

*Janina Kotlińska**

UBEZPIECZENIE MAJĄTKU KOMUNALNEGO – KONIECZNOŚĆ CZY ZBĘDNY WYDATEK?

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji nałożonych na nie zadań zostały przez ustawodawcę wyposażone w majątek komunalny i stały się jego pełnoprawnym właścicielem. Majątek ten z reguły ma dużą wartość, którą należy odpowiednio zarządzać. Organy samorządowe powinny więc odpowiednio i umiejętnie nim gospodarować, tj. dążyć do tego, aby przynosił on dochody, ale i ponosić niezbędne nakłady na jego utrzymanie, modernizację, jak i inwestowanie. Właściciel majątku powinien też go chronić, przed utratą wartości, szkodami wywołanymi zdarzeniami losowymi, jak i działaniem osób trzecich. To ostatnie niestety jest często bagatelizowane, a może doprowadzić do niespodziewanego obciążenia budżetu jednostki samorządowej nie tylko w krótkim, ale i w długim okresie.

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy ubezpieczenie majątku komunalnego jest obowiązkiem władz lokalnych, a więc czy mieści się ono w pojęciu gospodarowania majątkiem komunalnym? oraz 2) czym powinny kierować się władze lokalne wybierając dany sposób ubezpieczania majątku komunalnego?

W poszukiwaniu odpowiedzi na nurtujące pytania autorka przeanalizowała zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, wybrane oferty zakładów i towarzystw ubezpieczeniowych funkcjonujących na polskim rynku oraz odbyła rozmowy z osobami zarządzającymi majątkiem komunalnym w Poznaniu.

1. UBEZPIECZANIE MAJĄTKU KOMUNALNEGO W ŚWIELE PRZEPISÓW USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Jednostki samorządu terytorialnego wyposażone w majątek komunalny powinny o niego dbać. Dbłość ta powinna wynikać z samego faktu bycia właścicielem. Z istoty rzeczy jest to warunek wystarczający do tego, aby

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

władze lokalne czuły się zobowiązane do zabezpieczania substancji tego majątku przed mogącymi wystąpić różnego rodzaju ryzykami. Ustawodawca jednak – nie pierwszy raz zresztą¹ – postanowił prawnie uregulować tę kwestię, wprowadzając stosowne zapisy do ustawy o gospodarce nieruchomościami².

W art. 25 ust. 2 (w odniesieniu do powiatu w art. 25b) wymienionej ustawy ustawodawca zdefiniował pojęcie gospodarowania gminnym i powiatowym zasobem nieruchomości. Znajdujemy tam cały szereg czynności, które wchodziły w zakres gospodarowania nieruchomościami. Co więcej, w art. 23 ust. 1 pkt 4 znaleźć można zapis, że gospodarowanie nieruchomościami polega również na zabezpieczaniu ich przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Z przytoczonych zapisów wynika więc, że ustawodawca omawiany w tym opracowaniu wymiar dbałości o majątek komunalny zalicza do kategorii czynności składających się na proces gospodarowania. Czynności zabezpieczające bowiem nieruchomości przed uszkodzeniem i zniszczeniem stanowią działania zmierzające do utrzymania ich w stanie zdatnym do użytku i czerpania korzyści co najmniej na poziomie wydatków poczynionych na zapobieganie zużyciu substancji ponad normę naturalnego ich zużycia³.

Ubezpieczanie majątku komunalnego powinno być więc naturalnym działaniem władz każdej jednostki samorządu terytorialnego. Działanie to ustawodawca traktuje w kategoriach powinności właściciela wydzielonej części mienia publicznego. Można więc powiedzieć, że zobowiązuje on władze lokalne do racjonalnego działania, mając na uwadze możliwość wystąpienia zdarzeń losowych. Należy zauważyć, że we wspomnianym art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami występuje zapis, który raczej sugeruje, a nie zobowiązuje władze lokalne do ubezpieczania rzeczowego majątku komunalnego, przy czym dopracowanie szczegółów ubezpieczenia (np. sposobu ubezpieczenia majątku) pozostawia władzom lokalnym.

2. WYBÓR OFERTY UBEZPIECZENIOWEJ I SPOSOBU UBEZPIECZANIA MAJĄTKU KOMUNALNEGO

Władze lokalne – przede wszystkim dużych jednostek samorządowych – od momentu reaktywowania samorządu w Polsce, w większym lub mniejszym zakresie ubezpieczały majątek komunalny. Kierownicy poszczególnych

¹ Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku ustalenia przez ustawodawcę maksymalnego limitu zadłużenia jednostek samorządowych oraz kosztów ponoszonych na jego obsłudze.

² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. – Dz. U. z 2000, nr 46, poz. 543 z późn. zm.

³ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przypisy i komentarz*, wyd. 2 zmienione, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 86.

jednostek organizacyjnych danej jednostki samorządowej sami dokonywali wyboru i ubezpieczali część wykorzystywanego majątku komunalnego w zakresie, jaki uznawali za stosowny. Przypominało to jednak nie fachowe, a raczej chałupnicze podejście do problemu. Tak było przed rokiem 1998 także w Poznaniu.

Problem ubezpieczania majątku komunalnego w Poznaniu przed 1998 r. nie był w centrum zainteresowania władz samorządowych i nie rozwiązywano go w sposób kompleksowy. Wybrane części majątku komunalnego Poznania ubezpieczali – w ramach swoich potrzeb i możliwości – dyrektorzy i kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych miasta. Nic więc dziwnego, że w tamtym okresie istniało zagrożenie popełnienia wielu błędów przy zawieraniu umowy ubezpieczenia majątku komunalnego.

Błędy w zakresie zawieranych umów ubezpieczeniowych wynikały często z niewiedzy. Mogły one dotyczyć np. niemożności spełnienia przez ubezpieczającego (już w momencie podpisywania umowy) wymogów określonych w ogólnych warunkach ubezpieczenia, dotyczących zabezpieczeń⁴. Często zakres ubezpieczenia określany był zbyt wąsko, gdyż ubezpieczający chcąc ubezpieczyć majątek w oszczędny sposób nabywał niekiedy ochronę ubezpieczeniową jedynie od ognia i innych zdarzeń losowych w podstawowym zakresie, który nie obejmował szkód wyrządzonych przez później zamontowane instalacje. Suma ubezpieczenia majątku ustalona w odniesieniu do księgowej, a nie rzeczywistej wartości ubezpieczanej nieruchomości nie była przez lata podwyższana. W najgorszym przypadku mogły też wystąpić sytuacje, w których dana część majątku komunalnego, mimo narażenia na znaczne ryzyka losowe i te wywołane działaniem osób trzecich, w ogóle nie była ubezpieczana. Powstaje pytanie, czy dzisiaj tych błędów można uniknąć? Wydaje się, że błędy są nieuniknione w sytuacji tak różnorodnego, rozproszonego, o różnym stopniu ważności i często niewyjaśnionej sytuacji prawnej majątku komunalnego. Drogą do sukcesu może być jednak pomoc specjalisty, pod warunkiem, że taki działa na rynku.

W początkowych latach działalności reaktywowanego samorządu terytorialnego, kiedy też jednocześnie rodził się w Polsce rynek ubezpieczeniowy możliwości kontaktów przedstawicieli władz samorządowych z pracownikami firm ubezpieczeniowych były ograniczone. Trudno więc było wówczas uniknąć wskazanych błędów i znaleźć ofertę optymalną, w tym stosunkowo tanią.

Obecnie na rynku ubezpieczeniowym funkcjonuje wiele firm i towarzystw mających w ofercie produkty z zakresu ubezpieczeń majątkowych. Powszechne jest ubezpieczenie mienia od ognia i innych zdarzeń losowych. Może ono obejmować:

⁴ B. Wiecka, *Ubezpieczenie majątku komunalnego*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2003, nr 7(151), s. 62 – autorka artykułu jest brokerem ubezpieczeniowym w Primie Broker Sp. z o.o.

1) budynki, budowle wraz z urządzeniami i instalacjami w nich zawartymi;

2) ogrodzenia, bramy, zewnętrzne konstrukcje schodów pożarowych;

3) instalacje wodociągowe, ściekowe, gazowe, elektryczne;

4) przybudówki wraz ze stałym wyposażeniem⁵.

Powstaje jednak pytanie, czy o takie ubezpieczenie jednostkom samorządu terytorialnego chodzi? Wydaje się, że nie, że oczekują one czegoś więcej, tj. niestandardowej propozycji firm ubezpieczeniowych, oferty skierowanej wprost do nich, uwzględniającej specyfikę działalności samorządu, a w szczególności specyfikę majątku komunalnego.

Analizując dostępną na rynku ofertę produktów ubezpieczeniowych oraz rozstrzygane przetargi na ubezpieczenie majątku komunalnego (wybór firmy ubezpieczeniowej odbywa się przy zachowaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, wydatkowane są bowiem publiczne środki finansowe), można zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają łatwego zadania. Na rynku ubezpieczeniowym funkcjonuje wiele firm ubezpieczeniowych, które mają w swojej ofercie ubezpieczenie nieruchomości, w tym ubezpieczenie ich wyposażenia, ubezpieczenie od wystąpienia szkód spowodowanych typowymi zdarzeniami losowymi, jak i szkód wyrządzonych przez osoby trzecie. Obok nich są też podmioty (typu Concordia Wielkopolska – obecnie spółka, a jeszcze do niedawna Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych), które w swojej ofercie mają wprost produkt ubezpieczeniowy o nazwie Pakiet Gmina.

Pakiet Gmina jest ofertą, w ramach której ubezpieczeniem objęte są gminy, powiaty, zakłady i przedsiębiorstwa komunalne, szkoły, publiczne zakłady opieki zdrowotnej i inne podmioty gospodarcze, które tworzy samorząd gminny i powiatowy na mocy obowiązujących przepisów prawnych. Oferta ta obejmuje w zakresie majątku rzeczowego:

1) ubezpieczenie od ognia i innych zdarzeń losowych;

2) ubezpieczenie od kradzieży z włamaniem, rabunku i wandalizmu;

3) ubezpieczenie szyb w budynkach komunalnych od stłuczenia i uszkodzenia;

4) ubezpieczenie sprzętu elektronicznego⁶.

W pierwszym przypadku mienie samorządowe ubezpieczone jest od 20 szkód wywołanych zdarzeniami losowymi, w tym od powodzi (jest to poważne w skutkach ryzyko, o czym przekonały się m. in. władze lokalne Wrocławia w 1997 r.), pożaru, wybuchu, szkód wodociągowych. Zgodnie z ofertą – Pakiet Gmina – mienie samorządowe ubezpieczane jest również

⁵ A. Dębnińska, M. Tkaczuk, *Zarządzanie finansami nieruchomości*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002, s. 117.

⁶ Oferta ubezpieczeniowa Concordia Wielkopolska TUW – stan na kwiecień 2004 r.

od kradzieży z włamaniem, rabunku, wandalizmu i dewastacji. Ubezpieczeniu takiemu może podlegać także mienie zgromadzone w budynkach komunalnych, czyli np.: urządzenia i wyposażenie budynków administracyjnych, meble, sprzęt komputerowy, urządzenie i wyposażenie domów kultury, ośrodków sportowych.

Przedmiotem ubezpieczenia w ramach omawianego pakietu mogą być też elementy wyposażenia budynków, lokali znajdujących się w posiadaniu gminy, powiatu, a w szczególności szyby okienne i drzwiowe, szklane, ceramiczne i kamienne okładziny i wykładziny. Ubezpieczenie może obejmować również określony w umowie sprzęt elektroniczny, czynny i zainstalowany na stanowisku pracy, wykorzystywany zgodnie z jego przeznaczeniem oraz zewnętrzne nośniki danych i zapisane na nich dane (w tym oprogramowanie) stanowiące własność gminy lub powiatu.

W Pakiecie Gmina dodatkowo znajduje się: ubezpieczenie pracowników samorządowych od NNW, OC jednostki samorządowej z tytułu prowadzenia działalności, OC i ochrona prawna członków zarządu (obecnie wójta, burmistrza, prezydenta i ich zastępców), Pakiet Strażak, ubezpieczenie komunikacyjne, jak i dodatkowo pakiet dla szkół, w ramach którego ochroną objęte są m. in.: budynek szkolny od ognia i innych zdarzeń losowych, wyposażenie szkoły od ognia i innych zdarzeń losowych (ławki, szafy, regały, wyposażenie klaso-pracowni w pomoce naukowe, wyposażenie świetlicy, biblioteki). Powstaje więc pytanie, jaką ofertę powinny wybrać jednostki samorządowe – kombinowaną z produktów wielu firm ubezpieczeniowych, czy kompleksową? Odpowiedź na to pytanie wynika z zalet i wad wskazanych możliwości ubezpieczenia majątku komunalnego.

Zaletą takich ofert, jak przedstawiony Pakiet Gmina jest objęcie kompleksową ochroną ubezpieczeniową działalności jednostek samorządu terytorialnego, w tym majątku komunalnego, a także elastyczny charakter programu, który daje możliwość swobodnego wyboru zakresu ubezpieczenia. Wskazana oferta ubezpieczeniowa jest atrakcyjna również z powodu szeregu rabatów i zniżek, jakie zachęcając do skorzystania ze swoich usług oferuje podmiot ubezpieczający. Do zniżek należy m. in.: 5% zniżka za kompleksowe ubezpieczenie całego majątku (minimalny zakres ubezpieczeń obejmuje ubezpieczenie: od ognia, kradzieży, OC deliktowej⁷), 5% zniżka za jednorazową opłatę składki rocznej i 5% za kontynuację ubezpieczenia. Oferta ta nie jest jednak wolna od wad.

Przedstawiciele władz samorządowych często podkreślają, że jeśli coś jest uniwersalne, tzn. nie uwzględnia specyfiki danej jednostki samorządowej, w tym posiadanego przez nią majątku, to nie jest to dobre. Można spotkać się z opiniami, że oferta uniwersalna nie jest skierowana wprost do żadnej

⁷ Z tytułu czynu niedozwolonego, np. władze gminne ponoszą odpowiedzialność za to, że ktoś wpadając do dziury na chodniku komunalnym, łamie sobie nogę.

jednostki, gdyż opiera się na przyjętych i uogólnionych standardach. Władze lokalne coraz częściej chcą, aby ich przypadek był traktowany indywidualnie, aby oferta ubezpieczeniowa (tak, jak usługi bankowe) była dostosowana do specyfiki ich działalności. W związku z tym trudno jest pracownikom samorządowym znaleźć odpowiednią firmę – jak wspomniano – zwracają się oni o pomoc do osoby kompetentnej, specjalisty w zakresie funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego, tj. brokera ubezpieczeniowego. Od roku 1998 z pomocy brokera korzystają również władze Poznania. To on określił im zakres ubezpieczenia, który obejmuje: ubezpieczenie od zdarzeń losowych, w tym od ognia, od kradzieży z włamaniem, odpowiedzialności cywilnej pracowników samorządowych, ubezpieczenie sprzętu elektronicznego i dodatkowo w szkołach ubezpieczenie OC i NNW.

Broker przeprowadza ocenę ryzyka w odniesieniu do poszczególnych rodzajów przedmiotu ubezpieczenia i uwzględniając ich specyfikę określa: zakres ubezpieczenia proponuje indywidualne programy ubezpieczenia, zawierające konkretne produkty ubezpieczeniowe, nabywane następnie w ogłoszonym postępowaniu przetargowym. W przetargu może zostać wyłonionych kilka firm, których produkty ubezpieczeniowe złożą się na program ubezpieczeniowy danej jednostki samorządowej (w programie ubezpieczenia majątku komunalnego Poznania znajdują się produkty czterech firm ubezpieczeniowych).

Istotą omawianego sposobu ubezpieczenia majątku komunalnego jest to, że praktycznie dla każdego podmiotu samorządowego, wykorzystującego do realizacji zadań majątek komunalny tworzy się indywidualny program, uwzględniający jego specyfikę, w ramach którego ubezpiecza się np. nie cały, a wybrane elementy majątku komunalnego, w zależności od zapotrzebowania. W związku z tym odpowiednio kalkulowana jest stawka składki ubezpieczeniowej. W ramach opisywanej metody ubezpieczania majątku komunalnego określa się też ryzyka typowe, które mogą wystąpić w jednostce samorządowej. Odnośnie do tych ryzyk stawkę ustala się w sposób ujednolicony.

Wskazane cechy niestandardowego ubezpieczania majątku komunalnego przesądziły o tym, że w Poznaniu majątek komunalny nie jest objęty jednym programem ubezpieczenia, a kilkoma, uwzględniającymi specyfikę danej części majątku i ryzyk, które w odniesieniu do niego mogą wystąpić. Co więcej, od roku 1998 o zakresie ubezpieczenia majątku komunalnego w Poznaniu nie decydują jedynie zarządzający poszczególnymi jego częściami.

Sposób ubezpieczenia majątku komunalnego jest ściśle powiązany z kosztami, jakie na ubezpieczenie należy ponieść w ramach uiszczanej składki. Jeśli przeanalizujemy obie wskazane metody ubezpieczenia majątku komunalnego może się okazać, że przy nabywaniu pakietu ubezpieczeń koszty ubezpieczenia są niższe. Powstaje jednak pytanie, czy chcemy oszczędzać na

ubezpieczeniu majątku wybierając standardową ofertę, czy też ważniejsze jest optymalne ubezpieczenie, uwzględniające właściwości poszczególnych elementów majątku komunalnego, a przy tym droższe? Odpowiedzi takiej udziela organ stanowiący jednostki samorządowej, podejmując w tej sprawie stosowną uchwałę.

Pamiętać należy, że „hurtowy” zakup ubezpieczenia nie jest jedynym sposobem na obniżenie jego kosztów. Można wybrać bowiem tzw. ubezpieczenie na pierwsze ryzyko, w którym podaje się jako sumę ubezpieczenia maksymalną wartość majątku, jaki np. może złodziej ukraść podczas jednego włamania lub potencjalną najwyższą szkodę przy stłuczeniu szyb⁸. Można też nie ubezpieczać pewnych elementów majątku komunalnego, jeśli ryzyko jest niewielkie, jak zrobiono to w Poznaniu.

ZAKOŃCZENIE

Władze lokalne będąc właścicielami – z reguły – znacznego majątku komunalnego powinny go ubezpieczać stosownie do potrzeb. Istotny w związku z tym jest wybór metody ubezpieczenia majątku (nabycie oferty standardowej, bądź oferty uwzględniającej indywidualne właściwości majątku komunalnego danej jednostki samorządowej).

Wybór wskazanej metody, a co za tym idzie – oferty firmy ubezpieczeniowej nie jest łatwy. Pomocne w tym zakresie może być korzystanie przez organy zarządzające jednostką samorządową z usług specjalistów, jak i zatrudnianie w dużych jednostkach samorządowych, w strukturach urzędu miejskiego osoby zajmujące się sprawami ubezpieczenia. Osoba ta byłaby odpowiedzialna za kontakty z brokerem i pomagała mu w przygotowaniu jak najlepszego zakresu ubezpieczenia majątku komunalnego dla jednostki samorządowej. Przykładowo w Poznaniu taka osoba zatrudniona jest w strukturach Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miejskiego.

Z każdą metodą ubezpieczenia majątku komunalnego związane jest ponoszenie kosztów. Organy samorządowe powinny przeprowadzić w związku z tym kalkulację wysokości obciążeń związanych z daną metodą ubezpieczenia majątku i m. in. na tej podstawie wybrać tę, której koszty są w stanie ponieść. W Poznaniu od kilku już lat władze samorządowe ubezpieczają majątek komunalny w oparciu o indywidualnie przygotowaną ofertę. Koszty tego ubezpieczenia nie są przy tym relatywnie wysokie. Jak podkreśla przedstawiciel władz lokalnych Poznania, zajmujący się sprawami ubezpieczenia majątku, koszty te stanowią zaledwie kilka promili wartości całego majątku komunalnego.

⁸ B. Wiecka, *op. cit.*, s. 63.

Fakt ubezpieczenia majątku komunalnego nie tylko pociąga za sobą konieczność ponoszenia nakładów na ten cel, ale również przynosi wymierne korzyści w momencie zaistnienia ryzyka objętego ubezpieczeniem. Korzyści te mogą być znaczne. Wyplacone odszkodowanie może być źródłem sfinansowania np. remontu uszkodzonej części majątku komunalnego.

Janina Kotlińska

**INSURANCE OF THE MUNICIPAL PROPERTY
– NECESSITY OR UNNECESSARY EXPENDITURE?**

The municipal authorities should – as every owner – take care of the property, especially municipal real estate and buy an insurance to cover various risks.

The choice of an insurance product is difficult and requires the assistance of a security broker who might help to prepare the optimum insurance offer concerning the property of a given municipal government. Local authorities must, however, make a decision themselves whether the broker should select one of the available insurance packages or propose specifically prepared offer which includes insurance of some types of risks offered by other insurance companies.