

PIOTR MIKUSZEWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

*piotr.mikuszewski@v.umk.pl*

ORCID: 0009-0004-5842-2107

## Ubezpieczenie samorządowych jednostek budżetowych

### Insurance of local government budgetary units

**Streszczenie.** Umowa ubezpieczenia powinna zagwarantować uzyskiwanie odszkodowań w największym stopniu rekompensujących poniesioną stratę. Taka jest rola programu ubezpieczeniowego wdrażanego w ramach nowoczesnej polityki ubezpieczeniowej m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z ich jednostkami budżetowymi. Zasadniczą funkcją odszkodowania jest bowiem kompensacja, co oznacza, że powinno ono prowadzić do przywrócenia majątku do stanu sprzed szkody. Wyrażona w art. 361 § 2 Kodeksu cywilnego zasada pełnego odszkodowania oznacza adekwatność szkody i świadczenia zmierzającego do jej naprawienia. Jednak w świetle przepisów o finansach publicznych jednostki budżetowe gminy, powiatu lub województwa nie są swobodnym dysponentem uzyskanego odszkodowania, bowiem jest ono dochodem, który należy odprowadzać na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie rozwiązania prawne lub kontraktowe dają jednostce budżetowej możliwość kompensacji szkody z przyznanego odszkodowania?

**Słowa kluczowe:** jednostka budżetowa; finansowanie brutto; kompensacja szkody; polityka ubezpieczeniowa; program ubezpieczeniowy; broker ubezpieczeniowy.

**Abstract.** An insurance contract should ensure receiving a compensation that maximally offsets an incurred loss. This is a role of an insurance program implemented as part of a modern insurance policy, including by local government units and their budgetary entities. The primary function of the compensation is to provide restitution, which means a restoration of assets to their pre-damage state. The principle of a full compensation, as expressed in Article 361(2) of the Civil Code, implies that the compensation must be proportionate to a damage and aimed at remedying it. However, under public finance regulations, municipal, powiat, or voivodeships budgetary units do not have an unrestricted control over the compensation received, as it constitutes revenue that must be transferred to the budget account of the respective local government unit. The purpose of this study is to answer a question: what legal or contractual solutions allow a budgetary unit to use the awarded compensation for damage restitution?

**Keywords:** budgetary unit; gross financing; damage compensation; insurance policy; insurance program; insurance broker.

## 1. Wprowadzenie

Rozpowszechniony, głównie dzięki brokerom ubezpieczeniowym, model kompleksowej i scentralizowanej polityki ubezpieczeniowej, przez którą należy rozumieć proces zarządzania ryzykiem (dającym się przenieść w zakresie negatywnych skutków jego wystąpienia na zakłady ubezpieczeń) i ubezpieczeniami, zarówno w obszarze organizacyjno-prawnym, jak i merytorycznym, najczęściej przybiera formę rozwiązania uniwersalnego, tj. takiego, które obejmuje wszystkie dające się ubezpieczyć zagrożenia, charakterystyczne dla danego podmiotu, z drugiej zaś – w przypadku gminy, powiatu lub województwa – charakter podmiotowo całościowy, tj. polityka taka przeważnie łączy wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne w celu ujednoczenia poziomu ich bezpieczeństwa, a przede wszystkim dla uniknięcia niedoskonałości ochrony, które mogłyby skutkować brakiem odszkodowania w przypadku szkody, gdyby jednostkom takim pozostawiono dowolność w zawieraniu umów ubezpieczenia.

Podstawą właściwej polityki ubezpieczeniowej jest program (pakiet) ubezpieczeniowy, który wszechstronnie odpowiada na analizę potrzeb i wymagań osoby (podmiotu) szukającej ochrony ubezpieczeniowej – stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń<sup>1</sup>. Program taki, obejmujący dany samorząd i jego jednostki organizacyjne, powinien zagwarantować pełniejszy, ustandaryzowany zakres ochrony, a dzięki temu możliwość uzyskiwania odszkodowań w największym stopniu rekompensujących poniesioną stratę<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest przede wszystkim identyfikacja prawnych możliwości dysponowania kwotą odszkodowania przez określone jednostki budżetowe gminy, powiatu lub województwa oraz wskazanie ewentualnych rozwiązań kontraktowych, związanych z treścią umowy ubezpieczenia, dzięki którym jednostka budżetowa może przystąpić do naprawienia szkody ze świadczenia przyznanego przez ubezpieczyciela.

W opinii autora istnieją instrumenty ustawowe i umowne, które zwalniają jednostki budżetowe z obowiązku przekazania kwoty odszkodowania, które stanowi dochód publiczny, do budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Dla osiągnięcia wskazanych wyżej celów i na potrzebę udowodnienia przedstawionej hipotezy wykorzystana zostanie metoda analizy aktu prawnego i dokumentów ubezpieczeniowych<sup>3</sup>.

## 2. Funkcja odszkodowawcza ubezpieczeń

Przeгляд i pobieżna nawet analiza podstawowych funkcji i zasad ubezpieczeń gospodarczych pozwala na uchwycenie istoty tego finansowego instrumentu i jego znaczenia dla zabezpieczenia budżetu (finansów) podmiotu w przypadku wystąpienia niekorzystnych zdarzeń losowych. W literaturze przedmiotu funkcje ubezpieczeń ujmowane są w dość jednorodny sposób. Najczęściej wymienia się trzy podstawowe:

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1214 ze zm.

<sup>2</sup> A. Kuligowska, *Finansowe aspekty korzystania z ochrony ubezpieczeniowej przez gminy w Polsce*, Toruń 2021, s. 89.

<sup>3</sup> Program ubezpieczeniowy współtworzony przez autora niniejszego opracowania.

1. funkcję prewencyjną (zapobiegawczą),
2. funkcję finansową (akumulacji kapitałowej),
3. funkcję ochrony ubezpieczeniowej (ochronną)<sup>4</sup>.

Najważniejszą z wymienionych funkcji, jak wskazuje się w literaturze i zgodnie z doświadczeniem, jest funkcja ochronna ubezpieczeń – niewątpliwie jest to bowiem funkcja nadrzędna i pierwotna wobec wszystkich pozostałych<sup>5</sup>.

Na funkcję ochrony ubezpieczeniowej składa się najpierw funkcja gotowości, tzn. gwarancja przejęcia przez zakład ubezpieczeń negatywnych skutków zmaterializowanego (zaistniałego) ryzyka, a następnie funkcja kompensacyjna, polegająca na pokryciu kosztów naprawy szkody, tj. na kompensacji poniesionej straty<sup>6</sup>.

Celem ubezpieczeń jest zatem w głównej mierze pokrycie straty poniesionej przez ubezpieczonego, co gwarantuje mu bezpieczeństwo funkcjonowania. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest jednak zachowanie określonych zasad ubezpieczeniowych; ściślej – czym bardziej te zasady są realizowane, tym bardziej możliwe jest spełnienie funkcji ubezpieczeń. Zasady te to określone wymagania, jakie powinna spełniać usługa ubezpieczenia, aby była efektywna. Należą do nich przede wszystkim:

1. zasada realności (pewności) ochrony ubezpieczeniowej,
2. zasada pełności ochrony ubezpieczeniowej,
3. zasada powszechności ochrony ubezpieczeniowej,
4. czasami także zasada szybkości wypłaty odszkodowań i świadczeń ubezpieczeniowych<sup>7</sup>.

Za najbardziej doniosłą uznaje się zasadę realności ochrony ubezpieczeniowej. J. Szpunar uważa ją za „najważniejszą ze wszystkich zasad, a jej faktyczną realizację za podstawowy warunek uzasadniający funkcjo-

---

<sup>4</sup> M. Lemkowska, *Funkcje ubezpieczeń gospodarczych a zrównowagony rozwój*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2020, nr 2, s. 50–51, DOI: <https://doi.org/10.33995/wu2020.2.3>.

<sup>5</sup> Tamże, s. 50.

<sup>6</sup> J. Handschke, *Funkcje i zasady ubezpieczeń gospodarczych* [w:] T. Sangowski (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa 1998, s. 83.

<sup>7</sup> R. Garbiec, *Ubezpieczenia w teorii i praktyce. Cz. II: Ubezpieczenia gospodarcze i zdrowotne*, wyd. 5, Częstochowa 2022, s. 35.

nowanie ubezpieczeń”<sup>8</sup>. Zasada ta oznacza bowiem prawną i finansową gwarancję (pewność) skuteczności zawartej umowy ubezpieczenia. Ubezpieczony może być dzięki tym gwarancjom pewny, że w granicach posiadanego ubezpieczenia i jego warunków otrzyma pokrycie strat zaistniałych w wyniku wypadków objętych umową.

Natomiast zasada szybkości wypłaty odszkodowań i świadczeń ubezpieczeniowych zakłada, że ubezpieczony lub uprawniony powinien otrzymywać rekompensatę bez zbędnej zwłoki, najpóźniej w terminach przewidzianych w obowiązujących przepisach lub określonych w zawartej umowie ubezpieczenia<sup>9</sup>.

W teorii dotyczącej zarządzania ryzykiem widać spór między przedstawicielami doktryny prawno-ubezpieczeniowej, który odnosi się do istoty świadczenia ubezpieczyciela. Jeśli założy się, że świadczeniem tym jest udzielenie ochrony ubezpieczeniowej, ponoszenie ryzyka i już sama gotowość wypłaty odszkodowania, ubezpieczenie będzie faktycznie instrumentem transferu (przeniesienia) ryzyka<sup>10</sup>. Gdyby natomiast przyjąć pogląd, że świadczeniem ubezpieczyciela jest wyłącznie wypłata odszkodowania, ubezpieczenie byłoby nie tyle metodą transferu ryzyka, co raczej metodą neutralizacji jego negatywnych skutków lub strategią finansowania poniesionej straty. Niezależnie jednak od przyjętej koncepcji ubezpieczenie gwarantuje ostatecznie, co do zasady, pełną lub ograniczoną w jakiś sposób kompensację straty poniesionej w wyniku zmaterializowania się ryzyka, objętego ochroną ubezpieczeniową. Warto jednak zauważyć, że koszt, jaki pokrywa w takiej sytuacji zakład ubezpieczeń, obejmuje nie tylko naprawę szkody rzeczywistej, ale także nakłady na całą procedurę jej likwidacji, prowadzoną w celu ustalenia wszystkich okoliczności sprawy, w tym na wynagrodzenie dla profesjonalnych likwidatorów, opinie rzeczoznawców, biegłych, ekspertów itp., wycenę szkody, pomoc prawną – szczególnie w przypadku obrony przed

---

<sup>8</sup> J. Szpunar, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poznań 1972, s. 73 – cytat za: A. Kuligowska, *Finansowe aspekty korzystania z ochrony ubezpieczeniowej przez gminy w Polsce...*, s. 55.

<sup>9</sup> R. Garbicz, *Ubezpieczenia w teorii i praktyce...*, s. 36.

<sup>10</sup> M. Hyski, *Ubezpieczenie jako instrument finansowej kontroli ryzyka*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie Pragmata tes Oikonomias” 2017, z. XI, s. 112, DOI: <http://dx.doi.org/10.16926/pto.2017.11.08>.

roszczeniami osób trzecich czy na dochodzenie regresów od sprawców szkody.

Przedmiotem ubezpieczeń majątkowych, zgodnie z art. 821 Kodeksu cywilnego<sup>11</sup>, może być każdy interes majątkowy, który nie jest sprzeczny z prawem i daje się ocenić w pieniądzu. Interes majątkowy objęty ubezpieczeniem to nie tylko dobra o charakterze materialnym, nie tylko rzecz w rozumieniu cywilistycznym. Interes ubezpieczeniowy obejmować może bowiem zarówno rzeczywisty uszczerbek w składniku majątku, ale także utracone korzyści, spodziewany zysk, poniesione straty finansowe lub roszczenia. Istotne jest tylko, aby pomiędzy zagrożonym dobrem a ubezpieczonym podmiotem istniała więź oraz aby samo ubezpieczane dobro miało wartość, którą da się ocenić w pieniądzu<sup>12</sup>.

Zasadniczą funkcją odszkodowania jest więc kompensacja, co oznacza, że powinno ono prowadzić do przywrócenia majątku do stanu sprzed szkody. Wyrażona w art. 361 §2 k.c. zasada pełnego odszkodowania oznacza adekwatność szkody i świadczenia zmierzającego do jej naprawienia<sup>13</sup>. Reguła ta powinna znaleźć pełne odzwierciedlenie również w przypadku umowy ubezpieczenia, pod warunkiem, że jej zakres został właściwie określony. Odszkodowanie zatem powinno obejmować zarówno szkody rzeczywiste, tj. straty, które poniósł poszkodowany, jak i utracone korzyści, które mógłby uzyskać, gdyby nie wyrządzono mu szkody.

Tę zasadę pełnego odszkodowania potwierdza orzecznictwo, dla przykładu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2017 r.<sup>14</sup>, w którym zawarto stwierdzenie: „Odpowiedzialność odszkodowawcza pełni niewątpliwie funkcję kompensacyjną. W polskim prawie cywilnym obowiązuje zasada pełnego odszkodowania. Wyraża ją art. 361 § 2 k.c. Według art. 361 § 1 k.c., zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła,

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm., dalej: k.c.

<sup>12</sup> P. Wyszynska-Słufińska, *Interes ubezpieczeniowy w ubezpieczeniu mienia posiadane-go na innej podstawie niż prawo własności*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2018, nr 2, s. 17.

<sup>13</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 14, Warszawa 2020, s. 101–102 i 108.

<sup>14</sup> II CSK 857/16, Legalis nr 1715318.

a art. 361 § 2 k.c. stanowi, że w powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono”.

W wyroku z dnia 16 października 2019 r.<sup>15</sup> Sąd Najwyższy podkreślił, że zgodnie z ogólnymi zasadami odszkodowanie pieniężne ustala się na podstawie metody różnicowej (dyferencyjnej). Polega ona na porównaniu aktualnego stanu majątku poszkodowanego, wynikającego ze zdarzenia powodującego szkodę, z przewidywanym stanem tego majątku, gdyby do takiego zdarzenia nie doszło. Za dopuszczalną, aprobowaną od kilkudziesięciu lat w orzecznictwie, Sąd Najwyższy uznał także tzw. metodę kosztorysową naprawienia szkody, chociaż jej podstaw nie ma wprost w przepisach kodeksu cywilnego. „Polega ona na przyjęciu, że odszkodowanie jest równe hipotetycznym kosztom naprawienia uszkodzonej rzeczy, zanim jeszcze naprawa taka nastąpi”. Sąd Najwyższy przyjął także, że w przypadku ubezpieczenia mienia, zgodnie z zasadą swobody umów, strony mają możliwość ustalenia alternatywnych metod kompensacji szkody. Szczególnym rozwiązaniem jest tzw. ubezpieczenie w wartości odtworzeniowej nowej, które zakłada, że w razie zniszczenia ubezpieczonego przedmiotu (np. budynku), wypłacone odszkodowanie powinno umożliwić jego pełne odtworzenie. Metoda ta znajduje zastosowanie nawet wtedy, gdy odbudowa uszkodzonej rzeczy wiąże się z istotnymi trudnościami lub wysokimi kosztami<sup>16</sup>. Charakterystyczną cechą ubezpieczenia w wartości nowej jest fakt, że odtworzony obiekt zazwyczaj przewyższa wartością utracony przedmiot, który w momencie wystąpienia szkody ulegał już pewnemu stopniowi amortyzacji i zużycia. W konsekwencji dochodzi do obiektywnego wzbogacenia ubezpieczonego, jednakże jest to nieuniknione, gdyż rekonstrukcja nowej rzeczy stanowi jedyną realną możliwość przywrócenia stanu sprzed szkody – nie jest bowiem możliwe odtworzenie rzeczy używanej.

---

<sup>15</sup> II CSK 437/18, Legalis nr 2235851.

<sup>16</sup> Por. art. 363 § 1 k.c., zdanie drugie: „Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu”.

Z kolei w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2001 r.<sup>17</sup> wyrażony został daleko idący pogląd, a mianowicie, że: „Odszkodowanie za uszkodzenie samochodu może obejmować oprócz kosztów jego naprawy także zapłatę sumy pieniężnej, odpowiadającej różnicy między wartością tego samochodu przed uszkodzeniem i po naprawie”.

Zasadę pełnego odszkodowania potwierdzają również orzeczenia sądów powszechnych, dla przykładu: wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2021 r.<sup>18</sup>, wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 września 2022 r.<sup>19</sup>, wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi-Widzewa w Łodzi z dnia 28 kwietnia 2021 r.<sup>20</sup>, wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2024 r.<sup>21</sup> czy wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu z dnia 24 czerwca 2024 r.<sup>22</sup>

I to właśnie problematyka odszkodowań, uzyskiwanych lub należnych samorządowym jednostkom budżetowym, jest przedmiotem niniejszego opracowania. Z zastrzeżeniem jednak, że podstawą dalszych rozważań będą

---

<sup>17</sup> III CZP 57/01, Legalis nr 50780.

<sup>18</sup> VIII Ga 68/21, Legalis nr 2591198. Fragment uzasadnienia: „Przepis art. 361 § 1 k.c. ustanawia przy tym regułę, zgodnie z którą zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. W § 2 ustawodawca sprecyzował, że w powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Przepisy te wyrażają zasadę pełnego odszkodowania oraz normalnego związku przyczynowego”.

<sup>19</sup> III Ca 1586/21, Legalis nr 2960929. Fragment uzasadnienia: „Związek przyczynowy, o którym mowa w art. 361 § 1 k.c., pełni więc podwójną rolę: z jednej strony decyduje o tym, czy dana osoba w ogóle odpowiada za wyrządzoną szkodę (...), z drugiej zaś – zakreśla granice tej odpowiedzialności. Wskazana dyspozycja statuuje zasadę pełnego odszkodowania i obejmuje wszelkie poniesione straty (...)”. Wynika to jednoznacznie ze sformułowania art. 361 § 2 k.c. – „w powyższych granicach”, czyli w granicach określonych w § 1 art. 361 k.c. „naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby szkody mu nie wyrządzono”. Zawarte w nim unormowanie opiera się na założeniach teorii przyczynowości adekwatnej i przyjmuje, iż naprawienie szkody powinno nastąpić poprzez przywrócenie stanu poprzedniego bądź też zapłatę odszkodowania pieniężnego – zależnie od wyboru poszkodowanego.

<sup>20</sup> VIII C 1013/19, Legalis nr 2634229.

<sup>21</sup> I C 1500/23, Legalis nr 3075439.

<sup>22</sup> I C 1403/23, Legalis nr 3104923.



przepisy o finansach publicznych, szczególnie zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>23</sup>.

### 3. Jednostka budżetowa w polskim systemie prawnym

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.f.p. jednostki budżetowe to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 12 ust. 1 u.f.p. jednostki budżetowe tworzą, łączą lub likwidują: w przypadku jednostek państwowych – ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw oraz – w przypadku jednostek gminnych, powiatowych lub wojewódzkich – organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Nadto, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.f.p., jednostkę budżetową realizującą zadania na rzecz administracji rządowej może utworzyć Prezes Rady Ministrów. Organ tworzący jednostkę budżetową nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, a także określa majątek przekazywany tej jednostce w zarząd (art. 12 ust. 2 u.f.p.). Warto w miejscu tym zwrócić uwagę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 23 lutego 2017 r. (WN-II.4130-1.6.2017), w którym jednoznacznie podkreślono obowiązki samorządu w zakresie zapewnienia jednostce budżetowej majątku oraz środków obrotowych koniecznych do realizacji zadań, dla których została powołana<sup>24</sup>. W tym kontekście należy także przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2015 r.<sup>25</sup>, który przyjął jako własną tezę z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie<sup>26</sup>, że „żadna jed-

---

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm. (dalej także: u.f.p.).

<sup>24</sup> P. Sołtyk, *Komentarz do art. 11 ustawy o finansach publicznych*, Nb 2 [w:] P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, wyd. 2, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>25</sup> I OSK 372/15, Legalis nr 1395115.

<sup>26</sup> II SA/OI 1076/14, Legalis nr 1155264.

nostka budżetowa nie może wypełniać zadań ustawowych i statutowych bez substratu majątkowego, który powinien być jej przekazany przez jednostkę samorządu terytorialnego”.

Historycznie rzecz ujmując, jednostki budżetowe są „najstarszą formą gospodarki budżetowej”<sup>27</sup>. W zakresie ustrojowym charakter prawny tych jednostek jest jednak niejednorodny. Zaliczają się bowiem do nich przynajmniej trzy grupy podmiotów. Pierwszą z nich tworzą jednostki stanowiące aparat wykonawczy państwowej władzy ustawodawczej i wykonawczej – np. ministerstwa, biura, kancelarie – dla przykładu Prezesa Rady Ministrów lub Prezydenta itd. Do drugiej grupy zaliczyć należy samorządowe i państwowe jednostki budżetowe, podlegające, nadzorowane lub utworzone przez państwowe lub samorządowe organy władzy wykonawczej. Z kolei trzecia grupa obejmuje sądy, trybunały, instytucje kontroli i organy ochrony prawnej<sup>28</sup>.

Jednostki budżetowe „jako jedyne podmioty spełniają klasyczny postulat zupełności budżetu, co oznacza, że «(...) rozliczają się z właściwym budżetem metodą brutto». A zatem jednostki budżetowe są finansowane ze środków publicznych w taki sposób, że wysokość ich wydatków nie jest związana z wysokością osiągniętych przez nie dochodów”<sup>29</sup>. W związku z tym w ich funkcjonowaniu nie występują zjawiska takie jak wynik finansowy, deficyt czy nadwyżka. Jednostki te pełnią natomiast kluczową rolę w realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych<sup>30</sup>.

Z treści art. 11 u.f.p. można wyprowadzić tezę, że jednostki budżetowe nie posiadają żadnych własnych dochodów, jak również żadnych własnych wydatków<sup>31</sup>. Potwierdza tę tezę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2021 r.<sup>32</sup>, gdy stwierdza, że: „Jednostki budżetowe nie posiadają żadnych własnych dochodów, jak również żadnych własnych

---

<sup>27</sup> C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, wyd. I, s. 105.

<sup>28</sup> Tamże, s. 107.

<sup>29</sup> E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] J. Blicharz (red. nauk.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 105.

<sup>30</sup> K. Kopyściańska, *Komentarz do art. 11* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2021.

<sup>31</sup> M. Kaczurak-Kozak, *Funkcjonowanie wydzielonego rachunku dochodów w jednostkach oświatowych*, „*Studia Lubuskie*” 2015, t. XI, s. 127.

<sup>32</sup> I GSK 565/18, Legalis nr 2557053.

wydatków, bowiem zgromadzone przez nie dochody i ponoszone wydatki są częścią budżetu jednostki samorządu terytorialnego”.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej samorządowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, określany mianem planu finansowego. Proces sporządzania planów finansowych jest złożony, długotrwały i podlega licznym wymogom prawnym. Szczegółowe zasady dotyczące sporządzania, zmieniania oraz zatwierdzania planów finansowych jednostek budżetowych określa rozporządzenie<sup>33</sup> Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>34</sup>.

Jednostki budżetowe, nie posiadając osobowości prawnej, charakteryzują się tym, że działają w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, realizując ich interesy i zadania<sup>35</sup>. Każda ich czynność cywilno-prawna lub administracyjno-prawna jest traktowana jako działanie Skarbu Państwa lub odpowiedniego samorządu, wykonane na jego zlecenie. W związku z tym jednostki te nie mogą posiadać na przykład prawa własności do nieruchomości; prawo własności przysługuje nie tym jednostkom, lecz Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego jako osobom prawnym<sup>36</sup>.

W miejscu tym warto przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r.<sup>37</sup> określił relacje – w tym przede wszystkim finansowe – zachodzące pomiędzy jednostką budżetową a gminą (zaprezentowana teza pozostaje aktualna także w przypadku powiatów i województw). NSA stwierdza więc, że: „W aspekcie finansowym nie ma związku pomiędzy wynikiem finansowym wypracowa-

---

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1718.

<sup>34</sup> P. Sołtyk, *Komentarz do art. 11 ustawy o finansach publicznych*, Nb 3 [w:] P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, wyd. 2, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>35</sup> Malinowska-Misiąg E., *Komentarz do art. 11 ustawy o finansach publicznych*, Nb 1 [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych* [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019, Legalis.

<sup>36</sup> E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora...*, s. 105.

<sup>37</sup> I FSK 1653/14, Legalis nr 1486202.

nym w ramach działalności gospodarczej wykonywanej przez gminną jednostkę budżetową a poniesionymi przez nią wydatkami, ani, w konsekwencji, ryzyka finansowego związanego z opodatkowanymi czynnościami. Wielkość wydatków gminnej jednostki budżetowej nie jest zatem związana z kwotą osiągniętych przez nią dochodów, którymi nie może ona zresztą dysponować. Co więcej, jednostka budżetowa nie odpowiada też za szkody wyrządzone swoją działalnością, odpowiedzialność tę ponosi wyłącznie gmina. Innymi słowy jednostki budżetowe nie wykonują działalności we własnym imieniu, na własny rachunek i własną odpowiedzialność oraz nie ponoszą związanego z prowadzeniem działalności ryzyka gospodarczego”.

Jednostkami budżetowymi samorządu gminnego są dla przykładu: urzędy gminy, szkoły publiczne (np. szkoły podstawowe), przedszkola, ośrodki pomocy społecznej, domy dziecka, gminne ośrodki sportu i rekreacji, zarządy transportu zbiorowego oraz straże gminne itd.

W przypadku powiatu do najczęściej spotykanych jednostek budżetowych zalicza się: starostwa powiatowe, powiatowe urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki wychowawcze, domy pomocy społecznej, domy dziecka, zarządy dróg powiatowych czy szkoły ponadpodstawowe itd.

Pośród wojewódzkich jednostek budżetowych można wymienić: urzędy marszałkowskie, placówki oświatowe, ośrodki wychowawcze, wojewódzkie urzędy pracy, ośrodki ruchu drogowego, regionalne instytucje polityki społecznej, centra doskonalenia nauczycieli, zarządy dróg wojewódzkich itd.

#### 4. Odszkodowanie jako dochód publiczny

Przechodząc do kwestii odszkodowań, na samym początku należy podkreślić, że odszkodowanie uzyskiwane z umowy ubezpieczenia należy, stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1<sup>38</sup> w związku z art. 5 ust. 2 pkt 6<sup>39</sup> u.f.p., do kategorii środków publicznych jako dochód publiczny. Oczywiście pojęcie odszkodowania przysługującego jednostkom sektora finansów publicznych, o którym mowa w przywołanym przepisie, jest zdecydowanie

---

<sup>38</sup> 1. Środkami publicznymi są: (...) 1) dochody publiczne (...).

<sup>39</sup> 2. Dochodami publicznymi są: (...) 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych (...).

szersze niż odszkodowanie ubezpieczeniowe. Obejmuje bowiem, dla przykładu, kary umowne przewidziane w umowach zawieranych z kontrahentami, zabezpieczenie należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego czy odszkodowania z tytułu utraconego prawa własności nieruchomości, zajętych na cele realizacji inwestycji publicznych<sup>40</sup>. W literaturze przedmiotu trudno jednak znaleźć szersze opracowania dotyczące tej części dochodów publicznych, jaką stanowią odszkodowania. Przyjmuje się raczej, że są one drugorzędym źródłem tych dochodów. Nawet ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>41</sup> *expressis verbis* nie wymienia odszkodowań, operując ogólnymi pojęciami, jak dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe czy inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów (art. 4 pkt 4 i 12 ustawy, podobnie art. 5 pkt 4 i 12 dotyczący miast na prawach powiatu, art. 6 pkt 2 i 10 w przypadku powiatów oraz art. 7 pkt 1 i 9 odnoszący się do województw). Przywołana ustawa wymienia już jednak – dla przykładu – odsetki oraz spadki, zapisy i darowizny, wskazane również w art. 5 ust. 2 u.f.p.

Dla pełnego obrazu warto dodać, że nieobowiązująca już ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>42</sup> zaliczała środki finansowe z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd bądź w użytkowanie do tzw. środków specjalnych<sup>43</sup>, gromadzonych przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych (art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy). Środki te mogły być przeznaczone na remont lub odtworzenie mienia (art. 21 ust. 2 pkt 3). Pier-

---

<sup>40</sup> M. Kowalski, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu odszkodowań za utracone prawo własności nieruchomości na przykładzie specustawy drogowej*, „Finanse Komunalne” 2012 nr 3, s. 15–16.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1572 ze zm.

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

<sup>43</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 ze zm. Przywołany art. 21 ust. 1 miał następujące brzmienie: 1. Środki specjalne są środkami finansowymi, gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych: 1) na podstawie odrębnych ustaw oraz uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; 2) z tytułu spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej; 3) z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd bądź w użytkowanie; 4) z tytułu sprzedaży zapasów środków materiałowych przechowywanych w celach mobilizacyjnych.

wotnie środki specjalne miały służyć jako narzędzie motywujące jednostki budżetowe do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu. Instrument ten został zlikwidowany jednak na mocy ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>44</sup>.

Przypomnijmy jeszcze raz, że zgodnie z art. 11 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych samorządowe jednostki budżetowe, pokrywające własne wydatki z budżetu, uzyskane dochody powinny odprowadzać na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego – są to bowiem w świetle przepisów dochody budżetu gminy, powiatu lub województwa. Regulacja ta jednak, jak wskazuje doświadczenie, spotyka się, po pierwsze, z niezrozumieniem, a po wtóre – wydaje się być w praktyce ubezpieczeniowej jedną z najczęściej niestosowanych. Jednostki budżetowe, objęte wspólną polityką ubezpieczeniową samorządu danego rodzaju, zajmują najczęściej stanowisko, że skoro szkoda dotknęła „ich majątku” i została przez nie naprawiona, rekompensata otrzymana od ubezpieczyciela powinna bezpośrednio pokryć poniesiony na naprawę koszt.

Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym samorządowa jednostka budżetowa nie może – co do zasady – zrealizować samodzielnie otrzymanego z zakładu ubezpieczeń odszkodowania (jednostka budżetowa nie może przeznaczać uzyskanych przez nią dochodów na ponoszone wydatki) i powinna przywrócić mienie do stanu sprzed szkody z własnych środków, przekazanych jej na prowadzenie działalności. Uzyskane odszkodowanie powinno zaś być odprowadzone przez jednostkę do budżetu gminy, powiatu lub województwa. Brak jednak przeszkód, aby po poniesieniu niezaplanowanego kosztu jednostka zawnioskowała o zwiększenie jej planu finansowego. Gdyby zaś szkoda miała tak duży rozmiar, że jednostka nie byłaby w stanie ponieść kosztu naprawy mienia ze swojego budżetu, może zawnioskować odpowiednio wcześniej o zwiększenie planu.

Tymczasem z całą pewnością nieprzekazanie przez jednostkę budżetową dochodów z odszkodowania stanowi, w świetle art. 6 ust. 1 i 2 ustawy

---

<sup>44</sup> K. Kopyściańska, *Komentarz do art. 11 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2021.

z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>45</sup>, naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>46</sup>. Odpowiedzialność tę ponosi, na mocy art. 53 ust. 1 u.f.p.<sup>47</sup>, kierownik jednostki, chyba że na podstawie art. 53 ust. 2 u.f.p. powierzył on określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej – w formie pisemnej, na podstawie dokumentu – pracownikom jednostki, za ich zgodą („przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki”), w szczególności, zgodnie z art. 54 ust. 1 u.f.p., głównemu księgowemu jednostki, pod warunkiem, że upoważnienie wydane przez kierownika obejmuje wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi (por. art. 54 ust. 1 pkt 2 u.f.p.).

## **5. Wyjątek – podstawa prawna do dysponowania odszkodowaniem**

Należy mieć jednak na uwadze – ale wyłącznie w odniesieniu do jednostek oświatowych – szczególny przepis, zawarty w art. 223 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z jego treścią samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (m.in. przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły średnie, szkoły zawodowe, szkoły specjalne, biblioteki pedagogiczne, placówki oświatowo-wychowawcze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, placówki kształcenia ustawicznego, centra kształcenia zawodowego, branżowe centra umiejętności, placówki doskonalenia nauczycieli itd.) mogą gromadzić na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności (...) z od-

---

<sup>45</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 104 ze zm.

<sup>46</sup> Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest: 1) nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego; 2) niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy albo nadwyżki środków finansowych przez agencję wykonawczą.

<sup>47</sup> 1. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (...).

szkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej<sup>48,49</sup>. Zatem zakaz samodzielnego i swobodnego wydatkowania dochodów przez jednostkę budżetową, sprecyzowany w art. 11 ust. 1 u.f.p., może zostać złagodzony poprzez utworzenie wydzielonego rachunku dochodów własnych. Gdy taki rachunek – na mocy uchwały rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa<sup>50</sup> – istnieje, oświatowa jednostka budżetowa może wykorzystać zgromadzone na nim dochody na własne potrzeby, w określonym zakresie – w przypadku odszkodowania ubezpieczeniowego – zasadniczo na naprawę szkody. Podkreślić przy tym trzeba, że w świetle art. 223 ust. 2 u.f.p. uchwała o utworzeniu wydzielonego rachunku w samorządowych jednostkach oświatowych musi zawierać pewne niezbędne elementy, do których należą: określenie z nazwy jednostki uprawnionej do założenia takiego rachunku, dokładne wskazanie źródeł, z których dochody są gromadzone, oraz wyszczególnienie celów, na które wymienione dochody mogą być przeznaczone.

---

<sup>48</sup> Podobny przepis, dotyczący państwowych, oświatowych jednostek budżetowych, dla których organem prowadzącym są organy administracji państwowej, określony został w art. 11a ust. 1 u.f.p. Chodzi tutaj – dla przykładu – o szkoły rolnicze, prowadzone i nadzorowane przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi czy też o szkoły i placówki, które prowadzą minister spraw wewnętrznych lub minister obrony narodowej. Przy czym wskazany przepis – w przeciwieństwie do art. 223 ust.1 u.f.p. – zawiera zamknięty katalog źródeł dochodów, które mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku. Ponadto zamknięty charakter ma również katalog celów, na który zgromadzone środki mogą być przeznaczone, ale jednocześnie przepis wymienia w nim remont lub odtworzenie mienia.

<sup>49</sup> Ustawodawca używa w przepisie dwóch różnych pojęć, tzn. terminu odszkodowanie i wpłata. Wpłata z tytułu uszkodzenia mienia jest nieznaną na gruncie polskiego prawa cywilnego. Być może do przepisu zawartego w art. 223 ust. 1 u.f.p. przeniesiony został bezpośrednio podobny zapis z art. 163 ust. 1 u.f.p. Tyle, że tam tak szerokie pojęcie ma sens, z uwagi na to, że art. 163 dotyczy państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Wówczas – „w przypadku przymusowego dochodzenia roszczeń związanych z naprawieniem szkody wyrządzonej w mieniu jednostki budżetowej prawem właściwym może być prawo miejsca siedziby jednostki. Zatem na gruncie prawa obcego mogą występować inne formy kompensacji szkody niż odszkodowanie, które będzie można zakwalifikować jako wpłaty”. W odniesieniu do samorządowej jednostki budżetowej termin wpłata wydaje się więc chybiony. Por. P. Lenio, *Rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1, s. 156, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2014.009>.

<sup>50</sup> Jest to kompetencja fakultatywna, z której organ uchwałodawczy może skorzystać, ale nie ma takiego obowiązku – por. P. Lenio, *Rachunki...*, s. 166.



Na marginesie należy zauważyć, że art. 223 ust. 1 u.f.p., wymieniając źródła dochodów, które mogą być gromadzone przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku, używa określenia „w szczególności”. Oznacza to, że zawarty w przepisie katalog źródeł ma charakter otwarty, niemniej nie istnieje w tym zakresie jakaś dowolność, ponieważ muszą być to źródła dochodów jednostki samorządu terytorialnego danego rodzaju, wskazane w obowiązujących aktach prawnych (por. art. 3–6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Na taką właśnie interpretację przepisu wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w przywoływanym już wyroku z dnia 24 lutego 2021 r. Zatem „(...) nie można uznać, że każdy rodzaj dochodów może być gromadzony na wskazanym rachunku. Kryteria te należy odnosić do prawnej możliwości ich uzyskiwania przez samorządową jednostkę budżetową, przy dodatkowym uwzględnieniu charakteru jej działalności. Do dochodów nie można byłoby na przykład zaliczyć dochodów, które w świetle przepisów prawa w ogóle nie mogą stanowić dochodów tych jednostek”<sup>51</sup>.

Według przedstawicieli doktryny organ stanowiący gminy, powiatu lub województwa nie może jednak podjąć uchwały umożliwiającej gromadzenie na wydzielonym rachunku wszystkich dochodów uzyskiwanych z działalności podstawowej jednostki oświatowej ze względu na charakterystyczne dla niej – jako jednostki budżetowej – ustawowo określone, budżetowanie brutto. „Wówczas traciłby sens jej byt w takiej formie, ponieważ cała jej działalność oparta byłaby o metodę budżetowania netto i pozostałaby poza budżetem”<sup>52</sup>.

Zgodnie z ust. 5 przywołanego artykułu 223 u.f.p. w sytuacji, gdy oświatowa jednostka budżetowa nie wykorzysta uzyskanych dochodów (uwzględniając przedmiot niniejszej pracy – z zakładu ubezpieczeń) na własne cele do dnia 31 grudnia, w terminie do dnia 5 stycznia przekazuje je na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Teza z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r., IV SA/Gl 5/11, Legalis nr 352028, przywołana przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku wskazanym w tekście.

<sup>52</sup> P. Lenio, *Rachunki...*, s. 165.

<sup>53</sup> J.M. Salachna, M. Tyniewicki, *Komentarz do art. 223 [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), Finanse publiczne. Komentarz, WKP 2024, LEX/el.*

Na kanwie dotychczasowych rozważań oraz formalno-prawnych wymagań, jakie musi spełnić akt rady gminy, wydany na podstawie art. 223 u.f.p., można wskazać na uchwałę nr XII/24/2024 z dnia 27 marca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLIX/436/2024 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim, dotyczącej utworzenia wydzielonego rachunku dochodów własnych dla Zespołu Placówek Oświatowych. Kolegium Izby ustaliło, badając legalność przedmiotowej uchwały, że Rada Miejska określiła katalog źródeł dochodów gromadzonych przez gminne jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów jako katalog otwarty – poprzez użycie zwrotu „w szczególności”; takiego samego zwrotu użyto także w odniesieniu do katalogu celów, na które dochody te mogą być wykorzystane. W efekcie, jak zauważyło Kolegium, kierownikowi jednostki nadano kompetencję decydowania o tym, jakie dochody będą wpływały na wydzielony rachunek, podczas gdy ustawa o finansach publicznych pozostawiła określenie źródeł tych dochodów w kompetencji organu uchwałodawczego. Analogicznie, jak wskazało w uzasadnieniu Kolegium, kierownikowi jednostki przekazano uprawnienie do ustalania sposobu przeznaczenia dochodów, do czego legitymację ma również wyłącznie organ stanowiący. W konsekwencji Kolegium uznało, że uchwała Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 23 lutego 2024 r. nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 223 u.f.p., a naruszenie przepisów ma charakter istotny, co przyniosło skutek w postaci unieważnienia przedmiotowej uchwały w całości.

Z kolei w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 18 czerwca 2012 r. (BDF1/4900/54/54/12/1437) podkreślone zostało, że chociaż ustawa o finansach publicznych w art. 223 wymienia otwarty katalog źródeł środków gromadzonych przez jednostkę budżetową na wyodrębnionym rachunku – poprzez użycie określenia „w szczególności”, to już uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego winna wskazywać na zamknięty katalog źródeł środków i celów, na jakie mogą być środki te przeznaczone.

W sprawie wydzielonego rachunku, o którym mowa w art. 223 u.f.p., wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie

Wielkopolskim (wyrok z dnia 22 czerwca 2011 r.<sup>54</sup>). Oddalając skargę Rady Miejskiej na rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym Wojewoda Lubuski stwierdził nieważność w całości uchwały Rady w przedmiocie określenia gromadzonych dochodów na wydzielonym rachunku przez samorządowe jednostki budżetowe, sąd poczynił kilka istotnych spostrzeżeń. Po pierwsze, jak zauważył sąd, uchwała organu stanowiącego wydana na podstawie art. 223 u.f.p. musi wskazywać w sposób zindywidualizowany podmioty (jednostki), których dotyczy – stosownie do wymagań zawartych w ust. 2 przywołanego przepisu. Nie istnieje zatem możliwość wydania jakiegoś generalnego aktu, adresowanego ogólnie do wszystkich gminnych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową. Po drugie, uchwała taka winna wymieniać konkretne źródła dochodów, które mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku – nie spełnia zaś tego wymogu ogólne odesłanie do ustawy o finansach publicznych lub powtórzenie przepisu tej ustawy.

## **6. Rozwiązanie kontraktowe umożliwiające „dysponowanie” odszkodowaniem**

Istnieje również odpowiednie rozwiązanie ubezpieczeniowe – przydatne szczególnie w sytuacji braku wydzielonego rachunku jednostki budżetowej lub też w przypadku istnienia takiego rachunku, ale z ograniczonym w uchwale organu stanowiącego katalogiem celów, na które dochody z tego rachunku mogą być wydatkowane – na podstawie którego naprawa szkody odbywa się bez transferu środków pieniężnych, zgodnie z treścią tzw. klauzuli bezgotówkowego rozliczenia likwidacji szkody w mieniu:

1. rozliczenie kosztów naprawy szkody w mieniu ubezpieczającego/ubezpieczonego odbywać się będzie w formie bezgotówkowej,
2. ubezpieczyciel zapłaci fakturę (rachunek) wystawioną przez wybranego przez ubezpieczającego/ubezpieczonego wykonawcę, który przystąpił do naprawy szkody – do wysokości odszkodowania określonego w decyzji ubezpieczyciela,

---

<sup>54</sup> I SA/Go 435/11, Legalis nr 603272.

3. ubezpieczający/ubezpieczony może wyrazić zgodę na wybór wykonawcy przez ubezpieczyciela lub przekazać mu wprost dyspozycję wyboru takiego wykonawcy,
4. ubezpieczający/ubezpieczony przekazuje wykonawcy odpowiednie zlecenie naprawy szkody i upoważni go do odbioru zapłaty za fakturę od ubezpieczyciela,
5. jeśli kwota faktury przekroczy wysokość ustalonego przez ubezpieczyciela w pierwotnej decyzji odszkodowania, ubezpieczyciel uzupełni na wniosek ubezpieczającego/ubezpieczonego procedurę likwidacji szkody i wyda nową decyzję, uwzględniającą uzasadnione, zwiększone koszty naprawy, jeśli wynikać one będą z postanowień zawartej umowy ubezpieczenia.

Przedstawionego powyżej rozwiązania nie da się przecenić, zważywszy, że w świetle art. 223 u.f.p. zwolnienie z obowiązku odprowadzenia odszkodowania jako dochodu publicznego do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotyczy wyłącznie jednostek systemu oświaty.

Wskazana wyżej klauzula umowna budzi jednak pewne kontrowersje, bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2019 r.<sup>55</sup> stwierdził, że w przypadku odszkodowania wynikającego z umowy ubezpieczenia poszkodowany z reguły może domagać się jedynie świadczenia pieniężnego. Zdaniem Sądu Najwyższego wynika to z przepisów kodeksu cywilnego dotyczących umowy ubezpieczenia, w których mowa jest o zapłacie odszkodowania (dla przykładu: art. 822 § 1 k.c., art. 824<sup>1</sup> § 2 i 3 k.c., art. 827 § 1 k.c. oraz art. 828 § 1 k.c.). Taka interpretacja zdaje się jednak stać w pewnej opozycji w stosunku do art. 363 § 1 k.c., zgodnie z którym naprawienie szkody powinno nastąpić według wyboru poszkodowanego bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Poszkodowany – zgodnie z przytoczoną normą – ma bowiem prawo do tzw. restytucji naturalnej<sup>56</sup>. Uprawnienie to okazuje się szczególnie istotne w przypadku wyboru wartości odtworzeniowej nowej jako metody naprawienia szkody.

---

<sup>55</sup> II CSK 437/18, Legalis nr 2235851.

<sup>56</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, s. 106.

## 7. Odszkodowanie w ewidencji księgowej

Samo księgowanie odszkodowań podlega przepisom o rachunkowości. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 32 lit. i ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>57</sup>, koszty i przychody związane ze zdarzeniami losowymi zalicza się do pozostałych kosztów i przychodów operacyjnych, związanych pośrednio z działalnością operacyjną jednostki; podobnie – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 32 lit. g ustawy – odszkodowania (i kary).

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>58</sup> koszty te i przychody, w tym uzyskane odszkodowania, ewidencjonuje się odpowiednio na koncie 761 – Pozostałe koszty operacyjne oraz na koncie 760 – Pozostałe przychody operacyjne.

Zgodnie zaś z treścią rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>59</sup> wpływy jednostki sektora finansów publicznych w formie odszkodowania należnego na podstawie umów klasyfikuje się w paragrafie 95 (095 – Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów), natomiast odszkodowania otrzymane przez jednostkę od osób trzecich bez stosownej podstawy umownej, za szkody wyrządzone tej jednostce, klasyfikuje się w paragrafie 97 (097 – Wpływy z różnych dochodów; załącznik nr 3 do rozporządzenia). Z kolei wypłacone przez jednostkę odszkodowania odnotowuje się – w przypadku osób fizycznych – w paragrafie 459, a w odniesieniu do osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – w paragrafie 460 (załącznik nr 4 do rozporządzenia).

---

<sup>57</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 poz. 120 ze zm.

<sup>58</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 poz. 513.

<sup>59</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 poz. 342.

## 8. Zakończenie

Instytucja wydzielonego rachunku, określona w art. 223 u.f.p., umożliwia oświatowej jednostce budżetowej bardziej elastyczne, jak się wydaje, zarządzanie częścią dochodów, w tym pochodzącym z uzyskiwanych odszkodowań. Ważne jest jednak, aby odpowiednia w tym zakresie uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie naruszała standardu legalności i precyzyjnie określała katalog źródeł dochodów gromadzonych na rachunku, jak i katalog celów, na które dochody te mogą być przeznaczone.

Natomiast w sytuacji braku takiej uchwały lub w przypadku innych niż oświatowe jednostek budżetowych zaproponować można odpowiednie rozwiązanie kontraktowe w umowie ubezpieczenia. W tym kontekście jednak przedmiotem odrębnych rozważań mogą być dwie inne kwestie, a mianowicie: zarzut naruszenia prawa poprzez jego „obejście”, a także sprawa stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy szkodach, których wartość przekracza próg 130 tys. zł.

Niemniej podjęte rozważania umożliwiają sformułowanie postulatu *de lege ferenda* dotyczącego zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie odszkodowań za utracone lub uszkodzone mienie znajdujące się w zarządzie lub użytkowaniu jednostek budżetowych. Proponowana modyfikacja powinna zapewnić wszystkim jednostkom budżetowym, nie tylko oświatowym, prawo do korzystania z kwoty odszkodowania za utracone lub uszkodzone mienie (nie chodzi tutaj o każdy rodzaj odszkodowania, a wyłącznie o to związane ze szkodą w majątku). Uprawnienie takie nie powinno zależeć ani od uzyskania zgody organu prowadzącego (zgodnie z art. 11a ust. 2 u.f.p.), ani od podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 223 ust. 1 u.f.p.). Jednocześnie zwolnienie z obowiązku przekazywania otrzymanych środków z tytułu odszkodowania za utracone lub uszkodzone mienie na rachunek dochodów budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinno być uzależnione od przeznaczenia tych środków na remont lub odtworzenie uszkodzonego bądź utraconego mienia oraz udokumentowania podjętych działań. Tylko niewykorzystane środki lub ich nadwyżka powinny zostać przekazane do budżetu państwa lub samorządu.

## Bibliografia:

- Garbiec R., *Ubezpieczenia w teorii i praktyce. Cz. II: Ubezpieczenia gospodarcze i zdrowotne*, wyd. 5, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2022.
- Handschke J., *Funkcje i zasady ubezpieczeń gospodarczych* [w:] T. Sangowski (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1998.
- Hyski M., *Ubezpieczenie jako instrument finansowej kontroli ryzyka*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie Pragmata tes Oikonomias” 2017, z. XI, s. 109–121, DOI: <http://dx.doi.org/10.16926/pto.2017.11.08>.
- Kaczurak-Kozak M., *Funkcjonowanie wydzielonego rachunku dochodów w jednostkach oświatowych* [w:] „Studia Lubuskie” 2015, t. XI, s. 125–146.
- Kopyściańska K., *Komentarz do art. 11* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. I, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Kowalski M., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu odszkodowań za utracone prawo własności nieruchomości na przykładzie specustawy drogowej*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 3, s. 14–21.
- Kuligowska A., *Finansowe aspekty korzystania z ochrony ubezpieczeniowej przez gminy w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Lemkowska M., *Funkcje ubezpieczeń gospodarczych a zrównoważony rozwój*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2020, nr 2, s. 45–77, DOI: <https://doi.org/10.33995/wu2020.2.3>.
- Lenio P., *Rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1, s. 147–171, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2014.009>.
- Malinowska-Misiąg E., *Komentarz do art. 11 ustawy o finansach publicznych*, Nb 1 [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych* [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019, Legalis.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 14, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] J. Blicharz (red. nauk.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012.
- Salachna J.M., Tyniewicki M., *Komentarz do art. 223* [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki, *Finanse publiczne. Komentarz*, WKP 2024, LEX/el.

Piotr Mikuszewski

Sołtyk P., *Komentarz do art. 11 ustawy o finansach publicznych* [w:] P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Wyd. 2, Warszawa 2021, Legalis.

Wyszyńska-Ślufińska P., *Interes ubezpieczeniowy w ubezpieczeniu mienia posiadane na innej podstawie niż prawo własności*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2018, nr 2, s. 15–25.