



Dorota Maśniak

Uniwersytet Gdański

W SPRAWIE KONSTYTUCYJNOŚCI PROJEKTOWANYCH OBOWIĄZKOWYCH UBEZPIECZEŃ BUDYNKÓW OD RYZYK KATASTROFICZNYCH

1. Wprowadzenie

Co kilka lat jesteśmy świadkami powodzi, które ze względu na skalę zostały uznane za klęski żywiołowe. Niosą one ze sobą straty finansowe, rekompensowane w dużej części ze środków budżetowych, czyli pośrednio obciążających nas – jako podatników. Zarządzanie ryzykiem powodzi stało się zadaniem stojącym przed władzami państwa, które zainteresowane są rozłożeniem ciężaru finansowego pomiędzy sektor publiczny i prywatny. Z uwagi na podstawową funkcję, jakiej służą ubezpieczenia, stanowią one bardzo skuteczny sposób finansowania ryzyka. Nie dziwi zatem zainteresowanie władz zwiększeniem ich roli w zarządzaniu ryzykiem powodzi.

Polska należy do krajów, w których powszechność ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych jest niższa niż w najbardziej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Stąd postulat doprowadzenia do powszechności ochrony budynków od ognia i innych zdarzeń losowych oraz stworzenia systemu ubezpieczeń uruchamianego w razie realizacji ryzyk o rozmiarach katastroficznych – przekraczających określone normy.

Za przedwczesne uznać należy formułowanie tez o funkcjonowaniu w Polsce systemu ubezpieczeń powodziowych¹. Powstaje pytanie o sposób osiągnięcia powszechności. Najprostszym rozwiązaniem jest wprowadzenie bezpośredniego obowiązku ubezpieczenia, wzorem głęboko już zakorzenionych, choć niezmiennie krytykowanych ubezpieczeń budynków rolniczych² czy obowiązujących od

¹ M. Pchalek, A. Juchnik, *Zarządzanie ryzykiem powodziowym a warunki ubezpieczeń*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” Numer Specjalny 2012, nr 1, red. R. Pajewska-Kwaśny, s. 5 i n.

² Zob. E. Kowalewski, [w:] E. Kowalewski, T. Sangowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 246–247.

niedawna ubezpieczeń upraw rolnych³. Z pozoru proste rozwiązanie polegające na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego ubezpieczenia na wszelkie budynki leżące na terytorium Polski, bez względu na status właścicielski i cel posiadania, spotkać się może z uzasadnionym oporem ze strony obu stron stosunku ubezpieczenia. Narzucenie wprost ochrony ubezpieczeniowej zagrozić może interesom ubezpieczycieli, postrzegającym taką formę przymusu ubezpieczeniowego jako przejaw ingerencji w stosunki wolnorynkowe. Obowiązkiem ubezpieczenia własnego mienia nie są zainteresowani również właściciele budynków, wymagający honorowania ich praw właścicielskich, obejmujących prawo do dysponowania i rozporządzania nim. Budzi on również wątpliwości co do zgodności z zasadami konstytucyjnymi. Im właśnie poświęcony został niniejszy artykuł.

2. Przedmiot ubezpieczenia – interes majątkowy

W rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego poświęconych umowie ubezpieczenia przedmiotem ubezpieczeń majątkowych jest interes majątkowy. Chronione mogą być potencjalne aktywa (w ubezpieczeniach mienia) lub potencjalne aktywa (w ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej). W drugim przypadku ingerencja państwa w postaci wprowadzenia obowiązku korzystania z ochrony nie budzi tak dużego oporu, jak w przypadku ubezpieczeń mienia. Ochrona pasywów wiąże się z ochroną interesów poszkodowanych na skutek działań bądź zaniechań ubezpieczonych. To ich interes leży u podstaw wprowadzania obowiązku korzystania z ochrony ubezpieczeniowej tworzącej gwarancję rekompensaty szkód wyrządzonych przez ubezpieczonych. Ingerencja państwa w umowne stosunki wymaga uzasadnienia wykraczającego poza interes jednostki.

Bez odniesienia do interesu publicznego trudno znaleźć usprawiedliwienie dla narzucania obowiązku ochrony interesu właściciela mienia. *Ratio legis* projektowanych obowiązkowych ubezpieczeń stanowi interes Skarbu Państwa, którego uznać można jako głównego dysponenta środków budżetowych. Dzięki ochronie interesów właścicieli budynków chroniony ma być interes Skarbu Państwa, a w zasadzie podmiotów zasilających budżety – w szczególności podatników, z uwagi na kluczowe fiskalne znaczenie tych danin publicznych

Wynika z tego, iż pomimo istotnych konstrukcyjnych różnic pomiędzy ubezpieczeniami własnymi i ubezpieczeniami OC⁴, przyjęty sposób kompensacji szkód może prowadzić do podobnych rozwiązań. Tak jak w przypadku ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej pośrednio chroniony jest interes poszkodowanego, tak w przypadku katastrof naturalnych, z uwagi na obowiązki państwa wobec obywateli, ubezpieczenia chronią interes publiczny – państwa i obywateli.

³ J. Nawracała, *Ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, t. I, Wolters Kluwer business 2010, s. 1259 i n.

⁴ Ubezpieczenia mienia i ubezpieczenia OC.

3. Terminologia – ryzyko powodzi, powódź, klęska żywiołowa

Dyrektywa powodziowa⁵ wprowadziła zarówno pojęcie powodzi, jak i ryzyka powodziowego. Powódź to „czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą”. Natomiast przez ryzyko powodzi rozumie się „kombinację prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z powodzią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej”. Powinny być one przyjmowane jako punkt odniesienia zarówno przez zakłady ubezpieczeń opracowujące ogólne warunki ubezpieczenia⁶, jak i przez polskiego prawodawcę, nie zawsze wykazującego się konsekwencją terminologiczną.

W rozumieniu ustawy z o zarządzaniu kryzysowym⁷ wyróżniono trzy podstawowe stopnie zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Trzeci stopień obejmuje swym zakresem kwalifikowane stany nadzwyczajne, do których Konstytucja RP zalicza stan klęski żywiołowej (obok stanu wyjątkowego i stanu wojennego). Ogłoszenie stanu nadzwyczajnego skutkuje skoncentrowaniem władzy w rękach prezydenta i rządu i przyznanie im możliwości ograniczenia praw i wolności obywateli, dokonanie zmian w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych oraz zmian w systemie stanowienia prawa. Stan klęski żywiołowej, w myśl ustawy o stanie klęski żywiołowej – może być wprowadzony celem zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej. W tym rozumieniu pojęcie katastrofy naturalnej jest pojęciem szerszym. Do uznania katastrofy naturalnej za klęskę żywiołową konieczne jest spełnienie przesłanek natury prawnej.

4. Konstytucyjne prawo własności

W myśl art. 21 Rzeczpospolita chroni własność. Przez ochronę własności w rozumieniu tej zasady konstytucyjnej nie można rozumieć narzucania obowiązku dbałości o własne mienie. Prawo to zabezpiecza przed naruszeniami ze strony innych podmiotów, w tym państwa, działającego przez swoje organy i funkcjonariuszy.

⁵ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz z dnia 6.11.2007 L288/27).

⁶ Przykładowo zgodnie z ogólnymi warunkami ubezpieczenia domu jednorodzinnego Generali SA „powódź – zalanie terenów w następstwie podniesienia się wody w korytach wód płynących lub zbiornikach wód stojących, sztucznych lub naturalnych, na skutek: a) nadmiernych opadów atmosferycznych, b) spływu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich i pofałdowanych, c) topnienia kry lodowej lub tworzenia się zatorów lodowych, d) sztormu i podniesienia się poziomu morskich wód przybrzeżnych” (§ 2 pkt 19), natomiast PZU SA w swoich ogólnych warunkach ubezpieczenia Dom Plus przez powódź – „zalanie terenów wskutek: a) podniesienia się poziomu wody w korytach wód płynących lub stojących, b) opadu, c) spływu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich lub falistych, d) podniesienia się poziomu morskich wód przybrzeżnych (cofka).

⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590).

Konstytucja dopuszcza ograniczenie własności w drodze ustawy i w zakresie nienaruszającym istoty prawa własności (art. 64). Takie ograniczenie uzasadniać może interes publiczny i jego ochrona, o czym przesądza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych. Przepisy ustawowe określające ograniczenia prawa własności, będąc koniecznym składnikiem porządku prawnego, powinny jednak we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczenia własności poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Za przesądzającą uznano rolę tego przepisu, wyznaczoną jego miejscem w systematyce rozdziału II Konstytucji RP (Zasady ogólne) oraz funkcją pełnioną w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Sprowadza się ona, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, do zakreślenia nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (w szczególności prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje, że w przypadku prawa własności art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 stanowi jedynie konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa⁸.

Państwo może, a w niektórych przypadkach powinno, ingerować w sferę poszczególnych praw. Ingerencja państwa nie może jednak odbywać się arbitralnie ani w dowolnie wybranej do tego formie prawnej, ani w sposób nieograniczony. Ingerencja dopuszczalna jest jedynie w sytuacjach koniecznych – po wystąpieniu obiektywnych przesłanek uzasadniających ograniczenie danego prawa⁹. Z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wynikają trzy kryteria oceny ograniczeń prawa własności: jedno formalne oraz dwa materialne. Po pierwsze, ograniczenie musi być wprowadzone ustawą. Po drugie, nie może prowadzić do naruszenia istoty prawa i – po trzecie – ograniczenie musi być „konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Trzecie kryterium dotyczy zachowania zasady proporcjonalności *sensu stricto*¹⁰, rozumianej jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji¹¹.

⁸ Wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r. (OTK ZU 1999, nr 1 poz. 2); wyrok z dnia 25 maja 1999 r. (OTK ZU 1999 r., nr 4, poz. 78).

⁹ J. Karp, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 311.

¹⁰ L. Garlicki, uwagi do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 30.

¹¹ Wyrok z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98 (OTK ZU 2000, nr 3, poz. 86); takie ujęcie zasady proporcjonalności zostało następnie powtórzone w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, por. zwłaszcza

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego katalog przesłanek materialnych dopuszczających ograniczenie praw ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco¹². Przez pojęcie porządku publicznego doktryna rozumie stan środków społecznych zapewniających niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostek¹³. W pojęcie porządku publicznego wpisuje się ochrona życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego, zapewnienie normalnej działalności zarówno podmiotów publicznych jak i prywatnych oraz usuwanie różnego rodzaju uciążliwości niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek¹⁴, których przyczyną mogą być katastrofy naturalne takie jak powódź.

Obowiązek objęcia ochroną własnego mienia ogranicza prawo właściciela do decydowania o własnym mieniu, ograniczając tym samym zakres korzystania z praw właścicielskich przez ponoszenie ciężaru finansowego związanego z obowiązkiem zabezpieczenia własnego mienia przed szkodą. Rodzi się pytanie o proporcjonalność środka, za pomocą którego ustawodawca ograniczył prawa właściciela. Test proporcjonalności polega na ocenie, czy ograniczenie prawa własności było przydatne i konieczne do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę, czy też założony cel można by zrealizować za pomocą innych instrumentów. Najistotniejsze jest jednak ustalenie, czy ingerencja nie jest nadmierna.

Przykładem zasadnego, przydatnego i koniecznego najdalej idącego ograniczania, czyli pozbawiania prawa własności, jest wywłaszczanie na cele publiczne – budowę dróg¹⁵. Na uwagę zwraca dostrzeżona przez Trybunał Konstytucyjny¹⁶ tendencja widoczna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do przesuwania ciężaru problematyki pozbawiania (ograniczania) własności na płaszczyznę zasadności celu realizowanego tą drogą, jak również zagwarantowania słusznego odszkodowania. Innymi słowy, nawet odjęcie własności indywidualnym podmiotom nie jest ceną zbyt wysoką za realizację dobra wspólnego, pod warunkiem zapewnienia odpowiedniej rekompensaty finansowej¹⁷. Odnosząc te rozważania do obowiązku skorzystania z odpłatnej ochrony ubezpieczeniowej, należy skupić się na sprecyzowaniu celu oraz ewentualnego wprowadzenia formy rekompensaty ograniczenia prawa właściciela w formie dopłaty do składek lub ulg podatkowych umożliwiających skorygowanie elementów konstrukcji podatku (np. dochodowego) o zapłacone składki. Przed prawodawcą ubezpiecze-

cza wyrok z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08 (OTK ZU 2009, nr 10/A, poz. 150).

¹² Wyrok z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98 (OTK 1999, nr 2, poz. 25).

¹³ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer Warszawa 1999, s. 188–190.

¹⁴ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2012, za: S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 236, cyt. przez B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 220.

¹⁵ Bogata linia orzecznicza – m.in. wyrok Trybunału z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02 (OTK ZU 2004, nr 7/A, poz. 66).

¹⁶ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 16 października 2012 r. sygn. akt K4/10.

¹⁷ ETPC z dnia 29 listopada 2011 r., w sprawie *Barbara Wiśniewska v. Polsce* (sygn. 9072/02).

niowym stoi zadanie zachowanie sprawiedliwej równowagi między interesem powszechnym a wymaganiami ochrony fundamentalnych praw jednostki i dbania, aby ciężar nałożony na ubezpieczającego właściciela nie był ani nieproporcjonalny ani nadmierny.

Zastosowanie testu proporcjonalności należy rozpocząć od zbadania, czy ograniczenia prawa własności są przydatne (skuteczne) i konieczne do realizacji założonego celu, jakim jest równowaga budżetowa, a bardziej precyzyjnie – ograniczenie pomocy publicznej w warunkach klęski żywiołowej (czy szerzej katastrofy naturalnej). Istotna jest odpowiedź na pytanie: czy ten cel może być osiągnięty innymi środkami, niepowodującymi tak znacznej ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości. Uwzględniając ogólną sytuację gospodarczą w Polsce i szerzej w Unii Europejskiej, zagrożenia wynikające ze zwiększającego się deficytu gospodarczego przerzucenie ciężaru finansowego na podmioty prywatne – uczestników rynku finansowego w postaci ubezpieczycieli – wydaje się w pełni uzasadnione. Trudniej dać jednoznaczną odpowiedź na pytanie o sposób zaangażowania ich w ochronę mienia przed ryzykiem powodzi i tym podobnych ryzyk. Alternatywą dla narzucenia obowiązku skorzystania z ochrony mógłby być system zachęt do sięgania po ochronę, dotyczący obu stron stosunku ubezpieczenia oraz ingerencji pośredniej w postaci choćby traktowania wymogu ochrony jako warunku podejmowania określonej działalności.

5. Konstytucyjna zasada równości

Obecny stan prawny utrzymujący obowiązkowy charakter ubezpieczeń budynków rolniczych¹⁸ od lat budzi kontrowersję, a naruszenie zasady równości i wiążącej się z nią zasady niedyskryminacji stanowi główny zarzut przedstawicieli doktryny prawa ubezpieczeniowego. E. Kowalewski stoi na stanowisku, że ograniczenie zakresu obowiązku ubezpieczenia budynków do posiadaczy budynków rolniczych różnicuje w istotny sposób status prawny posiadaczy budynków¹⁹. Rzecz jasna, wątpliwości dotyczące ubezpieczeń budynków odnosić się mogą również do innych ubezpieczeń majątkowych niebędących ubezpieczeniami odpowiedzialności cywilnej.

Dokonując oceny regulacji prawnych z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć cechę wspólną, według której rozpatrywane miałyby być równe traktowanie określonych podmiotów prawa. Podobieństwo podmiotów stanowiące podstawę zakazu zróżnicowanego traktowania określone jest na podstawie wyodrębnienia cech o relewantnym charakterze, które stanowią kryterium klasyfikowania podmiotów do określonej klasy, w ramach

¹⁸ Zob. rozdział IV ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.).

¹⁹ E. Kowalewski, [w:] E. Kowalewski, T. Sangowski, *Prawo ubezpieczeń...*, s. 297–298.

której obowiązuje zakaz dyskryminacji²⁰. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) mają być traktowani według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, o ile charakteryzują się daną istotną (relewantną) cechą²¹. Ustalenie cechy wspólnej powinno być oparte o cel i ogólną treść przepisów, z których wynikają kontrolowane normy²². Równe traktowanie podmiotów czy sytuacji odmiennych może wręcz naruszać zasadę równości, bo oznaczać może dyskryminację lub faworyzowanie jednych podmiotów względem drugich²³. Naruszenie zasady równości występuje jedynie wówczas, gdy norma prawna odmiennie traktuje adresatów, którzy odznaczają się tą sama cechą wspólną.

Czy wspólną cechą jest władanie/posiadanie budynkiem? W obecnym stanie prawnym pytanie dotyczyło posiadania budynków rolniczych. Za cechę wyróżniającą przyjąć można status rolnika, a konkretnie działalność rolniczą. O odrębnym statusie rolników świadczyć może szczególne traktowanie reprezentowanego przez nich sektora gospodarki przez prawodawcę zarówno unijnego, jak i krajowego, o czym świadczyć mogą chociażby zasady opodatkowania dochodów. Wprowadzenie obowiązku skorzystania z ochrony ubezpieczeniowej przez wszystkich właścicieli (czy posiadaczy) stoi w sprzeczności z taką argumentacją. Powstaje pytanie, dlaczego właściciele budynków, a nie innych nieruchomości czy ruchomości mają być obciążeni ciężarem finansowym w postaci składki ubezpieczeniowej, której obowiązek zapłaty wynika z narzucenia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Dlaczego za relewantną cechę wspólną uznać należy władanie budynkami, a nie władanie mieniem w ogólności lub choćby władanie nieruchomością? Przyjmując, iż relewantność wynika z rodzaju ryzyk grożących budynkom, otwarte zostaje pytanie, czy rzeczywiście różnią się one od ryzyk grożących innym nieruchomościom?, a także: czy rzeczywiście są one wspólne wszystkim budynkom?

Jeżeli przyjmiemy, że normy prawa ubezpieczeniowego traktują odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, nie musi to oznaczać, że takie odstępstwo narusza art. 32 Konstytucji. Niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania²⁴. W poszukiwaniu należytego uzasadnienia wskazuje się w doktrynie kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości

²⁰ A. Łabno, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 700.

²¹ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05 (OTK ZU 2007, nr 11/A, poz. 159); wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98 (OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24); wyrok TK z dnia 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04 (OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 47).

²² J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 42.

²³ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U. 7/87 (OTK, 1988).

²⁴ Orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K 10/96 (OTK ZU 1996, nr 5).

dokonywania zróżnicowań²⁵. Jeśli waga interesu, któremu służyć ma zróżnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne potraktowanie podmiotów podobnych (proporcjonalność) i wykazać można bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (relewantność), wówczas zróżnicowania prawnego nie można traktować jako – konstytucyjnie zakazanej – dyskryminacji. Przy zastrzeżeniu, że kryterium zróżnicowania pozostaje w związku z innymi zasadami, normami czy wartościami konstytucyjnymi, do których zalicza się równowagę budżetową i dbałość o stan finansów publicznych²⁶. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tej zasady²⁷. Przykładowo, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sytuacja prawa poszczególnych spadkobierców może zostać zróżnicowana na mocy przepisów ustawowych, jeżeli jest to niezbędne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej oraz zgodne z wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji zakazem ograniczeń nadmiernych i niekonicznych dla realizacji celu konstytucyjnie legitymowanego²⁸.

6. Konstytucyjna zasada solidarności społecznej

Obok zasady pomocniczości i zasady dobra wspólnego, zasada solidarności ma charakter zasady etycznej stosunków społecznych. Jako zasady konstytucyjne od niedawna nabierają one treści i znaczenia prawnego. A. Pułło uznaje je za element systemu konstytucyjnych wartości stosunków społecznych²⁹. Źródłem jej upatrywać należy w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli, życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa.

Konstytucja w art. 20 statuuje solidarność jako zasadę ustroju. W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej (którą rozumieć należy jako wszelką własność należącą do podmiotów niepaństwowych³⁰), z drugiej zaś przez solidarność spo-

²⁵ Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 226.

²⁶ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 19 grudnia 2007, K 52/05 (Dz. U. 2007 r., nr 245, poz. 1816, s. 17302).

²⁷ Wyrok z dnia 24 lutego 1999 r. (OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24) oraz wyrok z dnia 22 lutego 2005 (OTK ZU 2005, nr 2a, poz. 17).

²⁸ Wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r. (OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5).

²⁹ Por. A. Pułło, *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych. Księga Jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego*, Gdańskie Studia Prawnoadministracyjne, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, t. XXVIII 2012, s. 288.

³⁰ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r. (OTK 2000, nr 3, poz. 87).

łeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego społeczna solidarność leży u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej i wypływa z niej wymóg obarczenia ciężarem kryzysu gospodarczego wszystkich warstw społecznych³¹. Odwołanie się do solidarności, o której mowa w art. 20, oznacza konstytucyjny obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc także przez właścicieli budynków i ubezpieczycieli, kosztów transformacji społecznej. Wszyscy obywatele są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego.

Tak rozumiana zasada solidarności społecznej stanowić może uzasadnienie wprowadzania obowiązku objęcia ochroną ubezpieczeniową odpowiedzialności cywilnej określonych grup podmiotów, których działalność wiąże się z ryzykiem wyrządzenia szkody innym członkom społeczeństwa. Jak była wyżej mowa, są to ubezpieczenia, w których chroniony jest interes osób trzecich (obok interesu samych ubezpieczonych w objęciu ochroną pasywów). Zastosowanie tej zasady w odniesieniu do własnych ubezpieczeń majątkowych, takich jak ubezpieczenie budynków, nastęrcza trudności. Nadmienić należy, że włączenie ubezpieczeń budynków do katalogu ubezpieczeń obowiązkowych w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych wiąże się z ingerencją zarówno w prawa ubezpieczającego właściciela budynku, jak i ubezpieczycieli, na których ciąży ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia (art. 5 ust. 2 powołanej ustawy).

7. Podsumowanie – powszechne a obowiązkowe

Budzącym mniejsze wątpliwości natury prawnej, choć trudniejszym do wprowadzenia sposobem osiągnięcia powszechności ochrony ubezpieczeniowej jest sięganie do innych instrumentów przymusu niż ubezpieczenie obowiązkowe. Pośrednie zachęty, mechanizmy dyscyplinujące, narzucane przez podmioty publiczne (działające przez organy władzy stanowiącej i wykonawczej) lub podmioty prywatne, umożliwiają stworzenie systemu powszechnych ubezpieczeń w drodze ewolucji, a nie rewolucji, jaką byłoby wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń budynków do katalogu ubezpieczeń obowiązkowych w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych³².

Inicjatorem ochrony ubezpieczeniowej może być prawodawca, uzależniając (warunkując) rozporządzanie nieruchomością majątkiem (zobowiązanie do przeniesienia własności, ustanowienie hipoteki, oddanie w dzierżawę czy w najem)

³¹ Wyrok z dnia 30 stycznia 2001 r. (OTK ZU 2001, nr 1 poz. 4).

³² Zaliczenie ich do ubezpieczeń obowiązkowych opisanych w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych wymagałoby zmiany tej ustawy przez wykreślenie w art. 4 pkt 3 słów: „w gospodarstwie domowym”. Szerzej na temat eliminacji ubezpieczeń majątkowych innych niż OC z grupy ubezpieczeń obowiązkowych zob. M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Wolters Kluwer business Warszawa 2011, s. 155 i n.

od objęcia ochroną ubezpieczeniową³³. Wymóg formy aktu notarialnego, obowiązujący obecnie przy niektórych czynnościach rozporządzających nieruchomością, byłby pomocny przy weryfikacji spełniania warunku dzięki zaangażowaniu osoby notariusza. Takie rozwiązanie, wykorzystujące interwencjonizm państwa, prowadzi do wprowadzenia obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej „tylnymi drzwiami”, znanego polskiemu prawu ubezpieczeniowemu³⁴.

Inicjatorem ochrony ubezpieczeniowej mogą być również podmioty prywatne. Taką rolę bardzo skutecznie pełnią dziś banki, które kredytobiorcom narzucają ochronę ubezpieczeniową³⁵. Ubezpieczenie mienia stanowi sposób zabezpieczenia interesu banku jako wierzyciela przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu państwa (fiskusa) na wypadek powodzi. To rozwiązanie mogłoby stanowić wzór dla innych stosunków obligacyjnych. Rolę inicjatorów ochrony ubezpieczeniowej przyjąć mogliby wynajmujący właściciele budynków czy też finansujący leasing. Zgodzić się należy, że rodzi ono jedynie przymus ekonomiczny (nie prawny), rozumiany jako uświadomiona konieczność podjęcia określonych działań celem osiągnięcia korzystnego efektu gospodarczego. Zawarcie umowy należy wówczas uznać za narzędzie udanej kooperacji³⁶.

Dorota Maśniak

ON THE CONSTITUTIONALITY OF THE PROPOSED COMPULSORY INSURANCE OF BUILDINGS AGAINST CATASTROPHIC RISKS

The article is devoted to the issue of the constitutionality of the proposals of legal solutions aimed at creating a common system of buildings insurance against catastrophic risks in Poland. Due to the fact that the most effective way to achieve this is to introduce

³³ W odróżnieniu od ubezpieczeń obowiązkowych uregulowanych w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, takie ubezpieczenia moglibyśmy, za M. Orlickim, zaliczyć o szerokiej grupy ubezpieczeń przymusowych – tamże, s. 172.

³⁴ Zob. obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia na rzecz klientów w zakresie kosztów powrotu klienta do kraju, w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, a także na pokrycie wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązania – art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy o usługach turystycznych. Inny przykład stanowi art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (Dz.U. Nr 73, poz. 762 ze zm.), w myśl którego warunkiem objęcia kredytu eksportowego Programem Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych jest ubezpieczenie przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. określonego ustawowo kredytu.

³⁵ Rolę obowiązkowych ubezpieczeń budynków dla rozwoju rynku bankowego dostrzegano w Niemczech już w XVIII w. Jako jedno z uzasadnień ich obowiązkowego charakteru wskazywano gwarantowanie interesów wierzycieli hipotecznych i poprzez to wspieranie rozwoju kredytu – zob. M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe...*, s. 31.

³⁶ Tamże, s. 154.

compulsory insurance, the assessment of the state intervention in the form of coercion in the context of its compliance with the Constitution seems to be important. For this reason, the Author considers the doubts concerning the principle of ownership and the associated principle of non-discrimination, the principle of equality and the principle of social solidarity. In the summary, the less controversial, from the legal point of view, ways of achieving the universality of insurance protection were highlighted.