



**Dorota Maśniak\***

*Uniwersytet Gdański*

## UBEZPIECZENIE JAKO SPOSÓB ZARZĄDZANIA RYZYKIEM POWODZI PRZEZ GMINĘ

### 1. Interesy majątkowe gminy jako przedmiot ubezpieczenia

Gmina jako właściciel mienia jest zainteresowana przekazaniem części ryzyka związanego z jego posiadaniem. Jako uczestnik obrotu ponosi również ryzyko odpowiedzialności wobec osób trzecich, wynikającej zarówno z zawieranych umów, jak i czynów niedozwolonych. Wspecjalizowanym instrumentem służącym temu celowi są ubezpieczenia. Zakres przedmiotowy ochrony ubezpieczeniowej obejmuje najczęściej mienie i inne składniki majątkowe oraz odpowiedzialność cywilną gminy. 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. Gminy różnią się sposobem korzystania z ochrony. Coraz częściej korzystają one z programów ubezpieczeniowych konsolidujących<sup>1</sup> ochronę. Innym rozwiązaniem jest samodzielne aranżowanie przez gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe ochrony majątku pozostającego w ich posiadaniu.

W związku z brakiem kompleksowych rozwiązań dotyczących ochrony ubezpieczeniowej w obrębie gmin, część mienia publicznego pozostaje bez ochrony, część natomiast jest niedoubezpieczona. Wynika to z jednej strony z zawierania wielu umów ubezpieczenia poszczególnych składników mienia na podstawie różnych warunków opracowanych przez różnych ubezpieczycieli, z drugiej natomiast obejmowanie ochroną majątku na podstawie kilku umów stanowi przyczynę wielokrotnego ubezpieczenia wiążącego się ze zbędnym wzrostem kosz-

\* d.masniak@prawo.univ.gda.pl

<sup>1</sup> D. Maśniak, M. Adamowicz, P. Sukiennik, *Koncepcja regionalnej polisy powodziowej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 1, s. 73 i n. (wyd. specjalne).

tów ochrony. Każdy z organów administracji rządowej i samorządowej ma swoją własną gestię ubezpieczeniową.

## 2. Ryzyko powodzi jako problem gminy

Dyrektywa powodziowa<sup>2</sup> wprowadziła zarówno pojęcie powodzi jak i ryzyka powodziowego. Powódź to „czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą”. Natomiast przez ryzyko powodzi rozumie się „kombinację prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z powodzią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej”. Aspekty te powinny być przyjmowane jako punkt odniesienia zarówno przez zakłady ubezpieczeń opracowujące ogólne warunki ubezpieczenia<sup>3</sup>, jak i przez legislatora, nie zawsze jednak wykazującego się konsekwencją terminologiczną.

Zarządzanie ryzykiem powodzi wymaga znalezienia rozwiązań doprowadzających do objęcia ochroną zarówno mienia publicznego jaki i prywatnego znajdującego się na obszarach szczególnie zagrożonych. Taki cel możliwy jest do realizacji w drodze systemowych rozwiązań zakładających powszechność ochrony ubezpieczeniowej zapewnionej poprzez wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia lub narzuconych przepisami tzw. mechanizmów dyscyplinujących posiadaczy mienia. Prawdopodobnie nieunikniony proces budowy racjonalnego systemu ubezpieczeń katastroficznych w Polsce to perspektywa długoletnia<sup>4</sup>. Jego realizację wspierać powinny rozwiązania oddolne obejmujące obszar konkretnych wspólnot lokalnych.

Zakres ochrony ubezpieczeniowej mienia publicznego i znajdującego się w gestii jednostek sektora publicznego jest wyższy niż zakres ochrony mienia pozostającego w gestii podmiotów prywatnych, co świadczy o wyższym stopniu zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze publicznym. Gmina może ubezpieczyć mienie własne lub obce pozostające w jej posiadaniu, użytkowaniu, administrowaniu zarządzaniu na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego jak m.in.:

<sup>2</sup> Dyrektywa 2007/60 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim Dz.U. z dnia 6 listopada 2007 r., L 288/27.

<sup>3</sup> Przykładowo zgodnie z ogólnymi warunkami ubezpieczenia domu jednorodzinnego Generali SA „powódź – zalanie terenów w następstwie podniesienia się wody w korytach wód płynących lub zbiornikach wód stojących, sztucznych lub naturalnych, na skutek: a) nadmiernych opadów atmosferycznych, b) splywu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich i pofałdowanych, c) topnienia kry lodowej lub tworzenia się zatorów lodowych, d) sztormu i podniesienia się poziomu morskich wód przybrzeżnych” (§ 2 pkt 19), natomiast PZU SA w swoich ogólnych warunkach ubezpieczenia Dom Plus przez powódź „zalanie terenów wskutek: a) podniesienia się poziomu wody w korytach wód płynących lub stojących, b) opadu, c) splywu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich lub falistych, d) podniesienia się poziomu morskich wód przybrzeżnych (cofka).

<sup>4</sup> D. Maśniak, *Tworzenie systemu powszechnych ubezpieczeń powodziowych w Polsce – uwarunkowania prawne*, [w:] *Problemy współczesnego rynku ubezpieczeniowego*, red. J. Lisowski, P. Manikowski, Poznań 2014, s. 102–103.

własność, najem, dzierżawa, leasing, użyczenie, w tym na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt. 9b1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>.

### 3. Perspektywa unijna

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 dotyczących 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>6</sup>.

Wagę oddolnego rozwiązania kwestii ochrony, zakładającego kooperację pomiędzy państwami członkowskim, reprezentowanymi przez odpowiednie władze administracyjne szczebla regionalnego i/lub lokalnego, podkreśla zakres kompetencji organów Unii dotyczących ustanawiania niezbędnych środków służących do realizacji powyższych celów, z których wyłączono jakąkolwiek harmonizację 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, który obejmuje transgranicznie obszary miast: Żytawa (Niemcy) – Bogatynia (Polska) – Gródek nad Nysą (Czechy), łącznie z przynależącymi do nich gminami.

Przed państwami członkowskimi, z Polską włącznie, stało zadanie wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem powodziowym ukształtowanym przez dyrektywę powodziową. System ów stanowi integralną część IWRM (*Integrated Water Resources Management*). Powołany system zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi w Unii Europejskiej opiera się na paradygmacie uwzględniania celów ochrony środowiska we wszystkich aspektach zarządzania zasobami wodnymi, w tym zarządzania ryzykami, uwzględniania relacji i uzyskiwania synergii.

W dyrektywie powodziowej prawodawca unijny dał wyraz przeświadczeniu, że tradycyjne (techniczne) metody ochrony przed powodzią przynoszą skutki odwrotne od zamierzonych. Wdrożenie dyrektywy powodziowej ma na celu zasadniczą przebudowę systemu ochrony przeciwpowodziowej poprzez wprowadze-

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Por. Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011, s. 185–186.

nie instrumentów typowych dla zarządzania ryzykiem, dobrze znanych prawu ubezpieczeniowemu i z dobrym rezultatem wykorzystywanych do zbudowania systemu ochrony ofiar wypadków drogowych<sup>7</sup>. Państwa członkowskie zobligowano do wdrożenia jednolitego systemu zarządzania ryzykiem powodziowym. Stanowi on trzyetapowy cykl, obejmujący: 1) przeprowadzenie wstępnej oceny ryzyka powodziowego (WOPR) i wyznaczenie obszarów dużego ryzyka powodziowego oraz obszarów potencjalnego ryzyka powodziowego; 2) opracowanie map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego oraz 3) przygotowanie i realizację planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP), które mają określić cele zarządzania ryzykiem powodziowym na obszarze danego dorzecza oraz ustanowić środki służące ich osiągnięciu. Rezultatem opracowania WOPR jest wynikowa baza danych, zawierających dane dotyczące: obszarów znaczących powodzi (historycznych i prawdopodobnych), obszarów potencjalnie zagrożonych powodzią, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>8</sup>.

#### 4. Rola map ryzyka i zagrożenia powodziowego

Zadaniem map zagrożenia powodziowego jest wskazanie obszarów niskiego, średniego i wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi oraz przedstawienie graficzne każdego obszaru scenariusza przewidywanej powodzi (zasięg, głębokość wody i prędkość przepływów)<sup>9</sup>. Mapy ryzyka powodziowego ilustrować mają przewidywane negatywne skutki wszystkich scenariuszy powodzi prezentowanych na mapach zagrożenia powodziowego. Dyrektywa wymaga, aby negatywne skutki rozpatrywać co najmniej w takich płaszczyznach, jak: 1) szacunkowa liczba mieszkańców, którzy mogą być poszkodowani; 2) rodzaje działalności gospodarczej prowadzonej na każdym obszarze; 3) zagrożone powodzią instalacje grożące poważną awarią, potencjalnie zagrożone powodzią obszary chronione.

Wyrazem dostosowania polskich przepisów do ww. dyrektywy powodziowej jest znowelizowane Prawo wodne<sup>10</sup>. Znowelizowane Prawo wodne nakłada na Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej obowiązek opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym obejmujących wstępną ocenę ryzyka powodziowego, opracowywania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz opracowanie mapy obszaru dorzeczy, na których są

<sup>7</sup> D. Maśniak, *Transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2010, s. 54 i n.

<sup>8</sup> Raport z wykonania wstępnej oceny ryzyka powodziowego opracowany przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej BiP, grudzień 2011, s. 17.

<sup>9</sup> W sumie w Polsce do obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi zakwalifikowano 839 rzeki o łącznej długości 27 161 km, w tym: 253 rzeki o łącznej długości 14 481 km wskazano do opracowania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w I cyklu planistycznym, a 586 rzeki o łącznej długości 12 680 km do opracowania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w II cyklu planistycznym. – tamże, s. 27

<sup>10</sup> Ustawa – Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.).

zaznaczone obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi wraz z opisem wniosków wynikających z analizy tych map (art. 88g pr.wod.). Owe plany stanowią podstawę do uporządkowania przez gminy planów zagospodarowania przestrzennego uwzględniających zagrożenia powodziowe i osuwiskowe. W myśl przepisów Prawa wodnego granice obszarów przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz 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 pr.wod.)<sup>11</sup>.

Od momentu przekazania gminom map mają one 30 miesięcy na uwzględnienie w dokumentach przestrzennych gmin. W wojewódzkich planach przygotowanych przez marszałków i zatwierdzonych przez sejmiki wojewódzkie wskazane są obszary zagrożone zalaniem. Jako akty prawa miejscowego powinny być one uwzględniane w dokumentach gminnych. Nie tylko w planach zagospodarowania przestrzennego, ale także w decyzjach o warunkach zabudowy czy decyzjach budowlanych (art 88 l i f ustawy pr.wod.). Normy prawne narzucają przegląd i uaktualnianie co 6 lat map zagrożenia i map ryzyka powodziowego.

Informacje zawarte na mapach mają być przydatne w reagowaniu i zarządzaniu kryzysowym w przypadku wystąpienia powodzi. Opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego to podstawa do opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Mapy mają stanowić skuteczne narzędzie pozyskiwania danych, podstawę ustanawiania priorytetów i podejmowania dalszych decyzji o charakterze technicznym, finansowym i politycznym dotyczących zarządzania ryzykiem powodziowym.

<sup>11</sup> Zmiany wprowadzone w ustawie Prawo wodne, wdrażające Dyrektywę Powodziową, zapisane w art. 88f ust. 6–8 (tzn. uwzględnianie map w planowaniu przestrzennym), nie są zupełnie nowym obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z zapisami tej ustawy, przy sporządzaniu planu przestrzennego zagospodarowania województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy organ sporządzający te dokumenty jest zobowiązany uwzględniać granice obszarów wyznaczonych w studiach ochrony przeciwpowodziowej, opracowywanych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Nowelizacja ustawy z 2010 r. zmieniła nazwę dokumentu planistycznego, w którym wyznaczone są obszary uwzględniane przy sporządzaniu ww. dokumentów. Zamiast studiów ochrony przeciwpowodziowej są to mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego (*nota bene* na podstawie których aktualizuje się studia ochrony przeciwpowodziowej). W związku z wejściem Dyrektywy Powodziowej pojawił się jedynie dodatkowy obowiązek publikacji map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, takiego obowiązku nie było przy studiach ochrony przeciwpowodziowych. Wprowadzono zmianę w zakresie terminu uwzględniania obszarów zagrożonych powodzią w dokumentach planistycznych. Art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) nakłada na gminy obowiązek utrzymania w aktualności planów miejscowych, w tym w szczególności zgodności z wymogami wynikającymi m.in. z przepisów art. 15, odnoszącego się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią przedstawionych na mapach zagrożenia powodziowego.

Mapy ryzyka powodziowego i mapy zagrożenia powodziowego stanowią powinny podstawę do kalkulacji składek ubezpieczeniowych. Jak była powyżej mowa, mapy stanowią podstawę przyjęcia i wdrożenia planu zarządzania ryzykiem powodzi dla obszarów dużego lub prawdopodobnego ryzyka powodziowego. W celu ustalania taryf składek istotne znaczenie będą miały wnioski wyprowadzane z realizacji PZRP, dotyczące zasięgu powodzi i tras przejścia fali powodziowej. Przydatne powinny okazać się również ujęte w planie wykazy obszarów o potencjalnej retencji, zasady gospodarowania wodą i gruntami oraz uwarunkowania planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, wnioski wynikające z przyjętych form i metod ochrony przyrody w procesie zapobiegania i likwidacji skutków powodzi, a zwłaszcza – obszary, które w przypadku powodzi planuje się przeznaczyć jako miejsce tzw. kontrolowanego zalewu. Są to obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia szkód jest stuprocentowe.

Informacje publiczne stanowiąc powinny narzędzie pomocne w opracowywaniu ogólnych warunków ubezpieczenia. Opierając się na mapach zagrożenia powodziowego (lub ich projektach) ubezpieczyciele powinni różnicować odpowiedzialność w zależności od statusu prawnego obszarów, na których znajduje się ubezpieczane mienie. Szkody w mieniu usytuowanym na terenach zalewowych, dla których nie opracowano planów miejscowych, wznoszonych jedynie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być wyłączone spod odpowiedzialności ubezpieczyciela.

Podnosząc wagę opracowanych map, wspomnieć należy też o kosztach, jakie niesie ich stosowanie. Nie ograniczają się one do wydatków poniesionych na sporządzenie (zmianę) planów. Problemem dla gmin stać się mogą roszczenia właścicieli nieruchomości. Z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że w sytuacji gdy w związku z uchwaleniem bądź zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości spadnie, gmina jest zobowiązana wypłacić właścicielowi odszkodowanie (art. 36 tej ustawy), i to w bardzo krótkim terminie, bo w ciągu sześciu miesięcy od zmiany planu. Gdy właściciel (użytkownik wieczysty) zbywa nieruchomość, a jej wartość wskutek uchwalenia lub zmiany planu uległa obniżeniu, to mogą oni żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Zmiana planów spowodowana koniecznością dostosowania ich treści do map zagrożenia powodziowego spowoduje raczej spadek wartości nieruchomości niż jej wzrost. W konsekwencji gminy będą zobowiązane ponieść również koszty ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. W niektórych miejscach, np. w Świnoujściu, całe gminy są zagrożone falą powodziową. Oznacza to konieczność zmiany miejscowego planu dla całej gminy i obciążenia wszystkich nieruchomości ryzykiem powodziowym. To z kolei powoduje, że wartość nieruchomości znajdujących się na zagrożonych powodzią terenach na pewno spadnie.



Tym samym mapy stać się mogą skutecznym narzędziem w ocenie ryzyka ubezpieczeniowego, korzystnie wpływającym na wysokość składki ubezpieczeniowej. Ubocznym skutkiem ich wprowadzenia może się jednak okazać potrzeba rozszerzenia ochrony ubezpieczeniowej gminy o nowe ryzyka – utraty wartości mienia. Jako otwarta pozostaje kwestia możliwości ubezpieczenia odpowiedzialności gminy wobec właścicieli nieruchomości, o której mowa powyżej. Wiąże się ona z kwalifikacją odpowiedzialności gminy z tego tytułu. W przypadku uznania, iż odpowiedzialność odszkodowawcza jest odpowiedzialnością cywilną<sup>12</sup>, brakuje przeszkód do poszukiwania ochrony w takim zakresie na rynku ubezpieczeniowym.

## 5. Wpływ sposobu ustalania sumy ubezpieczenia na realność ochrony

Realność ochrony uwidaczniająca się przy spełnieniu zobowiązania przez ubezpieczyciela w postaci wypłaty odszkodowania zależy od wariantu ubezpieczenia mienia wynikającego z treści ustalonych warunków ubezpieczenia. Za najistotniejszą przyczynę niedoubezpieczenia uznać można przyjmowanie za podstawę ustalania wysokości sumy ubezpieczenia wartości księgowej, a nie odtworzeniowej. 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 określonego 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 jest realizowana funkcja społeczna, jak również fiskalna poprzez odciążenie środków budżetowych.

Przy ustaleniu sumy ubezpieczenia w oparciu o wartość odtworzeniową nie ma wątpliwości co do ustalania wysokości należnego odszkodowania. Stanowi ona rzeczywisty realny koszt związany z doprowadzeniem rzeczy uszkodzonej do stanu sprzed szkody, bez stosowania stopnia zużycia. Przy rozpatrywaniu roszczeń ubezpieczyciele oprzeć się mogą na programach eksperckich (takich jak

<sup>12</sup> W judykaturze dominuje pogląd, zgodnie z którym wszelkie roszczenia odszkodowawcze uznaje się za cywilnoprawne. Jednak w odniesieniu do odszkodowania wywłaszczeniowego Naczelny Sąd Administracyjny opowiada się za cywilnoprawną kwalifikacją tego uprawnienia (wyrok NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., IV SA ONSA 1993, nr 4, poz. 115), natomiast Sąd Najwyższy jest przeciwnego zdania (m.in. uchwała SN (7) z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93, OSNCP 1993, uchwała SN z dnia 12 maja 1993 r., III CCZP 50/93, OSNCP, nr 12, poz. 221), w piśmiennictwie nie ma jednolitych poglądów – zob. szerzej M. Kaliński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014, s. 14–15.

Sekocenbud czy Norma). Tu ważne jest opieranie wycen stawek za robocizogodzinę (rbg) oraz cen materiału i sprzętu na wartościach obowiązujących na lokalnym rynku usług budowlanych, o co niekiedy zadbać musi sam ubezpieczający, żądając od ubezpieczyciela ponownego przeliczenia szkody<sup>13</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. Nie jest ono dobrym rozwiązaniem przy ubezpieczeniu mienia zakupionego kilkanaście lub kilkadziesiąt lat temu, czyli większości budynków zarządzanych przez gminy.

## 6. Partnerstwo publiczno-prywatne

Obok map ryzyka powodziowego i map zagrożenia powodziowego pomocnym źródłem informacji dla ubezpieczycieli mogą być również oceny oddziaływania na środowisko. Ocena oddziaływania na środowisko jest jednym z podstawowych narzędzi zarządzania ochroną środowiska w procesach rozwoju, wpisującym się w zasadę zrównoważonego rozwoju<sup>14</sup>. Procedura oceny oddziaływania na środowisko ma dostarczyć podejmującemu decyzję organowi administracji publicznej informacji, czy ingerencja inwestycji w środowisko została zaplanowana w sposób optymalny i czy korzyści wynikające z jej realizacji rekompensują straty w środowisku, jakie zwykle są niemożliwe do uniknięcia. Środowisko jest tu rozumiane nie tylko jako środowisko przyrodnicze, ale także jako środowisko społeczne. Procedura oceny oddziaływania na środowisko jest przeprowadzana wtedy, gdy przedsięwzięcie może znacząco albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko<sup>15</sup>. W ramach postępowania administracyj-

<sup>13</sup> Zob. C. Orłowski, *Praktyczne wskazówki związane z likwidacją szkód z ubezpieczeń domów i mieszkań*, Monitor Ubezpieczeniowy Nr 42 – Rzecznika Ubezpieczonych, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>14</sup> Podstawowym aktem prawnym regulującym ocenę oddziaływania na środowisko w prawie polskim jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227), która implementuje obowiązki wynikające m.in. z dyrektyw: Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, dyrektywa Rady nr z dnia 21 maja 1992 r. Nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. Nr 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

<sup>15</sup> O tym, która inwestycja może zostać zakwalifikowana do jednej z powyższych kategorii decyduje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związa-



nego, które kończy się wydaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, określa się bezpośredni i pośredni wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze, środowisko społeczne, w tym na zdrowie i warunki życia ludzi, na dobra materialne oraz na zabytki kultury, wzajemne powiązania między powyższymi elementami, jak również możliwości oraz sposoby zapobiegania i łagodzenia negatywnego oddziaływania na środowisko.

W ogólnych warunkach ubezpieczenia powinny znaleźć się klauzule ograniczające odpowiedzialność ubezpieczyciela za szkody w mieniu, dla którego w toku przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko stwierdzono prawdopodobieństwo wystąpienia szkody, będącej skutkiem wylewów rzeki lub powodzi lub ujętych wcześniej w planie lub programie, dla którego przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko umożliwia wyciągnięcie takich wniosków.

Mało wykorzystaną sferą możliwej współpracy organów administracji i ubezpieczycieli są działania prewencyjne<sup>16</sup>. Tak jak w przypadku zabezpieczeń antywłamaniowych, również zabezpieczenia przeciwpowodziowe mogą stać się przesłanką zastosowania zniżek w składce ubezpieczeniowej. Czerpiąc wiedzę ze wskazanych powyżej dokumentów opracowywanych przez organy administracji publicznej, ubezpieczyciele mogą narzucać sposób zabezpieczenia ubezpieczanego mienia (np. budowa, rozbudowa, utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych). Taką możliwość daje już dzisiaj zapis Ogólnych warunków ubezpieczenia mienia stosowanych przez PZU SA, zgodnie z którymi „PZU SA na podstawie oceny ryzyka może określić indywidualne warunki w zakresie zabezpieczenia ubezpieczanego mienia”.

Zarządzanie ryzykiem powodzi przez organy administracji gminnej nie ogranicza się do mienia pozostającego w jego gestii. Skutki powodzi dotyczące mienia prywatnego to również problem gminy jako wspólnoty terytorialnej. Usuwanie ich generuje wydatki publiczne oraz stanowi istotne zakłócenie w gospodarce gminnej, którego skutki mają charakter długofalowy, prowadząc do ograniczenia wpływów z tytułu danin publicznych i generując kolejne wydatki realizowane w ramach szeroko pojętej pomocy publicznej.

Rozszerzenie programu na sektor prywatny wymagałoby wprowadzenia ze strony państwa odpowiednich zachęt finansowych. Narzucone przez prawodawcę unijnego rozwiązania prawne<sup>17</sup> charakteryzujące ubezpieczenia upraw

---

nych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Chlubnym przykładem odgrywania przez ubezpieczycieli ważnej roli w zapobieganiu zagrożeniom naturalnym jest francuskie stowarzyszenie MRN (*Mission des Risques Naturels*) prowadzące bazę danych i badania na temat żywiólów. Ma ono na celu propagowanie lepszego zrozumienia zagrożeń naturalnych i podniesienia świadomości na temat znaczenia zapobiegania tym zagrożeniom, <http://www.mrn-gpsa.org>.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).

rolnych stanowić mogą wzorec rozłożenia ciężaru finansowego ochrony ubezpieczeniowej pomiędzy ubezpieczonych a państwo, którego celem jest upowszechnienie ochrony i ograniczenie pomocy publicznej w formie rekompensaty szkód popowodziowych stanowiących istotny udział w wydatkach publicznych. Racjonalne ekonomicznie jest dofinansowanie ze środków budżetowych ubezpieczyciela na etapie podziału ryzyka ubezpieczeniowego (poprzez dopłaty do składek ubezpieczeniowych) i/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 są wypłacane ze środków budżetu państwa przez dysponenta części budżetu (ministra właściwego do spraw rolnictwa). Podstawą i warunkiem koniecznym wypłaty dopłat jest umowa zawarta pomiędzy danym ubezpieczycielem a ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Dopłaty stanowią odpowiednią część należnej ubezpieczycielowi składki ubezpieczeniowej, której wypłacenia mają prawo żądać nie ubezpieczający producenci rolni a ubezpieczyciele (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% składki ubezpieczeniowej, przy czym ich wysokość na dany rok jest ostatecznie ustalana w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a ich wypłata we wskazanej wysokości zależy 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>18</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, winny być poprzedzone odpowiednimi badaniami statystycznymi i analizą ekonomiczną, uzasadniającymi ich racjonalność.

Inną formą wsparcia finansowego państwa w budowaniu systemu powszechnych ubezpieczeń katastroficznych są dotacje celowe z budżetu państwa na

<sup>18</sup> Zob. Jakub Nawracała, *Ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, [w:] *Praczo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, red. Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz, Warszawa 2010, s. 1283–1284.

pokrycie części odszkodowań spowodowanych przez klęskę żywiołową. Takie rozwiązanie przyjęto w ubezpieczeniu upraw rolnych w odniesieniu do ryzyka suszy – niechętnie obejmowanej ochroną przez ubezpieczycieli. Zgodnie z art. 10a i 10b ww. ustawy wszystkim ubezpieczycielom zawierającym umowy ubezpieczenia upraw rolnych przysługują takie dotacje. Są one przyznawane w drodze decyzji właściwego ministra na wniosek ubezpieczyciela w wysokości określonej zgodnie z przepisami ww. ustawy, uzależnionej od proporcji pomiędzy wypłacanymi przez ubezpieczyciela odszkodowaniami a składkami ubezpieczeniowymi zebranymi z tytułu rodzajowo takich samych umów ubezpieczenia. Dotacja przyznawana jest w kwocie 60% różnicy między łączną kwotą odszkodowań wypłacanych w danym roku kalendarzowym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę a kwotą stanowiącą 90% sumy składek uiszczonych w danym roku kalendarzowym z tytułu zawarcia takich umów ubezpieczenia od ryzyka suszy.

## 7. Podsumowanie

Zakres ochrony ubezpieczeniowej mienia publicznego i znajdującego się w gestii jednostek sektora publicznego jest wyższy niż zakres ochrony mienia pozostającego w gestii podmiotów prywatnych, co świadczy o wyższym stopniu zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze publicznym. Taką sytuację wzmacniać mogą rozwiązania wdrażane w ostatnich czasie w związku z dostosowywaniem polskich przepisów do norm wynikających z unijnej dyrektywy powodziowej.

Zarządzanie ryzykiem powodzi wymaga znalezienia rozwiązań doprowadzających do objęcia ochroną zarówno mienia publicznego jaki i prywatnego znajdującego się na obszarach szczególnie zagrożonych. Taki cel możliwy jest do realizacji w drodze systemowych rozwiązań zakładających powszechność ochrony ubezpieczeniowej zapewnionej poprzez wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia lub narzuconych 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 gmin. Ciężar rekompensaty szkód popowodziowych, spadając na ubezpieczycieli, odciąża budżety. Trudny do przewidzenia co do wysokości ciężar finansowy doraźnej pomocy publicznej udzielanej w razie powodzi zostaje zamieniony na skalkulowany ciężar składki ubezpieczeniowej i/lub dopłat do składek ubezpieczeniowych stanowiących czynnik motywujący podmioty prywatne do zawierania umów ubezpieczenia.

Koordinację 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, rokując lepszą współ-

pracę władz samorządowych z administracją rządową na terenach zalewowych, opartą na wspólnej polityce przeciwpowodziowej. Do nich należy umiejętnie wykorzystywanie narzędzi w postaci dozwolonej pomocy publicznej w zakresie prewencji i zwalczania skutków powodzi<sup>19</sup>, uzupełniającej ochronę ubezpieczeniową (lub odwrotnie).

**Dorota Maśniak**

### **INSURANCE AS A MEANS OF FLOOD RISK MANAGEMENT BY A MUNICIPALITY**

The risk of flooding and its implementation – the flood – are a major problem in the management of municipality interests. Due to the size and the type of risk it is a problem that requires complex solutions, involving both public and private means. As a result of the decentralization of the administration the effort related to the risk management must be mainly taken by a municipality, which also suffers from floods - economically, financially, socially. The insurance serves as a specialized instrument of financing the risks of natural disasters. It allows to shift a part of financial burdens on market participants, to develop cooperation between the municipality and financial institutions within a broadly defined public-private partnership. Rigorous standards for taking into account the risk in spatial planning, which are imposed by EU law, should facilitate the risk estimation and affect positively the efficiency of insurance coverage.

---

<sup>19</sup> Pomoc publiczna jest, co do zasady, zakazana państwom 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, m.in. na podstawie ust. 2 pkt b powołanego artykułu jest dozwolona pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi.