



Aspekty prawno-ekonomiczne projektu powszechnego ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych

Konferencja naukowa współorganizowana
przez Katedrę Prawa Ubezpieczeniowego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu
Mikołaja Kopernika w Toruniu

Warszawa, 28 lutego 2013 r.

Aspekty prawno-ekonomiczne projektu powszechnego ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych

Konferencja naukowa współorganizowana
przez Katedrę Prawa Ubezpieczeniowego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu
Mikołaja Kopernika w Toruniu

Warszawa, 28 lutego 2013 r.

AGENDA

9.00 - 9.30	Rejestracja uczestników, kawa powitalna	12.20 - 13.00	Modele ubezpieczenia skutków ryzyk katastroficznych na świecie ze szczególnym uwzględnieniem ustawodawstw germańskich dr Monika Wałachowska – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu mgr Michał P. Ziemiak – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
9.30 - 9.40	Otwarcie konferencji i przywitanie uczestników prof. zw. dr hab. Kowalewski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	13.00 - 13.20	Prawo europejskie wobec problemu pomocy publicznej dla ofiar katastrof dr Dariusz Fuchs – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
9.40 - 9.50	Wystąpienie otwierające Andrzej Maciążek – Wiceprezes Zarządu Polskiej Izby Ubezpieczeń	13.20 - 14.20	Lunch
9.50 - 10.35	Model powszechnego ubezpieczenia budynków oraz ryzyk katastroficznych w Polsce – dylematy teleologiczne i prawne prof. zw. dr hab. Eugeniusz Kowalewski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu dr Władysław W. Mogiński – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	14.20 - 14.40	Problematyka stosunków własnościowych budynków mieszkalnych w Polsce w świetle identyfikacji zobowiązanego do zawarcia umowy ubezpieczenia mgr Adam Sowik – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu mgr Tomasz Kacprzyk – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
10.35 - 10.55	Zasady projektowanego ubezpieczenia budynków mieszkalnych od skutków ryzyk katastroficznych – kwestie prawne i techniczno-ubezpieczeniowe dr hab. Marcin Orlicki – Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu	14.40 - 15.00	Ubezpieczenie obowiązkowe budynków od ryzyk katastroficznych Paweł Sawicki – Dyrektor Departamentu Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych Komisji Nadzoru Finansowego
10.55 - 11.15	Ubezpieczenie budynków mieszkalnych od skutków ryzyk katastroficznych – aspekt społeczny rozwiązań wariantywnych prof. zw. dr hab. Tadeusz Szumlich – Szkoła Główna Handlowa	15.00 - 15.20	Koncepcja ubezpieczenia budynków mieszkalnych od ryzyk katastroficznych z punktu widzenia zakładu ubezpieczeń Piotr Lewiński – Przewodniczący Grupy Roboczej PIU ds. opracowania systemu powszechnych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych
11.15 - 11.35	Ubezpieczenie budynków od ryzyk katastroficznych w Polsce jako ubezpieczenie obowiązkowe – aspekty konstytucyjne dr hab. (in spe) Małgorzata Serwach – Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Medyczny w Łodzi	15.20 - 15.40	Dyskusja
11.35 - 12.00	Przerwa kawowa	15.40 - 16.00	Zamknięcie konferencji prof. zw. dr hab. Eugeniusz Kowalewski
12.00 - 12.20	Odpowiedzialność władzy publicznej wobec ofiar katastrof za brak prognozy lub błędną prognozę co do ryzyka katastroficznego prof. dr hab. Ewa Bagińska – Uniwersytet Gdański		



Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Kowalewski
Dr Władysław Wojciech Mogilski

Model powszechnych ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych [dylematy teleologiczne i prawne]

Warszawa, 28 lutego 2013 roku

2

Idea powszechnego ubezpieczenia budynków
od ryzyk katastroficznych

Dylemat = czemu ma służyć powszechne ubezpieczenie
budynków od ryzyk katastroficznych?

- lepszemu ochronie właścicieli budynków?
- zdyktowaniu rynku ubezpieczeń?
- odciążeniu budżetu od kosztów reparacji szkód?

3

Zalety upowszechnienia ubezpieczenia
budynków od ryzyk katastroficznych

1. dyspersja ryzyk katastroficznych
2. ograniczenie antyselekcji ryzyk
3. obniżenie kosztów ubezpieczeń
4. ujednolicenie zasad ubezpieczeń i likwidacji szkód
5. wyrównanie obciążeń właścicieli budynków

4

Czynniki hamujące upowszechnienie
ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych

1. Czynniki ekonomiczne

- a. trudna sytuacja ekonomiczna właścicieli budynków
- b. brak bodźców i zachęt do zawierania ubezpieczeń

2. Czynniki psychospołeczne

- a. ekspektatywa pomocy publicznej - oparta na przekonaniu, że za skutki katastrof odpowiada państwo
- b. bezzwrotna pomoc publiczna o charakterze restytucyjnym jako „skuteczna” antyreklama ubezpieczeń

5

Modele ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych

A	Ubezpieczenia dobrowolne	Niemcy Hiszpania
B	Ubezpieczenia dobrowolne - „wspomagane” przez system zachęt i nacisków	Austria Wielka Brytania
C	Ubezpieczenia obowiązkowe	Rumunia Francja (częściowo)

6

Instrumenty wspierające zawieranie ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych

BODŹCE EKONOMICZNE:

- 1) ulgi podatkowe dla właścicieli ubezpieczonych budynków
- 2) dopłaty do składek ubezpieczeniowych
- 3) preferencyjne warunki kredytowe, itp.

INSTRUMENTY ADMINISTRACYJNO-PRAWNE:

- 1) uzależnienie pomocy publicznej od ubezpieczenia budynku
- 2) ubezpieczenie budynku jako warunek czynności prawnych

7

Charakter prawny ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych

Dylemat = czy ubezpieczenie budynków od ryzyk katastroficznych powinno być ubezpieczeniem obowiązkowym?

TAK		NIE
Argumenty ZA		Argumenty PRZECIW

8

Przedmiot ubezpieczenia

Dylemat = czy ubezpieczenie budynków powinno obejmować również mienie ruchome w budynkach?



budynki i mienie ruchome
(M. Bac, Zarządzanie ryzykiem
katastroficznym w nieruchomościach,
Toruń 2009, s. 11-12)

wyłącznie budynki
(E. Kowalewski, Prawo
ubezpieczeń gospodarczych,
Bydgoszcz 1992, s. 89-93)

9

Kategorie budynków podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu

OPCJE

A	B	C
Wszystkie kategorie budynków	Budynki mieszkalne, z wyjątkiem budynków mieszkalnych rolników	Wszystkie budynki mieszkalne i o funkcji mieszkalnej
Problem ubezpieczeń rolniczych budynków niemieszkalnych (?)		

10

Zakres ryzyk objętych ubezpieczeniem

OPCJE

A	B	C	D
Wszystkie ryzyka (all risks)	Ryzyka przyrodnicze	Ryzyka przyrodnicze + antropogeniczne	Wyselekcjonowane ryzyka przyrodnicze • powódź • huragan • usuwanie się ziemi • trzęsienie ziemi
Konieczność uwzględnienia ryzyka ogniowego!			

11

Podmioty obowiązku ubezpieczenia

Dylemat = kogo ma obciążać obowiązek ubezpieczenia?



właścicieli budynków

właścicieli lokali w budynkach

Zasada: jeden budynek - jedna polisa - jedna składka !

12

Model prawny projektowanego ubezpieczenia budynków

1. Ubezpieczenie obowiązkowe (przymusowe), wyłączone spod rygorów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych z 2003 r.
2. Zamiast kar za niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia - dolegliwości ekonomiczne lub administracyjno-prawne
3. Objęcie ubezpieczeniem wszystkich budynków mieszkalnych, niezależnie od formy i podmiotu własności
4. Zakres ryzyk katastrofalnych (powódź, huragan i tzw. ryzyka tektoniczne) + ryzyko ognia !

13

Kształt regulacji prawnej

OPCJE

A	B
Ustawa o ubezpieczeniach budynków mieszkalnych od ognia i ryzyk katastroficznych <i>(wraz z wprowadzeniem szeregu zmian w innych ustawach)</i>	Nowelizacja ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych ... <i>(przez rozszerzenie katalogu ubezpieczeń obowiązkowych)</i>



DZIĘKUJEMY ZA UWAGĘ!

14

Pomoc publiczna w kontekście ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych

- PAŃSTWO → promotorem ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych, a nie ubezpieczycielem!
- POMOC PUBLICZNA → w zasadzie ograniczona do poziomu socjalnego (zasiłki, zapomogi, itp.)
- ŚRODKI PUBLICZNE → częściowo przeznaczone na dopłaty do składek za ubezpieczenia budynków

Lepiej finansować składki niż szkody !

MODEL POWSZECHNYCH UBEZPIECZEŃ BUDYNKÓW OD RYZYK KATASTROFICZNYCH – DYLEMATY TELEOLOGICZNE I PRAWNE [SKRÓT REFERATU]

Eugeniusz Kowalewski, Władysław W. Mogiński

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Co jakiś czas, zwłaszcza po groźnych i powtarzających się powodziach, nasila się dyskusja o potrzebie ubezpieczenia budynków od powodzi i innych ryzyk katastroficznych oraz o formie prawnej takiego ubezpieczenia. Aktualnie, coraz szersze poparcie zyskuje **idea obowiązkowego ubezpieczenia budynków**, akceptowana przez najważniejsze instytucje rynku ubezpieczeń. Nie jesteśmy przeciwnikami tej idei, ale chcemy poddać ją ocenie z punktu widzenia celowości i efektywności.

Bierzemy pod uwagę rozwiązania alternatywne pamiętając, że w 2010 r. został odrzucony projekt obowiązkowych ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych, głównie z uwagi na ich „obowiązkowość”. Znamienne są tu wypowiedzi przedstawicieli władz, iż oczekują „ubezpieczeń powszechnych, ale nie obowiązkowych”. Dlatego, za punkt wyjścia uznaliśmy ideę powszechności ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych.

Mamy tu na myśli ubezpieczenia budynków (głównie mieszkalnych) obejmujące ryzyko powodzi, huraganu oraz tzw. ryzyka tektoniczne, niezależnie od tego, czy skala tych ryzyk przyjmuje rozmiary katastroficzne.

Zdajemy sobie sprawę, że ubezpieczenia stanowią tylko jedną z metod zwalczania skutków katastrof naturalnych. Zasadnicze znaczenie mają inwestycje prewencyjne i infrastrukturalne, działania organizatorskie właściwych organów i służb, a także podnoszenie świadomości społecznej odnośnie zagrożeń oraz ich zwalczania. Te ważne kwestie wykraczają poza temat naszego referatu, toteż pozostawiamy je do omówienia przez innych Referentów.

Już na początku pojawia się **dylemat teleologiczny**, dotyczący ustalenia celu, jaki leży u podstaw dążeń do upowszechnienia ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych.

Chodzi o to, czy głównym celem upowszechnienia tych ubezpieczeń ma być:

- wzmocnienie ochrony właścicieli budynków, czy raczej
- zdynamizowanie rynku ubezpieczeń, czy może
- odciążenie budżetu od kosztów pokrywania tych szkód?

Jest to dylemat o charakterze politycznym, a nie prawnym. Tym niemniej, kwestia upowszechnienia ubezpieczeń budynków, niezależnie od motywów, jest ważna w aspekcie ogólnospołecznym, choć nie łatwa pod względem prawnym.

2. ZALETY I BARIERY UPOWSZECHNIENIA UBEZPIECZEŃ BUDYNKÓW OD RYZYK KATASTROFICZNYCH

2.1. CELOWOŚĆ UPOWSZECHNIENIA UBEZPIECZEŃ BUDYNKÓW

Zasada powszechności wyraża się w sytuacji, w której każdy zainteresowany ma możliwość ubezpieczenia, stosownie do swych potrzeb i na akceptowalnych warunkach. W tym kontekście, ważne jest, jakimi metodami i przy pomocy jakich środków, mamy dążyć do osiągnięcia tej powszechności.

Niezaprzeczalne są **zalety upowszechnienia ubezpieczeń** budynków od skutków ryzyk katastroficznych, między innymi:

- dyspersja ryzyk, szczególnie istotna z punktu widzenia ubezpieczycieli,
- możliwość obniżenia kosztów (potanienia) ubezpieczeń,

- ograniczenie antyselekcji ryzyk, przez objęcie ubezpieczeniem nie tylko budynków o wysokim stopniu ryzyka, lecz także wszystkich pozostałych.

Powszechność ubezpieczeń budynków jest istotna także z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej, gdyż pozwala na wyrównanie poziomu obciążeń finansowych właścicieli budynków. Jak słusznie zauważa A. Maciążek [2012], chodzi o wyeliminowanie sytuacji, w której „ogół podatników pokrywa [...] straty osób lub instytucji, które zaniechały własnej ochrony ubezpieczeniowej.”

2.2. BARIERY UTRUDNIAJĄCE UPOWSZECHNIENIE UBEZPIECZEŃ BUDYNKÓW

W aktualnej sytuacji w Polsce trudno mówić o powszechności ubezpieczeń budynków, choć rynek oferuje liczne ubezpieczenia obejmujące ryzyka katastroficzne (bądź w ubezpieczeniach od ognia i innych żywiołów bądź w ubezpieczeniach typu all risks). Okazuje się, że już obecnie bez żadnych zmian ustawodawczych blisko 65% budynków mogłoby być ubezpieczonych. W tej sytuacji można sformułować **dylemat**: co bardziej hamuje upowszechnienie ubezpieczeń budynków: czy niskie dochody, czy raczej niska świadomość społeczna? Wydaje się, że w grę wchodzi zarówno czynniki ekonomiczne, jak i psychospołeczne.

- **Czynniki ekonomiczne** ograniczające powszechność ubezpieczenia budynków wiążą się niewątpliwie z sytuacją materialną właścicieli budynków; poza tym, są oni przekonani o wysokich kosztach i niskiej efektywności ubezpieczeń ryzyk katastroficznych; brakuje również efektywnych bodźców i zachęt, skłaniających do zawierania tych ubezpieczeń.
- **Czynniki psychospołeczne** mają swe źródło w oczekiwaniu obywateli (tzw. ekspektatywie społecznej), że odpowiedzialność za skutki zdarzeń katastroficznych ponosi państwo, a więc obowiązkiem państwa powinno być pokrywanie szkód w tym zakresie. Faktem jest, że bezzwrotna pomoc publiczna o charakterze odszkodowawczym, tak chętnie wykorzystywana dla celów propagandowych, stanowi „skuteczną” antyreklamę ubezpieczeń.

Dla zapewnienia powszechności ubezpieczeń budynków trzeba pokonać te bariery, a w przyjętych rozwiązaniach uwzględnić zarówno sytuację materialną, jak i stan świadomości społeczeństwa. Nie bez znaczenie takie ustalenie kosztów ubezpieczeń, aby nie przekraczały możliwości „płatniczych” ogółu właścicieli budynków.

3. MODELE UBEZPIECZEŃ BUDYNKÓW OD RYZYK KATASTROFICZNYCH

3.1. ROZWIĄZANIA STOSOWANE W INNYCH KRAJACH

Przy tworzeniu rodzimych rozwiązań w zakresie powszechnych ubezpieczeń budynków celowe jest oczywiście korzystanie z doświadczeń innych krajów, ale rozwiązania zagraniczne należy recypować z dużą ostrożnością, gdyż nie ma modelu, który nadawałby się do pełnej adaptacji w naszych warunkach.

W poszczególnych krajach – co bardziej szczegółowo zilustrują inni Referenci – są stosowane różne rozwiązania prawne dotyczące ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych: od systemu pełnej swobody ubezpieczeń (Niemcy), do systemu ubezpieczeń obowiązkowych (Rumunia, większość kantonów Szwajcarii, częściowo – Francja). Występują też systemy pośrednie, które wykorzystują formy przymusu ekonomicznego lub administracyjnego mające skłaniać (przymuszać) właścicieli do zawierania ubezpieczeń budynków. Np. w Hiszpanii i Austrii pomoc publiczna nie dotyczy strat, które mogły być objęte ubezpieczeniem. W Wielkiej Brytanii posiadanie ubezpieczenia od powodzi warunkuje uzyskanie kredytu hipotecznego, a nawet najem budynku; bez uprzedniego ubezpieczenia budynku nie można też uzyskać pomocy publicznej po raz drugi. Bardzo radykalne jest rozwiązanie włoskie, wykluczające przyznanie pomocy publicznej w razie braku ubezpieczenia budynku. Ciekawe,

że w krajach azjatyckich, gdzie ryzyka katastrof są największe, z reguły nie stosuje się przymusu, a mimo to ubezpieczenia budynków są rozpowszechnione.

Dla potrzeb dalszych rozważań – stosując niezbędne uproszczenie – wyodrębniamy następujące modele ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych:

- A. ubezpieczenia dobrowolne – oparte na swobodzie zawierania ubezpieczeń,
- B. ubezpieczenia dobrowolne – wspierane systemem zachęt i nacisków,
- C. ubezpieczenia obowiązkowe – oparte na przymusie prawnym.

Jak wskazują statystyki, w naszych warunkach dobrowolność ubezpieczeń budynków nie daje zadowalających rezultatów, dlatego należałoby rozważyć zastosowanie w tym zakresie odpowiednich form przymusu. W dalszym ciągu rozważań pomijamy zatem model A, skupiając uwagę na modelach B i C, z uwzględnieniem istotnych różnic między nimi.

3.2. ZAGADNIENIA PRZYMUSU UBEZPIECZENIOWEGO

Zasadniczy dylemat: czy dla ochrony właścicieli budynków przed skutkami ryzyk katastroficznych zasadne jest stosowanie przymusu ubezpieczeniowego (nie przesądzając formy, jaką ten przymus przybierze). Chodzi wszak o przymus ubezpieczenia własnego mienia. Określamy go jako „przymus opiekuńczy”, gdyż wyraża troskę państwa o dobro obywateli nie tylko w zakresie ich ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi, lecz także przed brakiem należytej troski o ich własne sprawy.

Wydaje się, że takie protekcyjnistyczne (czy wręcz paternalistyczne) podejście nie przystaje do idei gospodarki liberalnej. Z drugiej jednak strony, współcześnie nie da się ściśle rozgraniczyć interesu indywidualnego od interesu ogólnego. W kontekście idei solidaryzmu (lub komunitaryzmu), o interesie ogólnym decyduje w dużym stopniu sytuacja poszczególnych jednostek. Indywidualna przezorność leży w interesie ogółu, gdyż wskutek braku przezorności jednostki traci całe społeczeństwo. Zatem można twierdzić, że przymus ubezpieczenia własnego mienia (budynku) nie jest ustanawiany wyłącznie w interesie zagrożonej jednostki, lecz również w interesie publicznym.

Uznanie, iż ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych wpływają na efektywność działań ochronnych państwa, prowadzi do wniosku, że upowszechnienie tych ubezpieczeń jest korzystne ze społecznego punktu widzenia. Nie przesądza to jednak formy, jaką miałyby przybrać przymus takich ubezpieczeń.

Ogólnie rzecz biorąc, istotą wszelkiego przymusu jest skłanianie jednego podmiotu do zachowania zgodnego z wolą podmiotu uprawnionego do wymuszenia „posłuchu” i posiadającego środki dla jego zapewnienia. Szczególnie istotne dla dalszych rozważań jest rozróżnienie przymusu bezpośredniego i przymusu pośredniego.

- **Przymus bezpośredni** polega na użyciu siły lub władzy bezpośrednio wobec danego podmiotu. Taki bezpośredni charakter ma np. przymus fizyczny policji, ale również **przymus prawny** w postaci obowiązku przestrzegania określonych norm prawnych pod groźbą zastosowania sankcji przewidzianych w razie niewykonania obowiązku wyrażonego w tych normach.
- **Przymus pośredni** polega na osiągnięciu założonego celu nie przez użycie siły lub nałożenie obowiązku, lecz przez możliwość narażenia się na określone dolegliwości, jak np. pozbawienie praw lub świadczeń. Przymus pośredni jest rodzajem swoistego szantażu, gdyż stawia adresata przed wyborem, jaki wynika z sygnału o następującej treści: „nie musisz tego robić, ale jeśli tego nie uczynisz, poniesiesz negatywne konsekwencje”. Pośredni charakter ma zwykle **przymus ekonomiczny**, np. uzależnienie dostępu do określonych dóbr lub świadczeń od zastosowania się podmiotu do stawianych mu wymagań.

Wydaje się, że dla upowszechnienia ubezpieczeń budynków należałoby skorzystać zarówno z form przymusu pośredniego, jak i bezpośredniego.

3.3. UBEZPIECZENIA DOBROWOLNE – STYMULOWANE ZA POMOCĄ ZACHĘT I NACISKÓW

Mówimy tu o ubezpieczeniach, które w sensie prawnym pozostają dobrowolne, ale – dla ich upowszechnienia – wobec właścicieli budynków są stosowane określone bodźce ekonomiczne oraz instrumenty o charakterze administracyjno-prawnym, będące przejawem przymusu pośredniego („miękkiego”), przy czym w grę mogą wchodzić zarówno formy zachęt i motywacji, jak też presji i nacisków. Przykładowo można wskazać na:

a. instrumenty (bodźce) ekonomiczne, takie jak:

- ulgi podatkowe, np. odpisy w podatku dochodowym lub możliwość pomniejszenia podatku od nieruchomości o kwotę opłaconej składki,
- uwarunkowanie preferencyjnych warunków kredytowych od ubezpieczenia budynku (analogicznie, jak w ubezpieczeniu upraw),
- dopłaty do składek ze środków publicznych przeznaczonych na zwalczanie skutków katastrof,

b. instrumenty o charakterze administracyjno- i cywilno-prawnym, takie jak:

- uzależnienie świadczeń publicznych o charakterze odszkodowawczym od ubezpieczenia budynku (np. wyłączenie lub ograniczenie pomocy publicznej w odniesieniu do szkód, które mogły być objęte dostępnym ubezpieczeniem),
- uzależnienie dostępności lub preferencyjnych warunków określonych korzyści od ubezpieczenia budynku, czego ilustracją mogą być stosowane już dopłaty dla rolników, zależne od wymaganego ubezpieczenia upraw,
- uzależnienie określonych czynności prawnych, jak np. ustanowienia hipoteki, czy zbycia budynku, od faktu jego ubezpieczenia,
- instrumenty cywilno-prawne (kontraktowe) wymuszające ubezpieczenie, np. wymóg ubezpieczenia budynku jako warunek przetargu lub umowy najmu.

System zachęt lub nacisków, które „wymuszają” na właścicielach ubezpieczenie budynków, jest zwykle stosowany w ubezpieczeniach dobrowolnych. Wydaje się jednak, że tego typu instrumenty „nacisku” mogą być stosowane również dla wspierania zawierania umów ubezpieczeń obowiązkowych.

3.4. UBEZPIECZENIA OBOWIĄZKOWE

Ubezpieczenie obowiązkowe – jako przejaw przymusu bezpośredniego – opiera się na ustawowym obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, a ściśle – posiadania ochrony ubezpieczeniowej w określonym czasie i zakresie. W tym miejscu pojawia się **dylemat**: – czy są wystarczające argumenty za wprowadzeniem obowiązkowych ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych? Zamiast odpowiedzi przytaczamy dwa znamienne cytaty.

Zdaniem A. Wąsiewicza [1995], „ubezpieczenia obowiązkowe powinny być wprowadzone tylko tam, gdzie a) w ochronie określonej kategorii dóbr zainteresowane jest całe społeczeństwo, a jednocześnie b) ryzykowne byłoby polegać tylko na świadomości właścicieli.”

Jeszcze dobitniej wyraził swój pogląd J. Łopuski [2008]: „W Polsce Ludowej władze uznały w pewnych dziedzinach wprowadzenie ochrony ubezpieczeniowej za konieczność, nie można bowiem liczyć na świadomość społeczeństwa, co do potrzeby ubezpieczenia, które powinno odciążyć państwo od

ponoszenia w pewnych okolicznościach (np. klęsk żywiołowych) niezbędnych świadczeń na rzecz poszkodowanych (...). Czy państwo ma nadal wyręczać obywateli w racjonalnym myśleniu o ich interesach? Może to nie interes społeczny, a inne względy spowodowały u nas nagłą rozbudowę ubezpieczeń obowiązkowych, a powołanie się na ich aspekt społeczny było tylko pretekstem dla przysporzenia ubezpieczycielom klientów”.

Wypowiedzi te pochodzą sprzed kilku, a nawet kilkunastu lat. Przytaczamy je ad memoriam, co nie znaczy, że się z nimi całkowicie identyfikujemy.

Argumenty za obowiązkowym ubezpieczeniem budynków:

- 1) względy ekonomiczne, tj. rosnąca częstotliwość i wartość szkód, ograniczone środki budżetowe oraz zaniedbania w zakresie infrastruktury i prewencji,
- 2) względy społecznie, tj. niski poziom świadomości ubezpieczeniowej oraz brak bodźców i zachęt do ubezpieczania budynków,
- 3) względy sprawiedliwości społecznej, tj. możliwość zrównania obciążeń właścicieli budynków przez objęcie ubezpieczeniem na równi budynków o wysokim i niskim poziomie ryzyka,
- 4) względy techniczno-ubezpieczeniowe, między innymi standaryzacja warunków ubezpieczeń, zapewnienie obowiązku ubezpieczycieli przyjmowania ofert oraz jednolita i profesjonalna likwidacja szkód.

Z drugiej strony, można wskazać **argumenty przeciwko obowiązkowemu ubezpieczeniu** budynków od ryzyk katastroficznych, między innymi:

- 1) spodziewany sprzeciw społeczny, wynikający z dość powszechnego przeświadczenia, że składka za ubezpieczenie obowiązkowe stanowi parapodatek,
- 2) negatywny wpływ ubezpieczenia obowiązkowego na świadomość obywateli, tracących nawyk dbałości o własne interesy,
- 3) konieczność prowadzenia systemu kontroli i kar za niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia [kary jedynie pogłębią niechęć do ubezpieczeń],
- 4) trudności z jednolitą oceną ryzyk oraz kalkulacją składek.

4. ZAKŁADANY MODEL POWSZECHNYCH UBEZPIECZEŃ BUDYNKÓW

4.1. JEŚLI UBEZPIECZENIE OBOWIĄZKOWE – TO W FORMIE ZMODYFIKOWANEJ

Z uwagi na niski stopień upowszechnienia ubezpieczeń budynków, odpowiednia forma przymusu ustawowego wydaje się celowa. Poddajemy pod rozważenie, aby – zachowując ustawowy obowiązek ubezpieczenia – odejść od formuły ubezpieczenia obowiązkowego w rozumieniu ustawy z 22 maja 2003 r. i przyjąć formułę tzw. „ubezpieczenia przymusowego”, które nie podlegałoby rygorom tej ustawy (np. odnośnie systemu kontroli i kar), lecz posługiwałoby się sankcjami o charakterze ekonomicznym, na zasadzie „bonus-malus” (tj. w postaci stymulatorów oraz dolegliwości). Wydaje się, że taki model nie powinien wzbudzić sprzeciwu społecznego.

4.2. PRZEDMIOT I ZAKRES UBEZPIECZENIA

Nie przesądzając rozwiązań szczegółowych, w tym miejscu ograniczamy się do kwestii ogólnych, stawiając **dylemat**, jakie kategorie budynków powinny podlegać ubezpieczeniu? Opowiadamy się za ubezpieczeniem budynków mieszkalnych i o przeważającej funkcji mieszkalnej, bez względu na formę i podmiot własności, gdyż z założenia ubezpieczenie ma chronić substancję techniczną budynków.

Odnośnie zakresu ubezpieczenia proponujemy, aby zestaw ryzyk katastroficznych (powódź, huragan oraz tzw. ryzyka tektoniczne) **uzupełnić o klasyczne ryzyko ognia** (bez względu na jego źródło). Taki zakres ryzyk ma podłoże historyczne, a obecnie jest konieczny zwłaszcza ze względu na wymogi unijne dotyczące dopłat. Kwestie dotyczące zasad ustalania wartości ubezpieczeniowej, sumy ubezpieczenia oraz odszkodowania będą przedstawione przez kolejnych Referentów.

4.3. ZAGADNIENIA LEGISLACYJNO-PRAWNE

Zasadniczy **dylemat legislacyjny** polega na rozstrzygnięciu, czy dla wprowadzenia obowiązkowych ubezpieczeń budynków należałoby: a) znowelizować ustawę z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, czy b) uchwalić odrębną „spec-ustawę”, obejmującą kompleksową regulację prawną tych ubezpieczeń oraz zagadnień z nim związanych.

Wybór jest oczywiście kwestią wtórną i zależy od przyjętej formy powszechnego ubezpieczenia budynków. Z uwagi na proponowane modyfikacje formuły ubezpieczenia obowiązkowego, a także konieczność uregulowania szeregu zagadnień ubocznych, za celowe uznajemy uchwalenie „**ustawy o ubezpieczeniach budynków mieszkalnych od ognia i ryzyk katastroficznych**”.

Taka forma legislacyjna obowiązkowych ubezpieczeń budynków wymaga szczególnie rozważnej dyskusji, bowiem jej wprowadzenie wiązałoby się z potrzebą wprowadzenia zmian w innych ustawach (powodziowych, podatkowych, itd.).

W razie wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia budynków, trzeba będzie rozstrzygnąć dalszy byt obowiązkowych ubezpieczeń budynków rolniczych, których nigdy nie byliśmy entuzjastami. Skoro nowa ustawa miałaby dotyczyć wszystkich budynków mieszkalnych, pod znakiem zapytania stanie kontynuacja obowiązkowego ubezpieczenia rolniczych budynków gospodarskich (niemieszkalnych), także w aspekcie zasady równości wobec prawa.

5. POMOC PUBLICZNA W KONTEKŚCIE UBEZPIECZENIA BUDYNKÓW

Choć nie poruszamy problematyki działań państwa w zakresie zwalczania skutków katastrof, chcemy zgłosić kilka uwag w kontekście ubezpieczeń budynków. Wyrażamy pogląd, że państwo powinno skupić uwagę na inwestycjach oraz działalności organizatorskiej i ochronnej, natomiast kompensację szkód (z wyjątkiem szkód o rozmiarach klęsk żywiołowych) pozostawić sektorowi ubezpieczeń. Innymi słowy, państwo powinno być **promotorem ubezpieczeń** budynków od ryzyk katastroficznych, a nie ich ubezpieczycielem. Pomoc publiczna powinna pełnić funkcje socjalne wobec ofiar zniszczonych budynków, a nie funkcje odszkodowawcze (restytucyjne). Dotacje na odbudowę zniszczeń – uzasadnione społecznie i moralnie – wywierają destruktywny wpływ na postawy społeczne i stanowią **antyreklamę ubezpieczeń**.

Deklaracje niektórych polityków o pokrywaniu z budżetu skutków szkód niezależnie od ubezpieczeń, pogłębiają i tak niską świadomość ubezpieczeniową polskiego społeczeństwa, nad czym już kilkadziesiąt lat temu ubolewał W. Warkało.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują na konieczność weryfikacji zasad pomocy publicznej dla poszkodowanych. Gdy chodzi o koincydencję świadczeń publicznych i ubezpieczeniowych, coraz częściej zgłaszane są postulaty, aby przyjąć rozwiązania włoskie i wykluczyć pomoc publiczną dla osób nieubezpieczonych. Badania przeprowadzone w 2008 roku (WU nr 4/2010) pokazują, że aż 85% Polaków uważa, że pomoc Państwa nie powinna dotyczyć tych, którzy się nie ubezpieczyli.

Przyznajemy, że kumulacja odszkodowań ubezpieczeniowych i środków publicznych o charakterze restytucyjnym nie jest zgodna z cywilnym prawem odszkodowawczym (np. zakazem wzbogacania się „na szkodzie”, zasadą compensatio lucri cum damno, itp.). Nasza koncepcja idzie dalej i zakłada

rezygnację z finansowania indywidualnych szkód katastroficznych w budynkach ze środków publicznych oraz zastąpienie go systemem kompensacji ubezpieczeniowej.

Efektywną formą wydatkowania środków publicznych mogłyby być **dopłaty do składek**, gdyż stanowią jednocześnie formę wspierania indywidualnej przeczorności. Jeżeli ubezpieczenia będą tańsze, staną się bardziej powszechne, a większy udział sektora ubezpieczeń w finansowaniu strat oznaczać będzie mniejsze obciążenie budżetu. Idea jest prosta: **lepiej finansować składki, niż szkody!** Wyliczono, że środki publiczne (w kwocie 40 mln zł) przeznaczone na pokrycie skutków ostatniej powodzi w Bogatyni, wystarczyłyby na opłacenie składek za ubezpieczenia wszystkich budynków w tym mieście przez 70 lat!

Istotną rolę w obsłudze ubezpieczeń mogłyby odegrać gminy. Zasadne wydaje się upoważnienie gmin do przeznaczania środków publicznych na ulgi w podatkach i opłatach lokalnych dla właścicieli, którzy ubezpieczyli budynki oraz na dopłaty do składek dla właścicieli o określonym pułapie dochodów.

Gdy mowa o gminach, można poddać pod rozagę ideę aranżowania przez gminy **grupowych ubezpieczeń budynków**, zwłaszcza, kiedy powszechne będą już konta rozliczeniowe poszczególnych mieszkańców gminy.

NOTATKI

Zasady projektowanego ubezpieczenia budynków mieszkalnych od skutków ryzyk katastroficznych – kwestie prawne i techniczno- ubezpieczeniowe

Dr hab. Marcin Orlicki
UAM Poznań

2

Gdzie powinna znaleźć się regulacja obowiązkowego ubezpieczenia budynków?

Warianty:

- odrębna ustawa (trudności w ustaleniu relacji tej ustawy do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK),
- nowy rozdział w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK,
- rozszerzenie zakresu ubezpieczenia budynków w gospodarstwach rolnych.

Gdzie powinna znaleźć się regulacja obowiązkowego ubezpieczenia budynków?

- Rozwiązaniem optymalnym wydaje się stworzenie nowego rozdziału w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK.
- Powszechne obowiązkowe ubezpieczenie budynków i ubezpieczenie budynków w gospodarstwach rolnych zachowałyby odrębność.
- Nikt nie powinien mieć obowiązku ubezpieczenia swojego budynku z obu tytułów.

3

Jakie budynki powinny zostać ubezpieczone?

- Obowiązek ubezpieczenia powinien dotyczyć wyłącznie budynków mieszkalnych.
- Obowiązkiem ubezpieczenia powinien zostać obciążony właściciel nieruchomości.
- Jeżeli nieruchomość lub jej część znajduje się w posiadaniu innej osoby niż właściciel, wówczas ubezpieczenie przybiera kształt ubezpieczenia na cudzy rachunek.

4

Czy ubezpieczyciel musi ubezpieczyć każdy zgłoszony do ubezpieczenia budynek?

- W ustawie powinno zostać przewidziane uprawnienie ubezpieczyciela do odnowy przyjęcia oferty zawarcia umowy ubezpieczenia, gdy ryzyko jest nadmierne.
- Uprawnienie takie powinno przysługiwać ubezpieczycielom zwłaszcza w czasie bardzo istotnego podwyższenia się prawdopodobieństwa zajścia wypadku ubezpieczeniowego na danym obszarze wskutek zagrożeń o charakterze powszechnym (uprawnienie to nie może jednak dotyczyć umów kontynuowanych u danego ubezpieczyciela).

5

Udział Skarbu Państwa

- Udział Skarbu Państwa powinien dotyczyć wspierania ubezpieczycieli w sytuacjach wzmożonych wypłat odszkodowań na rzecz właścicieli zniszczonych budynków (Skarb Państwa jako ostateczny reasekurator).

7

Wysokość składki

- Składka powinna być rynkowa i uwzględniać ryzyko zajścia wypadku ubezpieczeniowego w odniesieniu do danego budynku.
- Obowiązkowe ubezpieczenie budynków powinno być neutralne dla rynku nieruchomości. Żadna nieruchomość nie powinna stać się bardziej atrakcyjna (i droższa) dzięki obowiązkowemu ubezpieczeniu.

6

Zakres ryzyk

Standardowy obowiązkowy zakres ubezpieczenia powinien obejmować szkody powstałe w wyniku:

- ognia, huraganu,
- powodzi, podtopienia, deszczu nawalnego, gradu, opadów śniegu, uderzenia pioruna, eksplozji, obsunięcia się ziemi, tąpnięcia, lawiny lub upadku statku powietrznego.

8

Ryzyko szczególne

- Istnienie obowiązku ubezpieczenia nie powinno służyć temu, by ubezpieczane były budynki, z których użytkowaniem wiąże się szczególnie duże ryzyko (np. postawione na terenach zalewowych).
- W takim przypadku powinna istnieć możliwość modyfikacji zakresu ryzyka (polegająca na eliminacji czynnika stwarzającego szczególne niebezpieczeństwo) lub nawet zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia.

9

Wartość kompensacyjny

- Ubezpieczyciel powinien być zobowiązany do wypłaty świadczenia kompensującego wydatki konieczne do odbudowy budynku według aktualnych cen nowych materiałów i aktualnych stawek robocizny.
- Konieczne jest jednak powiązanie wypłaty odszkodowania w wartości nowej z obowiązkiem restytucji mienia.

11

Nie kupuj nieubezpieczonego!

- Fakt modyfikacji zakresu ryzyka lub zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia powinien być znany nabywcom nieruchomości.
- Informacja taka powinna stanowić dla nabywcy sygnał ostrzegawczy o ponadprzeciętnym poziomie ryzyka zajścia zdarzenia losowego dotyczącego danego budynku.

10

Zakaz pomocy publicznej dla nieubezpieczonych

- Konieczne jest wyraźne wskazanie, że zakazane jest świadczenie ze środków publicznych jakiejkolwiek pomocy materialnej związanej ze zdarzeniem losowym objętym obowiązkiem ubezpieczenia poza doraźną pomocą humanitarną na rzecz osób, które wbrew obowiązkowi nie ubezpieczyły swojego majątku.

12

Centralny Rejestr Ubezpieczeń Obowiązkowych

- Konieczne jest powołanie CRUO i określenie zasad jego prowadzenia .
- Do CRUO ubezpieczyciele przekazywaliby informacje o każdej zawartej umowie ubezpieczenia obowiązkowego (w przypadku ubezpieczeń na cudzy rachunek – o każdej osobie objętej ochroną ubezpieczeniową), zakończeniu okresu ubezpieczenia oraz o każdym uznanym roszczeniu odszkodowawczym.

13

Opłata karna

- Konieczne jest wprowadzenie dotkliwej opłaty karnej za niewypełnienie obowiązku ubezpieczenia (przy czym ustawa powinna uzależniać wysokość tej opłaty od długości okresu, w którym dana osoba pozostawała bez ochrony).
- Środki z opłat karnych powinny służyć budowie systemu motywacyjnego dla osób zatrudnionych przy weryfikacji wypełnienia obowiązku ubezpieczenia.

15

Kontrola wypełnienia obowiązku ubezpieczenia

- Konieczne jest wskazanie, w jaki sposób powinna przebiegać kontrola wypełnienia obowiązku ubezpieczenia, przy założeniu, że w żadnym wypadku organem kontrolnym nie może być organ, który w jakikolwiek sposób jest zależny od osób obciążonych obowiązkiem ubezpieczenia; w szczególności niedopuszczalne jest, by obowiązek ubezpieczenia był weryfikowany przez organ pochodzący z wyborów, w których uczestniczą osoby obciążone tym obowiązkiem).

14

Dziękuję za uwagę!

orlicki@amu.edu.pl

16

NOTATKI

UBEZPIECZENIE BUDYNKÓW MIESZKALNYCH OD SKUTKÓW RYZYK KATASTROFICZNYCH – ASPEKT SPOŁECZNY ROZWIĄZAŃ WARIANTYWNYCH

prof. zw. dr hab. Tadeusz Szumlicz

Ubezpieczenie budynków mieszkalnych od skutków ryzyk katastroficznych – aspekt społeczny rozwiązań wariantywnych

prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz
Katedra Ubezpieczenia Społecznego
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH

POLSKA IZBA UBEZPIECZEŃ

28 lutego 2013 r.

Spółeczny kontekst rozważań o ryzyku katastroficznym i ubezpieczeniu jego skutków

Teza: Ryzyko katastroficzne jest ryzykiem
społecznym.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Ryzyko społeczne

= zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie spowoduje stratę w (posiadanych i/lub spodziewanych) zasobach **gospodarstwa domowego**.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Zarządzanie ryzykiem, pytania:

Czym ryzykiem?

- przedsiębiorstwa
- gospodarstwa domowego

Kto?

- przedsiębiorstwo
- gospodarstwo domowe
- państwo

Jak?

- nie tylko ubezpieczenie
- **ubezpieczenie bardzo ważne**

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Ryzyka społeczne jako zagrożenie dla bezpieczeństwa **socjalnego**, również **ryzyka o nadzwyczajnym znaczeniu społecznym**, którego zaistnienie nie może być obojętne dla **otoczenia społecznego** (nie tylko lokalnego) poszkodowanego gospodarstwa domowego.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Pojęcie ryzyka socjalnego (społecznego)

- ryzyko socjalne a **ryzyko społeczne**
- zarządzanie ryzykiem socjalnym (podejście przedmiotowe) a **zarządzanie ryzykiem społecznym (podejście podmiotowe)**
- zarządzanie ryzykiem socjalnym (podejście przedmiotowe) a **społeczne zarządzanie ryzykiem (podejście podmiotowe)**

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Katalog ryzyk społecznych:

International Labour Organisation (ILO) Recommendation No. 67 (1944) "Income Security".
(zob. też ILO Convention No. 102 (1952) "Minimum Standards of Social Security")

- choroba (sickness)
- macierzyństwa (maternity)
- inwalidztwo (invalidity)
- starość (old age)
- śmierć żywiciela (death of breadwinner)
- bezrobocie (unemployment)
- nagłe wydatki (emergency expenses)
- wypadek przy pracy (employment injuries)

uzupełnienia:

- niedołęstwo starcze
- niedostatek
- nagły brak (strata w zasobach majątkowych)

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Ryzyko nagłego braku dotyczące konkretnego zasobu gospodarstwa domowego, zasobu mieszkaniowego (ujęcie przedmiotowe).

Ryzyko katastroficzne utraty mienia:

- katastroficzne przyczyny zdarzenia,
- katastroficzna skala zdarzenia,
- katastroficzny charakter straty.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Zabezpieczenie społeczne

Pytanie (1): Od skutków jakich ryzyk może i powinien „uwalniać” – organizowany przez państwo – system zabezpieczenia społecznego.

Zabezpieczenie społeczne

Pytanie (2): Jaki zakres kompensaty straty?

Jak potraktować ryzyko katastroficzne?

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

System zabezpieczenia społecznego to ogół urządzeń społecznych (rozwiązań instytucjonalnych: prawnych i infrastrukturalnych), organizowanych przez państwo, służących zapewnieniu określonym podmiotom, ustalonego standardu bezpieczeństwa socjalnego.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Jaka wspólnota ryzyka w przypadku ryzyka katastroficznego?

- pomocowa (lokalna) wspólnota ryzyka,
- pomocowa (krajowa) wspólnota ryzyka,
- pomocowa (unijna) wspólnota ryzyka,
- ubezpieczeniowa wspólnota ryzyka.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Jak uwzględnić:

- solidaryzm ryzyka,
(zróżnicowanie ryzyka)
- solidaryzm dochodowy
(źródła finansowania).

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Bezpieczeństwo socjalne jako dobro społeczne:

- finansowanie publiczne
+
- finansowanie indywidualne.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Jak uwzględnić:

- przezorność indywidualną,
- zakres przezorności zbiorowej.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Skutki ryzyk katastroficznych jako przedmiot zainteresowania pomocy społecznej (w ramach systemu zabezpieczenia społecznego).

Jak włączyć do zabezpieczenia społecznego dotyczącego ryzyka katastroficznego ochronę ubezpieczeniową?

Zastosowanie prawdziwej i realnej ochrony ubezpieczeniowej!

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Kryteria wyróżniające ochronę ubezpieczeniową:

- **źródło finansowania (składka)**
- **charakter uprawnienia do świadczenia (członkostwo w ubezpieczeniowej wspólnotie ryzyka).**

Problemy metodyczne (terminologiczne).

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Społeczny kontekst rozważań o ryzyku katastroficznym i ubezpieczeniu jego skutków

Teza: W zabezpieczeniu społecznym dotyczącym ryzyka katastroficznego można zastosować prawdziwą ochronę ubezpieczeniową.

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Ubezpieczenia dobrowolne czy ubezpieczenia obowiązkowe

(Obowiązek dotyczący mienia?
Co na to doktryna? Jakie uzasadnienie?)

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Jak uzyskać **upowszechnienie ubezpieczenia?**

Czy poprzez **ubezpieczenia obowiązkowe?**

Zastosowanie ochrony ubezpieczeniowej poprzez **zachęty do skorzystania z takiej ochrony.**

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Problem akceptacji społecznej dla:

- ubezpieczenia obowiązkowego
- **poszczególnych zachęt**
(do ubezpieczenia dobrowolnego albo ubezpieczenia obowiązkowego).

Zaufanie do zakładów ubezpieczeń.

Zalety rozwiązania publiczno-prywatnego z wykorzystaniem ubezpieczeń prywatnych.

Problem pomocy publicznej (co na to UE?).

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Problemem jest **rodzaj i konstrukcja zachęt:**

- ☐ **nieopodatkowanie składki** (preferencja minimalna i realna „od dzisiaj”)
- ☐ **dopłata do składki** (jaki procentowy udział dopłaty do składki?)
- ☐ **zachęta lub dopłata do składki zróżnicowana w zależności od ryzyka** (jakie możliwości uwzględnienia klasy ryzyka?)
- ☐ **źródła dopłat** (z budżetu państwa, czy budżetu lokalnego, czy w formie dotacji celowej na zadanie zlecone)
- ☐ **zachęty do adekwatnej sumy ubezpieczenia** (preferencje minimalna i realna)

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Jakie **gwarancje** dla realności ochrony ubezpieczeniowej?

Możliwości i formy zastosowania gwarancji państwa i odpowiednich funduszy gwarancyjnych („wsparcia”, „reasekuracyjnych”).

T. Szumlicz, Ubezpieczenie ...

Ubezpieczenia budynków od ryzyk katastroficznych w Polsce jako ubezpieczenie obowiązkowe – aspekty konstytucyjne

Dr Małgorzata Serwach

Uniwersytet Łódzki
Uniwersytet Medyczny w Łodzi

Wprowadzenie nowego ubezpieczenia – konstytucyjność proponowanego rozwiązania

- Wszystkie przepisy uchwalone przez polskiego ustawodawcę muszą być zgodne z Konstytucją RP
- Przepisy ubezpieczeniowe nie były dotychczas analizowane przez TK
- Rozstrzygnięcia wymaga nie tylko „konstytucyjność” wprowadzenia nowego rodzaju ubezpieczenia obowiązkowego, ale też poszczególnych przepisów w tym zakresie
- Przeanalizowania wymaga zatem zarówno model proponowanego ubezpieczenia, ale też jego zakres (podmiotowy, przedmiotowy, kwotowy) oraz szczególne warunki

Małgorzata Serwach

Ubezpieczenie budynków jako ubezpieczenie obowiązkowe

- Przedmiotem ubezpieczenia jest interes majątkowy określonego podmiotu
- Interes ten polega na zabezpieczeniu sytuacji majątkowej ubezpieczonego w razie powstania szkody majątkowej na skutek wystąpienia określonego zdarzenia losowego
- W ten sposób w przeciwieństwie do ubezpieczeń OC, w których chronione są potencjalne pasywa, w ubezpieczeniu budynków jak w każdym innym ubezpieczeniu mienia chodzi o ubezpieczenie aktywów
- Sytuacja jest analogiczna jak przy ubezpieczeniu budynków rolniczych; czy Państwo powinno dbać o interes swoich obywateli bardziej niż oni sami ? (czy jest to już interes publiczny – zaoszczędzenie środków na pomoc państwa)

Małgorzata Serwach

Ubezpieczenie budynków – zakres ochrony

- Budynek czy nieruchomość – zakres przedmiotowy; czy tylko budynki oddane do użytku czy też w trakcie budowy, remontu, rozbiórki itd.
- Budynek – jaka definicja (nowa *strata* ubezpieczeniowa czy zaczerpnięta z innych przepisów, np. prawa budowlanego)
- Zakres podmiotowy – na kogo ma być nałożony obowiązek ubezpieczenia (nieruchomość może być we władaniu różnych podmiotów (posiadacz samoistny, posiadacz zależny, właściciel), dodatkowo powstaje pytanie jak traktować sytuację w razie przeniesienia własności budynku lub dziedziczenia)
- Określenie wypadku ubezpieczeniowego (różne jest nasilenie różnych ryzyk katastroficznych w Polsce: tornada, powodzie);
- ruch samochodowy i związane z tym ryzyko wypadku jest podobne na terenie całej Polski
- wystąpienie określonych ryzyk katastroficznych ma bardziej „terytorialny charakter” (są rejony Polski, w których zagrożenie ryzykiem powodzi jest nieznaczne lub w ogóle nie występuje)

Małgorzata Serwach

Poglądy nauki prawa ubezpieczeń

Wyraźnie widoczne są różne stanowiska:

- 1) Stanowisko tradycyjne - E. Kowalewski, J. Łopuski
- Sporny charakter ubezpieczenia budynków rolniczych jako ubezpieczenia obowiązkowego
 - Ubezpieczenie budynków rolniczych ogranicza prawo niektórych z posiadaczy do decydowania o swoim mieniu, ograniczając sferę praw właścicielskich przez to, że ponoszą oni ciężar finansowy związany z obowiązkiem zabezpieczenia własnego mienia przed szkodą
 - Brak wyrażonego stanowiska co do prawnej dopuszczalności innych ubezpieczeń mienia jako ubezpieczeń obowiązkowych

Małgorzata Serwach

Poglądy nauki prawa ubezpieczeń

2) Stanowisko skrajnie odmienne – M. Bac

- „system obowiązkowych ubezpieczeń nieruchomości od ryzyk katastroficznych zapewni ochronę wszystkich nieruchomości łącznie z mieniem ich właścicieli, w tym także dóbr kultury narodowej i mienia państwowego”
- #### 3) Stanowisko pośrednie – M. Orlicki
- wskazujące na możliwość uchronienia Państwa przed wydatkami nadmiernie obciążającymi budżet i organizacją charytatywnej pomocy dla ofiar braku własnej zapobiegliwości oraz przewidujące rozróżnienie pomiędzy ubezpieczeniami obowiązkowymi i przymusowymi

Małgorzata Serwach

Zgodność z konstytucyjnymi zasadami

- Art. 21 – RP **chroni własność** i prawo dziedziczenia
- Art. 20 - Społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.
- Art. 22 - Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Małgorzata Serwach

Orzecznictwo sądów powszechnych

- Prawo własności musi być często ograniczone ze względu na konieczność uwzględnienia innych wartości jak potrzeby **ochrony interesu publicznego** czy **potrzeby szeroko rozumianego bezpieczeństwa** (wyrok NSA w Warszawie z 14.12.2011, II OSK 2062/11) - zamieszczenie w planie miejscowym ustalenia co do przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania
- Okoliczność, że nabycie własności rzeczy przez posiadacza kosztem właściciela jest - w razie ziszczenia się przesłanek zasiedzenia - **usprawiedliwione ochroną porządku publicznego**, pozwala uznać przepisy o zasiedzeniu, mimo iż nie przewidują one dla właściciela rekompensaty utraconej własności, za zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok SN z 12.01.2012 r., II CSK 285/11)

Małgorzata Serwach

Zgodność z konstytucyjnymi zasadami

Art. 31 - **Wolność człowieka podlega ochronie prawnej**

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.
3. **Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw** mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego **bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób**. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw

Art. 32 – **Wszyscy są wobec prawa równi**. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Małgorzata Serwach

Konstytucyjne prawo własności

- Ochrona własności nie może oznaczać zmuszenia kogokolwiek do dbałości o własne mienie
- Prawo to służy ochronie przed działaniami lub naruszeniami innych osób, w tym samego Państwa lub jego organów czy instytucji
- Nawet jednak w tym przypadku są pewne wyjątki: wyłączenie, drogi publiczne (orzeczenie TK z 16.10.2012 r.)
- Wówczas powoływany jest zazwyczaj **interes publiczny i potrzeba jego ochrony**

Małgorzata Serwach

Konstytucyjne prawo równości

- Nierówne traktowanie podmiotów nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji RP.
- Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.
- Ową cechą relewantną w procesie stosowania art. 18 ust. 1 i 3 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest miejsce położenia punktu, w którym będzie odbywać się sprzedaż alkoholu

Małgorzata Serwach

Konstytucyjne prawo wolności

- Zasadność ograniczenia wolności jednostki przez nałożenie na nią obowiązku zapinania pasów bezpieczeństwa (wyrok TK z 9.07.2009 r., SK 48/05)
- TK stwierdza, że nie jest zasadny pogląd jakoby niedopuszczalne było wprowadzenie do porządku prawnego nakazów i zakazów, które są motywowane wyłącznie (lub przede wszystkim) ochrona interesów osoby, do której są skierowane

Małgorzata Serwach

Konstytucyjność obowiązkowych ubezpieczeń

- Ubezpieczenia obowiązkowe rodzą pytanie o zasadność, a nawet konstytucyjność wprowadzanych przepisów ubezpieczeniowych
- W przypadku ubezpieczeń OC ubezpieczenia te „bronią się” ochroną interesu osób trzecich – poszkodowanych oraz zasadą solidarności społecznej
- W przypadku ubezpieczeń innych niż OC (ubezpieczeń NNW, ubezpieczenia budynków rolniczych) powstają wątpliwości,
- czy zasadne jest wprowadzanie przepisów chroniących własny interes ubezpieczonych lub ich określonej grupy
- Lub nakładanie na określone podmioty obowiązku zawierania umowy na cudzy rachunek

Małgorzata Serwach

Konstytucyjność obowiązkowych ubezpieczeń mienia

- Obecnie powstaje pytanie, czy nie mamy do czynienia z różnicowaniem, nazywaną przez niektórych dyskryminacją niektórych kategorii podmiotów (rolników)
- Nałożenie obowiązku na wszystkich właścicieli może być z kolei rozpatrywane z punktu widzenia potencjalnego naruszenia konstytucyjnej zasady wolności i zasady własności
- Rozstrzygnięcia wymaga na czym ma polegać solidarność społeczna
- W konsekwencji rozszerzenie obowiązkowych ubezpieczeń o nowe ubezpieczenie mienia wymaga rozważenia:
- na kogo ma być nałożony obowiązek, jakie mienie, na jakich zasadach i przed jakimi ryzykami ma być objęte zakresem ochrony

Małgorzata Serwach

ODPOWIEDZIALNOŚĆ WŁADZY PUBLICZNEJ WOBEC OFIAR KATASTROF ZA BRAK PROGNOZY LUB BŁĘDNĄ PROGNOZĘ CO DO RYZYKA KATASTROFICZNEGO

prof. dr hab. Ewa Bagińska

Odpowiedzialność władzy publicznej wobec ofiar katastrof za brak prognozy lub błędną prognozę co do ryzyka katastroficznego

Prof. UG dr hab. Ewa Bagińska
Warszawa 28.02.2013 r.

Teoretyczna możliwość odpowiedzialności Państwa według przepisów o odpowiedzialności deliktowej

Przegląd orzecznictwa sądów obcych:
Holandia, Francja, Wielka Brytania
WNIOSEK: odpowiedzialność jest zazwyczaj
ograniczana za pomocą różnych
mechanizmów: ograniczone środki finansowe,
margines uznania władzy, wina ciężka.

TENDENCJE

Odpowiedzialność Państwa za szkody przybiera funkcje gwarancyjne. Państwo szuka ograniczenia odpowiedzialności w porównaniu do ogólnych zasad w postaci tworzenia systemów kompensacyjnych (powiązanych z ubezpieczeniami) bądź specjalnych funduszy reparacyjnych, które działają ad hoc. W ten sposób zapobiega się wnoszeniu masowych roszczeń do sądów oraz roszczeń regresowych ubezpieczycieli.

Przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej wg art. 417 i n. KC

- działanie przy wykonywaniu władzy
- bezprawność zachowania
- szkoda
- związek przyczynowy

Czym jest wykonywanie władzy publicznej ?

- w świetle kodeksu cywilnego – art. 417 i n. kc
- w świetle Konstytucji – art. 77 ust. 1 Konstytucji RP
- w świetle orzecznictwa

Status IMGW

- organ państwowy (tryb tworzenia, budżet, zadania), pełni zadania publiczne w zakresie służb: hydrologicznej, meteorologicznej i oceanologicznej - Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna, Sieć stacji wczesnego wykrywania skażeń radiologicznych IMGW.

Działania IMGW-PIB

- zbiera określone informacje i dane (prognozy) oraz przekazuje je organom władzy publicznej, m.in. Prezesowi RM, Marszałkom Sejmu i Senatu, Ministrom i wielu innym. Zob. Rozp. Min. Środowiska z 22.08. 2007r. (Dz.U. nr. 158); stosowne ostrzeżenia i informacje otrzymują wojewodowie, marszałkowie a przede wszystkim RCB.

PYTANIE: Czy IMGW wykonuje władzę publiczną w rozumieniu art. 417 KC?

Reżim norm art. 417 – 417² k.c. obejmuje jedynie tę aktywność (czynności) organu, która jest realizowana w sposób władczy Czy ww. wszystkie czynniki plus administracyjny charakter IMGW wskazują, że mamy do czynienia z władzą publiczną? Przykłady: prowadzenie lokalnych systemów ostrzeżeń powodziowych !-tak; późne ostrzeżenie - ?, opóźnione dane z radarów na stronie internetowej - ?

Komunikat ze strony internetowej IMiGW

„Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy nie ponosi odpowiedzialności za skutki decyzji podjętych w oparciu o informacje publikowane na stronie internetowej IMGW-PIB.”

Na czy polega bezprawność ?

- Na gruncie art. 417 § 1 k.c. niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej obejmuje sprzeczność zachowania podmiotu wykonującego władzę z szeroko rozumianym porządkiem prawnym, w tym z zasadami współżycia społecznego

PYTANIE O ODPOWIEDZIALNOŚĆ INNYCH PODMIOTÓW PUBLICZNYCH

- nieutrzymywanie koryt rzek i cieków w odpowiednim stanie w celu zapobieżenia skutkom powodzi,
- wyznaczenie stref zabudowy na terenach zalewowych,
- zaniedbanie podjęcia działań na podstawie poprzednich zdarzeń,
- nonszalancja i brak zachowania należytej staranności w nadzorze nad IMGiW

Konferencja Polskiej Izby Ubezpieczeń i Katedry Prawa Ubezpieczeniowego UMK O POTRZEBIE OBOWIĄZKOWEGO UBEZPIECZENIA BUDYNKÓW OD RYZYK KATASTROFICZNYCH

ODPOWIEDZIALNOŚĆ WŁADZY PUBLICZNEJ WOBEC OFIAR KATASTROF ZA BRAK PROGNOZY LUB BŁĘDNĄ PROGNOZĘ CO DO RYZYKA KATA- STROFICZNEGO – ABSTRAKT

Prof. UG dr hab. Ewa Bagińska

I. TEORETYCZNA MOŻLIWOŚĆ ODPOWIEDZIALNOŚCI Skarbu Państwa oraz władz lokalnych jest rozpatrywana w Europie w następujących okolicznościach:

- ryzyka naturalne, np. powódzie, trzęsienia ziemi, tsunami itd.
- ryzyka antropogeniczne, tzw. man-made, czyli ataki terrorystyczne, katastrofy kolejowe itd. co do tych nie można mówić o prognozach, a raczej o ostrzeżeniach oraz o przyczynieniu się do ryzyka.;
- nieutrzymywanie koryt rzek i cieków w odpowiednim stanie w celu zapobieżenia skutkom powodzi;
- prowadzenie lokalnych systemów ostrzeżeń powodziowych;
- późne ostrzeżenie;
- wyznaczenie stref zabudowy na terenach zalewowych;
- zaniedbanie podjęcia działań na podstawie poprzednich zdarzeń.

II. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SZKODY wyrządzone działalnością władz centralnych lub lokalnych powinna funkcjonować w racjonalnych granicach, co zmusza do poszukiwania kryteriów jej ograniczania. Nawet jeżeli są przepisy, to powstaje pytanie, czy Państwo odpowiada za niewykonywanie ustaw i innych aktów normatywnych, skoro środki finansowe są ograniczone i wymuszają określone wybory.

Odpowiedzialność jest zazwyczaj ograniczana za pomocą różnych mechanizmów: zarzut ograniczonych środków finansowych, margines uznania władzy, wina ciężka.

W przypadku ryzyk naturalnych nie ma podmiotu odpowiedzialnego za jego wywołanie, zatem we Francji wskazuje się, odpowiedzialność państwa uzasadnia jedynie wina ciężka (faute lourde). Za taką ciężką winę sądy nie uznały:

- niezmnieszenie ilości ataków terrorystycznych na Korsyce,
- brak wystarczających sił policyjnych, niewystarczająco wysoki płot, niezabezpieczenie podejrzanego pakunku – w kontekście ataków terrorystycznych,
- brak prognozy co do przewidywalnego ryzyka katastroficznego.

Na przykład, ogromna powódź z 1987 r. w Grand-Bornand, 23 zabitych i ogromne straty materialne. Pozwani powołali się na vis maior, kiedy burza spowodowała nagłe spiętrzenie rzek w dolinie i zmiecieenie kempingu nad rzeką. Według Sądu, Skarb Państwa odpowiada za niestaranność polegającą na wydaniu zgody na usytuowanie kempingu w rejonie górskim narażonym na powódzie, bez sporządzenia poważnych uprzednich badań terenowych. Natomiast solidarnie z nim odpowiada gmina, ponieważ wójt odpowiedzialny za bezpieczeństwo publiczne nie ostrzegł na czas mimo prognoz deszczowych. Nie było mowy o sile wyższej, skoro powódzie już wcześniej występowały na danym terenie.

III. TENDENCJE EUROPEJSKIE I ŚWIATOWE.

Odpowiedzialność Państwa za szkody przybiera funkcje gwarancyjne, stąd szuka się ograniczenia odpowiedzialności w porównaniu do ogólnych zasad również w postaci tworzenia specjalnych funduszy

reparacyjnych, które działają ad hoc. W ten sposób zapobiega się wnoszeniu masowych roszczeń do sądów. Państwo, które organizuje fundusz kompensacyjny spełnia na płaszczyźnie prawa publicznego rolę wyznaczoną w prawie cywilnym dla ubezpieczyciela.

Fundusze kompensacyjne, które działają ex-post – np. w Austrii i Belgii, najczęściej fundusze ad hoc, z przyczyn politycznych. Odszkodowanie jest zazwyczaj ryczałtowe i pokrywanego z budżetu. We Francji mamy do czynienia z kilkoma funduszami realizującymi kompensację dotkliwych szkód poniesionych przez jednostki. Ustawa z 9 września 1986 r. stworzyła fundusz gwarancyjny dla ofiar ataków terrorystycznych i innych przestępstw. Z tego Funduszu kompensowane są ponadto szkody na osobie doznane w wyniku aktów terrorystycznych na terytorium Francji lub przez każdego obywatela francuskiego zagranicą. Szkody na mieniu są naprawiane w ramach odpowiedzialności ubezpieczeniowej, zaś zakłady ubezpieczeniowe mają obowiązek ubezpieczać od tego ryzyka.

IV. PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI WŁADZY PUBLICZNEJ WG ART. 417 I N. KODEKSU CYWILNEGO:

1] działanie przy wykonywaniu władzy – „władza” podkreśla korzystanie z uprawnień wobec obywatela, które są silniejsze niż uprawnienia zwykłych osób [franc. *prérogatives exorbitantes du droit commun*]. Władza przejawia się możliwością jednostronnego ukształtowania lub stwierdzenia praw i wolności innych osób, lub wywarcia skutku w sferze praw lub wolności jednostek w inny sposób [działania faktyczne]. Władza publiczna w wyżej ustalonym rozumieniu sprawowana jest przez administrację (aparatus) publiczny oraz każdą osobę prawną, której decyzje przypisywane są prawnie państwu. Ustalenie organu władzy publicznej w sensie podmiotowym, z którego działalnością jako strukturą wiąże się źródło szkody, w większości typowych przypadków ułatwia sytuację dowodową poszkodowanego.

Reżim norm art. 417 – 4172 k.c. obejmuje jedynie tę aktywność (czynności) organu, która jest realizowana w sposób władczy.

2) **bezprawność zachowania** – na gruncie art. 417 § 1 k.c. niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej obejmuje sprzeczność zachowania podmiotu wykonującego władzę z szeroko rozumianym porządkiem prawnym, w tym z zasadami współżycia społecznego;

3) szkoda – na gruncie kodeksu cywilnego naprawieniu podlega cała szkoda (art.

361 § 2 k.c.]. Rozważenia wymaga kwestia ewentualnego przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody (czy nieubezpieczenie jest przyczynieniem?);

4) **związek przyczynowy** – adekwatny związek przyczynowy jest zarówno przesłanką jak i granicą odpowiedzialności – problem, czy odszkodowanie obejmuje tzw. szkody czysto ekonomiczne;

PRZYKŁAD IMGW

Status IMGW – organ państwowy, pełni zadania publiczne w zakresie służb: hydrologicznej, meteorologicznej i oceanologicznej. Działania IMGW-PIB : zbiera określone informacje i dane (prognozy) oraz przekazuje je organom władzy publicznej, m.in. Prezesowi RM, Marszałkom Sejmu i Senatu, Ministrom i wielu innym. Zob. Rozp. Min. Środowiska z 22.08. 2007r. (Dz.U. nr. 158); stosowne ostrzeżenia i informacje otrzymują wojewodowie, marszałkowie a przede wszystkim RCB.

PYTANIE: Czy ww. wszystkie czynniki plus administracyjny charakter IMGW wskazują, że mamy do czynienia z podmiotem wykonującym władzę publiczną?

NOTATKI



Modele ubezpieczenia ryzyk katastroficznych na świecie ze szczególnym uwzględnieniem ustawodawstw germańskich

Monika Wałachowska
Michał P. Ziemiak

Katedra Prawa Ubezpieczeniowego WPiA UMK w Toruniu

KONFERENCJA WPiA UMK oraz PIU „ASPEKTY PRAWNO-EKONOMICZNE PROJEKTU OBOWIĄZKOWEGO
UBEZPIECZENIA BUDYNKÓW OD RYZYK KATASTROFICZNYCH”, Warszawa 28 lutego 2013 r.

Pojęcie „ryzyka katastroficznego”

- Katastrofy naturalne
 - Będące efektem zjawisk pogodowych itp.
 - „potęgowane” działalnością człowieka
- Próby definiowania w wielu krajach
- Brak wspólnego kryterium

„ryzyko katastroficzne” – c.d.

- Kryterium źródła ryzyka (naturalne; działalność człowieka)
- Kryterium zasięgu i rozmiarów skutków zdarzenia
np. „katastrofa w ruchu drogowym” itp.
- Katastrofa w znaczeniu wąskim i szerokim

Elementy „ryzyka katastroficznego”

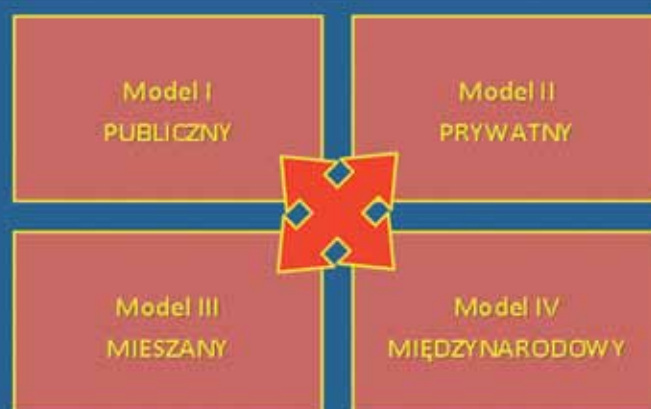
- Zdarzenie (lub seria zdarzeń) o charakterze
 - Nagłym
 - Niespodziewanym
 - Będące źródłem szkody zwykle u wielu osób
- Powodujące z reguły bardzo poważne szkody, mające niekiedy wpływ na funkcjonowanie np. całej gminy itp.

Z punktu widzenia ubezpieczyciela ryzyka katastroficzne charakteryzują się niskim prawdopodobieństwem oraz wysoką szkodowością, z kolei szkoda katastroficzna ma charakter masowy

Trzy podstawowe modele w Europie odnośnie roli państwa i stanowionego prawa w zakresie kompensacji następstw tzw. ryzyk katastroficznych

- Brak reguł szczególnych. Ew. regulacja *ad hoc*
- Ubezpieczenie typu *first party* o charakterze obowiązkowym
- Tworzenie specjalnych funduszy odszkodowawczych

Podstawowe modele organizacyjne ubezpieczenia od skutków ryzyk katastroficznych



UWAGA:

Można też mówić o tzw. modelu „zerowym”, w którym ubezpieczyciele nie oferują prywatnych ubezpieczeń od skutków ryzyk katastroficznych, a poszkodowanym przysługiwać może wyłącznie incydentalna pomoc od państwa (zapomogi, zasiłki, itp.) nie oparta o szczególne rozwiązania prawne.

Model I (publiczny) cz. 1

ZAŁOŻENIE: model ten nawiązuje do „opiekunческой” funkcji państwa i polegać może albo na utworzeniu państwowej instytucji (np. funduszu z możliwym udziałem sektora prywatnego) wypłacającej odszkodowania na zasadzie pomocy publicznej i/lub społecznej albo na powołaniu do życia państwowego zakładu ubezpieczeń lub *quasi*-ubezpieczeń (także funduszu) przyjmującego do ubezpieczenia ryzyka katastroficzne (na podstawie umów dobrowolnych lub obowiązkowych)

Przykłady: USA, Turcja, Holandia, Dania, Belgia, Hiszpania, Węgry

✓ **National Flood Insurance Program (NFIP) w USA:** dobrowolny program ubezpieczeń przeciwpowodziowych utworzony przez rząd federalny (składki w granicach 100-300 USD w zależności od położenia nieruchomości, ubezpieczeniem objęte także m.in. wyposażenie lokali, sprzedaż polis przez agentów własnych lub ubezpieczycieli prywatnych za prowizję, obsługa polis przez ubezpieczycieli prywatnych za prowizję, wypłata odszkodowań przez *Federal Emergency Management Agency – FEMA*)

✓ **Turkish Catastrophe Insurance Pool (TCIP) w Turcji:** utworzony w kooperacji z Bankiem Światowym obowiązkowy program ubezpieczeń katastroficznych (co do zasady wszystkie nieruchomości objęte są ubezpieczeniem w ramach TCIP, sprzedaż polis przez agentów własnych lub ubezpieczycieli prywatnych za prowizję) wsparty szerokim programem reasekuracji)

Model I (publiczny) cz. 2

✓ **Hiszpańskie CCR (Konsorcjum Ubezpieczeniowe):** jednostka publiczna posiadająca osobowość prawną, zarządzana przez radę dyrektorów (reprezentujących także prywatny sektor ubezpieczeniowy) zapewniająca gwarantowaną przez państwo kompensację szkód katastroficznych (w tym szkód osobowych); ryzyka pokrywane obowiązkowo przez CCR ujmowane są w prywatnych polisach (np. pojazdów czy ogniowych) a finansowanie CCR pochodzi z opłat dodatkowych do składek ubezpieczeń nieruchomości i NNW)

✓ **Węgierski rządowy Fundusz Kompensacyjny *Wesfelelyi Miklos*:** jest to ubezpieczenie dobrowolne ze składką od 12 do 80 EUR i maksymalną sumą ubezpieczenia 60.000EUR.

UWAGI:

Model ten może występować:

✓ **samodzielnie** (w tym także na zasadzie wyłączności albo w odniesieniu wyłącznie do określonych ryzyk np. NFIP – powódzie czy TCIP – trzęsienia ziemi)

✓ **komplementarnie** (uzupełniając) do modelu II (np. holenderska ustawa o finansowaniu klęsk żywiołowych, belgijskie *fonds des calamités naturelles*, do którego ubezpieczyciele odprowadzają 1% składek i 10% dochodów po opodatkowaniu albo duński fundusz powodziowy finansowany z podatku od składek na ubezpieczenia ogniowe w zryczałtowanej kwocie 20 DDK) tj. kompensując szkody w majątku nieubezpieczonym przez ubezpieczycieli prywatnych albo przejmując (np. cesja) od ubezpieczycieli prywatnych polisy obciążone znacznym ryzykiem.

Model II (prywatny) cz. 1

ZAŁOŻENIE: model ten opiera się na oferowaniu przez prywatnych ubezpieczycieli ubezpieczeń obejmujących kompensację szkód katastroficznych, bez wprowadzania dodatkowych rozwiązań prawnych (ograniczona, minimalna ingerencja państwa) czy organizacyjnych w tym zakresie, za wyjątkiem jednak:

- ✓ ewentualnego (bezpośredniego lub pośredniego) przymusu ubezpieczenia (np. warunek uzyskania pomocy państwowej we Włoszech czy warunek ustanowienia hipoteki w Wielkiej Brytanii);
- ✓ powszechnego „mapowania” ryzyk katastroficznych przez państwo lub przez np. samorządy ubezpieczycieli – niemiecki *Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen (ZÜRS)* czy austriacki *Hochwasserrisikozonierung Austria (HORA)*;
- ✓ państwowych gwarancji dla ubezpieczycieli i/lub korzystnej reasekuracji (np. brytyjski *Pool Re* powołany w celu zwiększenia pojemności finansowej krajowych ubezpieczycieli czy japońska państwowa *Japan Earthquake Reinsurance Co. Ltd.* na którą prywatni ubezpieczyciele cedują 100% ryzyka trzęsienia ziemi) + ewentualnie utworzenia dodatkowego funduszu pomocowego.

Przykłady: Austria, Bułgaria, Czechy, Finlandia, Kanada, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Japonia

UWAGI:

Warunkiem efektywnego funkcjonowania modelu II jest powszechna dostępność ubezpieczeń i ich niski koszt (stosowanie tzw. miękkich zachęt przez państwo np. w formie ulg podatkowych) oraz „społeczne przeświadczenie” o zasadności ubezpieczenia.

•AUSTRIA – c.d.

- ryzyka powodzi i trzęsienia ziemi a także wystąpienia szkód spowodowanych naciskiem śniegu są zazwyczaj **wyłączone z zakresu standardowych ubezpieczeń nieruchomości** – konieczne jest zawarcie dodatkowej umowy ubezpieczenia względem w/w ryzyk (są to przeważnie umowy obejmujące „pakiet” ryzyk katastroficznych w tym także lawiny i osunięcia ziemi oraz huragany);

- praktyka pokazuje, że umowy zawierane są **bez uprzedniej oceny ryzyka**, co z kolei oznacza, że wysokość składki nie jest od niego zależna (standaryzacja na poziomie ogólnokrajowym), choć jest to **trend słabnący** (szczególnie na terenach narażonych na ryzyko powodzi);

- standardowa suma ubezpieczenia nie przekracza zazwyczaj kwoty 8.000-10.000 EUR, niemniej **funkcjonuje powszechnie tzw. klauzula kumulacji (*Kumulklausel*)** – jeżeli całkowita suma szkód wynikająca z 1 zdarzenia przekroczy określoną „granice odszkodowania” (np. 30.000.000 EUR) wszystkie wypłacane odszkodowania zostaną odpowiednio zmniejszone.

Model II (prywatny) cz. 2

Funkcjonowanie modelu prywatnego na przykładzie Austrii:

- ✓ Brak kompleksowej regulacji szczególnej. Przepisy ustanawiane *ad hoc*
- ✓ System ubezpieczeń nieruchomości oparty w przeważającej mierze na ubezpieczeniach dobrowolnych przy jednoczesnej ograniczonej (i faktycznie „odseparowanej” od sektora ubezpieczeniowego) pomocy państwa:

- kompensacja **20-30%** wartości szkód z budżetów poszczególnych landów (warunek: rozpoczęcie odbudowy w ciągu 1 roku i przedstawienie faktur VAT / rachunków),
- powołany do życia w 1996 r. **Katastrophenfond** finansowany z podatków (1,1% przychodów budżetu centralnego z CIT/PIT oraz podatku od zysków kapitałowych) zwraca landom **60%** wypłaconych przez nie odszkodowań + **50%** wartości szkód poniesionych przez landy w ich infrastrukturze a przede wszystkim przekazuje **75%** środków na prewencję powodziową czy lawinową (przy dużych klęskach żywiołowych – **dodatkowa pomoc rządu federalnego!**)

Model II (prywatny) cz. 3

Funkcjonowanie modelu prywatnego na przykładzie Niemiec:

- ✓ brak kompleksowej regulacji szczególnej. Istnieją rozmaite przepisy zawarte w różnych gałęziach prawa
- ✓ Szczególna waga środków prewencyjnych
- ✓ Brak legalnej definicji katastrofy czy szkód katastroficznych
- ✓ Dla kompensacji zastosowanie mają ogólne zasady prawa odszkodowawczego, prawa ubezpieczeń społecznych itp.
- ✓ Ubezpieczenia mają co do zasady charakter dobrowolny.

NIEMCY – c.d.

- Regulacje szczególne ustanawiane są *ad hoc* – przykład: fundusz ustanowiony w 2002 r.
- > Specjalny fundusz odbudowy
- Środki dostarcza rząd federalny oraz landy (po 50%)
- Przywileje podatkowe
- Kompensacja głównie szkody na mieniu. Wyłączenie utraconych zysków/zarobków, czystej szkody ekonomicznej, szkody na osobie

Model III (mieszany) cz. 1

ZAŁOŻENIE: model ten uważa się za najbardziej skomplikowany, łączący w sobie elementy modelu I oraz modelu II, przy czym elementy publiczne jak i prywatne funkcjonują tutaj w różnych konfiguracjach; wykorzystuje się także formułę partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przykłady: Francja, Szwajcaria

Francuski wielopoziomowy system ubezpieczeń katastroficznych (publiczno-prywatny):

- ✓ **poziom podstawowy** – ubezpieczenia powszechne (burza, grad, mróz) prywatnych ubezpieczycieli – zarówno obowiązkowe jak i dobrowolne – jednak z państwową gwarancją (TOC)
- ✓ **poziom szczególny** – Państwowy Fundusz Gwarancyjny na wypadek Klęsk Rolniczych (FNGCA) obejmujący nieubezpieczalne szkody w rolnictwie i **poziom uzupełniający poziom podstawowy** – tzw. system CAT NAT (nieubezpieczalne „prywatnie” ryzyka katastroficzne)

CAT NAT:

- ✓ zawarty jest w obowiązkowych ubezpieczeniach komunikacyjnych lub nieruchomości (stanowi ich obowiązkowy element);
- ✓ od ryzyka ubezpieczają prywatni ubezpieczyciele (oferujący ubezpieczenia, o których mowa w punkcie powyżej), którzy jednak mogą reasekurować się w Centralnym Funduszu Reasekuracyjnym (CCR) na korzystnych warunkach – nieograniczona gwarancja rządu
- ✓ rząd Republiki odpowiedzialny jest m.in. za: określenie (w drodze dekretu) wysokości składek i udziałów własnych a także stwierdzenie wystąpienia klęski żywiołowej (definicja w art. L 125-1 kodeksu ubezpieczeń), co warunkuje uruchomienie wypłaty odszkodowań.

Model III (mieszany) cz. 2

Szwajcarski dualny system ubezpieczeń katastroficznych (publiczno-prywatny):

- ✓ w 19 z 26 kantonów funkcjonują tzw. KGV czyli **kantonalne** (kontrolowane przez państwo i z przyznanym monopolem w zakresie ubezpieczeń ryzyk katastroficznych) **urzędy ubezpieczające budynki**, oferujące nieograniczone (**brak kwotowych limitów odpowiedzialności KGV!**) pokrycie szkód katastroficznych za składki zazwyczaj niższe od składek prywatnych ubezpieczycieli (brak kosztów akwizycji), których wysokość ustalana jest przez władze każdego z kantonów (uprzednia ocena ryzyka nie jest jednak stosowana we wszystkich kantonach) – **UBEZPIECZENIE OBOWIĄZKOWE!** Podstawą prawną w/w ubezpieczeń jest ustawa (ordynans) z dnia 18 listopada 1992 r. (SR 961.27) w sprawie ubezpieczeń od skutków ryzyk naturalnych;
- ✓ w pozostałych 7 kantonach (tzw. GUSTAVO) oferowane są wyłącznie **ubezpieczenia prywatne i dobrowolne** („ograniczone” kwotowo – 25.000.000 CHF na 1 ubezpieczonego i 250.000.000 CHF na jedno zdarzenie, przy czym funkcjonuje także *Kumulklause!*), co nie zmienia faktu, że wskaźnik penetracji dla całej Szwajcarii wynosi prawie 100%;

Model III (mieszany) cz. 3

Szwajcarski dualny system ubezpieczeń katastroficznych (publiczno-prywatny):

- ✓ **Katalog ryzyk obejmuje szkody spowodowane przez:** powódź, burze, huragany, grad, zniszczenia spowodowane przez wodę inne niż powódź (pochodzenia naturalnego), osuwiska, śnieg, lawiny, osiadanie gruntu, trzęsienia ziemi, pożary lasów.
- ✓ funkcjonują dodatkowo **Elementarschaden Pool (ES-pool)** skupiający prywatnych ubezpieczycieli (wspólne szacowanie ryzyka, co pozwala na zmniejszenie składek) oraz **Interkantonaler Rückversicherungsverband (IRV)** skupiający KGV (reasekuracja KGV)
- ✓ ES-pool oraz IRV tworzą z kolei w **Interkantonale Risikogemeinschaft Elementar (IRG)**, która stanowi system gwarancji finansowych w przypadku szkód przekraczających zdolności finansowe KGV i/lub prywatnych ubezpieczycieli (do kwoty 750.000.000 CHF).

Model IV (międzynarodowy)

ZAŁOŻENIE: model ten opiera się przede wszystkim na zinstytucjonalizowanych formach współpracy państw w sferze ubezpieczenia skutków ryzyk katastroficznych.

Przykłady: UE Solidarity Fund oraz Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)

CCRIF to non-profit Pool utworzony (z siedzibą na Kajmanach) przez rządy państw karaibskich w celu szybkiej (jednak ograniczonej) kompensacji szkód powstałych na skutek głównie huraganów i trzęsień ziemi (zapewnienie środków finansowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczności dotkniętych katastrofą).

Tzw. ubezpieczenie parametryczne: odszkodowania wypłacane bez „likwidacji szkody na miejscu” – CCRIF korzysta z danych *National Hurricane Centre* (NHC) lub *United States Geological Survey* (USGS) dot. danej katastrofy i na ich podstawie wypłaca uśrednione odszkodowanie (maksymalnie 100 mln USD na jedno zdarzenie w okresie 15 lat dla huraganów i 20 lat dla trzęsień ziemi, choć kwoty wypłacane do tej pory były zdecydowanie niższe np. 7,75 mln USD po trzęsieniu ziemi na Haiti w 2010 r.). Kalkulacja dokonywana jest w terminie 14 dni od wystąpienia katastrofy.

Członkowie: Anguilla, Antigua i Barbuda, Belize, Barbados, Bermudy, Kajmany, Dominika, Grenada, Haiti, Jamajka, Saint Kitts i Nevis, Saint Vincent i Grenadyny, Turks i Caicos, Trynidad i Tobago.

Ustawodawstwo polskie *de lege lata* – „niedoskonały model prywatny”

Ubezpieczenia:

- ✓ dobrowolne: zakres odpowiedzialności ustalany w umowie (OWU)
- ✓ obowiązkowe: **ubezpieczenie budynków rolniczych** – szkody powstałe w budynkach na skutek zdarzeń losowych w postaci ognia, huraganu, powodzi, podtopienia, deszczu nawalnego, gradu, opadów śniegu, uderzenia pioruna, eksplozji, obsunięcia się ziemi, tąpnięcia, lawiny lub upadku statku powietrznego (art. 67 ustawy o ub.ob.)

Wybrane akty prawne

- ✓ Ustawa z dnia 18.04.2002 o stanie klęski żywiołowej – definicje klęski żywiołowej [katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem] oraz **katastrofy naturalnej** [zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu] -> **SZEROKIE UJĘCIE KATASTROFY NATURALNEJ!**

Zróżnicowanie modelowe = brak standardowych rozwiązań w zakresie ubezpieczeń ryzyk katastroficznych!



ZASIĘG TERYTORIALNY, PRZEDMIOTOWY I CZASOWY:

Ubezpieczenia (programy):

- regionalne, ogólnokrajowe, „międzynarodowe”;
- dot. jednego ryzyka lub wielu ryzyk;
- ograniczone i nieograniczone w czasie



PRZYMUS UBEZPIECZENIA:

Ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne



ZAKRES:

- 1) Ubezpieczenia ryzyk wyłącznie naturalnych (*all risk* lub nazwanych) oraz ryzyk „mieszanych” (naturalnych i antropogenicznych np. terroryzmu)
- 2) Ubezpieczenia majątkowe i/lub osobowe
- 3) Ubezpieczenia budynków (lokal) i/lub ich wyposażenia

Ustawodawstwo polskie *de lege lata* – „niedoskonały model prywatny”

Wybrane akty prawne:

- ✓ Seria ustaw „powodziowych”: z dnia 17.07.1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997; z dnia 11.08.2001 o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001; z dnia 24.06.2010 o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 -> doraźna pomoc państwa w postaci zapomóg jednorazowych (ustawa z 1997 r.), ulg podatkowych czy pomocy w spłacie kredytów hipotecznych.

- ✓ Ustawa z dnia 12.03.2004 o pomocy społecznej – zasiłki celowe przyznawane uznaniowo (bezwrotnie i niezależnie od dochodu) osobom albo rodzinom, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego a także w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 40)

PROBLEM = CHARAKTER ZASIŁKÓW!

- ✓ m.in. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 (I OSK 1851/11) -> zasiłek celowy nie ma charakteru odszkodowawczego a pomoc społeczna nie ma na celu zastępowania instytucji ubezpieczeniowych, które wypłacają odszkodowania poszkodowanym na skutek klęski żywiołowej
- ✓ odmiennie w doktrynie zob. M. Orlicki *O zalkazaniu świadczeń wypłacanych ze środków publicznych na rzecz ofiar powodzi na poczet odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych*, [w:] B. Gneta (red.) *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrano zagadnienia prawne*, Warszawa 2011, s. 165-171

Ustawodawstwo polskie *de lege lata* – „niedoskonały model prywatny”

- ✓ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu – dot. obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi, wiatru, osunięcia ziemi lub działania innego żywiołu i wprowadza szereg ułatwień dla osób poszkodowanych, dotyczących m.in. pozwoleń na budowę.
- ✓ Ustawa z dnia 16.09.2011 o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi – jednolita definicja powodzi (odesłanie do art. 9 ust. 1 pkt 10 prawa wodnego) a ponadto:
 - ✓ w przypadku uzyskania pomocy publicznej na podstawie ustawy, beneficjentowi pomocy, który nie zawarł umowy ubezpieczenia, poniższa się przyznana pomoc o 10%;
 - ✓ w przypadku gdy przedsiębiorca przed wystąpieniem powodzi zawarł umowę ubezpieczenia przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych, kwota pożyczki „pomocowej” uzyskanej na mocy ustawy nie może przekraczać różnicy między wysokością poniesionych szkód a wysokością odszkodowania przyznanego na dzień złożenia wniosku o udzielenie pożyczki;
 - ✓ W/w pożyczka podlega umorzeniu - jednak w przypadku przedsiębiorcy nieposiadającego w dniu wystąpienia powodzi umowy ubezpieczenia przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych, który wykorzystał otrzymaną pożyczkę zgodnie z jej celem umorzeniu podlega 75% udzielonej pożyczki (pozostałe do spłaty 25% kwoty pożyczki nie podlega oprocentowaniu).



DZIĘKUJEMY ZA UWAGĘ!

Dariusz Fuchs
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa;
Członek Restatement of European Insurance Contract Law

Prawo europejskie wobec problemu pomocy publicznej dla ofiar katastrof

Agenda

- 1/ Specyfika sytuacji osób dotkniętych skutkami katastrofy.
- 2/ Regulacja prawa unijnego (europejskiego).
- 3/ Wnioski

Specyfika sytuacji osób dotkniętych skutkami katastrofy

- Unia Europejska odegrała znaczącą rolę w różnorodnych akcjach związanych z katastrofami zarówno w granicach państw członkowskich UE (wyciek alkalicznego błota z kopalni na Węgrzech) jak i też poza jej granicami (skutki trzęsienia ziemi na Haiti).
- Jest to przede wszystkim spowodowane przez skoordynowane działania dyrekcji Komisji UE ds. pomocy humanitarnej, tzw. ECHO.

Specyfika sytuacji osób dotkniętych skutkami katastrofy

- W ostatnich kilku latach roczny budżet na operacje humanitarne wynosił średnio 900 mln EURO.
- Najważniejszym zadaniem ECHO jest ratowanie i podtrzymywanie życia, łagodzenie cierpienia ludzkiego oraz ochrona godności ofiar.
- Prowadzi koordynację tzw. systemu MIC - Centrum Monitorowania i Informacji - służy ono przede wszystkim jako platforma wymiany informacji dla członków UE oraz EFTA dotycząca katastrof i klęsk żywiołowych.

Regulacja prawa unijnego (europejskiego)

- **TRAKTAT O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ**
 - *Artykuł 107* (dawny artykuł 87 TWE)
 - 1. Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.
 - 2. Zgodna z rynkiem wewnętrznym jest:
 - (...)
 - b) **pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi.**

- Artykuł 107 ust. 2 reguluje kwestię pomocy mającej na celu naprawienie szkód (sensu stricto) spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi extraordinarynymi zdarzeniami. „Muszą to być zdarzenia niemożliwe do przewidzenia z wystarczającą precyzją pozwalającą na odpowiednie działania prewencyjne i mające charakter siły wyższej.” (por. A.Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu UE Tom II. Komentarz)

- Przyjmuje się, że pomoc musi być skierowana na usunięcie tzw. szkód bezpośrednich, a nie np. szkód następnych (skutków np. business interruption, por.: business income insurance).
- W odniesieniu do praktyki decyzyjnej Komisji wynika, że pomoc mogła być przyznana przedsiębiorcom niezależnie od branży. Zasadniczo powinna ta pomoc być przeznaczona na utrzymanie miejsc pracy nie *stricto* na powetowanie strat poniesionych w majątku przedsiębiorcy, chyba że wiąże się to z koniecznymi aktami władzy publicznej – por. art. 21 ustawy z 22 maja 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

Wnioski

- 1/ Należy podkreślić wyjątkowy charakter pomocy świadczonej w razie stanu klęski żywiołowej, czy innej katastrofy.
- 2/ Pomoc powinna być nakierowana na powetowanie szkody w substancji, doznanej przez określony podmiot.
- 3/ Z praktyki Komisji Europejskiej wynika, że nie będzie dozwolona pomoc, co do zasady, obejmować szkód następnych w rozumieniu praktyki ubezpieczeniowej.

Wnioski

- 4/ Z regulacji w unijnym prawie pierwotnym wynika, że w takich okolicznościach udzielona pomoc przez państwo członkowskie nie wiąże się z obostrzeniami przewidzianymi w Traktacie o funkcjonowaniu UE jak i też w prawie wtórnym, stanowionym na tej podstawie.
- 5/ Przykładem rozwiązań prawa polskiego w tym zakresie stanowi pakiet ustaw wprowadzonych w wyniku powodzi z 2010r.

Dziękuję serdecznie za uwagę

Wnioski

- Czyli:
6/ Wobec ograniczonego charakteru pomocy dozwolonej na podstawie prawa UE należy w dalszych rozwiązaniach systemowych odnoszących się do ryzyk katastroficznych uwzględnić dorobek państw członkowskich, w tym Francji i Szwajcarii, które w sposób zróżnicowany doprowadziły do powszechności ubezpieczeń katastroficznych, bo:
Iustitia est obtemperatio scriptis legibus institutisque popolorum

PROBLEMATYKA STOSUNKÓW WŁASNOŚCIOWYCH BUDYNKÓW MIESZKALNYCH W POLSCE W ŚWIELE IDENTYFIKACJI ZOBOWIĄZANEGO DO ZAWARCIA UMOWY UBEZPIECZENIA

mgr Adam Sowik, mgr Tomasz Kacprzyk



Problematyka stosunków własnościowych
budynków mieszkalnych w Polsce w świetle
identyfikacji zobowiązanego do zawarcia
umowy ubezpieczenia

mgr Adam Sowik
mgr Tomasz Kacprzyk
Katedra Prawa Ubezpieczeniowego WPiA UMK w
Toruniu

I. PRZEDMIOT UBEZPIECZENIA

1. Budynek mieszkalny
2. Budynki letniskowe, obiekty tymczasowe
3. Budynek bez wymaganych pozwoleń
4. Budynki jedno i wiele lokalowe
5. Budynki wchodzące w skład gospodarstwa rolnego
6. Budynki niezamieszkane

II. ADRESACI OBOWIĄZKU UBEZPIECZENIA

1. Właściciel (osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej):
 - Deweloperzy (czasowi właściciele budynków i mieszkań),
 - Współwłaściciele,
 - Wspólnoty mieszkaniowe,
 - Spółki prawa handlowego;
 - Gminy (własność komunalna)
 - Spółdzielnie mieszkaniowe
 - Skarb Państwa
 - Zakłady pracy
 - Towarzystwa budownictwa społecznego

II. ADRESACI OBOWIĄZKU UBEZPIECZENIA

2. Posiadacz samoistny, zależny i posiadacz bez tytułu prawnego
3. Użytkownik wieczysty
4. Użytkownik
5. Podmioty w stosunku służebności mieszkaniowej
6. Wierzyciel hipoteczny
7. Przewłaszczenie na zabezpieczenie
8. Najemca i dzierżawca
9. Dożywotnik

III. DANE STATYSTYCZNE

■ Tabela 1 Budynki zamieszkane i mieszkania w budynkach statystyka na 2002r. i 2011r.

	2002			2011		
	Ogółem	tereny miejskie	tereny wiejskie	Ogółem	tereny miejskie	tereny wiejskie
budynki	4.911.343	1.801.240	3.110.103	5.970.000	2.189.796	3.780.204
mieszkania	12.029.560	8.219.656	3.809.904	13.700.000	5.025.160	8.674.840

III. DANE STATYSTYCZNE C.D.

■ Tabela 2 Budynki mieszkalne według rodzajów podmiotów będących właścicielami w 2002r. i 2011r.

	2002	2011
Ogółem	4.772.728	5.522.000
Osoby fizyczne	4.204.773	2.783.088
Spółdzielnie mieszkaniowe	81.136	1.402.588
Gminy	95.454	552.200
Skarb Państwa	28.636	82.830
Zakłady pracy	38.181	104.918
Inne podmioty	14.320	33.132
Budynki niezamieszkane	138.615	563.244

III. DANE STATYSTYCZNE C.D.

- Tabela 3 Udział liczby lokatorów zalegających z opłatami (do ogółu lokatorów) w poszczególnych zasobach (na koniec 2007 r.)

Rodzaj zasobu	odsetek lokatorów zalegających z opłatami (%)	suma zaległości ogółem (mln zł)
gminny	40,5	538
spółdzielczy	27,5	744
Skarbu Państwa	40,7	54
zakładów pracy	27,5	60
osoby fizyczne w budynkach wspólnot mieszkaniowych	12,6	255
pozostałych podmiotów	23,5	19

III DANE STATYSTYCZNE C.D.

- Współwłasność średniej procentowej od liczby ogółu budynków mieszkalnych wielolokalowych.



IV. Nieustalone prawo do nieruchomości.

- Dekret Bieruta
- Spadek
- Zasiedzenie

V. OKREŚLENIE ADRESTA OBOWIĄZKU UBEZPIECZENIA

OPCJA I:

Propozycja odwołania się do pojęcia „podatnika” w rozumieniu ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, a mianowicie:

osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

- 1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych;
- 2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych;
- 3) użytkownikami wieczystymi gruntów;
- 4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
 - a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
 - b) jest bez tytułu prawnego.

OPCJA II: Posiadacz samoistny rozumieniu art. 336 k.c.

VI. SKŁADKA UBEZPIECZENIOWA

- Składka *pro rata temporis*
- Składka od powierzchni użytkowej
- Składka od powierzchni mieszkalnej
- JEDEN BUDYNEK - JEDNA POLISA - JEDNA SKŁADKA.
- JEDNOLITA SKŁADKA NA CAŁY KRAJ CZY SKŁADKA ZRÓŻNICOWANA?

VII. POCZĄTEK I KONIEC OCHRONY UBEZPIECZENIOWEJ

- Początek ochrony ubezpieczeniowej może nastąpić w momencie: pokrycia dachu; powstania fundamentów ścian i dachu; użytkowania budynku.
- Stosunek ubezpieczenia trwa dopóki istnieje przedmiot- budynek zapewniający cele mieszkalne (albo do momentu, w którym przestaje spełniać funkcje mieszkalne).
- Kto uprawniony do odszkodowania?

Ubezpieczenie obowiązkowe budynków od ryzyk katastroficznych

Paweł Sawicki
Dyrektor Departamentu Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Zapotrzebowanie na rozwiązania

- Katastrofy naturalne i szkody wywołane w ich następstwie są zjawiskiem powszechnie znanym
- W praktyce poszkodowani zdani są na pomoc państwa lub samorządów; ostatecznie koszty tej pomocy ponoszą podatnicy
- Stąd też istnieje zapotrzebowanie na rozwiązania w obszarze kompensacji szkód wynikających z katastrof naturalnych

1

Prace nad projektem

- Wystąpienie PIU z października 2012 r. – prezentacja publikacji „Powódź – Infrastruktura – Finansowanie” (wyd. specjalne „Wiadomości Ubezpieczeniowych”)
- Pismo Przewodniczącego KNF z listopada 2012 r. – propozycja rozwiązań o charakterze systemowym w oparciu o koncepcję ubezpieczenia obowiązkowego
- Powołanie zespołu roboczego przy Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji

2

Założenia koncepcji ubezpieczenia obowiązkowego

- Potrzeba zwiększenia partycypacji podmiotów prywatnoprawnych w świadczeniach kompensujących szkody wynikające z katastrof naturalnych
- Ubezpieczenie obowiązkowe jako instrument prawny umożliwiający osiągnięcie przedstawionego założenia
- Zapotrzebowanie na rozwiązania o charakterze systemowym

3

Kluczowe elementy proponowanego rozwiązania

- Wykorzystanie doświadczenia innych państw
- Konieczność zachowania spójności z regulacją działalności ubezpieczeniowej
- Dostosowanie proponowanych rozwiązań do regulacji ubezpieczeń obowiązkowych budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego
 - do rozstrzygnięcia relacja pomiędzy proponowanym ubezpieczeniem a ubezpieczeniem obowiązkowym budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego

4

Kluczowe elementy proponowanego rozwiązania

- Zakres podmiotowy obowiązku ubezpieczenia
- Kontrola spełnienia obowiązku ubezpieczenia
- Ułatwienia w zakresie reasekuracji lub inne mechanizmy wsparcia systemu ze środków państwa
- Przepisy przejściowe

6

Kluczowe elementy proponowanego rozwiązania

- Suma ubezpieczenia
 - kwestia ustalenia sumy ubezpieczenia w odpowiedniej wysokości – zapewnienie świadczenia w wysokości wartości odtworzeniowej?
 - sposób ustalenia sumy ubezpieczenia
 - wysokość sumy ubezpieczenia a zasada proporcjonalności odszkodowania do wartości mienia objętego ubezpieczeniem
- Wysokość składki
 - sposób kalkulacji składki – wprowadzenie stałej wysokości składki dla danego obszaru (np. powiatu) umożliwi repartycję kosztów w ramach wspólnoty samorządowej
 - ujednolicenie wysokości składki dla danego obszaru będzie miało wpływ na dostępność ochrony ubezpieczeniowej na terenach szczególnie ekspozycyjnych na poszczególne ryzyka

5

Dziękuję za uwagę

Paweł Sawicki
Dyrektor Departamentu Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
Pl. Powstańców W-wy 1
00-950 Warszawa
tel. +48 22 262 49 76
e-mail: dlu@knf.gov.pl

Koncepcja ubezpieczenia budynków mieszkalnych od ryzyk katastroficznych z punktu widzenia zakładu ubezpieczeń

Piotr Lewiński

przewodniczący Grupy Roboczej ds. Opracowania Powszechnego Systemu
Ubezpieczeń na Wypadek Klęsk Żywiotowych PIU

Warszawa, 28.02.2013 r



Stan obecny: produkty

Funkcjonujące rozwiązania:

- ubezpieczenia dobrowolne
 - ✓ budynki mieszkalne (jedno- i wielorodzinne)
 - ✓ lokale mieszkalne
 - ✓ budowle
 - ✓ budynki niemieszkalne
 - ✓ inne
- obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolnych
 - ✓ budynki wchodzące w skład gospodarstwa rolnego



Proponowane rozwiązania

Założenia propozycji:

- kompensowanie katastrofalnych dla gospodarstwa domowego strat
- umiarkowana cena
- zbieżność z dotychczasowymi oczekiwaniami/przyzwyczajeniami klientów
- uwzględnienie potrzeb klientów związanych z traktowaniem nieruchomości jako zabezpieczenia kredytu
- zbieżność z praktyką rynkową



Stan obecny: zakres głównych ryzyk

ubezp. dobrowolne	ubezp. budynków rolnych
ogień	ogień
powódź	powódź
huragan	huragan
osuwanie, zapadanie się ziemi	obsunięcie się ziemi
opad	grad, deszcz nawalny, opady śniegu
zalanie	
upadek statku powietrznego, lawina, upadek drzew lub masztów	upadek statku powietrznego, lawina, eksplozja, tąpnięcie



Proponowane rozwiązania: przedmiot i ryzyka

Przedmiot ubezpieczenia:

- lokale i budynki mieszkalne, budynki wchodzące w skład gospodarstwa rolnego bez ruchomości domowych

W przypadku budynków wielorodzinnych:

- ubezpieczenie dla poszczególnych lokali lub

- ubezpieczenie całego budynku

Należy dopuścić ubezpieczenie poszczególnych lokali:

- wymagania banków;
- ograniczenie podwójnego ubezpieczenia.



Proponowane rozwiązania: przedmiot i ryzyka

Główne ryzyka:

- powódź
 - huragan
 - ogień
 - obsunięcie się ziemi
- bez ryzyka zalania.

Pozostałe ryzyka:

- generalnie nie wpływają w sposób istotny na zwiększenie składki
- mają znaczenie dla klienta w przypadku wystąpienia zdarzenia



Proponowane rozwiązania

Pakiet ryzyk jako mix pozwalający na rozłożenie ryzyka

- powódź: lokalnie, na wybranych terenach, duża skala zniszczeń*
- huragan: w dowolnym miejscu, niezbyt istotny w stosunku do np. lokali znajdujących się na niskich kondygnacjach budynków wielorodzinnych, skala zniszczeń* mniejsza niż powódź
- ogień: wszędzie, umiarkowana skala zniszczeń*

* skala zniszczeń z punktu widzenia zakładu ubezpieczeń, dla klienta zawsze może być katastrofalna



Proponowane rozwiązania: składka

Proponowane w toku dyskusji ograniczenia wielkości składki:

- ujednolicona składka zryczałtowana
- składka ujednolicona na danym obszarze
- ograniczenie wielkości zwyczaj, np. za ryzyko powodzi są:
- sprzeczne z ustawą o działalności ubezpieczeniowej: składka powinna być skalkulowana tak, by zapewnić spełnienie wszystkich zobowiązań i pokrycie kosztów
- powodują trudności w ustalaniu tak określonych parametrów
- mogą w praktyce i tak być nieefektywne



Stan obecny: składka

Zależna od:

- zakresu ryzyk
- przedmiotu ubezpieczenia (rodzaj budynku, palność, stan techniczny)
- sposobu określenia sumy ubezpieczenia
- lokalizacji
- fransyz/udziałów własnych

Na terenach powodziowych:

- zwiększone stawki
- zwyczaj
- możliwość wyłączenia ryzyka powodzi, w zamian za składkę bez zwyczaj



Proponowane rozwiązania: składka

Mając powyższe na uwadze najprostszym rozwiązaniem jest pozostawienie możliwości decydowania o wysokości składki zakładowi ubezpieczeń:

- praktyka rynkowa pokazuje, iż nie ma problemów ze znalezieniem ochrony dla budynków i lokali mieszkalnych na terenach powodziowych
- stosowane zwyczaj składki są generalnie akceptowalne przez klientów
- istnieje wiele metod ograniczenia zwyczaj składki



Proponowane rozwiązania: składka

Metody ograniczanie wielkości składki:

- stosowanie fransyz i udziałów własnych
 - ✓ zmniejsza składkę, ale również ogranicza zakres ochrony
 - ✓ konieczność określenia maksymalnych pułapów
- powszechne dofinansowanie do składki
 - ✓ kosztowne
 - ✓ łatwe do wprowadzenia i rozliczania
- dofinansowanie dla wybranych grup klientów
 - ✓ bardziej efektywne niż dofinansowanie dla wszystkich
 - ✓ skomplikowane operacyjnie



Proponowane rozwiązania: składka

Metody ograniczanie wielkości składki c.d.:

- udział państwa w odszkodowaniach w przypadku katastrofy
 - ✓ zmniejsza ryzyko zakładów ubezpieczeń, w konsekwencji wpływa na wzrost konkurencyjności na terenach zagrożonych
 - ✓ jest efektywny finansowo

Proponowane rozwiązania nie spowodują, iż składka na terenach zagrożonych powodzią będzie taka sama jak na innych obszarach, ale w sposób istotny zmniejszą skalę ryzyka.



Proponowane rozwiązania, a dotychczasowe ubezpieczenia

Wprowadzenie nowych rozwiązań powinno brać pod uwagę:

- wymagania klientów (przyzwyczajenia, związane z traktowaniem nieruchomości jako zabezpieczenie kredytu)
- doświadczenie zakładów ubezpieczeń (łatwość i szybkość wdrożenia, niższe koszty)

Możliwe rozwiązania:

- przyjęcie jednolitego zakresu ubezpieczeń
- określenie minimalnego zakresu ochrony



Proponowane rozwiązania, a dotychczasowe ubezpieczenia

Jednolity zakres ubezpieczenia:

- plusy:
 - ✓ porównywalność
 - ✓ jeden standard
- minusy:
 - ✓ jeśli minimalny, to nie wystarczy dla wszystkich, jeśli maksymalny to drogi
 - ✓ rozszerzanie zakresu ochrony skomplikowane i mało zrozumiałe (ingerencja w sumy sposób ustalania sumy ubezpieczenia, franszyzy, zakres ryzyk)
 - ✓ konieczność istotnych zmian w funkcjonujących ubezpieczeniach



Proponowane rozwiązania, a dotychczasowe ubezpieczenia

Określenie minimalnego zakresu ochrony:

➤ plusy:

- ✓ zapewnia podstawową ochronę
- ✓ umiarkowana cena
- ✓ łatwość zawierania umów w różnych, dotychczas funkcjonujących wariantach
- ✓ zgodny z oczekiwaniami i przyzwyczajeniami klientów
- ✓ łatwość implementacji

➤ minusy (?):

- ✓ różnorodność ofert

Określenie minimalnego zakresu ochrony jest korzystniejsze zarówno dla klientów jak i firm ubezpieczeniowych



NOTATKI



Polska Izba Ubezpieczeń

00-684 Warszawa, ul. Wspólna 47/49
tel.: +48 22 420 51 05, +48 22 420 51 06
faks: + 48 22 420 51 07
office@piu.org.pl
www.piu.org.pl