Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLVIII, 4 SECTIO H 2014

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Ubezpieczeń

KRZYSZTOF ŁYSKAWA, MARCIN WOJTKOWIAK

# *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej samorządu gminnego w Polsce*

General liability insurance of local government in Poland

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność cywilna, ubezpieczenie, ochrona ubezpieczeniowa, samorząd gminny

**Keywords:** civil liability, insurance, insurance coverage, local government

## Wstęp

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie podstawowych obszarów aktywności samorządu gminnego oraz możliwości i faktycznie realizowanego zakresu ubezpieczenia ryzyka odpowiedzialności cywilnej (OC) związanej z jego funkcjonowaniem.

Badanie zakresu ubezpieczenia OC zostało przeprowadzone na próbie 45 gmin wielkopolskich mających ochronę ubezpieczeniową na 30 listopada 2013 r. Gminy te nabyły ochronę ubezpieczeniową w procedurze zamówienia publicznego. Ubezpieczenie obejmowało urząd gminy oraz jednostki organizacyjne funkcjonujące w strukturze samorządu gminnego (w szczególności placówki oświatowe, zakłady komunalne, instytucje kultury, ośrodki pomocy społecznej).

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



## 1. Sfery funkcjonowania samorządu gminnego

Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy wynika z działań lub zaniechań w następujących obszarach: *dominium* oraz *imperium*[1].

Sfera *dominium* dotyczy aktywności samorządu gminnego spoza obszaru wykorzystania instrumentów o charakterze władczym. Przepisy ustrojowe w zakresie *dominium* nakładają na gminy obowiązek określonego działania lub zaniechania w obszarze organizacyjno-porządkowym [por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2005 r.]. Sfera *dominium* obejmuje zadania własne samorządu gminnego w obszarze zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w szczególności zapewnienie ogólnego bezpieczeństwa i porządku na obszarze gminy [por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2005 r.], świadczenie usług użyteczności publicznej, w tym prowadzenie działalności gospodarczej [Jaworski, 2010]. Nie są to działania zastrzeżone dla organów władzy publicznej [Safjan, Matuszyk, 2009, s. 37].

Sfera *imperium* obejmuje wykonywanie władzy publicznej i zaliczają się do niej czynności z zakresu prawa administracyjnego, a zatem kompetencje do kształtowania sytuacji jednostki z pozycji nadrzędności, zwierzchnictwa [Skoczylas, 2005, s. 174–183]. Ponadto do sfery władczej zaliczają się inne akty i czynności swoiste dla organów władzy publicznej (gmin), w tym czynności o charakterze porządkowym i organizacyjnym zastrzeżone dla tych organów [Safjan, Matuszyk, 2009, s. 38]. Aczkolwiek w konkretnym przypadku przyporządkowanie działania do sfery *imperium* lub *dominium* może powodować znaczne trudności.

## 2. Odpowiedzialność za działania samorządu gminnego w sferze *dominium*

### 2.1. Działalność oświatowo-wychowawcza

Zgodnie z Ustawą z 7 września 1991 r. o systemie oświaty [Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.] organ (gmina, powiat, województwo) prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do jego zadań należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Odpowiedzialność ta obejmuje szkody wyrządzone przez nauczycieli i wychowawców. Obowiązki organu założycielskiego w zakresie bezpieczeństwa i organizacji procesów nauczania i wychowania zostały ujęte bardzo szeroko. Proces nauczania jest uzupełniany o różne formy aktywności fizycznej oraz wypoczynku dla uczniów, co generuje dodatkowe ryzyko nienależytego działania lub zaniechania, skutkującego pojawieniem się roszczeń

[1] Zwroty łacińskie są powszechnie używane w doktrynie i orzecznictwie [zob. np.: Safjan, Matuszyk, 2009; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2005 r., sygn. II CK 719/04; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2012 r., sygn. II CSK 343/11].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



odszkodowawczych ze strony uczniów lub opiekunów prawnych. Ryzyko roszczenia odszkodowawczego wynika również ze świadczenia usług gastronomicznych w formie przyszkolnej stołówki, w tym przypadku roszczenia mogą mieć charakter masowy[2].

### 2.2. Utrzymanie czystości i porządku w gminie

Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy stanowi jej zadanie obowiązkowe. Obowiązki gminy określone zostały w Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399]. Należą do nich przede wszystkim zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, chodników, placów i terenów otwartych, w szczególności przez zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń. Dbałość o czystość i porządek dróg publicznych należy do zarządu dróg (art. 5 ust. 4 ustawy).

### 2.3. Utrzymanie w należytym stanie dróg należących do gminy[3]

Odpowiedzialność gminy może wynikać z posiadania i udostępniania dwóch kategorii dróg (gminnych i wewnętrznych), a podstawę tej odpowiedzialności stanowi popełnienie czynu niedozwolonego. Odpowiedzialność gminy opiera się w tym zakresie na zasadzie winy[4].

Zarządcą drogi gminnej jest wójt (burmistrz, prezydent), natomiast czynności z zakresu zarządu drogą mogą być wykonywane także przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną[5] lub przez podmiot prywatny (dotyczy zadań określonych w ustawie). Główne obowiązki z zakresu zarządu drogami wymieniono w art. 20 Ustawy o drogach publicznych, w szczególności obowiązkiem zarządcy jest utrzymanie nawierzchni jezdni w należytym stanie technicznym, łącznie z usuwaniem pokrywy śnieżnej i lodu[6], i za te czynności odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi gmina[7]. Od zarządcy drogi wymaga się odpowiednio szybkiego reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa ruchu, jak również aktywności w identyfikacji tych zagrożeń[8].

Drogi należące do gminy, lecz niezakwalifikowane do kategorii dróg publicznych są drogami wewnętrznymi. Mogą to być drogi dojazdowe do budynków gminy, zajezdnie

[2] Np. zatrucie 300 osób w Zespole Szkół nr 5 w Toruniu, patrz: [*Masowe zatrucie*…].

[3] Ten obszar funkcjonowania gminy reguluje Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 260].

[4] Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. III CK 317/05.

[5] A dokładnie jednostkę budżetową [zob. Strachowska, 2012].

[6] Taki obowiązek wynika również z art. 3 ust. 1 i 2 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

[7] Także wtedy, gdy czynności te wykonuje zarząd drogi (jednostka budżetowa gminy) lub podmiot spoza struktury samorządu gminnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1973 r., sygn. I CR 504/73).

[8] Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2003 r., sygn. II CKN 1373/00 oraz podane tam inne wyroki.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



autobusowe itp. Ich utrzymanie, oznakowanie, remont należą do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a jeśli nie ma ustanowionego zarządcy – do właściciela terenu. Właścicielem (zarządcą) drogi wewnętrznej może być każdy podmiot, a zatem odpowiedzialność gminy z tytułu posiadania dróg wewnętrznych niczym nie różni się od odpowiedzialności prywatnych właścicieli (zarządców) takich dróg[9].

#### 2.4. Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami

Na gminie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony przed bezdomnymi zwierzętami [art. 3 ust. 2 pkt. 5 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]. Obowiązkiem gmin jest w szczególności wyłapywanie i umieszczanie bezdomnych zwierząt w schronisku. Ocena stopnia wywiązywania się przez gminę z nałożonego obowiązku ustawowego powinna odnosić się do kwestii zachowania należytej staranności. Akcje wyłapywania zwierząt powinny być przeprowadzane z częstotliwością odpowiednią do skali zjawiska. W przeciwnym wypadku za szkody spowodowane przez bezdomne zwierzęta odpowiadać będzie gmina.

#### 2.5. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę

Gospodarka komunalna obejmuje m.in. dostarczanie mediów, w szczególności wody. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym gminy [art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., Nr 123 poz. 858 z późn. zm.], realizowanym przez spółkę komunalną lub zakład budżetowy. Dla przedmiotu rozważań w niniejszej pracy znaczenie ma fakt, że woda jest rzeczą ruchomą [Rzetecka-Gil, 2011] o cechach produktu niebezpiecznego. Zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców gminy stanowi zaopatrzenie w wodę skażoną lub zanieczyszczoną[10].

Dostarczenie wody nienależycie oczyszczonej może spowodować również szkody rzeczowe lub czyste straty finansowe, np. w sytuacji jej wykorzystania w toku produkcji żywności. Odpowiedzialność za szkody na osobie wyrządzone przez produkt niebezpieczny opiera się na zasadzie ryzyka [Czech-Śmiałkowski, 2002; art. 449[1] §1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.]. Odpowiedzialność za szkody rzeczowe lub czyste straty finansowe[11] wyrządzone wskutek dostarczenia zanieczyszczonej wody generalnie opiera się na zasadzie winy

[9] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2005 r., sygn. IV SA 3935/2003.

[10] Woda przeznaczona do spożycia musi spełniać parametry określone w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi [Dz. U. Nr 61 poz. 417 z późn. zm.].

[11] Szkoda majątkowa, której nie poprzedza szkoda rzeczowa lub na osobie, doznana przez poszkodowanego.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



[art. $449^{10}$ Kodeksu cywilnego] – z wyjątkiem uszkodzenia rzeczy osobistego użytku [art. $449^{2}$ Kodeksu cywilnego].

#### 2.6. Utrzymywanie terenów rekreacyjnych

Kształtowanie rozwoju fizycznego najmłodszych członków społeczności lokalnej stanowi jedną z form realizacji zadania własnego w postaci rozwoju kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych [art. 7 ust. 1 pkt 10 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594]. W tym celu tworzone są m.in. place zabaw (ogrody jordanowskie). Kryterium sposobu zagospodarowania tego typu miejsc jest bezpieczeństwo korzystających, co automatycznie wiąże się z ryzykiem odszkodowawczym w razie niedochowania ustawowych wymogów w postaci np. systematycznych kontroli urządzeń pod kątem ewentualnych uszkodzeń [Jastrzębski, 2008].

Ryzyko gminy w opisanym zakresie wynika przede wszystkim ze szkód na osobie, w tym wypłaty dożywotniej renty poszkodowanemu (najczęściej w przypadku młodej osoby).

#### 2.7. Organizowanie imprez masowych

Problematykę organizacji imprez masowych reguluje Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych [Dz. U. z 2013 r., poz. 611 z późn. zm]. Jej zapisy stosuje się także do gminy lub jednostki organizacyjnej gminy pełniącej funkcję organizatora. Akt ten ma zastosowanie do imprez masowych, przez które rozumie się imprezy sportowe lub artystyczno-rozrywkowe w obiektach (na terenie) o określonej w akcie prawnym liczbie miejsc, z wyjątkami istotnymi dla gminy, takimi jak imprezy w szkołach i placówkach oświatowych, bibliotekach, domach kultury, dla dzieci i młodzieży czy ogólnodostępne imprezy z zakresu rekreacji ruchowej organizowane na terenie otwartym. Samorządy gminne wykazują szeroką aktywność na polu organizacji imprez masowych, takich jak koncerty (zarówno odpłatne, jak i darmowe), dni miasta (gminy), dożynki czy okazjonalne zawody sportowe.

Organizator jest zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej, także pod względem medycznym, utrzymania porządku publicznego oraz sprawności obiektów budowlanych. Odpowiedzialność powstała z tytułu niezapewnienia bezpieczeństwa opiera się na zaostrzonym reżimie i spoczywa na organizatorze także wówczas, gdy czynności te zostały przekazane profesjonalnemu podmiotowi [zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2003 r., sygn. IV CK 8/02].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



#### 2.8. Stosunki wodne

Gmina jest jednym z podmiotów właściwych w sprawie gospodarowania wodami, w szczególności jako ich właściciel. Dokładny zakres obowiązków i powinności gminy reguluje przede wszystkim Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne [tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.]. Akt ten kształtuje również zakres odpowiedzialności odszkodowawczej. Gmina może być odpowiedzialna za:

- szkody rzeczowe i na osobie: w przypadku powodzi, gdy gminie można postawić zarzut nieprawidłowego działania lub zaniechania w zakresie gospodarowania wodami i urządzeniami wodnymi [art. 16 ust. 3 oraz art. 188 ust. 1 Prawa wodnego] oraz w przypadku naruszenia stosunków wodnych w wyniku realizacji uprawnień niezgodnie z treścią pozwolenia wodnoprawnego,
- szkody rzeczowe [art. 186 ust. 2 Prawa wodnego]: w przypadku naruszenia stosunków wodnych w wyniku prawidłowego realizowania działania przewidzianego w pozwoleniu wodnoprawnym [por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2004 r., sygn. III CZP 27/04].

## 3. Odpowiedzialność za działania samorządu gminnego w sferze *imperium*

#### 3.1. Odpowiedzialność za skutki wydawanych aktów normatywnych i decyzji administracyjnych

Uszczegółowieniem reguł odpowiedzialności z tytułu wykonywania władzy publicznej określonych w art. 417 Kodeksu cywilnego jest art. $417^1$. Na podstawie tego przepisu odszkodowania może dochodzić osoba pokrzywdzona przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie gminy przy czynnościach o charakterze indywidualnym (decyzje administracyjne, w tym podatkowe) i generalnym (akty normatywne). Odpowiedzialność gminy oparta jest na zasadzie ryzyka.

J.J. Skoczylas [2005, s. 263] podkreśla, że w przypadku wydawania aktów prawnych znacznie częściej będzie dochodzić do szkody w postaci utraconych korzyści niż do straty. Taka sytuacja będzie mieć miejsce np. wtedy, gdy poszkodowany oczekuje na wydanie decyzji, ale wskutek przewlekłości nie osiąga planowanego dochodu.

#### 3.2. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego

Do obowiązków gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty należy zapewnienie lokalu socjalnego. W przypadku wydania wyroku eksmisyjnego z prawem do lokalu socjalnego gmina jest zobowiązana udostępnić taki lokal. Szczegóły procedury przyznawania lokalu socjalnego i konsekwencje niewykonania wyroku sądowego określa Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



i o zmianie Kodeksu cywilnego [tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 150, dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów].

Odpowiedzialność odszkodowawcza powstaje jako skutek niedostarczenia lub dostarczenia z opóźnieniem lokalu na podstawie art. 417 k.c. [art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów], czyli opiera się na przesłance niezgodności z prawem działania/zaniechania gminy w zakresie władztwa publicznego.

Indemnizacja obejmuje szkodę rzeczywistą i utracone korzyści za okres od uzyskania przez właściciela tytułu wykonawczego w sprawie eksmisji do postawienia przez gminę lokalu do dyspozycji eksmitowanego lokatora.

Opisany powyżej obowiązek odszkodowawczy gminy istnieje także w przypadku niezapewnienia lokalu tymczasowego[12]. Lokal tymczasowy przysługuje lokatorom, którzy nie mają prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, a wobec których komornik rozpoczął procedurę opróżnienia lokalu dotychczas zajmowanego.

#### 3.3. Kształtowanie ładu przestrzennego

Polityka przestrzenna należy do zadań własnych gminy, reguluje ją Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.]. Władztwo planistyczne wiąże się z uchwalaniem bądź wydawaniem:

- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- decyzji o warunkach zabudowy.

Dla dwóch pierwszych aktów odpowiedzialność odszkodowawcza gminy jest kształtowana w sposób szczególny przez art. 36–37 ustawy. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego albo wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego skutkują powstaniem roszczenia odszkodowawczego[13] po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego, obejmującego[14]:

- odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą, jeżeli korzystanie w sposób dotychczasowy z nieruchomości stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 36 ust. 1 pkt 1),
- spadek wartości nieruchomości, powstały w związku z uchwaleniem planu miejscowego, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty wcześniej nie skorzystał z odszkodowania (art. 36 ust. 3); roszczenie można wysunąć w przypadku zbywania nieruchomości, lecz nie później niż w terminie 5 lat od uchwalenia

[12] Obowiązek ten regulują przepisy: art. 1046 § 4 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 101) oraz art. 25e Ustawy o ochronie praw lokatorów.

[13] Z możliwością regresu do marszałka województwa (art. 44 ust. 3 ustawy) przy inwestycji o charakterze ponadlokalnym, realizowanej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

[14] Pomijam roszczenia pozbawione charakteru odszkodowawczego, tj. roszczenie o wykup nieruchomości (art. 36 ust. 1 pkt. 2) lub zamianę nieruchomości (art. 36 ust. 2).

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Odpowiedzialność za wydanie decyzji o warunkach zabudowy ponosi inwestor, a nie gmina [art. 63 ust. 3 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym].

#### 3.4. Wywłaszczenie nieruchomości

W toku kształtowania ładu przestrzennego gminy może zaistnieć potrzeba wykorzystania instytucji wywłaszczenia[15]. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu zastosowania tej instytucji jest przykładem szczególnego (tzn. odmiennego niż kodeksowe) uregulowania odpowiedzialności gminy za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej [Jaworski, 2010].

Wykorzystanie władczego instrumentu wywłaszczenia uzasadnione jest realizacją inwestycji celu publicznego, a uwarunkowane oporem ze strony osoby, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości (prawa własności, użytkowania wieczystego, innego prawa rzeczowego). Mimo że właściwą stroną postępowania wywłaszczeniowego jest zawsze starosta, podmiot zainteresowany w wywłaszczeniu to przede wszystkim gmina[16].

Z tytułu wywłaszczenia przysługuje odszkodowanie (względnie nieruchomość zamienna)[17], które ustala starosta, ale w przypadku wywłaszczenia na rzecz gminy obowiązek jego uregulowania spoczywa właśnie na gminie. Odszkodowanie może być powiększone o rekompensatę szkody powstałej z tytułu zwłoki w wypłacie odszkodowania.

Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej w postaci gminnej drogi publicznej odbywa się na podstawie przepisów Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 687]. Decyzję o realizacji inwestycji drogowej w zakresie dróg gminnych wydaje starosta i wiąże się ona z nabyciem przez gminę prawa własności do nieruchomości znajdujących się w przebiegu planowanej inwestycji. W związku z tym starosta wydaje decyzję o odszkodowaniu należnym dotychczasowemu posiadaczowi nieruchomości (właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu, osobom, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe) za wydzielenie gruntu pod inwestycję[18]. Do ustalenia wysokości odszko-

[15] Wywłaszczenie oraz przysługujące z tego tytułu odszkodowanie reguluje Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 518].

[16] Nieruchomość może zostać wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa lub JST, ale wnioskodawcą może być również podmiot prywatny, który realizuje cel publiczny.

[17] Dodatkowe odszkodowanie może przysługiwać w przypadkach określonych w art. 132 ust. 5 i 6 w związku z art. 120, 124, 124b, 126 Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

[18] Podstawą prawną odszkodowania jest art. 12 Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



dowania mają zastosowanie przepisy powyższej ustawy oraz Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

## 4. Zakres ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej na podstawie przeprowadzonego badania

W tabeli 1 zaprezentowano zakres pokrycia ubezpieczeniowego obszarów działalności specyficznych dla samorządów gminnych. Wyniki badania porównano z OWU odpowiedzialności cywilnej głównych ubezpieczycieli samorządów gminnych (Concordia Polska TUW, InterRisk TU SA, TUW TUW, Uniqa TU SA)[19].

Nasuwają się następujące wnioski:

1) główne obszary aktywności samorządu gminnego są objęte ochroną ubezpieczeniową w większości badanych gmin,
2) włączenie do ubezpieczenia niektórych obszarów aktywności gmin wymaga wyraźnego wskazania w treści SIWZ. W przeciwnym wypadku część działalności gmin pozostałaby poza zakresem ubezpieczenia z powodu wydzielenia tego typu działalności do klauzul dodatkowych w OWU,
3) w 2/3 badanych gmin przedmiot ubezpieczenia stanowi odpowiedzialność cywilna za czyste straty finansowe powstałe w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Ochrona ubezpieczeniowa rzadziej jednak obejmuje roszczenia odszkodowawcze z tytułu kształtowania ładu przestrzennego oraz wywłaszczenia nieruchomości[20] – jest to bardzo skomplikowane zagadnienie w kontekście możliwości ubezpieczenia[21]. Produkty rynkowe OC bądź zawierają wyłączenie czystych strat finansowych (np. InterRisk, TUW TUW), bądź regulują je w klauzuli dodatkowej (np. Uniqa, Concordia). Rozszerzenie ubezpieczenia o czyste straty finansowe jest niezbędne do efektywnego pokrycia ryzyka odpowiedzialności cywilnej w sferze *imperium*.

[19] Z badania przeprowadzonego na próbie 45 gmin wielkopolskich wynika, że wymienieni ubezpieczyciele najczęściej udzielali ochrony ubezpieczeniowej.

[20] W przypadku wywłaszczenia nieruchomości powstaje szkoda rzeczowa.

[21] Odpowiedzialność za skutki zgodnego z prawem działania władzy publicznej przy kształtowaniu ładu przestrzennego i wywłaszczeniu (umyślność wyrządzenia szkody, ale nie wina umyślna) jest możliwa do ubezpieczenia [zob. Krajewski, 2011, s. 87, 179–182). W praktyce jednak trudno o takie pokrycie ubezpieczeniowe.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



Tabela 1. Zakres ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej badanych gmin a zakres ubezpieczenia wynikający z OWU głównych ubezpieczycieli gmin

| **Obszar aktywności gminy** | **Doprecyzowanie przedmiotu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej** | **Odsetek gmin objętych ochroną** | **Concordia** *OWU Concordia Profit* | **InterRisk** *OWU odpowiedzialności cywilnej z dnia 09.10.2012 r.* | **TUW TUW** *OWU Bezpieczna Gmina z dnia 9.10.2007 r.* | **Uniqa** *OWU odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności i posiadania mienia z dnia 06.08.2009 r.* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Działalność oświatowo-wychowawcza | OC z tytułu działalności edukacyjnej | 100% | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy |
| | OC z tytułu świadczenia usług gastronomicznych (prowadzenie stołówek), w tym choroby zakaźne | 93% | klauzula „choroby zakaźne” | klauzula | zakres podstawowy | wyłączone choroby zakaźne |
| | OC organizatora wycieczek | 100% | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy |
| Utrzymanie czystości i porządku w gminie | ogólna OC deliktowa | 100% | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy |
| Utrzymanie w należytym stanie dróg należących do gminy | OC zarządcy drogi | 100% | zakres podstawowy | klauzula | klauzula | zakres podstawowy |
| Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami | OC w związku z wyłapywaniem zwierząt i prowadzeniem schronisk | 100% | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy |
| Zbiorowe zaopatrzenie w wodę | OC za zanieczyszczoną wodę, w tym choroby zakaźne (OC za produkt) | 49% | klauzula | wyłączone | zakres podstawowy | wyłączone |
| Utrzymywanie terenów rekreacyjnych | ogólna OC deliktowa | 100% | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy |

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Organizowanie imprez masowych | OC z tytułu organizowania imprez niepodlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu | 100% | klauzula | klauzula | zakres podstawowy | klauzula |
| Stosunki wodne (bez instrumentów władczych) | ogólna OC deliktowa | 100% | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy | zakres podstawowy |
| Wydawanie decyzji administracyjnych | OC z tytułu wykonywania władzy publicznej | czyste straty finansowe: 67% | szkody na osobie i rzeczowe w zakresie podstawowym, klauzula „czyste straty finansowe” | wyłączone | szkody na osobie i rzeczowe w zakresie podstawowym, wyłączone czyste straty finansowe | wyłączone |
| Uchwalanie aktów prawa miejscowego | | | | | | szkody na osobie i rzeczowe w zakresie podstawowym, klauzula „czyste straty finansowe” |
| Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego | | | | | | |
| Kształtowanie ładu przestrzennego | | czyste straty finansowe: 20% | klauzula „czyste straty finansowe” (wyłączona wina umyślna, ale nie umyślność) | | wyłączone czyste straty finansowe | wyłączone (umyślność działania) |
| Wywłaszczenie nieruchomości | | szkody rzeczowe: 31% | wyłączona wina umyślna, ale nie umyślność | | wyłączone (umyślność działania) | wyłączone (umyślność działania) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIWZ badanych gmin oraz OWU.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



Analizę zakresu pokrycia ochroną ubezpieczeniową specyficznych obszarów aktywności gmin uzupełnia tabela 2, w której zaprezentowano wybrane dodatkowe warunki umów zawieranych przez gminy.

Czyste straty finansowe dotyczące sfery *dominium* mieszczą się w zakresie ubezpieczenia 1/3 gmin.

Klauzulę reprezentantów wprowadzono w 11% badanych gmin. W efekcie ubezpieczeniem zostały objęte szkody wyrządzone umyślnie przez pracowników samorządu gminnego. Jest to istotne, ponieważ w większości produktów ubezpieczeń OC, w tym w porównywanych OWU, wyłączenie winy umyślnej ma charakter absolutny, tzn. niezależny od osoby wyrządzającej szkodę (podwładny czy reprezentant ubezpieczającego).

Zwraca uwagę dość powszechne objęcie ubezpieczeniem skutków rażącego niedbalstwa reprezentantów samorządu gminnego, co jest możliwe na gruncie art. 827 §1 Kodeksu cywilnego, ale w literaturze krytykowane z uwagi na sprzeczność z istotą ubezpieczenia jako metody ochrony przed zdarzeniami losowymi [zob. np. Warkałło, 1971, s. 159, 172]. Odpowiedzialność ubezpieczyciela obejmuje również skutki rażącego niedbalstwa pracowników ubezpieczającego.

W większości gmin zastosowanie ma trigger *act committed*, co generalnie pokrywa się z treścią porównywanych OWU głównych ubezpieczycieli samorządów gminnych. Najkorzystniejszym rozwiązaniem dla samorządu gminnego jest stosowanie właśnie tego triggera [Serwach, 2010, s. 317].

Tabela 2. Wybrane warunki szczegółowe ubezpieczenia OC badanych gmin na tle OWU

| **Określenie warunku** | **% badanych gmin stosujących klauzulę/zapis** | **Concordia** | **InterRisk** | **TUW TUW** | **Uniqa** |
|---|---|---|---|---|---|
| Czyste straty finansowe (poza władztwem publicznym) | 33% | klauzula | wyłączone | wyłączone | klauzula |
| Klauzula reprezentantów | 11% | klauzula | brak | brak | brak |
| Rażące niedbalstwo | 58% | wyłączone | włączone | wyłączone | włączone |
| Zastosowany trigger | *act committed*: 62%<br>*loss occurence*: 38% | *loss occurence* | *act committed* | *act committed* | *act committed* |

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIWZ badanych gmin oraz OWU.

## Zakończenie

Skuteczna ochrona interesu majątkowego samorządu gminnego w zakresie odpowiedzialności cywilnej wymaga uwzględnienia specyficznych obszarów funkcjonowania tych podmiotów w sferach *dominium* oraz *imperium*. Głównym atrybutem

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



odróżniającym samorząd gminny od przedsiębiorstw jest wykonywanie władzy publicznej. Ubezpieczenie tej sfery działalności wymaga włączenia do umowy odpowiedzialności za czyste straty finansowe.

Badanie przeprowadzone na próbie 45 gmin wykazało, że główne obszary aktywności samorządu gminnego są objęte ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej w większości badanych jednostek. W 2/3 badanych podmiotów przedmiot ubezpieczenia stanowi odpowiedzialność cywilna za czyste straty finansowe powstałe w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Ochrona ubezpieczeniowa w większości przypadków opiera się na triggerze *act committed*, co jest najkorzystniejszym rozwiązaniem zarówno z punktu widzenia ubezpieczonego, jak i potencjalnego poszkodowanego.

**Bibliografia**


4. Czech-Śmiałkowski C., *O odpowiedzialności za produkt*, „Radca Prawny" 2002, nr 1.
5. Jastrzębski B., *Bezpiecznie na placu zabaw*, „Forum Samorządowe" 2008, nr 7 (20).
6. Jaworski L., *Samorząd ponosi odpowiedzialność cywilną za bezprawne działania własnych organów*, „Dziennik Gazeta Prawna", 23.06.2010.
7. Krajewski M., *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
8. *Masowe zatrucie w Toruniu. Zachorować mogło kilkaset osób*, http://wiadomosci.onet.pl/kujawsko-pomorskie/masowe-zatrucie-w-toruniu-zachorowac-moglo-kilkaset-osob/bq4mc (dostęp: 3.10.2013).
9. *OWU Bezpieczna Gmina z dnia 9.10.2007 r.*
10. *OWU Concordia Profit*.
11. *OWU odpowiedzialności cywilnej z dnia 09.10.2012 r.*
12. *OWU odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności i posiadania mienia z dnia 06.08.2009 r.*
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania, Dz. U. Nr 12, poz. 67.
14. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. U. Nr 61 poz. 417.
15. Rzetecka-Gil A., *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, Lex, 2011.
16. Safjan M., Matuszyk K.J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.
17. Serwach M., [w:] A. Brodecka-Chamera, Z. Brodecki, D. Fuchs, M. Glicz, B. Janyga, B. Kęszycka, K. Malinowska, J. Nawracała, M. Serwach, E. Sodolska, P. Sukiennik, E. Wieczorek, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, t. 2, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
18. Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005.
19. Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo ABC, 2012.
20. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93.
21. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 101.
22. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. z 2013 r., poz. 611.
23. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 01:24:47



24. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 518.
25. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 150.
26. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 647.
27. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594.
28. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572.
29. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 687.
30. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1399.
31. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jednolity Dz. U. z 2006 r., Nr 123.
32. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2012 r., poz. 145.
33. Warkałło W., *Ubezpieczenia majątkowe jako instytucja prawna*, [w:] W. Warkałło (red.), *Ubezpieczenia majątkowe*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971.
34. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1973 r., sygn. I CR 504/73.
35. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2003 r., sygn. II CKN 1373/00.
36. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2003 r., sygn. IV CK 8/02.
37. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2005 r., sygn. II CK 719/04.
38. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. III CK 317/05.
39. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2012 r., sygn. II CSK 343/11.
40. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2005 r., sygn. IV SA 3935/2003.

## General liability insurance of local government in Poland

Effective protection of insurance interest of local government in the field of civil liability requires consideration of the two areas of functioning: *dominium* and *imperium*. The main attribute of local government is exercising of public authority. Insurance of this area of activity requires the inclusion of pure economic loss into contract.

A study conducted on 45 municipalities showed that the main areas of activity are covered by general liability insurance in most of the municipalities. In 2/3 of the examined municipalities pure economic loss resulting from official authority is covered by insurance. The insurance in most cases is based on act committed trigger, which is the best solution both from the point of view of the insured as well as the potential victim.