

I. OPRACOWANIA PROBLEMOWE

1. Grupowe ubezpieczenie na życie w jednostce sektora finansów publicznych - konieczność zmian

Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problem zawierania ubezpieczeń grupowych dotyczących życia pracowników przez jednostki sektora finansów publicznych.

U źródła analizy wskazanego problemu leży okoliczność, iż aktywność jednostek sektora publicznego powinna ograniczać się do jednego, ale jakże istotnego obszaru - do realizowania zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, regionalnej, czy też ogółu obywateli. Każda inna działalność jest naruszeniem zasady, że w jednostce publicznej dozwolone jest tylko to, do czego upoważniają przepisy prawa. Stanowi to cechę wyróżniającą sektor publiczny względem podmiotów o prywatnej formie własności, gdzie sposoby i kierunki prowadzonej działalności zależą wyłącznie od decyzji właściciela lub zarządzającego przedsiębiorstwem, oczywiście w granicach prawa.

Przykładem ograniczonej kompetencji jednostek sektora publicznego w porównaniu do podmiotów niepublicznych jest kwestia grupowego ubezpieczenia na życie zawartego na rzecz pracowników. Umowa ta, chociaż jest powszechnie zawierana w sektorze publicznym od lat 60. XX wieku, nie powinna funkcjonować na klasycznych zasadach. Obserwując problem z bliska można odnieść wrażenie, że ten typ umowy na tyle mocno „zakorzenił się” w zakresie aktywności jednostek publicznych, że nie jest postrzegany jako problem w kontekście prawa finansów publicznych. Tymczasem analiza właściwych przepisów prawa prowadzi do refleksji, że zawarcie grupowego ubezpieczenia na życie przez jednostkę publiczną jest wadliwe prawnie.

Stanowiska instytucji kontrolno-nadzorczych

W lutym 2009 r. nastąpiło istotne wydarzenie dla oceny funkcjonowania ubezpieczeń grupowych w sektorze publicznym. Urząd Zamówień Publicznych w opinii UZP/DP/O-RJE/245379/3329/09 uznał za niedopuszczalną klasyczną formę zawarcia umowy, czyli

w trybie ofertowym poza ustawą Prawo Zamówień Publicznych¹. Interpretacja ta została następnie potwierdzona przez:

- stanowisko Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług Komisji Europejskiej (sygn. MARKT/C2/LR/bmg D (2010) 171464),
- opinię Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 27 maja 2010 r. (sygn. UZP/DP/O-JNI/13099/10871/10),
- wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 2010 r. (sygn. C 271/08).

Powyższe opinie i stanowiska udzielały odpowiedzi na pytanie:

w jakim trybie jednostka sektora finansów publicznych może zawierać umowy ubezpieczenia grupowego?

Jednakże w obliczu ograniczeń odnoszących się do działalności sektora publicznego postawiono dodatkowe pytanie:

czy jednostka sektora finansów może zawrzeć umowę ubezpieczenia grupowego dla swoich pracowników?

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna, co stwierdzają w swoich opiniach następujące instytucje opiniodawczo-nadzorcze:

- Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w opinii z 16 grudnia 2009 r. (sygn. WK.0441/in./179i180/19123/2009), potwierdzona przez tę Izbę 18 sierpnia 2010 r.
- Departament Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów z opinii z 10 grudnia 2010 r. (sygn. RFI/033-396/1123/ZWQ/2010/2891) - potwierdzenie stanowiska RIO w Gdańsku.

Ponadto, inne orzeczenia także wskazują, iż wydatek lub zobowiązanie publiczne musi mieć wyraźną podstawę prawną (upoważnienie ustawowe), a takiej brak jest w przypadku umów ubezpieczenia na rzecz pracowników. Tak stwierdzają m.in.:

- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w opinii z dnia 25 lipca 2011 r. (sygn. WA-0280/58/2011).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w Biuletynie Informacyjnym nr 2/2011, dostępny na <http://www.bip.poznan.rio.gov.pl/>.

¹ Dotyczy umów o wartości powyżej 14 000 euro (łącznie wysokość płaconej składki za wszystkich ubezpieczonych w okresie ubezpieczenia)

- Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach w uchwale z dnia 5 lutego 2009 r., 10/111/2009, OSS.2009.2.43).

Dlaczego jednostka publiczna nie może prowadzić ubezpieczenia grupowego?

Odpowiedź na postawione wyżej pytanie wymaga przede wszystkim dokładnej analizy przepisów kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Kodeks cywilny

Zawarcie umowy ubezpieczenia grupowego na rzecz pracowników przez jednostkę publiczną nierozzerwalnie wiąże się z powstaniem zobowiązania po stronie tej jednostki. Wynika to z art. 808 §2 kodeksu cywilnego, jak również z logicznej zasady, że stroną umowy wiążą określone zobowiązania. Nie ma znaczenia, że należna składka miesięczna jest pobierana z wynagrodzenia pracowników. Zobowiązanie względem ubezpieczyciela spoczywa nadal wyłącznie na jednostce publicznej.

Ustawa o finansach publicznych

Jednostka publiczna może zaciągać zobowiązania wyłącznie w zakresie dozwolonym przez ustawę o finansach publicznych. Zaciągnięcie każdego innego zobowiązania pieniężnego przez jednostkę publiczną stanowi domniemanie wydatku publicznego (i nie ma tutaj znaczenia faktyczne finansowanie składki z wynagrodzeń pracowników).

Jak ma się do tego zawarcie ubezpieczenia grupowego?

1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone wyłącznie w zakresie wskazanym w budżecie lub planie finansowym jednostki (art. 44 ust. 1).

Komentarz: z tytułu ubezpieczenia grupowego na życie żadne środki finansowe na ten cel nie są ujęte w budżecie lub planie finansowym, a może w przyszłości zaistnieć konieczność ich wydatkowania (np. tytułem zapłaty składki za niektórych pracowników, którzy wycofali swoją zgodę na potrącanie składki lub nie osiągnęli w danym miesiącu dochodów).

2. Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania jedynie do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki (art. 46).

Komentarz: zobowiązanie z tytułu ubezpieczenia grupowego na życie nie jest ujęte w budżecie lub planie finansowym jednostki.

3. Wydatki publiczne są przeznaczone na realizację zadań wskazanych w ustawach (art. 216 ust. 2).

Komentarz: żaden przepis prawa nie wskazuje, by zawarcie ubezpieczenia grupowego stanowiło zadanie jednostki publicznej. Ponadto, żaden przepis prawa nie obliguje jednostki publicznej do finansowania składki za pracowników (w odróżnieniu np. od obowiązku opłacania wynagrodzenia lub składki ZUS).

4. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny (art. 44 ust. 3).

Komentarz: ewentualne wydatki z tytułu składki za ubezpieczonego pracownika lub wydatki będące konsekwencją błędów w obsłudze ubezpieczenia (np. zbyt późne zgłoszenie pracownika do ubezpieczenia) nie spełniają kryteriów celowości i oszczędności, gdyż wynikają z dobrowolnie zawartej umowy ubezpieczenia grupowego, a to wykracza poza zakres kompetencji jednostki publicznej.

5. Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki (art. 261).

Komentarz: regulacje są jasne, tj. zaciągnąć zobowiązanie można wtedy, gdy wydatek mogący być następstwem zobowiązania został zaplanowany w budżecie lub w planie finansowym. W przypadku ubezpieczeń grupowych kierownik jednostki nie ma takiej delegacji w swoim działaniu.

6. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na umowie ubezpieczenia grupowego oznacza, że zobowiązania wynikające z umowy mieszczą się w planie finansowym jednostki (art. 54 ust. 3 pkt. 3).

Komentarz: warunkiem słuszności kontrasygnaty księgowego jest zgodność zaciąganego zobowiązania z planem finansowym. W przypadku umowy ubezpieczenia grupowego na życie takiej zgodności brak.

Argumenty przeciwko przetargowi na ubezpieczenie grupowe pracowników

Istnieją przypadki, kiedy jednostki sektora finansów publicznych wbrew argumentom o niemożności zawarcia umowy grupowej bez względu na sposób zawarcia, zawierają takie umowy w procedurze przetargowej. Realizują wtedy stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych.

Organizowanie przetargu na ubezpieczenie grupowe na życie nie jest rozwiązaniem optymalnym. Można bowiem wymienić następujące wady tej procedury:

- brak swobodnego wyboru zakładu ubezpieczeń i oferty,
- dodatkowa praca i koszty dla organizującej przetarg jednostki,
- komplikacje przy tworzeniu specyfikacji warunków zamówienia, wynikające z konieczności arbitralnego ustalenia zakresu świadczeń, bez uwzględnienia indywidualnych potrzeb pracowników,
- trudności w oszacowaniu wartości zamówienia, wynikające z niemożności przewidzenia, ilu pracowników ostatecznie przystąpi do ubezpieczenia,
- ryzyko „torpedowania” procedury wyboru ubezpieczyciela przez liczne pytania wykonawców oraz możliwość składania odwołań,
- zakaz automatycznego przedłużenia umowy na kolejny rok (w trybie PZP musiałaby zostać zastosowana odrębna procedura),
- ryzyko popełnienia wielu błędów na etapie przeprowadzania przetargu, stanowiących przesłankę do unieważnienia umowy przez sąd (na podstawie art. 144a w zw. z art. 140 ust. 3, 144 ust. 1, 146 ust. 1 oraz art. 146 ust. 6 PZP) lub przez Krajową Izbę Odwoławczą (na podstawie art. 192 ust. 3 pkt. 2 PZP),
- pozory konkurencyjności, gdyż przetarg na ubezpieczenie grupowe nie wywołuje znaczącej konkurencji między ubezpieczycielami,
- konieczność wyboru mało atrakcyjnej oferty w przypadku, gdy korzystniejsza oferta zostanie odrzucona z uwagi na błędy,
- ryzyko, że wybrany w trybie przetargowym ubezpieczyciel nie wzbudzi zaufania pracowników (chodzi zwłaszcza o nierozpoznawalność marki danego ubezpieczyciela),
- ograniczenia przy korygowaniu warunków umowy (zakresu, składki, definicji) w trakcie trwania umowy,
- dodatkowe formalności w dużych zamówieniach o wartości przekraczającej 193 tys. euro.

Rozwiązanie problemu - koncepcja „zewnętrzny ubezpieczający”

Przywołana wyżej opinia Urzędu Zamówień Publicznych z 27 maja 2010 r. wskazała na jeszcze jedną bardzo ważną kwestię. Urząd jednoznacznie stwierdził, że zawarcie umowy ubezpieczenia grupowego przez podmiot spoza sektora finansów

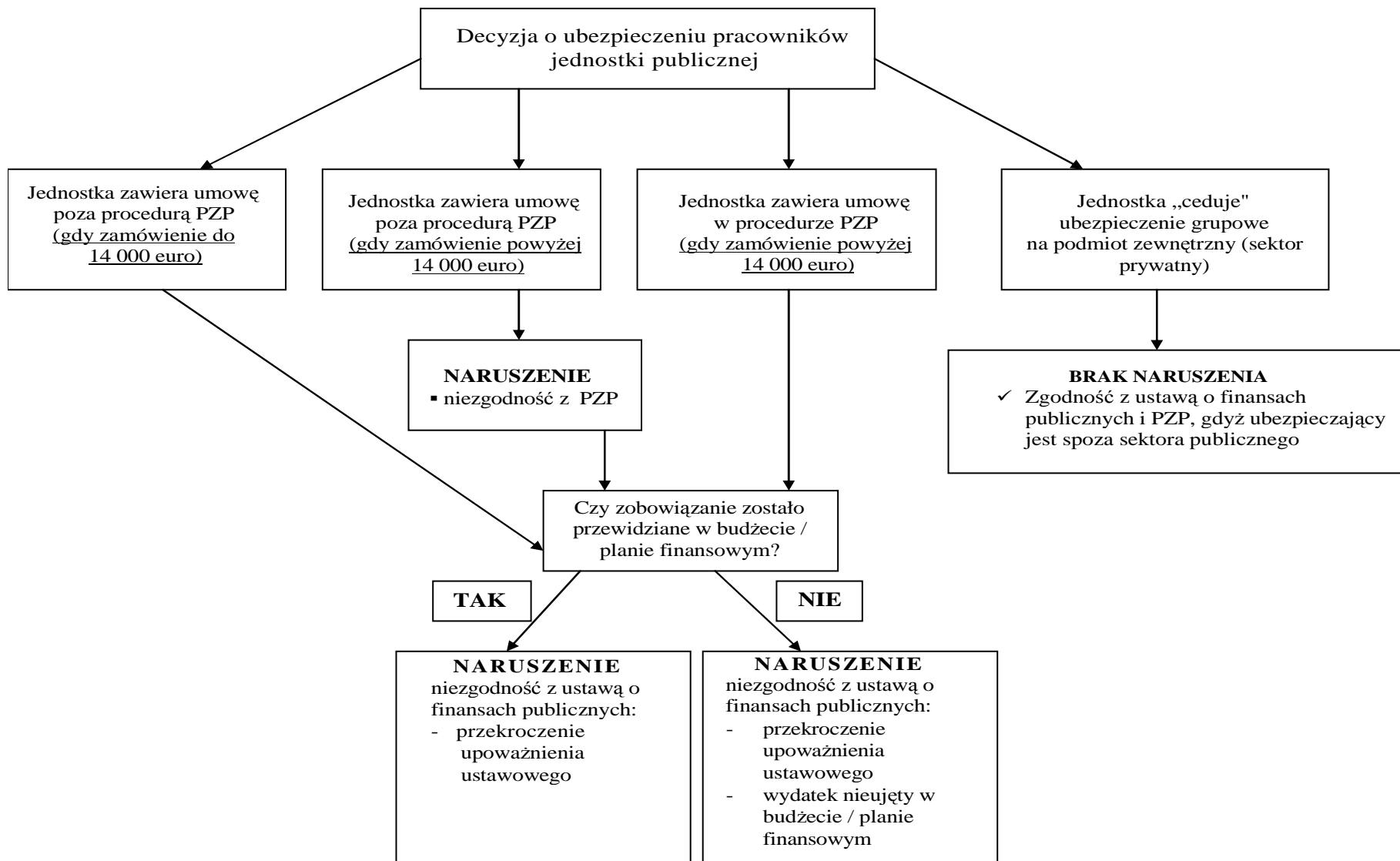
publicznych na rzecz pracowników jednostek publicznych jest dopuszczalne i w takim przypadku nie stosuje się prawa zamówień publicznych. Pozytywnie nt. obsługi ubezpieczenia grupowego w tych jednostkach przez podmiot zewnętrzny wypowiada się także Ministerstwo Finansów.

Tym samym zatem sugeruje się przejęcie ubezpieczenia przez podmiot zewnętrzny, wyspecjalizowany w obsłudze ubezpieczeń grupowych. Podmiot taki zawiera umowę grupową, do której przystępują pracownicy danej jednostki. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego jeszcze korzystniejszym rozwiązaniem jest zawarcie jednej umowy dla pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych gminy/powiatu/województwa.

„Zewnętrznym ubezpieczającym” może być stowarzyszenie bądź spółka prawa handlowego. Wymogiem jest bowiem posiadanie zdolności prawnej przez taki podmiot. Na polskim rynku ubezpieczeniowym działają już takie firmy.

„Zewnętrzny ubezpieczający” jest jedynym poprawnym rozwiązaniem kwestii ubezpieczenia grupowego na życie. Podsumowanie zawiera schemat.

Kierunki działań w ubezpieczeniu grupowym w jednostce publicznej i ich konsekwencje



Podsumowanie

Przywołane argumenty i opinie wskazują na potrzebę zmian w sposobie zawierania i wykonywania umów ubezpieczenia grupowego w sektorze publicznym. Skala zmian zależy od tego, jaka interpretacja zostanie przyjęta jako wiążąca przez daną jednostkę:

1. teza o nieprawidłowości zawarcia umowy ubezpieczenia grupowego bez względu na sposób wyłonienia zakładu ubezpieczeń skutkuje koniecznością przekazania ubezpieczenia do podmiotu zewnętrznego (prywatnego) - koncepcja z „zewnętrznym ubezpieczającym”,
2. teza o prawidłowości zawarcia umowy ubezpieczenia grupowego po przeprowadzeniu procedury zamówienia publicznego (dla umów o wartości powyżej 14 000 euro) skutkuje koniecznością:
 - przekazania ubezpieczenia do podmiotu zewnętrznego (prywatnego) w celu ominięcia obowiązku stosowania przepisów prawa zamówień publicznych - koncepcja z „zewnętrznym ubezpieczającym" (rozwiązanie polecane),
albo
 - przeprowadzenia postępowania (rozwiązanie niepolecane).

Źródło:

*dr Krzysztof Łyskawa, Katedra Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu ,
mgr Marcin Wojtkowiak, doktorant, Katedra Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w
Poznaniu, broker ubezpieczeniowy*

2. Komunikat w sprawie ustawy budżetowej na 2012 rok

W Monitorze Polskim z dnia 29 maja 2012 r., pod poz. 355 opublikowane zostało obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Minister Finansów w obwieszczeniu wydanym, **na podstawie art. 38 ustawy o finansach publicznych** ogłosił, że na koniec roku budżetowego 2011:

1) kwota:

- państwowego długu publicznego wyniosła 815 341,5 mln zł,
- długu Skarbu Państwa wyniosła 771 127,5 mln zł,
- niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa wyniosła 94 303,7 mln zł,
- niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych wyniosła 97 674,8 mln zł;

2) relacja do produktu krajowego brutto:

- kwoty państwowego długu publicznego wyniosła 53,5%,
- kwoty długu Skarbu Państwa wyniosła 50,6%,
- kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa wyniosła 6,2%.