

DOROTA MAŚNIAK  
MAGDALENA ADAMOWICZ  
PAWEŁ SUKIENNIK

## Koncepcja regionalnej polisy powodziowej

*Autorzy opracowania przedstawili zasady tworzenia i funkcjonowania kompleksowego ubezpieczenia majątku publicznego na przykładzie PolisaCity dla miasta Gdańska. Genezą niniejszej koncepcji jest optymalizacja kosztów ubezpieczenia przy zachowaniu możliwie szerokiej ochrony ubezpieczeniowej. Realizacja tak kompleksowego programu możliwa jest m.in. dzięki zawarciu porozumienia koasekuracyjnego, na podstawie którego ubezpieczyciele wspólnie (reprezentowani przez koasekuratora-lidera) przystąpili do przetargu na ubezpieczenie w trybie zamówień publicznych. Rolę zarządcy i negocjatora z ubezpieczycielami pełni w takim przedsięwzięciu konsorcjum brokerów ubezpieczeniowych. Wzorem rozwiązań stworzonych dla koncepcji PolisaCity dla Gdańska możliwe jest opracowanie programów ubezpieczeniowych dla innych regionów Polski, jak np. dorzecza Odry. Innym rozwiązaniem ubezpieczenia regionu może być przystąpienie gmin do istniejącego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i zawiązanie związku wzajemności członkowskiej przez zainteresowane jednostki administracyjne. Niezależnie od przyjętej ścieżki postępowania, działania te można rozszerzyć również o przystąpienie do ubezpieczenia właścicieli prywatnych majątków, dzięki czemu zoptymalizowana zostanie składka ubezpieczeniowa. Państwo ze swojej strony może znacząco zachęcić prywatnych właścicieli do udziału w programie poprzez zastosowanie systemu dopłat do składek.*

### Wprowadzenie

Na fali ogólnopolskiej dyskusji, dotyczącej tworzenia skutecznych systemów zapobiegania i likwidacji szkód powodziowych, warto bliżej przyjrzeć się nowatorskiej koncepcji obejmującej m.in. kompleksowe ubezpieczenie mienia, jaka została opracowana dla Gdańska. Celem niniejszego artykułu jest poznanie tej koncepcji oraz przedstawienie możliwości implementacji zastosowanej metody do szerszych programów ubezpieczeniowych, np. w skali regionu.

## Gdańsk CityPolisa

Gmina miasta Gdańsk, jako pierwsza w Polsce, wdrożyła program realizujący koncepcję kompleksowej ochrony ubezpieczeniowej interesów majątkowych gminy. Głównym celem tzw. CityPolisy jest integracja polityki ubezpieczeniowej. Zakres przedmiotowy obejmuje mienie i inne składniki majątkowe oraz odpowiedzialność cywilną. Ochrona dotyczy wszystkich interesów majątkowych gminy, w tym gminnych jednostek budżetowych (np. urzędu miasta, jednostek oświaty, jednostek sportu i kultury), samorządowych zakładów budżetowych (w tym muzeów, teatrów) oraz pozostających poza sektorem finansów publicznych spółek, których udziałowcem lub akcjonariuszem jest gmina.

Opracowanie programu ubezpieczeniowego powierzone zostało konsorcjum brokerów ubezpieczeniowych. Zadaniem konsorcjum była weryfikacja wartości mienia oraz identyfikacja i eliminacja zaobserwowanych luk i niegospodarności, wynikających przede wszystkim z braku koordynacji i rozproszenia działań związanych z korzystaniem z ochrony ubezpieczeniowej. Wcześniej gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe samodzielnie aranżowały ochronę dla majątku pozostającego w ich posiadaniu. Efektem wdrożenia programu jest zwiększenie konkurencyjności miasta w postępowaniach przetargowych. Dzięki objęciu jednym programem ubezpieczeniowym wszystkich jednostek możliwe było uzyskanie wyższych sum ubezpieczenia dla określonych kategorii majątku (np. wspólny limit dla budowli).

W ramach tworzenia i przystępowania do CityPolisy scentralizowaniu podlega zawieranie umów ubezpieczenia i opłacanie składek. Podmioty nowo powstałe lub przekształcone w trakcie obowiązywania umów ubezpieczenia zostają włączone do ochrony ubezpieczeniowej z chwilą przedstawienia stosowanych zgłoszeń aktualizacyjnych ubezpieczycielowi.<sup>1</sup> Aplikacja internetowa CityPolisa.pl umożliwia wszystkim beneficjentom programu obsługę zarówno w zakresie zgłoszenia majątku do ubezpieczenia, zapoznania się z ogólnymi warunkami ubezpieczenia, jak i zgłoszenia szkody. Władze miasta mają dostęp do kompletnych informacji o ubezpieczonym majątku i szkodowości podległych im jednostek.

## Założenia i warunki realizacji projektu polisy regionalnej

Zarządzanie ryzykiem powodzi wymaga znalezienia rozwiązań doprowadzających do objęcia ochroną zarówno mienia publicznego, jak i prywatnego znajdującego się na obszarach szczególnie zagrożonych. Taki cel możliwy jest do realizacji w drodze systemowych rozwiązań, zakładających powszechność ochrony ubezpieczeniowej, którą zapewnić może wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia lub narzucenie przepisami tzw. mechanizmów dyscyplinujących posiadaczy mienia.

Prawdopodobnie nieunikniony proces budowy racjonalnego systemu ubezpieczeń katastroficznych w Polsce to perspektywa długoletnia. Jej realizację wspierać powinny rozwiązania oddolne, obejmujące obszar konkretnych regionów.

Zakres ochrony ubezpieczeniowej mienia publicznego i znajdującego się w gestii jednostek sektora publicznego jest szerszy niż zakres ochrony mienia pozostającego w gestii podmiotów prywatnych, co świadczy o wyższym stopniu zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze publicz-

---

1. K. Gębska, *Gdańsk był pierwszy*, „Wspólnota” nr 48, 26 listopada 2011.

nym. Taką sytuację wzmacniać mogą rozwiązania wdrażane w ostatnim czasie w związku z dostosowywaniem polskich przepisów do norm wynikających z unijnej dyrektywy powodziowej<sup>2</sup>.

Znowelizowane Prawo wodne nakłada na Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej obowiązek opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym, obejmujących wstępne oceny ryzyka powodziowego, opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz opracowanie mapy terenów dorzeczy, na których są zaznaczone obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi wraz z opisem wniosków z analizy tych map (art. 88 g ustawy Prawo wodne<sup>3</sup>). Owe plany stanowiąc mają podstawę dla uporządkowania przez gminy planów zagospodarowania przestrzennego, uwzględniających zagrożenia powodziowe i osuwiskowe.

W myśl przepisów Prawa wodnego granice obszarów przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz na mapach ryzyka powodziowego uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planach zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (art. 88 f ust. 5 Pw). Wprowadzone nowelizacją z dnia 5 stycznia 2011 r., przywołane wyżej przepisy Prawa wodnego stanowiąc mogą narzędzie umożliwiające skuteczną ocenę ryzyka ubezpieczeniowego.

Z uwagi na brak kompleksowych rozwiązań dotyczących ochrony ubezpieczeniowej w obrębie regionów, a nawet gmin, część mienia publicznego pozostaje bez ochrony, część natomiast jest niedoubezpieczona. Wynika to z faktu zawierania wielu umów ubezpieczenia dotyczących poszczególnych składników mienia na podstawie różnych warunków opracowanych przez poszczególnych ubezpieczycieli. Z drugiej strony obejmowanie ochroną tego samego majątku na podstawie kilku umów stanowi przyczynę wielokrotnego ubezpieczenia i wiąże się ze zbędnym wzrostem kosztów ochrony. Każdy z organów administracji rządowej i samorządowej ma swoją własną gestię ubezpieczeniową. Ponadto za najistotniejszą przyczynę niedoubezpieczenia uznać można przyjmowanie za podstawę ustalania wysokości sumy ubezpieczenia wartości księgowej, a nie odtworzeniowej.

Koordynację w zakresie korzystania z ochrony ubezpieczeniowej utrudnia wciąż niska świadomość ubezpieczeniowa oraz brak standardów w działaniach organów administracji publicznej. Nowe rozwiązania prawne, dotyczące zarządzania ryzykiem powodziowym, napawają nadzieją w tym względzie i roszą lepszą współpracę władz samorządowych z administracją rządową na terenach zalewowych – współpracę opartą na wspólnej polityce przeciwpowodziowej. Do instytucji tych należy umiejętne wykorzystywanie narzędzi, w postaci dozwolonej pomocy publicznej w zakresie prewencji i zwalczania skutków powodzi<sup>4</sup>, uzupełniającej ochronę ubezpieczeniową (lub odwrotnie).

## Zakres przedmiotowy i podmiotowy

Proponowany program ubezpieczeniowy zakłada objęcie ochroną mienia znajdującego na obszarze określonym jako dorzecze Odry. Celem ostatecznym jest ubezpieczenie mienia (infrastruktury)

2. Dyrektywa 2007/60 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. U. L 288 z dnia 6 listopada 2007 roku.
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).
4. Pomoc publiczna jest, co do zasady, zakazana państwu członkowskim Unii Europejskiej na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Od tej zasady podane są wyłączenia, między innymi na podstawie ust. 2 pkt b powołanego artykułu dozwolona jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi.

zlokalizowanego na wskazanym obszarze od wszystkich ryzyk (tzw. *all risk*), z włączeniem ryzyka powodzi i huraganu. Cel projektu uzasadnia alternatywne przyjęcie wariantu ubezpieczenia mienia od ryzyk nazwanych (ogień, piorun, upadek statku powietrznego) z rozszerzeniem na ryzyka żywiołów, z włączeniem powodzi. Z uwagi na interes ubezpieczycieli, wiążący się z koniecznością różnicowania ryzyka, koncepcja nie zakłada ubezpieczenia mienia jedynie od ryzyka powodzi.

Przedmiot ubezpieczenia stanowić miałyby mienie własne lub obce posiadane, użytkowane, administrowane lub zarządzane na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego m.in.: własność, najem, dzierżawa, leasing, użyczenie, w tym na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt. 9b1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, a także mienie stanowiące własność gmin należących do Związku Gmin Nadodrzańskich lub Związku Miast „Mały Trójkąt – Bogatynia – Hrádek nad Nisou – Zittau”, czyli gmin leżących przy granicy Niemiec, Polski i Czech oraz w centrum Euroregionu Nysy.

Tym samym ubezpieczającym mogłyby być alternatywnie wymienione powyżej związki. Natomiast z uwagi na wielkość ryzyka po stronie ubezpieczyciela wskazane byłoby zawarcie porozumienia koasekuracyjnego, dzięki któremu ubezpieczyciele wspólnie (reprezentowani przez koasekuratora-lidera) przystąpiliby do przetargu w trybie zamówień publicznych. Rolę zarządcy i negocjatora z ubezpieczycielami pełnić mogłoby konsorcjum brokerów ubezpieczeniowych – wzorowane na rozwiązaniach skutecznie realizowanych w ramach programu ubezpieczeniowego CityPolicy dla Gdańska. Jest to rozwiązanie wykorzystujące do stworzenia wymaganej ochrony zewnętrznych komercyjnych ubezpieczycieli.

Inne rozwiązanie zakłada przystąpienie gmin do istniejącego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i zawiązanie związku wzajemności członkowskiej przez zainteresowane gminy. Waga takiego rozwiązania wiąże się z wynikającym z treści art. 38 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej wyłączeniem stosowania przepisów prawa zamówień publicznych<sup>6</sup> do umów ubezpieczenia zawieranych z towarzystwami ubezpieczeń wzajemnych. W istotny sposób upraszcza ono procedurę udzielania ochrony ubezpieczeniowej i ewentualnego rozszerzania jej zakresu na mienie pozostające w gestii podmiotów prywatnych – umiejscowione na zagrożonym obszarze.

Związek wzajemności członkowskiej polega na połączeniu pewnej grupy ubezpieczających tworzących wspólnoty ryzyka. Charakter prawny związku wzajemności członkowskiej zależy od treści aktu wewnętrznego towarzystwa, albowiem ustawodawca pozostawia w tym względzie dużą swobodę (art. 42 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Związek taki można zatem rozumieć jako grupę członków towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (tu gmin), wyodrębnioną z ich własnej inicjatywy, z uwagi na jednolity charakter zawieranych umów ubezpieczenia czy też rodzaj przejmowanych ryzyk.

Podstawowym celem utworzenia związku wzajemności członkowskiej jest wzajemna ochrona ubezpieczeniowa jego członków, polegająca w szczególności na: gromadzeniu przez członków związku środków na wypłaty odszkodowań (na wypadek wystąpienia szkód objętych ubezpieczeniem), dbaniu o wzajemne interesy ubezpieczeniowe, m.in. przez negocjowanie z towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych warunków umów ubezpieczenia i wysokości składek za ubezpieczenie

---

5. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

dla członków związku.<sup>7</sup> Celem jest również upowszechnianie wiedzy o ubezpieczeniach wzajemnych i promowanie tych ubezpieczeń zarówno wśród członków związku wzajemności członkowskiej, jak i poza nim.

Brak jakichkolwiek uregulowań dotyczących związków wzajemności członkowskiej w ustawie o działalności ubezpieczeniowej oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy, a także niewielkie doświadczenie rodzimych towarzystw w tym zakresie wpływa na atrakcyjność tego rozwiązania i możliwość jego akceptacji ze strony samych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

Powołanie związku wzajemności członkowskiej musi być zaakceptowane przez odpowiednią liczbę członków. Konieczne jest przeanalizowanie i określenie zarówno minimalnej liczby członków, jak i minimalnego poziomu składki za ubezpieczenia, które mogą być zawierane w ramach związku, wyznaczenie maksymalnej wysokości pojedynczego ryzyka (tzw. PML – *Probable Maximum Loss*) oraz najwyższej do zaakceptowania sumy ubezpieczenia. Aby warunki powołania związku wzajemności członkowskiej zapewniały bezpieczny poziom rozłożenia ryzyka z tytułu umów ubezpieczenia, należy dokonać szczegółowej analizy dla prawidłowego ustalenia warunków funkcjonowania związku. Konieczne jest też uregulowanie zagadnień formalnoprawnych: po pierwsze, struktury organizacyjnej związku i sposobu reprezentowania związku; po drugie, zasad przyjmowania do związku nowych członków; po trzecie, zasad występowania ze związku członków; po czwarte, zasad zawierania przez związek umów ubezpieczenia i rozliczania ze składek z towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych; po piąte, warunków rozwiązania i likwidacji związku.

Uregulowanie powyższych zagadnień jest powiązane również z kwestiami ekonomiczno-finansowymi. Działalność związku wzajemności członkowskiej jest współfinansowana przez towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych w ten sposób, że związek przeznacza na swoje potrzeby część zainkasowanych przez siebie składek z tytułu umów ubezpieczenia. Związek podlega stałej kontroli towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych z uwagi na konsekwencje finansowe, jakie mogą dla niego wynikać na skutek częściowej samodzielności finansowej związku. Wzajemne relacje, określające zasady finansowania, powinny określać w szczególności cel wydatkowania przez związek środków finansowych pozostawionych w jego dyspozycji oraz ustalenie limitów wydatków (niewymagających zatwierdzenia bądź uzgodnienia z towarzystwem) oraz sprecyzowanie zasad nabywania przez związek środków trwałych i wyposażenia, a także wyznaczenie granic kompetencji i samodzielności związku w zakresie likwidacji szkód i wypłaty odszkodowań.<sup>8</sup>

## Sposób ustalania sumy ubezpieczenia

Realność ochrony, uwidaczniająca się przy spełnieniu przez ubezpieczyciela zobowiązania do wypłaty odszkodowania, uzależniona jest od wariantu ubezpieczenia mienia, wynikającego z treści

7. B. Kocięcka, *Związki wzajemności członkowskiej*, [w:] T. Sangowski (red.), *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w polskim systemie ubezpieczeń. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 134–144; M. Janowicz-Lomott, *Funkcje związków wzajemności członkowskiej w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych*, WU 2008, nr 5–6, s. 35–44; tejsze, *Pojęcie, organizacja i działania związków wzajemności członkowskiej*, WU 2008, nr 1–2, s. 25–35 oraz M. Adamowicz, *Członkostwo w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych i związki wzajemności członkowskiej*, GSP 2005, t. XIV, s. 1029–1040.

8. M. Adamowicz, *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej*, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, red. Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 233–238.

ustalonych warunków ubezpieczenia. Możliwe jest ubezpieczenie mienia przy sumie ubezpieczenia odpowiadającej wartości rzeczywistej, wartości odtworzeniowej lub wartości księgowej.

Przy wartości rzeczywistej ubezpieczyciele stosują, ustalony na podstawie oględzin bądź w oparciu o wiek nieruchomości, procentowy stopień zużycia. Sposób szacowania stopnia zużycia powinien być określony w treści warunków, a do jego określania ubezpieczyciele często wykorzystują tabele. Na ich podstawie określono wiekowi przedmiotu przypisuje się wyrażony w procentach stopień zużycia. Ów wariant nigdy nie prowadzi do pełnej rekompensaty szkód, wobec czego nie powinien mieć zastosowania do likwidacji szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, gdzie oprócz podstawowej dla ubezpieczeń funkcji kompensacyjnej realizowana jest funkcja społeczna, jak również fiskalna poprzez odciążenie środków budżetowych.

Przy ustaleniu sumy ubezpieczenia w oparciu o wartość odtworzeniową brak jest wątpliwości co do ustalania wysokości należnego odszkodowania. Stanowi ono rzeczywisty realny koszt związany z doprowadzeniem rzeczy uszkodzonej do stanu sprzed szkody, bez stosowania potrącenia z tytułu stopnia zużycia. Przy rozpatrywaniu roszczeń ubezpieczyciele mogą się oprzeć na programach eksperckich (takich jak Sekocenbud czy Norma). Tu ważne jest opieranie wycen stawek za roboczogodzinę (rbg) oraz cen materiału i sprzętu na wartościach obowiązujących na lokalnym rynku usług budowlanych. W szczególnych sytuacjach, gdy na przykład występują rozbieżności w ocenie poszkodowanego i ubezpieczyciela, sam ubezpieczający zadbać musi o ustalenie właściwej wartości prac, żądając od ubezpieczyciela ponownego przeliczenia szkody.<sup>9</sup> Ów wariant stanowi winien podstawę wypłaty odszkodowania z tytułu uszkodzenia lub zniszczenia budynków na skutek powodzi.

Uwzględniając interes i bezpieczeństwo finansowe przejmującego ryzyko ubezpieczyciela przy ubezpieczeniu mienia innego niż budynki można wziąć pod uwagę wariant oparcia sumy ubezpieczenia na wartości księgowej brutto, stanowiącej wartość początkową mienia (cenę nabycia), przyjętą do ewidencji środków trwałych. Jest to rozwiązanie dopuszczalne, o ile wartości te odpowiadają kosztom odbudowy lub zakupu tego mienia w dniu szkody. Rozwiązanie to nie jest dobre przy ubezpieczeniu mienia zakupionego lub wybudowanego kilkanaście lub kilkadziesiąt lat wcześniej, czyli dotyczy to większości budynków zarządzanych przez gminy.

## Partnerstwo publiczno-prywatne

Finansowy ciężar wdrożenia proponowanego programu ubezpieczeniowego spada na budżety gmin – zarówno w przypadku przyjęcia koncepcji udzielenia ochrony przez koasekuratorów zorganizowanych w konsorcjum ubezpieczycieli, jak i w razie zawiązania przez gminy związku wzajemności członkowskiej w ramach towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Składka ubezpieczeniowa pochodziłaby ze środków publicznych.

Rozszerzenie programu na sektor prywatny wymagałoby wprowadzenia ze strony państwa odpowiednich zachęt finansowych. Narzucone przez prawodawcę unijnego rozwiązania prawne<sup>10</sup>, charakteryzujące ubezpieczenia upraw rolnych, stanowiąc mogą wzorzec rozłożenia ciężaru

---

9. C. Orłowski, *Praktyczne wskazówki związane z likwidacją szkód z ubezpieczeń domów i mieszkań*, „Monitor Ubezpieczeniowy”, pismo Rzecznika Ubezpieczonych nr 42, Warszawa 2010, s. 16.

10. Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).

finansowego ochrony ubezpieczeniowej pomiędzy ubezpieczonych a państwo, którego celem jest upowszechnienie ochrony i ograniczenie pomocy publicznej w formie rekompensaty szkód powodziowych stanowiących istotny udział w wydatkach publicznych. Racjonalne ekonomicznie jest dofinansowanie ze środków budżetowych ubezpieczyciela na etapie podziału ryzyka ubezpieczeniowego (poprzez dopłaty do składek ubezpieczeniowych) lub na etapie likwidacji szkody (poprzez stosowne dotacje celowe) w zamian za wykorzystywanie rezerw celowych w budżecie państwa na bezpośrednią pomoc poszkodowanym – pomoc doraźną, często nieadekwatną (przeszacowywaną lub niedoszacowaną), nierozwiązującą problemu w sposób systemowy, a w istotnym stopniu obciążającą finanse publiczne.

We wspomnianych ubezpieczeniach upraw rolnych dopłaty do składek ubezpieczeniowych wypłacane są ze środków budżetu państwa przez dysponenta części budżetu (ministra właściwego do spraw rolnictwa). Podstawą i warunkiem koniecznym wypłaty dopłat jest umowa zawarta między danym ubezpieczycielem a ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Dopłaty stanowią odpowiednią część należnej ubezpieczycielowi składki ubezpieczeniowej, której wypłacenia mają prawo żądać ubezpieczyciele (a nie ubezpieczający producenci rolni – art. 5 w zw. z art. 7 i art. 9 ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych).

W myśl przepisów ustawy dopłaty mogą wynosić od 40 do 50 proc. składki ubezpieczeniowej, przy czym ich wysokość na dany rok ustalana jest ostatecznie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a ich wypłata we wskazanej wysokości uzależniona jest od utrzymania przez ubezpieczyciela stawki taryfowej na odpowiednim poziomie. Ustawodawca narzuca bowiem maksymalne stawki taryfowe odnoszone procentowo do sumy ubezpieczenia i uzależnione od rodzaju przedmiotu ubezpieczenia. Celem wprowadzenia maksymalnych limitów stawek jest ochrona ubezpieczających przed zbyt wysokimi składkami ubezpieczeniowymi. Pośrednio stanowią one również czynnik umożliwiający oszacowywanie wysokości dopłat wypłacanych ze środków budżetowych.<sup>11</sup> Partnerstwo publiczno-prywatne, zakładające interwencję państwa na rynku, wspomaga jego usystematyzowanie.

Dopłaty do składek mogą mieć charakter procentowy (jak w wyżej wskazanych ubezpieczeniach rolniczych) lub ryczałtowy. Zasady dofinansowania zależą od przyjętych założeń, mogą dotyczyć wszystkich umów ubezpieczenia lub jedynie zawieranych przez określone podmioty, np. osiągające dochody poniżej określonego pułapu. Decyzje w tych względach podjęte przez prawodawcę poprzedzone być winny odpowiednimi badaniami statystycznymi i analizą ekonomiczną, uzasadniającymi ich racjonalność.

Inną formą wspierania przez państwo budowy systemu powszechnych ubezpieczeń katastroficznych są dotacje celowe z budżetu państwa na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez klęskę żywiołową. Takie rozwiązanie przyjęte zostało w ubezpieczeniu upraw rolnych w odniesieniu do ryzyka suszy – niechętnie obejmowanego ochroną przez ubezpieczycieli. Zgodnie z art. 10 a i 10 b ww. ustawy, wszystkim ubezpieczycielom zawierającym umowy ubezpieczenia upraw rolnych przysługują takie dotacje. Przyznawane są one w drodze decyzji właściwego ministra na wniosek ubezpieczyciela. Wysokość dotacji jest określana zgodnie z przepisami ww. ustawy i uzależniona od proporcji między wypłacanymi przez ubezpieczyciela odszkodowaniami a składkami zebranymi

11. J. Nawracała, *Ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, red. Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 1283–1284.

z tytułu (rodzajowo takich samych) umów ubezpieczenia. Dotacja przyznawana jest w kwocie 60 proc. różnicy między łączną kwotą odszkodowań wypłacanych w danym roku kalendarzowym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę a kwotą stanowiącą 90 proc. sumy składek uiszczonych w danym roku kalendarzowym z tytułu zawarcia takich umów ubezpieczenia od ryzyka suszy.

## **Inicjatywa otwarta na obszary należące do państw sąsiednich (transgraniczna)**

Traktat Lizboński w nowym Tytule XXIII („Ochrona ludności”) stworzył traktatową podstawę do prowadzenia unijnych działań w zakresie ochrony ludności. Unia zachęca do współpracy między państwami członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym (art. 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Działania Unii zmierzają do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania na klęski żywiołowe, jak również wspierania spójności międzynarodowych działań w dziedzinie ochrony ludności na terenie Unii. W zakres takich działań wpisuje się inicjatywa kompleksowego programu ubezpieczenia mienia „dorzecza Odry” otwartego na przystąpienie podmiotów publicznych (a w dalszej kolejności prywatnych) zarządzających mieniem położonym na obszarach zagrożonych ryzykiem powodzi, pozostających na terytoriach państw sąsiadujących z Polską.<sup>12</sup>

Wagę oddolnego rozwiązania kwestii ochrony, zakładającego kooperację państw członkowskich, reprezentowanymi przez odpowiednie władze administracyjne szczebla regionalnego lub lokalnego, podkreśla zakres kompetencji organów Unii w zakresie ustanawiania niezbędnych środków dla realizacji powyższych celów, z których wyłączona została jakakolwiek harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Decentralizacja administracji sprzyja wzrostowi odpowiedzialności jednostek terytorialnych w zakresie współpracy transgranicznej. Przykładem woli politycznej granicznych jednostek terytorialnych co do wspólnego rozwiązywania problemów jest działający pod nazwą „Mały Trójkąt” Związek Miast obejmujący transgranicznie obszary miast: Żytawa (Niemcy) – Bogatynia (Polska) – Gródek nad Nysą (Czechy), łącznie z przynależącymi do nich gminami.

Z prawem obywateli do ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych wiąże się ściśle klauzula solidarności, ujęta w art. 222 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z tą klauzulą Unia i jej państwa członkowskie mają działać wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą klęski żywiołowej. W takiej sytuacji na prośbę władz poszkodowanego państwa inne państwa są zobowiązane udzielić mu pomocy. Unia Europejska pełni rolę koordynatora tej pomocy, bowiem państwa koordynują swoje działania w ramach Rady.<sup>13</sup>

## **Zagrożenia i korzyści z realizacji koncepcji polityki regionalnej**

Korzyścią z wprowadzenia kilkuletniego (np. trzyletniego) programu ubezpieczeniowego byłoby uproszczenie procedur administracyjnych. Ułatwieniem w zarządzaniu programem ubezpieczenio-

---

12. Por. Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 185–186.

13. Szerzej zob. J. Barcik, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 337–340.



wym, obejmującym wszystkie etapy procedury ubezpieczeniowej (począwszy od zawierania umowy ubezpieczenia, a kończąc na likwidacji ewentualnej szkody) mogłaby się stać platforma internetowa.

Realnym skutkiem wdrożenia projektu byłby wzrost liczby zawieranych umów ubezpieczenia. Zakładając, iż dzięki wdrożeniu programu doszło by do objęcia kompleksową ochroną ubezpieczeniową mienia pozostającego w zarządzie wszystkich gmin danego obszaru, osiągnięto by efekt skali. Może się to przełożyć, choć pod pewnymi warunkami, na spadek stawek ubezpieczeniowych. Dalsze rozszerzenie ochrony na mienie podmiotów prywatnych wzmocniłoby taką tendencję, prowadząc do dalszej optymalizacji kosztów ochrony ubezpieczeniowej. W warunkach standaryzacji ochrony łatwiejsze jest udzielanie ochrony ubezpieczeniowej adekwatnej do potrzeb, rozszerzanie zakresu ochrony ubezpieczeniowej i podnoszenie sumy ubezpieczenia.

Usystematyzowana ochrona świadczona w ramach jednego programu eliminuje problem niedoubezpieczenia lub braku ochrony mienia położonego na zagrożonym terenie. Ciężar rekompensaty szkód popowodziowych w większym stopniu spada na ubezpieczycieli, odciążając tym samym budżet państwa. Trudny do przewidzenia co do wysokości ciężar finansowy doraźnej pomocy publicznej udzielanej w razie powodzi zostaje zamieniony na skalkulowany ciężar składki ubezpieczeniowej lub dopłat do składek ubezpieczeniowych, stanowiących czynnik motywujący podmioty prywatne do zawierania umów ubezpieczenia.

## Podsumowanie

Realizacja projektu powinna uwzględniać również zagrożenia, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim ryzyko kumulacji i ryzyko selekcji negatywnej. Pierwsze powstaje z uwagi na fakt, iż ryzyko powodzi, którego przejście stanowi podstawowy cel projektowanej koncepcji, może się zrealizować, dotykając w jednym czasie dużej liczby podmiotów. Koasekuracja po stronie ubezpieczycieli chroniłaby w jakimś stopniu ubezpieczycieli przed kumulacją.

Ryzyko selekcji negatywnej ujawnia się przy rozszerzaniu ochrony na mienie pozostające w gestii podmiotów prywatnych. Istnieje obawa, iż zainteresowani ochroną będą jedynie ci, których mienie narażone jest w dużym stopniu na ryzyko powodzi. System dopłat do składek lub dotacji z budżetu państwa niwelowałby skutki realizacji tego ryzyka dla ubezpieczycieli i chronił ubezpieczających przed nadmierną zwyżką stawki taryfowej w strefach zagrożonych.

## Bibliografia

- Adamowicz M., *Członkostwo w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych i związki wzajemności członkowskiej*, GSP 2005, t. XIV.
- Barcik J., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Brodecki Z., *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Gębska K., *Gdańsk był pierwszy*, „Wspólnota” nr 48, 26 listopada 2011.
- Janowicz-Lomott M., *Funkcje związków wzajemności członkowskiej w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008, nr 5–6.
- Orłowski C., *Praktyczne wskazówki związane z likwidacją szkód z ubezpieczeń domów i mieszkań*, „Monitor Ubezpieczeniowy”, pismo Rzecznika Ubezpieczonych nr 42, Warszawa 2010.

*Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, red. Brodecki Z., Serwach M., Glicz M., Lexis Nexis, Warszawa 2010.

*Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w polskim systemie ubezpieczeń. Stan i perspektywy*, red. Sangowski T., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.

Dyrektywa 2007/60 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. U. L 288, z 6.11.2007 r.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).

Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).

## Concept of regional flood policy

*The study's authors have presented the rules for creation and operation of comprehensive insurance of public property, as exemplified by PolisaCity for the city of Gdańsk. The reason behind this concept is to optimise costs of insurance and, at the same time, keep the insurance cover as broad as possible. Implementation of such a comprehensive programme is possible, among other things, thanks to a reinsurance agreement on the basis of which insurers (represented by the leader co-insurer) took part in a tender for insurance under the public procurement procedure. In such a venture, the role of the manager and negotiator with insurers is played by a consortium of insurance brokers. Similarly to the solutions created for PolisaCity concept for Gdańsk, it is possible to prepare insurance programmes for other regions of Poland, e.g. Odra's catchment area. Another solution to insure the region could be to have communes join an existing mutual insurance company and have the interested administrative units establish the members' mutuality union. Irrespective of the option adopted, these activities may be expanded also by having owners of private properties join the insurance and thus optimise the insurance premium. The state, for its part, should provide significant incentives for private owners to encourage them to participate in the programme by using a system of subsidies to premiums.*

**DR HAB. DOROTA MAŚNIAK** – radca prawny, pracownik Katedry Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

**DR MAGDALENA ADAMOWICZ** – pracownik naukowy Katedry Prawa Morskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, członek Komisji Prawa Morskiego Polskiej Akademii Nauk, członek i Przewodnicząca Europejskiej Unii Kobiet Sekcja Polska – Oddział Trójmiasto, członek Komitetu Organizacyjnego Bałtyckiego Festiwalu Nauki na WPiA.

**PAWEŁ SUKIENNIK** – magister prawa, ekspert rynku ubezpieczeniowego, autor licznych publikacji z zakresu prawa i praktyki rynku ubezpieczeń gospodarczych, wiceprezes zarządu Leadenhall Polska SA, Lloyd's coverholder w Warszawie.