypisanego jej przez prawo zadania [Koniuszewska 2009]. Najobszerniejszą kategorię stanowią zadania własne, ponieważ wynikają one z obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy. Warto nadmienić, że zadania te mają charakter obowiązkowy.

Ustawa o samorządzie gminnym wymienia zadania jedynie w „szczegółności”, co oznacza, że nie można stworzyć wyczerpującego i zamkniętego katalogu zadań własnych gminy. W tym miejscu należy wymienić najważniejsze (art. 7):

Ust. 1 [...] W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Zdaniem większości teoretyków zajmujących się problematyką odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, całą działalność gminy wynikającą z realizacji nałożonych na nią obowiązków ustawowych (zadań) – a nie tylko aktów normatywnych i decyzji administracyjnych, jak uważano do niedawna (tzw. czynności władczych) – należy zakwalifikować do kategorii wykonywania władzy publicznej. Sprawia to, że jednostka samorządu terytorialnego ponosi zdwojoną odpowiedzialność za wyrządzone szkody, bowiem jej źródłem na zasadach ogólnych jest art. 415, dodatkowo zaś – a właściwie przede wszystkim – art. 417, 4171 i 4172 Kodeksu cywilnego [Banaszczyk 2012].

Istota ochrony ubezpieczeniowej polega na finansowym wyrównaniu osobie poszkodowanej jej uszczuplenia majątku, który może być znaczny i przekraczać możliwości finansowe osoby odpowiedzialnej za wynikłą szkodę oraz wynikłe z tego tytułu straty [Ronki-Chmielowiec 1998]. Przedmiotem ubezpieczenia są zatem zobowiązania pieniężne gminy wynikłe z wyrządzenia szkody innemu podmiotowi lub osobie.

4. Problematyka ryzyka ubezpieczeniowego gmin z punktu widzenia ubezpieczycieli

Gminy, powiaty i województwa są specyficznymi podmiotami o charakterze społecznym, technicznym, przestrzennym i gospodarczym i dlatego wymagają szczególnej ochrony ubezpieczeniowej. Samorząd terytorialny łączy w sobie funkcję organu władzy, dystrybutora środków publicznych, przedsiębiorcy, właściciela dużego majątku oraz inwestora. Działania gminy, uwzględniając specyfikę użyteczności publicznej oraz interes wspólnoty mieszkańców, powinny być zgodne z regułami gospodarki rynkowej.

Celem gminy, jednym z wielu, jest dostarczenie w sposób bezpośredni lub pośredni usług o jak najwyższej jakości określonego kręgowi odbiorców – mieszkańcom gminy. Zakłócenia w ich funkcjonowaniu, będące następstwem realizacji ryzyka, mogą zatem dotyczyć całej wspólnoty samorządowej. Wynika z tego konieczność podjęcia działań o charakterze prewencyjnym, jak również działań mających na celu przygotowanie się do najszybszego i sprawnego kompensowania ewentualnych szkód. Zatem na poziomie jednostek samorządu terytorialnego istnieje potrzeba stosowania zorganizowanych działań zmierzających do eliminowania i ograniczania skutków ryzyka – tzw. zarządzanie ryzykiem. Potwierdzają to obecne regulacje prawne – Ustawa o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009], gdzie jako jeden z celów kontroli zarządczej wymienia się właśnie zarządzanie ryzykiem. Na te działania, obok identyfikacji i oceny ryzyka oraz odpowiedniej reakcji, składa się również stworzenie możliwości finansowania ewentualnych szkód. Niewątpliwie najszersze zastosowanie w tym zakresie znajdują ubezpieczenia gospodarcze. Są one najbardziej powszechnym i uniwersalnym instrumentem przeniesienia i finansowania skutków ryzyka, co wynika z istoty – repartycja ryzyka, jak i funkcji – chodzi tu głównie o funkcję ochrony ubezpieczeniowej oraz prewencyjną. Ubezpieczenie nie jest jedynym instrumentem finansowania skutków ewentualnych szkód. Jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować część szkód (np. tych relatywnie niskich, powtarzających

się regularnie, przewidywalnych statystycznie) we własnym zakresie. Nie zawsze istnieje uzasadnienie ekonomiczne dla zakupu ubezpieczeń, np. gdy koszt nabycia jest zbyt wysoki w stosunku do skali zagrożenia.

Na decyzje ubezpieczeniowe podejmowane przez przedstawicieli samorządów wpływ mają podstawowe cechy jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie to, że:

- wykonują zadania o charakterze publicznym – cele dotyczą określonej społeczności,
- posiadają własny majątek (o zróżnicowanym charakterze) służący osiągnięciu ich celów i wykonywaniu zadań,
- tworzą złożoną strukturę organizacyjną – do wykonywania zadań wykorzystują często wiele jednostek organizacyjnych,
- należą do sektora finansów publicznych, co determinuje m.in. sposób dokonywania zakupów.

Wykonywaniu zadań przypisanych jednostkom samorządów terytorialnych ma służyć wyposażenie ich we własne mienie. Jest to typ mienia publicznego, w którego skład wchodzi zarówno majątek administracyjny, majątek użytku publicznego, jak i inne mienie. Konsekwencją posiadania mienia służącego wykonywaniu zadań przez gminy jest ustawowy obowiązek zachowania szczególnej staranności w zakresie zarządzania mieniem (tzw. zasada szczególnej staranności). W związku z posiadanym mieniem występuje wiele rodzajów ryzyka, których realizacja może zagrozić bezpieczeństwu społeczeństwa, dlatego konieczne są odpowiednie rozszerzenia zakresu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

Nieodzowną kwestią, która ma wpływ na zakres ponoszonej odpowiedzialności cywilnej przez gminy, jest to, że w celu wykonywania zadań mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi. Jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość powołania dwojakiego rodzaju jednostek organizacyjnych:

- będące w ich strukturze – prawnie niewyodrębnione, np. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe,
- jednostki prawnie wyodrębnione – mające osobowość prawną, np. spółki z o.o., spółki akcyjne.

Najbardziej typowymi jednostkami organizacyjnymi są jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe. Jednostka budżetowa nie ma osobowości prawnej, wszelkie czynności cywilnoprawne w imieniu gminy podejmują uprawnieni kierownicy jednostek, natomiast budżet jednostki jest budżetem gminy (art. 18 Ustawy o finansach publicznych). Zakład budżetowy tymczasem prowadzi działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności i pokrywa swoje koszty z dochodów własnych. Chociaż jest wyodrębniony organizacyjnie, tworzy się

go w drodze decyzji rady gminy i stanowi część gminy (art. 19 Ustawy o finansach publicznych). Zakład budżetowy nie ma osobowości prawnej i prowadzi działalność w imieniu i na rachunek gminy. Gmina sprawuje całkowitą kontrolę nad działalnością zakładu i jednocześnie ponosi za jego zobowiązania całkowitą odpowiedzialność.

Przykładami jednostek organizacyjnych są: szkoły i przedszkola, ośrodki pomocy społecznej, zakłady oczyszczania, utrzymania dróg, zarządzania nieruchomościami, straż gminna.

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 9 Ustawy o gospodarce komunalnej [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996] mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Celem takich spółek jest przede wszystkim wykonywanie zadań użyteczności publicznej, w szczególności są to sprawy: wodociągów, kanalizacji, budownictwa mieszkaniowego, lokalnego transportu zbiorowego, turystyki, zieleni gminnej, promocji gminy.

Gminy mogą także w drodze umowy powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, prawnym lub jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej, na zasadach ogólnych lub w drodze przepisów [Tomaszewska-Pestka 2013]:

- Ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym [Ustawa z dnia 28 lipca 2005],
- Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi [Ustawa z dnia 9 stycznia 2009],
- Ustawy Prawo zamówień publicznych.

Choć ubezpieczenia są powszechnym instrumentem finansowania skutków ryzyka, są jednocześnie instrumentem dość skomplikowanym – duża liczba ofert, wielu ubezpieczycieli, różnorodność produktów, niejasne klauzule, obszerne i często nieprecyzyjne w treści ogólne warunki ubezpieczenia. Decyzje podejmowane w tym zakresie, szczególnie w sposób rutynowy, nie zawsze odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby danej jednostki.

Wśród czynników mających wpływ na dokonywanie wyboru zakresu ubezpieczeń należy wymienić także [Tomaszewska-Pestka 2013]:

- wielkość danej gminy,
- zakres wykonywanych zadań,
- lokalizację,
- sytuację finansową,
- wartość posiadanego mienia, jego przeznaczenie, stan istniejących zabezpieczeń,
- poziom przestępczości,
- dotychczasowe doświadczenie związane z realizacją ryzyka.

5. Zakres ubezpieczenia badanych gmin

Przeprowadzona analiza dokumentacji przetargowych gmin z województwa małopolskiego i lubelskiego jednoznacznie wskazuje, że w każdym przypadku przedmiotem ubezpieczenia była odpowiedzialność cywilna gmin i osób objętych ubezpieczeniem za szkody na osobie lub w mieniu wyrządzone poszkodowanym w związku z prowadzoną działalnością przez podmioty, jednostki organizacyjne i instytucje kultury objęte ubezpieczeniem i wykonywaniem zadań gminy oraz użytkowanym mieniem. Ubezpieczenie obejmowało szkody wyrządzone na zasadzie winy i na zasadzie ryzyka. Zakresem ubezpieczenia objęte zostały również szkody wyrządzone wskutek rażącego niedbalstwa. Co jest znamienne – tak szeroki zakres ubezpieczenia, wprost odnoszący się do zadań gminy jest charakterystyczny wyłącznie dla jednego brokera ubezpieczeniowego, który przygotował dla analizowanych jednostek programy ubezpieczeniowe.

Katalog źródeł potencjalnej odpowiedzialności cywilnej gmin i roszczeń osób poszkodowanych jest bardzo szeroki i można go podzielić naępujące grupy:

a. Ogólna odpowiedzialność cywilna deliktowa i kontraktowa.

Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej powinno obejmować szkody spowodowane deliktem, związanym z wykonywaniem władzy publicznej, czyli wykonywaniem zadań gminy (szkody osobowe i rzeczowe) oraz w związku z prowadzoną działalnością i użytkowanym mieniem, ale także szkody związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania (szkody osobowe, rzeczowe i czyste straty finansowe).

b. Odpowiedzialność cywilna za produkt.

Władze gminy, podobnie jak jednostki organizacyjne, organizują imprezy okolicznościowe (np. pikniki, festyny, dni szkoły), na których podawane (serwowane) są produkty żywnościowe, również w ramach prowadzonej działalności stołówki szkolnej. W każdym przypadku występuje ryzyko polegające na zarażeniu salmonellą, czerwönką lub inną chorobą przenoszöną drogą pokarmowön, a także szkody spowodowane przeniesieniem innych chorób. Jednak największe zagrożenie odnoszące się do produktów wprowadzonych do obrotu związane jest z wodön. Dostarczanie wody jest zadaniem własnym gminy, a każde zakłócenie wykonania tego zadania może być źródłem odpowiedzialności zarówno deliktowej (w przypadku zatrucia), ale również kontraktowej (w przypadku niedostarczenia wody do przedsiębiorcy, z którym gmina ma podpisanön umowön – w konsekwencji dany przedsiębiorca może ponieść straty finansowe w swojej działalności).

c. Odpowiedzialność cywilna pracodawcy.

Odpowiedzialność cywilna pracodawcy za następstwa wypadków przy pracy (szkody osobowe i rzeczowe) wyrządzone pracownikom, powstałe w związku z wykonywaniem przez nich pracy, niezależnie od podstawy zatrudnienia.

d. Odpowiedzialność cywilna za szkody związane z zarządzaniem drogami publicznymi i wewnętrznymi.

Odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone w związku z zarządzaniem drogami gminnymi publicznymi i wewnętrznymi, w tym parkingami (budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich), zgodnie z Ustawą o drogach publicznych [Ustawa z dnia 21 marca 1985], ponosi wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Poniższa tabela przedstawia długość dróg publicznych z podziałem na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Drogi gminne stanowią ponad połowę wszystkich dróg, a z analizy szkodowości badanych gmin wynika, że szkody z tego tytułu są najczęściej występującymi szkodami w gminach.

Procentowy udział poszczególnych kategorii dróg publicznych (stan na koniec sierpnia 2013 r.)

Kategoria drogi	Długość dróg (km)	Udział w drogach ogółem (%)
Drogi krajowe	19 182	4,7
Drogi wojewódzkie	28 423	6,9
Drogi powiatowe	125 779	30,5
Drogi gminne	238 651	57,0
Ogółem	412 035	100

Źródło: Podział dróg krajowych [GDDKiA 2013].

Okazuje się, że ten sam wskazany wyżej broker ubezpieczeniowy przygotowuje dla gmin najszerszy zakres ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu zarządzania drogami, a w szczególności obejmujące szkody:

- spowodowane złym stanem technicznym jezdni, pobocza i chodników, wynikającym z uszkodzeń nawierzchni w postaci ubytków, wyrw, kolein, zapadnięć bądź sypkiego żwiru albo tłucznia, również złym stanem technicznym mostów, wiaduktów, jazów, estakad, kładek;
- wyrządzone w związku z zimowym utrzymaniem jezdni, chodników (śliskość nawierzchni), letnim utrzymaniem czystości jezdni i chodników (stanem nawierzchni chodników spowodowanym zaśmiecieniem) oraz namulami;

- spowodowane przez zielen (spadające lub leżące drzewa albo konary drzew) rosnącą w pasie drogowym;
 - wyrządzone w związku z leżącymi na drodze, porzuconymi, zgubionymi lub naniesionymi przedmiotami i materiałami;
 - spowodowane wadliwym oznakowaniem lub brakiem oznakowania, uszkodzonego lub zniszczonego w wyniku wandalizmu, dewastacji albo zaistniałego zdarzenia losowego, spowodowane awarią lub wadliwym działaniem sygnalizacji świetlnej.
- e. Szkody wyrządzone w związku z prowadzeniem działalności sportowej i rekreacyjnej.
- Posiadane przez gminy mienie: kąpieliska, baseny, stadiony, place zabaw, orliki, niosą ryzyko zagrażające korzystającym z tych obiektów mieszkańcom gmin. Mogą to być szkody spowodowane stanem technicznym obiektów lub niewłaściwym użytkowaniem. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej powinno zawierać także ubezpieczenie szkód wyrządzonych przez organizatora imprez masowych, np. kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych, artystycznych, okolicznościowych i innych, niepodlegających ubezpieczeniu obowiązkowemu organizatora imprez masowych zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów oraz imprez masowych podlegających ubezpieczeniu obowiązkowemu.
- f. Szkody wyrządzone przez bezpańskie zwierzęta (głównie psy), za które gmina ponosi odpowiedzialność (art. 11 Ustawy o ochronie zwierząt) [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997].
- g. Szkody wyrządzone przez jednostki OSP w związku z prowadzonymi akcjami ratowniczo-gaśniczymi i posiadanym mieniem.
- h. Szkody wyrządzone przez straż miejską.
- i. Szkody wyrządzone przez wolontariuszy, praktykantów, osoby skierowane do wykonywania prac społecznie użytecznych lub do prac interwencyjnych przez urząd pracy.
- j. Szkody wyrządzone przez najemcę ruchomości i nieruchomości.
- Szkody mogące powstać z winy najemcy to przede wszystkim pożary, zalania, zniszczenia. Artykuł 675 Kodeksu cywilnego jasno określa, że „po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz w stanie niepogorszonym”, w związku z czym to najemca ponosi odpowiedzialność za powstałe szkody, ponadto mogą one powstać z winy osób trzecich lub działania siły wyższej.
- k. Szkody będące utratą zysku.

- l. Szkody związane z wykonywaniem zadań gminy dotyczących wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwaniem i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.
- m. Szkody pozostające w związku z niesprawnym działaniem instalacji w budynkach komunalnych, w tym wyrządzone przez tlenek węgla.
- n. Szkody wyrządzone wskutek zalań przez nieszczelny dach, w tym z kominów, obróbek blacharskich, z elewacji – poprzez rury spustowe, nieszczelną stolarkę okienną i drzwiową oraz nieszczelne złącza zewnętrzne budynków, a także o szkody wyrządzone wskutek zmiany poziomu napięcia roboczego ponad dopuszczalne granice napięcia nominalnego wskutek niewłaściwej konserwacji instalacji elektrycznej, należącej do administrowanego budynku.

Zakończenie

Aktywności człowieka i jego przedsięwzięciom zawsze towarzyszyło ryzyko zagrażające osiągnięciu zamierzonych celów. Przy rosnącej świadomości społeczeństwa oraz wzroście występowania katastrof naturalnych nieodzownym elementem pozostaje potrzeba ograniczenia i powstrzymania tego ryzyka. Ubezpieczyciele oferują na polskim rynku gotowe produkty dla jednostek samorządu terytorialnego – między innymi *Bezpieczna Gmina* Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW”. Mimo to większość gmin wybiera ubezpieczyciela w drodze przetargu nieograniczonego lub chociażby zapytania ofertowego. W trakcie przetargu, przy pomocy pracy i doświadczenia brokera, to gmina określa warunki, na jakich chce być ubezpieczona. Odpowiednie rozszerzenia i klauzule mogą uchronić budżet gminy przed wypłatą odszkodowań. Analiza dokumentacji przetargowych wybranych gmin tylko z dwóch województw pokazała, że każdy element działalności jednostki, zakres wykonywanych zadań oraz zarządzanie powierzonym majątkiem może być przyczyną wielu szkód. Określenie odpowiedniego zakresu ubezpieczenia powinno być dostosowane indywidualnie do każdej jednostki na podstawie identyfikacji ryzyka i zagrożeń występujących w związku z prowadzoną przez nią działalnością.

Bibliografia

- Banaszczyk, Z., 2012, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa.
- Dybowski, T., 1981, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, w: Radwański, Z. (red.), *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.
- Garlicki, S., 1971, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, 2013, Podział dróg krajowych, <http://www.gddkia.gov.pl/pl/a/6849/podzial-drog-publicznych> [dostęp: 20.04.2014].
- Koniuszewska, E., 2009, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Ronki-Chmielowiec, W., 1998, *Analiza i metody zmniejszenia ryzyka w polskim systemie ubezpieczeń majątkowych*, Wrocław.
- Safjan, M., 2000, *Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji*, w: Wyrzykowski, M. (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Instytut Praw Publicznych, Warszawa.
- Serwach, M., 2009, *Odpowiedzialność cywilna w teorii i w praktyce – najnowsze tendencje i kierunki zmian*, Rozprawy Ubezpieczeniowe, nr 6, s. 27–38.
- Tomaszewska-Pestka, M., 2013, *Zadania publiczne a OC gminy*, cz. 1, Miesięcznik Ubezpieczeniowy, nr 10.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 260, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 856.
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym, Dz.U. z 2003 r., nr 124, poz. 1154, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.
- Więzowska, B., 2009, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Wyrok z dnia 11 października 1996 r., Sąd apelacyjny w Warszawie, Sygn.: I ACr 822/96 OSA 1998/4/13, , http://www.rzu.gov.pl/art-822-pojecie-ubezpieczenia-oc/Wyrok_z_dnia_11_pazdziernika_1996_r_sad_apelacyjny_w_Warszawie_I_ACr_822_96_OSA_1998_4_13__1181 [dostęp: 10.02.2014].