

ZDZISŁAW BRODECKI

SYLWIA JAŚKIEWICZ-KAMIŃSKA

## Ubezpieczenia i zarządzanie kryzysowe w kontekście ryzyka powodziowego<sup>1</sup>

*Tekst zawiera refleksje na temat funkcjonowania zarządzania kryzysowego w Europie, stanowiąc jednocześnie próbę wstępnej analizy w zakresie możliwości wykorzystania w tym obszarze instrumentów ubezpieczeniowych. W niniejszych rozważaniach podkreśla się, że odpowiedzialność za działania podejmowane w ramach zarządzania kryzysowego ponoszą krajowe władze najwyższego szczebla (właściwe organy administracji rządowej), choć w aspekcie operacyjnym odpowiedzialność ta spoczywa na organach wyspecjalizowanych (odpowiednich służbach, inspekcjach i strażach). W obliczu zagrożeń transgranicznych (takich jak m.in. powódź w Bogatyni) wymagane jest większe zaangażowanie Komisji Europejskiej, która ma możliwość podejmowania stosownych działań z wykorzystaniem różnych instrumentów zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, w tym m.in. tzw. Wspólnotowego Mechanizmu. Unijny system zarządzania kryzysowego wymaga jednak większego doprecyzowania i ściślejszego powiązania z systemami krajowymi państw członkowskich, zwłaszcza że wiele postanowień Traktatu Lizbońskiego kształtuje nowe prawa podmiotowe, które w obliczu sytuacji kryzysowych mogą dać w przyszłości podstawę do ich zastosowania.*

### Wprowadzenie

W Unii Europejskiej istnieje wiele różnych kultur prawnych, w tym szeroko rozpowszechnione tradycje tzw. *common law* i prawa stanowionego. Prawo europejskie musi często funkcjonować w ramach tych krajowych tradycji prawnych. W związku z tym ważne jest zrozumienie interakcji między kulturami prawnymi, która odzwierciedla, w określonej części, prawo europejskie i krajowy system prawny. Zrozumienie tych relacji może być przydatne w zapewnieniu skutecznej interakcji między tymi dwoma systemami.

1. Niniejszy tekst został zaprezentowany podczas Międzynarodowej Konferencji *Ubezpieczenia a zarządzanie kryzysowe ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka powodzi*, zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP oraz Polską Izbę Ubezpieczeń w ramach Polskiej Prezydencji w Radzie UE – wymiar parlamentarny, Warszawa 12.10.2011 r.

Niniejszy tekst uwzględnia jedynie najważniejsze pytania, ilustrując: cel [dlaczego?], proces [kto, jak, kiedy?], treść [co?] i kontekst [gdzie?] ubezpieczeń i zarządzania kryzysowego.<sup>2</sup>

## 1. Połączenie sektora ubezpieczeń z zarządzaniem kryzysowym

Odpowiedzi udzielone przez europejskie stowarzyszenia ubezpieczycieli w ramach ankiety przeprowadzonej na potrzeby organizowanej przez Polską Izbę Ubezpieczeń (PIU) międzynarodowej konferencji „Ubezpieczenia a zarządzanie kryzysowe ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka powodzi” pokazują, że w myśleniu o nowych strategiach, mających na celu lepszą ochronę obywateli przed transgranicznymi szkodami spowodowanymi przez klęski żywiołowe, dostrzec można różnicowane perspektywy.<sup>3</sup>

Zrozumienie pytań dotyczących sektora publicznego („system zarządzania kryzysowego”) i sektora prywatnego („ubezpieczenia”) wydaje się stosunkowo łatwe. Jednak niezmiernie trudno jest zrozumieć **faktyczne powiązania** między ich elementami strukturalnymi, np. między krajowym wymiarem zarządzania kryzysowego (KZK) a Europejskim Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej (EP0IK), jako że dyrektywa 2008/114/WE nie stwierdza wyraźnie, że krajowy system zarządzania kryzysowego ma być „zintegrowany w ramach EP0IK”, jak również nie stwarza podstaw dla budowania korelacji między „systemem zarządzania kryzysowego” a „ubezpieczeniami”.<sup>4</sup> Spostrzeżenie to doskonale tłumaczy Francuskie Stowarzyszenie Ubezpieczycieli, stwierdzając, że zupełnie inny instrument – „**klauzula solidarności**” (art. 122.2. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) „robi miejsce dla usług ubezpieczeniowych”.<sup>5</sup> Traktat Lizboński wzmacnia z kolei „ochronę obywateli”, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w treści art. 196 TFUE, eksponując tym samym działania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) zmierzające w kierunku zapewnienia efektywnej realizacji oczekiwań dotyczących funkcjonowania unijnego wymiaru zarządzania kryzysowego.

Dzięki nowej integracji prawnej i strukturalnej znacznie łatwiejsze powinno być planowanie wzajemnie uzupełniających się działań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, ujętych w ogólne ramy strategii, obejmującej całą UE w kontekście danego kraju, regionu lub zagadnienia tematycznego. Praktyka funkcjonowania krajowych systemów zarządzania kryzysowego pokazuje, że również na poziomie krajowym istnieje pilna potrzeba wypracowania

- 
2. Zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w ustawie z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, zarządzanie kryzysowe „to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Art. 2 ustawy z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.
  3. Szczegółowo opisuje to Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, Warszawa, październik 2011.
  4. Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8.12.2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, Dz. Urz. UE 2008, L345/75.
  5. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, op.cit.

wania spójnego podejścia, wykorzystującego najlepsze praktyki oraz identyfikującego braki i wyzwania, jakim muszą stawić czoła misje cywilne. Takie wieloaspektowe podejście mogłoby również zostać wykorzystane do tworzenia silnych, faktycznych powiązań z instrumentami ubezpieczeniowymi, zwłaszcza poprzez kształtowanie rozwiązań w obszarze ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych.

Wstępna analiza funkcjonowania europejskich systemów zarządzania kryzysowego wybranych państw członkowskich UE pozwala sformułować tezę o ich homogeniczności ustrojowej (schematy organizacyjne francuskich, włoskich, polskich oraz niemieckich i brytyjskich struktur organizacyjnych zarządzania kryzysowego są bowiem bardzo podobne – zgodne z zasadą pomocniczości). Jednocześnie bardzo różnią się one pod względem schematów operacyjnych, uczestnictwa obywateli, finansowania oraz roli partnerstwa publiczno-prywatnego.

Najbardziej kontrowersyjna kwestia dotyczy wspólnej koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego w ramach europejskiego rynku finansowego na rzecz ochrony obywateli. Niektórzy respondenci kategorycznie twierdzą, że nie jest możliwe stworzenie tego typu koncepcji, ponieważ „zaangażowanie państwa jest wyborem krajowym i w związku z tym dotyczy pomocniczości”. Nie wierzą również, że stworzenie wspólnych ram ubezpieczeniowych w całej UE jest słusznym rozwiązaniem, ponieważ poszczególne państwa członkowskie mają do czynienia z różnymi typami ryzyka i funkcjonują w nich bardzo odmienne rynki ubezpieczeniowe. Inni respondenci są mniej sceptyczni i postrzegają program ubezpieczeń przeciwpowodziowych jako uzasadniony, przynajmniej w kluczowych obszarach określonych przez władze. Oznacza to, że krajowy program ubezpieczeń przeciwpowodziowych (jako podstawa współpracy między państwami członkowskimi UE pod auspicjami unijnych instytucji) budzi wiele kontrowersji.

Międzynarodowa strategia na rzecz ograniczania klęsk żywiołowych (2005) zakłada stworzenie krajowych platform w celu ograniczania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, zmierzając w kierunku pełnego włączenia sektora prywatnego w opracowywanie strategii kryzysowych.<sup>6</sup> Sektor ten jest bowiem wciąż zaangażowany w zarządzanie kryzysowe jedynie na poziomie reagowania poprzez **konkretne projekty**, a nie **kompleksowe inicjatywy**.

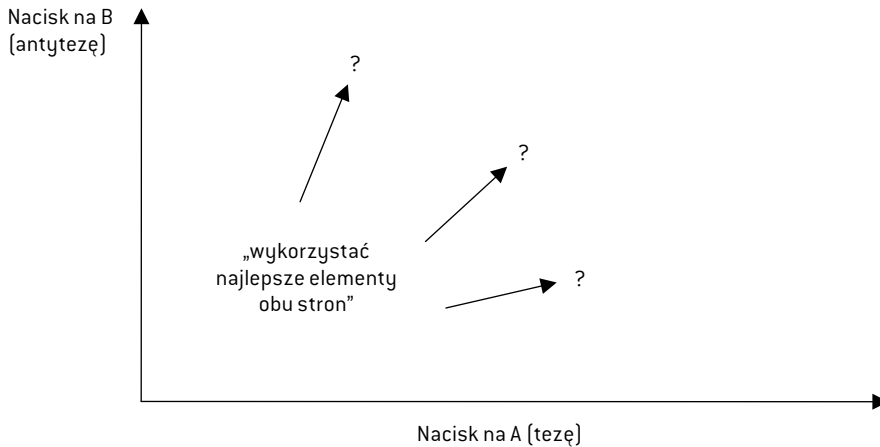
Tak zarysowane problemy wymagają odnalezienia właściwej syntezy, w tym wypadku „syntezy strategii”, którą odzwierciedla rysunek 1.<sup>7</sup> Dwie przeciwstawne perspektywy to w rzeczywistości teza (Tak) i antyteza (Nie) tej debaty, mobilizujące do ostatecznej trafnej syntezy. Logikę „Tak lub Nie” należy zastąpić logiką „Tak i Nie” w celu wykorzystania najlepszych elementów obu stron. Odkrycie innowacyjnego kompromisu jest kwestią „**dobrej i silnej woli**”, gdyż impuls do koordynacji najlepszych praktyk jest zwykle silniejszy od impulsu do ujednoczenia i harmonizacji prawa poszczególnych państw.

Nic nie jest bardziej stymulujące od intrygującego paradoksu, w którym dwie przeciwstawne perspektywy wydają się równie poprawne. Daje to impuls do myślenia, jak stworzyć przewagę konkurencyjną. W przypadku ubezpieczeń i zarządzania kryzysowego skupionego na zagrożeniu powodziowym jest to **paradoks idei rywalizacji i współpracy**, który można zilustrować w następujący sposób:

6. Hyogo Framework for Action 2005–2015: *Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster*, A/CONF.206/6, ISDR 2005.

7. Szerzej na temat budowania „syntezy strategii” [w:] B. de Wit., R. Meyer., *Strategy Synthesis: Resolving Strategy Paradoxes to Create Complete Advantage* (Concise Version), Thomson Learning, London–China 2005.

Rysunek 1. Logika strategicznego myślenia



Źródło: B. de Wit, R. Meyer, *Strategy Synthesis: Resolving Strategy Paradoxes to Create Complete Advantage* (Concise Version), Thomson Learning, London–China 2005.

Tabela 1. Paradoks idei rywalizacji i współpracy

	Perspektywa sektorowa	Perspektywa zintegrowana
<b>Pierwszeństwo</b>	niezależność sektorów: publicznego i prywatnego	partnerstwo publiczno-prywatne
<b>Wynik</b>	suma zerowa {jedna strona zyskuje, druga traci}	suma niezerowa {obie strony zyskują}
<b>Strategia współpracy</b>	relacje wertykalne	relacje horyzontalne {sieć}
<b>Wykorzystanie współpracy</b>	sojusznik taktyczny	sojusznik strategiczny

Źródło: opracowanie własne.

## 2. Cel (dlaczego?)

**Dlaczego** partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest najbardziej racjonalnym rozwiązaniem w przypadku ryzyka powodzi? Uzasadnienie tej tezy może okazać się zbyt ambitnym zadaniem. Większość spośród obowiązujących obecnie wspólnych ustaleń (ustaleń dokonanych w ramach UE w dziedzinie współpracy w zakresie zarządzania kryzysowego) jest wciąż nowa i prawdopodobnie zostanie zmieniona, kiedy państwa członkowskie bardziej zaangażują się we wspólne działania w praktyce. Ogólna tendencja do coraz większej współpracy w dziedzinie zarządzania kryzysowego prawdopodobnie będzie kontynuowana dzięki nowym inicjatywom, umożliwiającym tworzenie partnerstwa publiczno-prawnego w celu wspólnego dzielenia ryzyka powodziowego.

Metody podziału ryzyka na różne podmioty opierają się na teoriach ekonomicznych, w tym m.in. na **teorii gier**. Na przestrzeni kilku ostatnich dekad opracowano liczne podejścia badawcze, w których wykorzystywano ekonomię w procesie stanowienia prawa: teorię praw własności, ekonomię kosztów transakcyjnych, teorię wyboru publicznego, czy też analizę ekonomiczną prawa.

**Rysunek 2. Uzasadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście zarządzania kryzysowego**

**Uzasadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)**

1. Realizacja zarówno publicznych, jak i komercyjnych celów przedsięwzięć
2. PPP prowadzi do ścisłej współpracy finansowej między kapitałem prywatnym i kapitałem banków oraz funduszy europejskich
3. PPP opiera się na opcjonalnym udziale w ryzyku
4. Inicjatywy publiczne skupiają się na identyfikacji interesów publicznych, natomiast partnerstwo prywatne skupia uwagę na wykonaniu zadań
5. PPP realizowane jest w oparciu o umowę, która zapewnia optymalny wybór najlepszej formy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (*build-operate transfer, operate and maintenance, design-build* itp.).

Źródło: opracowanie własne.

Z perspektywy owych modeli ekonomicznych dwa różne cele – sprawiedliwość i skuteczność – mogą zasadniczo pozostawać wobec siebie w trzech możliwych relacjach:

- Harmonii celów
- Neutralności celów
- Konfliktcie celów.

Z literatury przedmiotu wynika, że relacja między skutecznością i sprawiedliwością jest relacją konfliktu celów. Zgodnie z tradycyjną doktryną prawa, prawo publiczne za priorytet przyjmuje zasadę sprawiedliwości, natomiast prawo prywatne musi priorytetowo traktować kryterium skuteczności. Taki punkt widzenia należy zmienić.<sup>8</sup> Jest to bowiem kwestia relacji między „sprawiedliwością społeczną” (poszukiwanie podstaw filozoficznych prawa opisanych m.in. w art. 2 Konstytucji RP) a „racjonalnym ustawodawcą” (poszukiwanie kryterium skuteczności prawa stworzonego przez parlamenty lub sędziów).

### 3. Proces (kto, jak, kiedy?)

**Analityczny sposób** myślenia przynosi efekty przy analizie regulacji, która wymaga „oceny wpływu regulacji prawnych” w znacznym stopniu opierającej się na analizie kosztów i korzyści. Podejście takie zasadniczo opiera się na rozróżnieniu między prawem publicznym a prywatnym – pewnym rodzaju specjalizacji, który jest charakterystyczny dla strategii nauki. Tradycyjna logika preferuje podejście sektorowe, mianowicie sektor publiczny („system zarządzania kryzysowego”) lub sektor prywatny („ubezpieczenia”).

**Sektor publiczny** jest autonomiczny. Mógłby on zostać szczegółowo przeanalizowany przez ekspertów z administracji, kierujących ochroną cywilną, którzy rozumieją powiązania między krajowym systemem zarządzania kryzysowego (KSZK) a europejskim systemem zarządzania kryzysowego (ESZK). Jak stwierdzono we francuskiej odpowiedzi udzielonej w ramach ankiety, unijna dyrektywa powodziowa już przewiduje interesujące holistyczne ramy prawne w zakresie

8. K. Mathis, *Efficiency Instead of Justice? Search for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Springer 2009, s. 201.

zarządzania ryzykiem powodziowym. Patrząc z tej perspektywy na tę dyrektywę i jej wdrożenie, możemy przeanalizować pytania kto?, jak? i kiedy?<sup>9</sup>

Kto jest przede wszystkim odpowiedzialny za krajowy system zarządzania kryzysowego (KSZK) i europejski system zarządzania kryzysowego (ESZK)?

- Władze (administracja publiczna)
- Osoby indywidualne (w przypadku których dyrektywy dają im prawo do zgłoszenia roszczeń, kiedy zasady nie były przestrzegane lub nie były prawidłowo przestrzegane).

Jak wspomniano na początku niniejszego tekstu, znaczna większość krajowych struktur zarządzania kryzysowego w państwach UE jest do siebie bardzo podobna, co ilustruje umieszczone poniżej zestawienie trzech wybranych struktur krajowych.

Tabela 2. Krajowe struktury zarządzania kryzysowego w wybranych krajach UE

WŁOCHY			
Jednostka terytorialna (szczebel)	Jednostka organizacyjna ds. zarządzania kryzysowego	Skrócona nazwa jednostki organizacyjnej ds. zarządzania kryzysowego	Organ odpowiedzialny
Kraj	Jednostka ds. kierowania i kontroli	DICOMA	Dyrektor departamentu
Region	Regionalne centrum operacyjne	COR	Prezydent regionu
Prowincja	Centrum koordynacji pomocy	CCS	Prefekt
	Centrum operacyjne	COM	Prezydent prowincji
Miasto	Miejskie centrum operacyjne	COC	Burmistrz
FRANCJA			
Jednostka terytorialna (szczebel)	Jednostka organizacyjna ds. zarządzania kryzysowego	Skrócona nazwa jednostki organizacyjnej ds. zarządzania kryzysowego	Organ odpowiedzialny
Kraj	Centralne centrum operacyjne ds. zarządzania kryzysowego	CODIG	Minister Spraw Wewnętrznych
Region / Strefa	Międzyregionalne centrum ds. koordynacji operacyjnej bezpieczeństwa cywilnego	COZ	Prezydent regionu
	Strefowe centrum operacyjne [Metz, Paryż, Renn, Bordeaux, Lyon, Marsylia]		Prezydent regionu
Prowincja	Centrum operacyjne na szczeblu departamentu	CODIS	Prefekt
Miasto			Mer

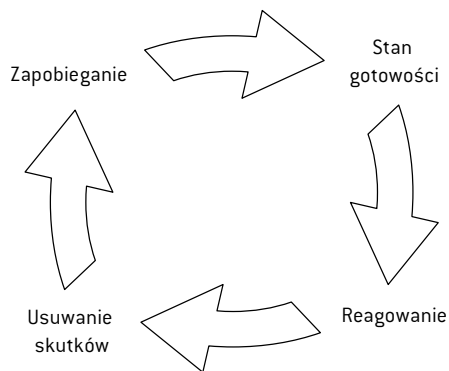
9. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, op. cit.

POLSKA			
Jednostka terytorialna (szczebel)	Jednostka organizacyjna ds. zarządzania kryzysowego	Skrócona nazwa jednostki organizacyjnej ds. zarządzania kryzysowego	Organ odpowiedzialny
Kraj	Rządowe centrum bezpieczeństwa	RCB	Premier
Województwo	Wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego	WCZK	Wojewoda
Powiat	Powiatowe centrum zarządzania kryzysowego	PCZK	Starosta
Miasto	Miejskie centrum zarządzania kryzysowego	MCZK / GCZK	Burmistrz/ prezydent miasta/ wójt

Źródło: J. Nowak, *System ochrony cywilnej i zarządzania kryzysowego we Włoszech ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, Zeszyty Naukowe WSOWL, nr 3 (157), 2010, P. Lagadec, *Crisis Management in France: Trends, Shifts and Perspectives*, Crisis Management in France, Vol. 10, No 2, Dec. 2002, <http://rcb.gov.pl>.

Jak przygotowany jest KSZK i ESZK na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego? Cykl zarządzania kryzysowego, rozumiany jako ramy konceptualne, jest często przedstawiany w następujący sposób:

Rysunek 3. Cykl zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Zakres poszczególnych faz jest zdefiniowany w prawie krajowym i unijnym, dotyczącym zarządzania kryzysowego. Ich znaczenie z punktu widzenia przepisów dotyczących wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności można określić w następujący sposób:

- **Zapobieganie** – Wdrażanie polityki zapobiegania jest jednym z najważniejszych obowiązków państw członkowskich. W tym kontekście Komisja Europejska (KE) dysponuje szeregiem instrumentów finansowych wspierających wysiłki państw członkowskich, mające na celu wzmocnienie polityki planowania na szczeblu krajowym.
- **Gotowość** – rozumiana jako „stan gotowości i zdolności działania zasobów ludzkich i materialnych, umożliwiający zapewnienie skutecznej i szybkiej reakcji na sytuację kryzysową”.<sup>10</sup> KE wspiera

10. Decyzja Rady 2007/779/WE Euratom, z dnia 8 listopada 2007 r., ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie), Dz. Urz. UE z 2007 r., L314/9.

działania mające na celu zwiększenie gotowości państw członkowskich w zakresie ochrony ludności, głównie poprzez wsparcie finansowe umożliwiające wymianę ekspertów, ćwiczenia i projekty w zakresie gotowości. KE proponuje stworzenie sieci łączącej istniejące centra służb ochrony ludności i poprawienie zdolności do współpracy zespołów i modułów z różnych państw członkowskich.

- **Reagowanie** – rozumiane jako wszelkie działania podejmowane podczas sytuacji kryzysowej lub po jej zakończeniu, obejmujące rozpoznanie konsekwencji. UE posiada już odpowiednie możliwości, dostępne w przypadku reagowania na zanieczyszczenia morskie. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu jest w stanie, po zwróceniu się do niej z taką prośbą, wesprzeć mechanizm reagowania na zanieczyszczenia stosowany przez państwa członkowskie za pomocą utrzymywanych w gotowości środków unijnych. Podobne możliwości mogłyby być dostępne w obszarze reagowania na poważne klęski żywiołowe, takie jak powódź.
- **Usuwanie skutków (odbudowa)** – państwa członkowskie są zachęcane do korzystania z dostępnych instrumentów wspólnotowych umożliwiających wsparcie przy usuwaniu skutków katastrof, w tym z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, oraz rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Komisja sprawdza, jak można ulepszyć istniejące instrumenty finansowe, na przykład poprzez wprowadzenie klauzuli warunkowej dotyczącej skutecznych działań prewencyjnych oraz odbudowy. Kierunek ten wydaje się być kluczowym elementem w obszarze zarządzania takimi ryzykami katastroficznymi jak powódź.

**Kiedy** pojawia się „ryzyko publiczne” związane z występowaniem zdarzeń o charakterze katastroficznym?

W Polsce gradację tego typu ryzyka dokonuje się w oparciu o trzy główne kategorie:

- **stan nadzwyczajny** (w tym wielkie klęski żywiołowe), w przypadku którego podjęcie zwykłych środków konstytucyjnych jest niewystarczające, aby przeciwdziałać skutkom danej sytuacji lub je wyeliminować,
- **sytuacja kryzysowa**, w przypadku której działania podjęte przez administrację (wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże) są niewystarczające, aby wywiązać się z obowiązków wynikających z danej sytuacji,
- **inne niebezpieczne sytuacje**, które wymagają działań określonych władz (wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży) w celu przeciwdziałania skutkom danej sytuacji lub ich wyeliminowania.

Brak przejrzystej i konsekwentnej terminologii dotyczącej sytuacji kryzysowych na szczeblu UE jest ogromnym problemem w przypadku praktycznych działań w ramach procesu zarządzania kryzysowego. Definicja „sytuacji kryzysowej” zawarta w decyzji Rady 2008/617/WSiSW nie obejmuje zdarzeń wywołanych przez naturę,<sup>11</sup> podczas gdy definicja „poważnej sytuacji nadzwyczajnej” (która ma być jej odpowiednikiem) zawarta w decyzji Rady 2007/779/WE takie zdarzenia obejmuje. Ten problem terminologiczny jest znany także z polskiej perspektywy, gdyż definicją sytuacji kryzysowej zajmował się polski Trybunał Konstytucyjny w kwietniu 2009 roku. W przypadku tego typu problemów podstawą jest brak holistycznego podejścia do katastrof i brak zdolności dostrzeżenia nowych zagrożeń i niebezpieczeństw, które mają wpływ na ocenę ryzyka. Z tego punktu widzenia, uzyskanie odpowiedzi na pytanie **KIEDY?** wydaje się pilne.<sup>12</sup>

---

11. Porównaj: art. 2b wspomnianej wyżej decyzji Rady 2008/617/WSiSW z decyzją Rady 2007/779/WE.

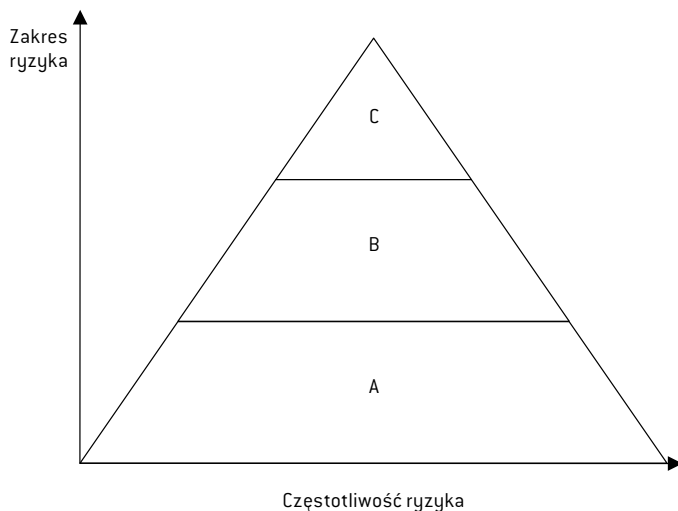
12. *Powódź – Infrastruktura – Finansowanie*, Konferencja Polskiej Izby Ubezpieczeń, materiały konferencyjne, Warszawa 9.12.2010 r.



**Sektor prywatny** (ubezpieczenia) jest mniej autonomiczny, ponieważ poszczególne państwa w UE mają różne rynki ubezpieczeń, które są w różnym stopniu kształtowane przez krajową politykę. Jednak w europejskiej regulacji – co potwierdzają odpowiedzi udzielone przez Francuskie Stowarzyszenie Ubezpieczycieli – podstawa prawna wprowadza interesującą możliwość pozwalającą UE i państwom członkowskim określić *ex ante* poziom, na którym mogłaby zacząć działać „klauszula solidarności”. Klauszula ta w odniesieniu do polityki gospodarczej i monetarnej UE mogłaby **bez wątpienia „zrobić miejsce dla usług ubezpieczeniowych”**<sup>13</sup> w tych wszystkich państwach członkowskich, w których ochrona zapewniana w ramach ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych jest na bardzo niskim poziomie [ze względu na to, że obywatele oraz małe i średnie przedsiębiorstwa oczekują interwencji państwa w zakresie finansowania usuwania skutków szkód wyrządzanych w ich mieniu prywatnym]. W związku z tym przydatna może być także analiza pytań „kto, jak i kiedy?” w kontekście różnych rynków ubezpieczeniowych.

**Kto może ubezpieczać ryzyko katastroficzne?** Jeżeli państwo uzna daną powódź za klęskę żywiołową<sup>14</sup> na mocy specjalnego rozporządzenia, znaczna część odszkodowania wypłacana jest z funduszu klęskowego<sup>15</sup>. W takim przypadku prywatne zakłady ubezpieczeń działają jak pośrednicy w ograniczonym stopniu reasekurujący klęski żywiołowe powiązane z ubezpieczeniami, natomiast wspomniany wyżej fundusz podlega subsydiom państwowym i/lub Funduszowi Solidarności UE (FSUE). Taki panoramiczny obraz przedstawiono na rysunku nr 4.

Rysunek 4. Piramida ubezpieczeniowa



- A – Ubezpieczyciel
- B – Fundusze prywatne (tworzone przez ubezpieczycieli)
- C – Fundusze publiczne (tworzone przez państwa lub UE)

Źródło: opracowanie własne.

13. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, op.cit.

14. M. Bac, *Zarządzanie ryzykiem katastroficznym w nieruchomościach. Rozwiązania ubezpieczeniowe w Polsce i na świecie*, Toruń 2009.

15. Ibidem.

Częstotliwość i zakres ryzyka, a także struktura prywatnych (B) i publicznych (C) funduszy ubezpieczeniowych oraz środków przekazywanych przez państwo i/lub Fundusz Solidarności UE różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład we Francji rozporządzenie z 1982 roku zobowiązuje Caisse Centrale de Réassurance (CCR), będącą publiczną spółką reasekuracyjną należącą do państwa, do pokrycia odszkodowań za szkody w mieniu przekraczające prywatne nieobowiązkowe ubezpieczenie, jeżeli ministerstwo ogłosi katastrofę naturalną lub jeśli uszkodzone mienie jest ubezpieczone na mocy specjalnej polisy, za tzw. mienie uszkodzone (*damage property policy*). W takim wypadku państwo staje się płatnikiem ostatniej instancji.

Tymczasem w Polsce nie ma zrozumienia dla solidarności między osobami narażonymi na częste klęski żywiołowe i osobami, których rzadko dotykają takie klęski lub nie dotykają ich wcale.<sup>16</sup> W takiej rzeczywistości społecznej skuteczność ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych jest stosunkowo mała. Jedynie w rolnictwie kompleksowe ubezpieczenie (w tym obowiązkowe ubezpieczenie budynków przed ogniem i innymi zdarzeniami losowymi) zapewnia znaczną ochronę przed licznymi ryzykami (w tym zdarzeniami katastroficznymi). Dzieje się tak głównie dlatego, że w tym mocno chronionym sektorze zbudowano instrumenty dla partycypacji publiczno-prywatnej – polisa ubezpieczeniowa jest dofinansowywana przez państwo.<sup>17</sup> Poza ubezpieczeniami rolnymi finansowanie płatności publicznych jest bardzo ważne. Polska ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku przewiduje, że finansowanie systemu ochrony ludności w gminach, powiatach i województwach należy zaplanować w ich budżetach, natomiast funkcjonowanie Rządowego Centrum Koordynacji Kryzysowej musi być zabezpieczone przez budżet państwa.<sup>18</sup>

Jak należy ubezpieczać ryzyko katastroficzne? Upraszczając, możemy założyć, że małe szkody, jeżeli takie wystąpiły, pokrywa zakład ubezpieczeń (A), szkody średniej wielkości pokrywa specjalny fundusz (B), a wszystkie płatności z tytułu szkód katastroficznych gwarantowane są przez państwo i/lub UE (C).

Należy zwrócić uwagę na to, że niektóre istotne bariery w zakresie zastosowania ubezpieczeń do finansowania skutków ryzyk katastroficznych mogą obejmować brak losowego charakteru (szczególnie w przypadku ryzyk katastroficznych mających podstawy społeczne), małą przewidywalność (zwłaszcza w przypadku ryzyk katastroficznych mających podstawy naturalne) oraz pewne trudności ze spełnieniem warunku, aby dane zdarzenie losowe miało wpływ na stosunkowo małą liczbę osób.<sup>19</sup> W roku 1995 utworzono francuski fundusz należący do państwa (tak zwany Fonds Barnier). Do tego funduszu przeniesiono 12% składek na ubezpieczenie katastroficzne.

Kiedy „pojedyncze ryzyka” (które można ocenić według klasycznych standardów ubezpieczeniowych) są częścią ryzyk katastroficznych (których wystąpienie prowadzi do przerwania lub poważnego zakłócenia działalności)? Nie ma wątpliwości, że obejmują one klęski żywiołowe. W przypadku Europy modelowane są trzy podstawowe zagrożenia: trzęsienie ziemi, huragan i powódź.

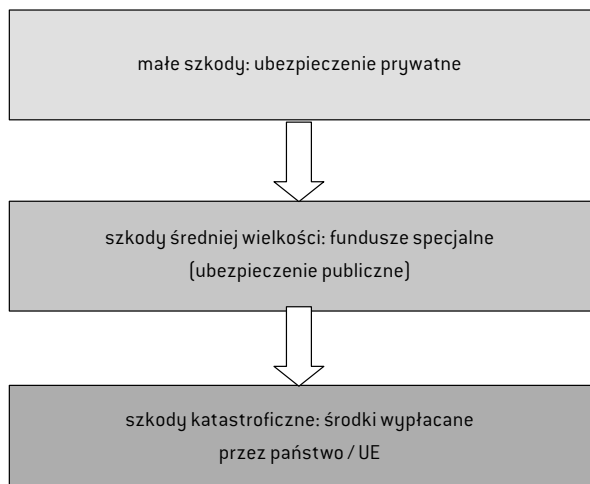
16. Zob. W. Jacher, *Catastrophic Risk as Social Fact*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk...*, s. 65–74.

17. Ibidem.

18. I. Jędrzejczyk, *Catastrophic Risk and Necessity of Using an Insurance Protection*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk...*, s. 3–10.

19. M. Kamiński, *Effectiveness and efficiency of insurance obligation in the context of catastrophic risks*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, red. I. Jędrzejczyk i S. Bożek-Węglarz, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007, s. 154.

Rysunek 5. Gradacja ryzyka katastroficznego



Źródło: opracowanie własne.

Intuicyjny sposób myślenia może być inspiracją dla procesu przebudowy europejskiej polityki społecznej dzięki **współpracy kształowanej między państwami członkowskimi pod auspicjami instytucji UE**. Obserwowane ostatnio odejście od jednorodności i harmonizacji prawa na rzecz większej elastyczności i zróżnicowania **otwiera perspektywę dla zintegrowanego (publiczno-prywatnego) podejścia**, typowego dla strategii sztuki. Pod tym kątem można także przeanalizować pytania kto, jak i kiedy.

Odpowiedź na pytanie „kto” wydaje się oczywista: państwa członkowskie są zobowiązane do koordynowania swoich działań pod auspicjami instytucji UE, gdyż lepsza ochrona obywateli powinna opierać się na współpracy (metoda integracji) oraz na interwencji państwa w obszarze sektora prywatnego („ubezpieczenia”). To wynika wyraźnie z filozofii klauzuli solidarności.

Funkcjonujące obecnie mechanizmy zarządzania kryzysowego na szczeblu UE i państw członkowskich nie są w pełni zintegrowane, jako że system unijny dopiero się kształtuje (od lat jest w budowie). Stefan Olsson i Per Larsson<sup>20</sup> postrzegają Unię Europejską jako „menedżera kryzysowego”, choć nie ma wątpliwości co do tego, na kim spoczywa główna odpowiedzialność za ochronę – na każdym państwie członkowskim, co zaakcentowano w raporcie Barniera w 2006 roku.

**Jak zintegrować sektor publiczny z prywatnym?** Najbardziej racjonalne wydaje się skupienie uwagi na najlepszych praktykach wspierających integrację UE. W pierwszym etapie dyskusji nad tym zagadnieniem można wziąć pod uwagę Zieloną księgę<sup>21</sup> w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego. Dalsza analiza powinna opierać się na doświadczeniach w dziedzinie ubezpieczeń rolniczych chroniących przed ryzykami katastroficznymi.<sup>22</sup>

20. S. Olsson, P. Larsson, *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Sweden 2009, s. 157–167.

21. Zielona księga Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej (EPOIK), COM[2006]786, Bruksela 12.12.2006.

22. K. Łyskawa, *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce*, op. cit., passim. W polskiej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 roku uproszczono procedurę dotyczącą stosunków umownych między takimi partnerami.

Kiedy należy wprowadzić podejście „publiczno-prywatne”? Bez wątplenia jest ono bardzo potrzebne w przypadku klęsk żywiołowych. Ze stanowiska GDV (Niemieckiego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli) jasno wynika, że pożądana i możliwa byłaby harmonizacja różnych działań dotyczących ochrony ludności w przypadku powodzi wzdłuż Odry i Nysy na granicy niemiecko-polskiej. Podstawą mógłby być ZÜRS, niemiecki system ostrzegania przed powodzią, cofką i intensywnymi opadami deszczu. Należy jednak mieć na uwadze, że żadne z podejmowanych działań nie może naruszać europejskiego prawa kartelowego.

## 4. Treść {co?}

Traktat Lizboński potwierdza, że każde państwo członkowskie powinno mieć prawo do samodzielnego decydowania w sprawie sposobu, w jaki okazuje solidarność. W związku z tym klauzula solidarności powinna być przede wszystkim wdrażana jako zobowiązanie moralne, na które wyrażono zgodę, a któremu nie towarzyszą obowiązki formalne. Jednak to, co dziś postrzegane jest jako mniej lub bardziej symboliczna deklaracja, może w przyszłości przekształcić się w nieformalny wymóg wiążący w praktyce.<sup>23</sup>

Tabela 3. Krajowe a unijne regulacje prawne

	System krajowy	System zintegrowany
System prawny	Nacisk na obowiązki	Nacisk na prawa indywidualne
Prawo	Nacisk na twarde prawo	Nacisk na miękkie prawo
Główna idea	Nacisk na solidarność krajową	Nacisk na solidarność unijną

Źródło: opracowanie własne.

Kluczowym elementem analizy są ramy umożliwiające udzielenie odpowiedzi na pytanie: **na jakim szczeblu** i jak UE powinna regulować treść? Powiązanie pomocniczości i proporcjonalności stanowi z pewnością przydatną podstawę dla stosunków wertykalnych między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Istnieją dowody *prima facie*, że obywatele powinni być chronieni przede wszystkim przez krajowy porządek prawny, w którym nacisk położony jest na obowiązki państwa, twarde prawo i solidarność krajową.

Jednak również Europa była ostatnio świadkiem serii transgranicznych klęsk żywiołowych, na które zazwyczaj w pełni odpowiadały poszczególne państwa członkowskie. Zaproponowano, aby unijny Komitet Stały Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI)<sup>24</sup> odgrywał rolę koordynującą na szczeblu operacyjnym. To z kolei prawdopodobnie postawi pod znakiem zapytania uzgodnienia dotyczące koordynacji w sytuacjach kryzysowych. Uzgodnienia te mają być wykorzystywa-

23. S. Olsson i P. Larsson, *The Future of Crisis Management within the European Union*, op. cit., s. 161.

24. Standing Committee on Internal Security (COSI).

ne jedynie w przypadku ekstremalnie poważnej sytuacji kryzysowej, wymagającej koordynacji co najmniej między dwoma państwami członkowskimi.<sup>25</sup>

Powracając do wymiaru krajowego, należy odnotować, że obowiązki państwa dotyczące uzgodnień w zakresie konkretnych zagrożeń regulowane są przez tzw. prawo w dziedzinie zagrożeń (*ang. hazard law*). Sytuacja jest szczególnie skomplikowana w federacyjnych państwach członkowskich, gdzie odpowiedzialność za kwestie dotyczące zarządzania kryzysowego (tradycyjnie określanego jako „zarządzanie katastrofami”) spoczywa przede wszystkim na rządzie federalnym.

Główne źródła ryzyka środowiskowego obejmują katastrofy spowodowane przez ogień, powódź i inne tego typu zdarzenia losowe. „Ekologiczne” polisy można stworzyć nie tylko w przypadku ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej, ale także ubezpieczeń mienia. Interesujący system specjalnych ubezpieczeń ekologicznych wprowadzono w Niemczech na mocy ustawy o gospodarce wodnej, której przepisy weszły w życie już 1 marca 1960 r.<sup>26</sup>

Zasady pomocniczości i proporcjonalności nie są sprzeczne z relacjami horyzontalnymi między państwami członkowskimi, ponieważ są na tym samym poziomie. Ponadto relacje takie mogą mieć miejsce nie tylko między państwami, ale także między władzami regionalnymi, a nawet lokalnymi, oraz ich partnerami prywatnymi. W przypadku tego rodzaju współpracy, gdzie parasolem ochronnym jest zintegrowany porządek prawny, nacisk położony jest na prawa indywidualne, miękkie prawo i – co najważniejsze – na **solidarność unijną**.

Nowoczesne podejście do systemu zarządzania kryzysowego w UE powiązane jest ze statusem prawnym **jednostki i jej prawami** – nie tylko materialnymi, ale także proceduralnymi.<sup>27</sup> **Traktat Lizboński wzmacnia rolę obywateli w procesie kształtowania polityki i prawa, umożliwiając obywatelom UE podejmowanie różnych inicjatyw. Po zebraniu co najmniej miliona podpisów w kilku państwach członkowskich, obywatele mogą zwrócić się do Komisji Europejskiej z prośbą o przedstawienie konkretnego wniosku legislacyjnego. Inicjatywa taka może zostać podjęta na przykład na polu ochrony ludności, dając UE prawo do zaproponowania działań, które wspierają, koordynują i uzupełniają działania podjęte przez państwa członkowskie.**<sup>28</sup>

Tak zwane **miękkie prawo** (*ang. soft law*) może być istotnym elementem nowego procesu kształtowania polityki i zarządzania kryzysowego. Zielone księgi często zawierają wiele wariantów politycznych i mogą być przedmiotem debaty publicznej, podczas gdy Białe Księgi zawierają kompleksowe zbiory propozycji dla konkretnego obszaru polityki i mogą być wykorzystywane do nakreślenia pożądanych zmian w tym obszarze. W komunikatach tych KE przedstawia działania, jakie zamierza podjąć w konkretnym obszarze polityki. W przypadku prac podejmowanych nad np. EPOIK, KE przeprowadziła internetowe konsultacje społeczne, opisując różne warianty polityczne.<sup>29</sup> W tym obszarze obserwuje się również coraz aktywniejszy udział Parlamentu Europejskiego (PE).

25. S. Olsson i P. Larsson, *The Future of Crisis Management within the European Union*, op. cit., s.162.

26. A. Panasiewicz, *Ecological Insurances as a Method of Financial Control of the Major Industrial Accidents Related Hazards*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk...*, s. 203.

27. *Procesowe gwarancje kreatywności jednostek*, zagadnienie opisane przez T.T. Koncewicz, J. Nawrot, O. Hołub-Śniadach, rozdział 2, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 99–118.

28. Zob. Rozporządzenie PE i Rady nr 211/2011 z 16.02.2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE, 2011, L65/1.

29. Zielona księga Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej (EPOIK), COM(2006)786, Bruksela 12.12.2006.

Traktat Lizboński wprowadza także **klauzulę solidarności**, która przewiduje, że państwa członkowskie muszą działać wspólnie i w duchu solidarności, jeśli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. 222 TFUE).

Istotnym instrumentem w wymiarze unijnym jest również **Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE)** – utworzony w 2002 roku w odpowiedzi na powodzie, które miały miejsce w Europie Środkowej latem tamtego roku. Do roku 2011 z instrumentu tego skorzystano ponad 40 razy, udzielając wsparcia krajowym i regionalnym operacjom usuwania skutków spowodowanych przez powodzie, burze, pożary lasów, huragany, trzęsienia ziemi i wycieki ropy (Hiszpania 2003 r.). Podstawy prawne funkcjonowania funduszu zostały określone w rozporządzeniu Rady 2012/2002 z dnia 11.11.2002.<sup>30</sup> W rozporządzeniu tym stworzono procedury w zakresie udzielania wsparcia finansowego, które może zostać uruchomione jedynie na wniosek uprawnionego państwa (państwa członkowskiego, państwa uczestniczącego w negocjacjach akcesyjnych z UE) w przypadku poważnych szkód spowodowanych przez jakąkolwiek klęskę żywiołową (art. 2). Zgodnie z rozporządzeniem, wniosek należy złożyć „możliwie jak najszybciej i nie później niż dziesięć tygodni po wystąpieniu pierwszych szkód wyrządzonych przez klęskę”. Wsparcie udzielane jest, gdy wartość zniszczeń przekroczy 3 mld euro lub 0,6 procent DNB państwa, w którym doszło do klęski żywiołowej. Wsparcie finansowe z funduszu obejmuje:

- niezwłoczne przywrócenie działania infrastruktury,
- pokrycie kosztów czasowego zakwaterowania i finansowania służb ratowniczych,
- środki na pilną ochronę dziedzictwa kulturowego,
- niezwłoczne oczyszczanie obszarów dotkniętych katastrofą.

Rozporządzenie nakłada określone ograniczenia w zakresie wykorzystywania mechanizmu funduszu. Wyklucza pokrycie wszystkich kosztów związanych z klęską żywiołową. „Wypłaty z Funduszu są zasadniczo ograniczone do finansowania szkód niepodlegających ubezpieczeniu i nie finansują szkód prywatnych” (art. 3.3). Fundusz zorientowany jest na usuwanie szkód we wczesnym etapie, a nie na długofalową odbudowę. W obliczu tych faktów wydaje się nieuniknione, że albo katalog katastrof musi zostać poszerzony (np. poprzez uwzględnienie katastrof spowodowanych przez człowieka), albo procedura przydzielania środków powinna być bardziej elastyczna, aby miała zastosowanie do większej liczby sytuacji kryzysowych. Konkluzje te uwzględniono we wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Solidarności UE [6.4.2005 COM(2005) 108 końcowy] i w sprawozdaniu Barniera.<sup>31</sup>

## 5. Kontekst (gdzie?)

Główna odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe wciąż będzie spoczywać na centralnych organach władzy państwowej, choć wiadomo, że w rzeczywistości zadania te realizują agencje

---

30. Rozporządzenie Rady nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r., ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 311.

31. M. Barnier, *For a European civil protection force: Europe aid Consulting within Engineering, Environment, Science and Economics*, COWI (2008), *Assessing the Potential for a Comprehensive Community Strategy for the prevention of Natural and Manmade Disasters*, marzec 2008.

państw członkowskich (np. Civil Contingencies Secretariat w Wielkiej Brytanii), jako że są one lepiej przygotowane, lepiej wyposażone i lepiej wyszkolone do współpracy. Jednak w przypadkach transgranicznych (takich jak np. powódź w Bogatyni w 2010 roku) KE powinna odgrywać znacznie istotniejszą rolę na szczeblu operacyjnym dzięki mechanizmowi wspólnotowemu. W związku z tym konieczne wydaje się przeprowadzenie bardziej wnikliwej analizy przyszłych działań w zakresie zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej, aby uniknąć podobnych trudności na przyszłość.

Tabela 4. Kontekst krajowy i międzynarodowy prowadzonych działań

	Perspektywa krajowa	Perspektywa transgraniczna
Kontekst biznesowy	Krajowe stosunki prawne	Transgraniczne stosunki prawne
Kontekst prawny	Krajowa kultura prawna	Technika i komunikacja

Źródło: opracowanie własne.

Sektor publiczny odpowiedzialny jest za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w kraju. Na zakres i kształt obowiązków organów administracji publicznej (OAP) w tej dziedzinie ogromny wpływ ma przede wszystkim krajowa kultura prawna. Chcąc zapobiec skutkom stanów nadzwyczajnych lub je wyeliminować, właściwe **podmioty** mogą określić zakres, w jakim ograniczone zostaną prawa człowieka i prawa obywatelskie, w tym swobody gospodarcze i prawo własności.<sup>32</sup> W sytuacjach kryzysowych (nieuznawanych za stan nadzwyczajny) i innych niebezpiecznych sytuacjach, które dotyczą sektora publicznego, podejmowane środki nie mają charakteru nadzwyczajnego, co powoduje, że ograniczenia tychże praw w ogóle nie mogą mieć miejsca lub są stosowane w marginalnym wymiarze i w sposób jak najmniej dotkliwy. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, albowiem zgodnie z zasadami konstytucyjnymi – wolność działalności gospodarczej i prawo własności mogą być wówczas ograniczone, choć wyłącznie w drodze ustawy.<sup>33</sup>

Efektywność kosztowa to kategoria ekonomiczna, której celem jest optymalizacja ustalonego celu i kosztów. Jest ona jednym z istotnych elementów oceny techniki finansowania ryzyka. Pomiar efektywności w oparciu o analizę makro i mikro wykorzystuje się zarówno w **ubezpieczeniach publicznych** (inicjowanych i organizowanych przez państwo w celu grupowego zaspokojenia indywidualnych potrzeb poprzez finansowanie ze środków publicznych), jak i **ubezpieczeniach prywatnych** (inicjowanych i organizowanych grupowo z uwagi na potrzeby indywidualne – są one finansowane ze środków prywatnych). Wstępna ocena efektywności i skuteczności sektora ubezpieczeniowego w kontekście zagrożeń ryzykiem katastroficznym prowadzi do następujących wniosków:

- Konieczna jest ściślejsza współpraca na rzecz dialogu między ubezpieczycielami i właścicielami, operatorami i innymi podmiotami korzystającymi ze stref narażonych na niebezpieczeństwo, ponieważ może przyczynić się do poprawy oceny ryzyka (co umożliwi w przyszłości

32. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22), natomiast prawo własności (art. 59 ust. 1) Konstytucji RP z 1997 roku.

33. Jest to wyraźnie określone w art. 22 Konstytucji RP z 1997 roku.

tworzenie modeli wielosektorowej ochrony przed zagrożeniami], ulepszeń w komunikacji w zakresie świadomości o zagrożeniach (mapy ryzyka i zagrożeń, wycena oparta na ryzyku itp.) oraz ograniczy ryzyko/ pozwoli mu lepiej przeciwdziałać (porady w zakresie polis ubezpieczeniowych itp.)

- Celem niektórych państw członkowskich jest zwiększanie penetracji zakresu obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyka katastroficznego w powiązaniu z funduszami publicznymi (podejście tradycyjne) i/lub stwierdzenie, że państwo wypłaci dotacje w przypadku szkód, jeżeli właściciel nieruchomości nie był w stanie wykupić żadnej polisy ubezpieczenia katastroficznego (podejście nowoczesne).

Sytuacja z Bogatyni – będąca przykładem powodzi transgranicznej – uzasadnia tezę, zgodnie z którą harmonizacja różnych praktyk mających na celu wsparcie poszczególnych działań dotyczących ochrony ludności i zarządzania kryzysowego jest pożądana. Jak wyraźnie pokazuje stanowisko Niemieckiego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli w przypadku powodzi wzdłuż Odry i Nysy na polsko-niemieckiej granicy może występować taka potrzeba. Wspólne ramy byłyby skuteczne, gdyby opierały się na wymogach określonych w unijnej dyrektywie powodziowej 2007/60/WE i uwzględniały fakt, że strefy krytyczne pod względem ryzyka powodziowego zostaną określone przez władze.<sup>34</sup>

Ponadto należy również przeanalizować kwestię harmonizacji praktyk na poszczególnych rynkach ubezpieczeniowych UE w zakresie wsparcia działań dotyczących ochrony ludności nie tylko w przypadku zagrożeń technologicznych spowodowanych przez człowieka (sytuacje określone np. w dyrektywie SEVESO<sup>35</sup>), ale również w przypadku klęsk żywiołowych. W tym kontekście nadziei dodaje praktyka niektórych polskich miast, takich jak na przykład Gdańsk, w którym funkcjonuje zintegrowane narzędzie ubezpieczeniowe – „City polisa”.<sup>36</sup>

## Podsumowanie

Europa jest nie tylko „mozaiką kultur”, ale także „organiczną całością” posiadającą wspólną tożsamość, uzasadniającą projekt zjednoczeniowy. Skupienie się na najlepszych praktykach wspierających unijną integrację jest kluczowe dla określenia:

- czym w rzeczywistości jest klauzula solidarności?
- jakie prawa posiadają obywatele UE w zakresie ochrony przed klęskami żywiołowymi i katastrofami?

---

34. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, Warszawa, październik 2011.

35. Dyrektywa Rady 2003/105/WE z 16.12.2003 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, Dz. Urz. UE 2003, Dz. U. L 345.

36. Zob. stanowisko zaprezentowane przez Magdalенę Adamowicz, Dorotę Maśniak i Pawła Sukiennika podczas Międzynarodowej Konferencji *Ubezpieczenia a zarządzanie kryzysowe ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka powodzi*, zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP oraz Polską Izbę Ubezpieczeń w ramach Polskiej Prezydencji w Radzie UE – wymiar parlamentarny, Warszawa 12.10.2011 r.



W poszczególnych dziedzinach sposób, w jaki UE wykonuje swe kompetencje, jest zróżnicowany. Metody „nowego stylu” integracji ustalają normy ogólne (jak w przypadku klauzuli solidarności). Państwom członkowskim UE udaje się podejmować działania zgodnie z tymi nowymi metodami, które skupiają się na precyzyjnym określaniu podmiotów i ich zakresu odpowiedzialności. W świetle tych metod rządy krajowe nie działają już w oparciu o nakazy i kontrolę, ale przyjmują rolę koordynatora i podmiotu ułatwiającego działania społeczne,<sup>37</sup> co umożliwiła zgodną partycypację podmiotów sektora publicznego i prywatnego na równych zasadach. Znaczenie klauzuli solidarności można zilustrować poprzez umieszczenie jej w kodzie kultury prawnej.

Tabela 5. Znaczenie i miejsce klauzuli solidarności w kodeksie kultury prawnej

	Humanitaryzm	Skuteczność	Sprawiedliwość
Prawo instytucjonalne	Status jednostki	Racjonalny ustawodawca i dobre sprawowanie rządów	Sędzia
Prawo materialne	Prawa i wolności	Solidarność	Sprawiedliwość materialna
Prawo proceduralne	Gwarancje proceduralne	Skuteczność proceduralna	Sprawiedliwość proceduralna

Źródło: Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Wstępna analiza zmian w unijnych standardach dotyczących „dobrego rządzenia” prowadzi do wniosku, że nawet tak dyskusyjna dziś koncepcja prawa obywateli do ochrony przed klęskami żywiołowymi oraz prawa do bezpiecznej infrastruktury krytycznej<sup>38</sup> może być w przyszłości przyjęta przynajmniej przez sądy. Pojęcie praw podmiotowych należy zatem analizować w świetle Traktatu Lizbońskiego (w tym integralnej jego części, jaką jest Karta Praw Podstawowych), który upowszechnia:

- prawo do racjonalnego ustawodawcy i dobrej administracji,
  - prawo do rzetelnego postępowania sądowego.
- Syntezę powyższych spostrzeżeń ilustruje tabela 6.

37. Zwróćmy na przykład uwagę na coraz większą rolę sporów strategicznych i rozwój europejskich praw obywatelskich (art. 11.4 Traktatu UE).

38. W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji infrastruktury krytycznej. Zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w dyrektywie Rady i PE 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, infrastruktura krytyczna „oznacza składnik, system lub część infrastruktury zlokalizowane na terytorium państw członkowskich, które mają podstawowe znaczenie dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony, dobrobytu materialnego lub społecznego ludności oraz których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na dane państwo członkowskie w wyniku utracenia tych funkcji”, Dz. Urz. UE 2008, L345/75.

Tabela 6. Europejski kod kultury prawnej

	Humanitaryzm	Skuteczność	Sprawiedliwość
Prawo instytucjonalne	Status jednostki	Racjonalny ustawodawca i dobre sprawowanie rządów	Sędzia
Prawo materialne	Prawa i wolności	Solidarność	Sprawiedliwość materialna
Prawo proceduralne	Gwarancje proceduralne	Skuteczność proceduralna	Sprawiedliwość proceduralna

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście powyższych rozważań fundamentalne znaczenie ma prawo do rzetelnego postępowania sądowego, będące jednym z praw podstawowych określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Spostrzeżenie to wydaje się istotne zwłaszcza w obliczu możliwości jednostek do dochodzenia swych praw przed sądami krajowymi w przypadku nieimplementowania lub nieprawidłowego implementowania unijnych dyrektyw, zwłaszcza takich jak „dyrektywa powodziowa”, które kształtują zarówno prawa, jak i obowiązki państw członkowskich. Niniejsze rozważania dotyczące rozwoju unijnej koncepcji „dobrego rządzenia” pozwalają postawić jeszcze bardziej odważną tezę, mianowicie tezę o nowych prawach podmiotowych. Prawa te kształtują się pod wpływem wyzwań związanych z coraz większą eskalacją zagrożeń naturalnych (klęsk żywiołowych) oraz katastrof (będących wynikiem działalności człowieka). Bezpośrednio jednak wywodzą się z obowiązków, jakie przypisano w tym zakresie krajowym organom administracji (pojawiającym się zwłaszcza w związku z koniecznością redukcji ryzyka oraz działaniami na rzecz odbudowy).<sup>39</sup>

## Bibliografia

- Bac M., *Zarządzanie ryzykiem katastroficznym w nieruchomościach. Rozwiązania ubezpieczeniowe w Polsce i na świecie*, TNOiK, Toruń 2009.
- Barnier M., *For a European civil protection force: Europe aid Consulting within Engineering, Environment, Science and Economics*, COWI, 2008.
- Brodecki Z. (red.), *Europa sędziów*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Brodecki Z., *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Brodecki Z., Konopacka M., Brodecka-Chamera A., *Komparatystyka kultur prawnych*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Jacher W., *Catastrophic Risk as Social Fact*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (ed.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.

39. Prawo do bezpiecznej infrastruktury krytycznej jest autorską koncepcją i tematem rozprawy doktorskiej Sylwii Jaśkiewicz-Kamińskiej.

- Jędrzejczyk I., *Catastrophic Risk and Necessity of Using an Insurance Protection*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (ed.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.
- Kamiński M., *Effectiveness and efficiency of insurance obligation in the context of catastrophic risks*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (ed.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.
- Lagadec P., *Crisis Management in France: Trends, Shifts and Perspectives*, Crisis Management in France, Tom 10, nr 2, grudzień 2002, <http://rcb.gov.pl> z dnia 26.08.2011 r.
- Łyskawa K., *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce – doświadczenia z wdrażania i funkcjonowania*, referat wygłoszony na konferencji zorganizowanej przez PIU – „Powódź – Infrastruktura – Finansowanie”, Warszawa 9.12.2010.
- Nowak J., *System ochrony cywilnej i zarządzania kryzysowego we Włoszech ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, Zeszyty Naukowe WSOWL, nr 3 (157), 2010.
- Olsson S., Larsson P., *The Future of Crisis Management within the European Union*, [w:] S. Olsson (red.), *Crisis management in the European Union. Cooperation in the face of emergencies*, Springer, Sweden 2009.
- Panasiewicz A., *Ecological Insurances as a Method of Financial Control of the Major Industrial Accidents Related Hazards*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (red.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.
- Wit B. de, Meyer R., *Strategy Synthesis: Resolving Strategy Paradoxes to Create Complete Advantage* (Concise Version), Thomson Learning, London–China 2005.

### **Prawodawstwo i dokumenty UE**

- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010, C83.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010, C83.
- Rozporządzenie Rady nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r., ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, L 311.
- Rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. UE. L 270.
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. Urz. UE 2007, L 288/27.
- Dyrektywa 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, Dz. Urz. UE 2008, L345/75.
- Decyzja Rady 2007/779/WE Euratom z dnia 8 listopada 2007 r., ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie), Dz. Urz. UE z 2007 r., L314/9.
- Rozporządzenie Komisji 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001, Dz. Urz. UE 2006, L 358/3.

Zielona księga Komisji w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM 2004/327, Bruksela 30.04.2004.

Zielona księga Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej (EPO-  
IK), COM(2006)786, Bruksela 12.12.2006.

### **Ustawodawstwo polskie**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

Ustawa z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

## **Insurance and crisis management focused on flood risk**

*The primary responsibility of all crisis management will still be in the hands of the national governments that in fact the Member States' agencies (for example, the Civil Contingencies Secretariat in the United Kingdom) are better prepared, better equipped and better trained to work together. Nevertheless, in transfrontier cases (such as the Bogatynia flood disaster) the Commission through the Community Mechanism would be able to play a significantly stronger role at the operative level.<sup>40</sup> Therefore, the contextual analysis of the future of crisis management within the European Union seems to be needed.*

**DR HAB. ZDZISŁAW BRODECKI** – profesor Uniwersytetu Gdańskiego, adwokat, założyciel i kierownik Katedry Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej; Kierownik Studium Europeistyki, opiekun Szkoły Prawa Angielskiego i Europejskiego w Gdańsku; Kierownik Interdyscyplinarnego Studium Podyplomowego „Unia Europejska”, członek Komitetu Narodowego Polskiej Akademii Nauk ds. Współpracy z Międzyrządową Komisją Oceanograficzną UNESCO; członek Rady Programowej Izby Gospodarczej Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka; członek Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego, arbiter Stałego Sądu Polubownego przy Pomorskiej Izbie Przemysłowo-Handlowej, ekspert Komitetu Ekonomicznego i Społecznego Wspólnoty, ekspert Związku Miast i Gmin Morskich.

**SYLWIA JAŚKIEWICZ-KAMIŃSKA** – doktorantka Międzywydziałowych Interdyscyplinarnych Studiów III Stopnia „Europeistyka” – Uniwersytet Gdański.

---

40. Appointing a commissioner for crisis management was suggested by the Swedish minister for EU affairs, Cecilia Malmström, in expectation of the Swedish Presidency of the Council in 2009.