

TOMASZ JAWORSKI

Problem dumpingu w umowach ubezpieczenia zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego

Niniejszy artykuł stanowi analizę zjawiska dumpingu, występującego na rynku ubezpieczeń korporacyjnych w sektorze podmiotów publicznych. Przedmiotem pracy są umowy ubezpieczenia zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego, które muszą szczególnie dbać o ochronę posiadanego mienia i zabezpieczenie swoich interesów majątkowych. Ubezpieczenia realizowane w trybie zamówienia publicznego są specyficzne ze względu na charakterystykę gmin, dużą regulację prawną sposobu zawierania umowy, a także stosunkowo niski koszt ochrony ubezpieczeniowej. Celem pracy jest zwrócenie uwagi na problem, który jest często podnoszony w środowisku, ale nie został jeszcze szerzej opisany w literaturze – konsekwencje zaniżania stawek ubezpieczeniowych przez ubezpieczycieli w umowach zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, jednostki samorządu terytorialnego, dumping, ubezpieczenia, nieuczciwa konkurencja, przetarg na ubezpieczenie.

Wprowadzenie

Od lat na rynku ubezpieczeń zauważa się praktyki nieuczciwej konkurencji cenowej, objawiającej się zawieraniem umów ubezpieczenia, w których składka pobierana przez zakład ubezpieczeń nie zapewnia nawet pokrycia zobowiązań towarzystwa wynikających z tych umów, nie wspominając o marży zysku. Wskazuje się, że taka sytuacja ma miejsce przede wszystkim w odniesieniu do ubezpieczeń komunikacyjnych¹. Autor uważa natomiast, że problem ten w coraz większym stopniu dotyka wszystkich ubezpieczeń zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, a szczególnie newralgiczne są umowy sporządzane w trybie zamówienia publicznego.

1. Świadczą o tym wskaźniki szkodowości losowej oraz coroczna strata na działalności technicznej dla grup 03 i 10 działu II na polskim rynku ubezpieczeniowym.

Przedmiotem artykułu jest istota nabywania ochrony ubezpieczeniowej przez jednostki samorządu terytorialnego i problem dumpingu² w tych ubezpieczeniach. Jednostki te są podmiotami specyficznymi z punktu widzenia ubezpieczeń. Ich niezwykłość wynika między innymi ze szczególnych obowiązków nakładanych przez ustawodawcę. Zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [tj. Dz. U. 2015, poz. 1515, 1890], dbałość o majątek gminy należy do jej zadań własnych. Art. 50. ustawy nakłada na osoby zarządzające gminą zachowanie szczególnej staranności w administrowaniu majątkiem komunalnym gminy oraz jego ochronę. W związku z tym zauważalny jest silny postulat ubezpieczenia posiadanego majątku oraz interesu majątkowego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ubezpieczenia mienia w pełnej wartości. Kolejną cechą charakterystyczną ubezpieczeń zawieranych przez omawiane podmioty jest bardzo ostrożne podejście do udzielania informacji w specyfikacjach, które są niezbędne ubezpieczycielom w procesie underwritingu. Mimo tych – szcątkowych niekiedy – danych ubezpieczyciele bardzo chętnie ubezpieczają jednostki samorządowe, a dodatkowo na rynku zauważa się zaciętą walkę cenową o tych klientów.

Główną przyjętą hipotezą jest, że problem dumpingu w ubezpieczeniach zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego rzeczywiście istnieje na rynku ubezpieczeniowym, a co więcej, że skala zjawiska jest znacząca.

Mogłoby się wydawać, że niebezpieczeństwo zaniżania stawek dotyka tylko i wyłącznie ubezpieczycieli. Autor postanowił jednak szerzej przyjrzeć się problemowi, również z punktu widzenia ubezpieczonych, poszkodowanych i pośredników ubezpieczeniowych, dzięki czemu dość szczegółowo kataloguje i opisuje oddziałujące na te podmioty zagrożenia wynikające z zaniżania stawek ubezpieczeniowych.

Dla pokazania skali zjawiska autor postanowił dokonać analizy umów ubezpieczenia zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego w trybie zamówienia publicznego. W tym celu przeprowadził badanie na losowo wybranej próbie statystycznej spośród polskich gmin, wykorzystując specjalnie na tę potrzebę skonstruowany wskaźnik potencjalnej szkodowości.

Dla potwierdzenia, że problem dumpingu w ubezpieczeniach zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego rzeczywiście występuje, autor przywołuje przykładową sytuację przetargu na ubezpieczenie miasta Wrocław, gdzie Krajowa Izba Odwoławcza nakazała odrzucenie jednej z ofert ze względu na rażąco niską cenę.

Opisany przykład wyraźnie pokazał, że problem dumpingu w umowach ubezpieczenia zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego rzeczywiście istnieje. Sytuację tę potwierdziły kolejne badania, które dodatkowo ukazały znaczną skalę zjawiska. Dlatego też można stwierdzić, że postawiona hipoteza została udowodniona, a co za tym idzie – cel artykułu został osiągnięty.

2. Dumping – „sprzedaż towarów i usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odsprzedaż poniżej kosztu zakupu w celu eliminowania innych przedsiębiorców”, art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji [Dz.U. 1993, nr 47 poz. 211].

1. Jednostki samorządu terytorialnego z ubezpieczeniowego punktu widzenia

1.1. Istota samorządu terytorialnego

Pojęcie samorządu terytorialnego nie posiada obecnie definicji prawnej w polskim ustawodawstwie. Co do zasady bowiem prawodawca nie definiuje tego terminu. Jest to o tyle problematyczne, że ustawodawca niejednokrotnie posługuje się pojęciem samorządu terytorialnego zarówno na poziomie konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń, które są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia po stronie doktrynalnej, gdzie poszczególni autorzy przez lata wypracowali dziesiątki definicji³. Mnogość określeń skłania do stanowiska, że powyższy termin w praktyce gospodarczej jest rozumiany wieloznacznie, w zależności od przyjętej definicji.

Doktryna niechętnie podchodzi do podania *stricte* pojęcia samorządu terytorialnego. Najczęściej dokonuje się tego, formułując dany katalog cech, które pozwalają uznać dany podmiot za samorząd terytorialny czy też jego jednostkę. Dla potrzeby dalszych rozważań będziemy rozpatrywać samorząd w ujęciu korporacyjnym (jako zrzeszenie) – rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane jakiegokolwiek ingerencji państwowej⁴.

Decydujące znaczenie w kwestii istoty samorządu terytorialnego mają podmiot i przedmiot samorządu, jego zadania oraz sposób sprawowania nad nim nadzoru.

1.2. Istota gminy jako jednostki samorządu terytorialnego

Art. 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku określa gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Gmina odpowiada również rozumieniu samorządu w zakresie, w jakim jest ona przedmiotem regulacji Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2015, poz. 1515, 1890).

Ustawodawca daje gminie kompetencje realizacji zadań publicznych. W art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym prawodawca wskazuje, że zakres działalności gminy obejmuje wszystkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym, które nie są zastrzeżone odrębnymi ustawami na rzecz innych podmiotów. Art. 7 ustawy zawiera obszerny katalog zadań własnych, które podmiot ten ma realizować.

Art. 50 ustawy nakłada na osoby zarządzające gminą zachowanie szczególnej staranności w administrowaniu majątkiem komunalnym gminy oraz jego ochronę. Można zatem przyjąć, że ustawodawca postuluje szczególną ochronę mienia komunalnego oraz podwyższone standardy jego ochrony w stosunku do mienia prywatnego, co z pewnością świadczy o uprzywilejowaniu

3. Zob. P. Chmielnicki [red.], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.

4. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 17.

mienia komunalnego. Wymóg zachowania szczególnej staranności, która powinna być rozumiana jako staranność wyższa niż zwykła, dotyczy stosunku łączącego gminę z osobą zarządzającą mieniem komunalnym. Doktryna skłania się również do stanowiska, że jest to wyższa staranność niż należyta, która została zdefiniowana w art. 355 § 1 Kodeksu cywilnego jako „ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju”. Szczególna staranność nie jest pojęciem prawnie zdefiniowanym⁵.

1.3. Tryby zawarcia umowy ubezpieczenia przez jednostki samorządu terytorialnego

Sposób zawarcia umowy, w tym także umowy ubezpieczenia regulują art. 66–72 Kodeksu cywilnego. W myśl tych przepisów może ona zostać zawarta w następujących trybach:

1. Ofertowym:
 - a) prostym,
 - b) złożonym,
2. Negocjacyjnym,
3. Przetargowym:
 - a) ustawowym,
 - b) umownym.

Z uwagi na istotę rozważań oraz powszechność stosowania poszczególnych trybów, autor w dalszej części artykułu będzie rozważał jedynie zawarcie umowy ubezpieczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie przetargowym ustawowym.

1.4. Zawarcie umowy w trybie przetargowym ustawowym

Tryb ten jest najbardziej skomplikowaną formą ze względu na szereg wymogów formalnych, którym podlegają zarówno zamawiający, jak i wykonawcy. Jednostki samorządu terytorialnego jako jednostki sektora finansów publicznych podlegają Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych [Dz. U. 2004, nr 19 poz. 177 z późn. zm.]. Mają zatem obowiązek stosowania trybu przetargowego ustawowego do zamówień, których wartość przekracza 30 000 euro, co jest zapisane w art. 4 pkt. 8 ustawy.

Warto poświęcić więcej uwagi tej wartości. Po pierwsze dlatego, że jest ona wyrażona w walucie europejskiej, natomiast walutą obowiązującą w naszym kraju jest złoty polski. W jaki sposób zatem należy dokonywać przeliczeń? Pierwszą myślą jest średni kurs NBP publikowany każdego dnia giełdowego. Mogłoby się wydawać, że byłoby to najprostsze rozwiązanie. Sytuacja jest jednak dużo bardziej skomplikowana, ponieważ w takim przypadku wahania kursowe, nawet w krótkim horyzoncie czasowym, wpływałyby na to, czy dane zamówienie będzie podlegało ustawie, czy też nie. Na wahania kursów walut bardzo mocno oddziałuje otoczenie międzynarodowe, co z kolei nie powinno wywierać wpływu na wartość zamówień publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Problem ten rozwiązuje art. 35 ust. 3 ustawy, który określa, że „Prezes Rady Ministrów co najmniej raz na dwa lata określi, w drodze rozporządzenia, średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień”. Wartość tę określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 roku w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych [Dz. U. 2015, poz. 2254], które weszło w życie z dniem

5. P. Chmielnicki [red.], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 550.

1 stycznia 2016 roku. Aktualnie ten parytet wynosi 4,1749 i ma zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych, które zostały ogłoszone nie wcześniej niż 1 stycznia 2016 roku.

Bardzo ważnym aspektem jest to, w jaki sposób ustala się wartość zamówienia. Ustawodawca w art. 32 ust. 1 ustawy wskazuje, że podstawą do ustalenia całkowitej wartości zamówienia jest szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy wyrażone w wartości netto, bez podatku od towarów i usług. Owo ustalenie musi zostać dokonane przez zamawiającego z należytą starannością. Ustawodawca nie podaje jednak dokładnej metodologii szacowania wartości zamówienia⁶. Z pewnością jest to uzasadnione ze względu na fakt, iż każde pojedyncze zamówienie cechuje się inną specyfiką i dlatego praktycznie nie ma możliwości stworzenia odpowiedniej procedury, która jednoznacznie i w każdym przypadku pozwalałaby prawidłowo oszacować ową wartość. Błędna ocena może natomiast rodzić daleko idące konsekwencje. Po pierwsze, od ustalonej wartości zamówienia zależy kształt postępowania. Jak wskazuje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 roku w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej [Dz. U. 2015, poz. 2263], ogłoszenia o zamówieniach dotyczących usług, których wartość przekracza kwotę 209 000 euro, są przekazywane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. A co ważniejsze, zamówienia takie podlegają jeszcze bardziej restrykcyjnym regulacjom prawnym Unii Europejskiej oraz Ustawy Prawo Zamówień Publicznych – takim jak m.in. dłuższy czas składania ofert, obowiązek wniesienia wadium przez wykonawców.

W myśl art. 90 ust. 1 ustawy zamawiający żąda złożenia wyjaśnień oraz dowodów od wykonawcy, którego oferta wydaje się zawierać rażąco niską cenę, a w szczególności, gdy jest o 30% niższa niż szacunkowa wartość zamówienia ustalona przez zamawiającego. W przypadku uznania wyjaśnień czy też dowodów wykonawcy za niewystarczające, zamawiający odrzuca tę ofertę. Warto zatem zauważyć, że przeszacowanie wartości zamówienia przez zamawiającego może skutkować bezpodstawnym odrzuceniem danej oferty, a w konsekwencji – niewłaściwym wyborem oferty innego wykonawcy⁷.

2. Problematyka zaniżania wysokości stawek ubezpieczeniowych

2.1. Konsekwencje zaniżania wysokości stawek ubezpieczeniowych

Można by sądzić, że negatywne skutki zaniżania stawek ubezpieczeniowych dotyczą tylko i wyłącznie towarzystw ubezpieczeniowych, które takie praktyki stosują. Z punktu widzenia ubezpieczonego, który nie ma na co dzień styczności z ubezpieczeniami i nie rozumie zasad, na których opiera się cały rynek, niższy koszt ubezpieczenia jest postrzegany tylko w kategoriach zwycięstwa. Podmioty te nie dostrzegają zagrożeń, jakie płyną ze stosowania takich praktyk⁸. Tak jak wcześniej

6. Art. 34 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. [Dz. U. 2015, poz. 2164 z późn. zm.] wskazuje jedynie na bardzo ogólnikowe aspekty ustalania wartości zamówienia.

7. Zob. A. Wiśniewska-Celmer, *Szacowanie wartości zamówienia po 28 lipca 2016 roku*, blog Praktyczne zamówienia publiczne, 9.09.2016 [<http://www.praktycznezamowieniapubliczne.pl/2016/09/09/szacowanie-wartosci-zamowienia-po-28-lipca-2016-roku/>] [dostęp: 11.07.2017].

8. Problem z realizacją zasady realności ochrony ubezpieczeniowej – „ubezpieczający może liczyć na to, iż w razie zaistnienia zdarzenia ubezpieczeniowego wypłacone zostanie świadczenie w granicach zawartej umowy ubezpieczenia i zgodnie z obowiązującymi warunkami tego ubezpieczenia, zarówno co do wysokości świadczenia, jak i terminu wypłaty świadczenia.”. Zob. T. Sangowski [red.], *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poltext, Warszawa 2001, s. 98.

wspomniano, konsekwencje należy rozpatrywać w odniesieniu do zakładów ubezpieczeniowych, pośredników, ubezpieczonych, a także poszkodowanych i mogą być one następujące:

a) Dla ubezpieczycieli:

- strata na działalności technicznej, wynikająca z niekorzystnej relacji wypłaconych odszkodowań i świadczeń do składki czystej⁹;
- zachwianie równowagi finansowej – niekorzystne zmiany wartości wskaźników analizy finansowej;
- częsta zmiana stawek ubezpieczeniowych, co w konsekwencji prowadzi do braku stabilności funkcjonowania;
- problemy z płynnością finansową i brak środków na realizację zobowiązań z tytułu zawartych umów – dotyczy głównie małych towarzystw, nieposiadających wystarczających kapitałów zapasowych;
- zagrożenie upadłością – w skrajnych sytuacjach, kiedy podmiot mimo złych wyników nie dąży do zmiany polityki działalności;
- utrata zaufania ze strony klientów;
- problemy wizerunkowe;
- chwiejna polityka akwizycyjna – częste przechodzenie z polityki nastawionej na jak największą sprzedaż do strategii skrajnej awersji do ryzyka, i na odwrót;
- niezadowolenie pracowników;
- celowe przedłużanie procesów likwidacji szkód oraz odmowy wypłaty odszkodowania w przypadku zasadnych roszczeń – próba obniżenia kosztów działalności w celu ochrony wyniku finansowego.

b) Dla pośredników ubezpieczeniowych:

- znaczne spadki przychodów – zarówno agenci, jak i brokerzy są wynagradzani przez zakłady ubezpieczeniowe w formie prowizji od zawartych umów. Zatem zaniżanie stawek ubezpieczeniowych prowadzi w konsekwencji bądź do spadku przychodów, bądź konieczności pozyskania nowych klientów i wykonania większej pracy, aby utrzymać wynik finansowy na niezmiennym poziomie;
- w skrajnych przypadkach zagrożenie upadłością;
- zaostrzenie się niezdrowej konkurencji na rynku pośredników ubezpieczeniowych – szczególnie w przypadku klientów korporacyjnych takich, jak np. jednostki samorządu terytorialnego;
- niezadowolenie klientów i możliwość ich utraty w sytuacji, gdy po długim okresie sukcesywnych obniżek, stawki nagle zaczynają wzrastać.

c) Dla ubezpieczonych:

- utrata zaufania do rynku ubezpieczeniowego w przypadku, gdy stawki ubezpieczeniowe gwałtownie wzrastają po fazie ich zaniżania;
- problem z właściwym postrzeganiem ubezpieczenia – z punktu widzenia ubezpieczonego nielogiczna jest sytuacja, gdy mimo wystąpienia szkody w poprzednim roku polisowym,

9. Dobrym przykładem może być tutaj Sopockie Towarzystwo Ubezpieczeń ERGO Hestia S.A, wicelider polskiego rynku ubezpieczeń majątkowych, który w sprawozdaniu za rok 2015 wykazał niemal 100 milionów złotych straty na działalności technicznej. Decydenci spółki tłumaczą tę sytuację dużą liczbą szkód u klientów korporacyjnych. Nie ma jednak wątpliwości co do tego, że stawki ubezpieczeniowe zostały w wielu przypadkach niedoszacowane.

koszt ochrony ubezpieczeniowej zmniejszył się, bądź gdy pomimo dobrej historii szkodowej składka w kolejnym roku polisowym znacząco wzrasta;

- w przypadku umów ubezpieczenia OC: roszczenia ze strony poszkodowanych o zapłatę różnicy pomiędzy wartością szkody a uzyskanym od ubezpieczyciela odszkodowaniem;
- zabezpieczenie zbyt dużych środków w budżecie na ubezpieczenie bądź też groźniejsza sytuacja, gdy zabezpieczone środki nie wystarczają pokrycia kosztów ochrony ubezpieczeniowej¹⁰.

d) Dla poszkodowanych:

- problemy z uzyskaniem odszkodowania;
- wydłużony czas oczekiwania na uzyskanie odszkodowania;
- uzyskanie odszkodowania w wysokości, która nie zapewni pełnego pokrycia szkody bądź zaspokojenia roszczenia.

Obecnie na rynku obserwuje się dość gwałtowny wzrost stawek ubezpieczeniowych na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych, co ma związek z tym, że ubezpieczyciele powoli przestają się godzić na ponoszenie strat z działalności w zamian za możliwość pozyskania nowych klientów. Przyczynkiem wzrostu stawek ubezpieczeniowych była w tym przypadku działalność Komisji Nadzoru Finansowego, która wskazała na konieczność ich dostosowania do przewidywanych realnych obciążeń finansowych, wynikających z zawartych umów¹¹. Jednocześnie nie sposób przewidzieć, jak długo ten stan się utrzyma oraz jaki będzie miał wpływ na wszystkich uczestników rynku. Idealną sytuacją byłoby dążenie do ustabilizowania stawek ubezpieczeniowych, co jednak jest mało prawdopodobne w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

2.2. Proces analizy ryzyka w ubezpieczeniach jednostek samorządu terytorialnego

Zdecydowana większość zakładów ubezpieczeń operujących na polskim rynku prowadzi działalność w formie spółki akcyjnej, a podstawową zasadą funkcjonowania takiego przedsiębiorstwa jest maksymalizacja zysku. Nie jest to łatwy cel do osiągnięcia ze względu na specyfikę branży ubezpieczeniowej oraz, ściślej mówiąc, odwrócony cykl produkcyjny (najpierw osiągnięte są przychody – składki, zaś później ponoszone są koszty – odszkodowania/świadczenia)¹². Towarzystwo ubezpieczeniowe, pobierając składkę, nie może bowiem być w żadnym stopniu pewne wysokości zobowiązań wynikających w przyszłości z tych umów. Poza występowaniem zdarzeń losowych, pojawiających się systematycznie, w odniesieniu do których zakłady ubezpieczeń posiadają specjalistyczną wiedzę co do ich estymacji, występują również tzw. ryzyka katastroficzne, niosące za sobą ogromne straty, których występowania w przyszłości nie da się w żaden dokładny sposób przewidzieć. Bez właściwego procesu analizy ryzyka pod kątem tego, czy przyjąć dany przedmiot do ubezpieczenia, a w konsekwencji – za jaką składkę, towarzystwa ubezpieczeniowe działałyby wyłącznie na bazie spekulacji, ryzyko spekulatywne jest zaś nieubezpieczalne, ponieważ

10. Zjawiska te mają związek z istnieniem cykli ubezpieczeniowych. Zob. P. Manikowski, *Cykle ubezpieczeniowe w gospodarce rynkowej. Pojęcie, cechy, struktura*, Poltext, Warszawa 2013.

11. Zob. pismo z dnia 28 września 2015 r. Przewodniczącego KNF Pana Andrzeja Jakubiaka sygn. DNU/606/612/1/AW/2015 skierowane do krajowych zakładów ubezpieczeń, prowadzących działalność w grupach 03 i 10 Działu II.

12. L. Gąsioriewicz, *Zarządzanie gospodarką finansową zakładów ubezpieczeń. Ujęcie procesowe*, Poltext, Warszawa 2014, s. 16.

prowadziłyby do chwiejności całego sektora i braku zaufania ze strony klientów. Dlatego też towarzystwa zatrudniają wysokiej jakości specjalistów, zwanych underwriterami, którzy zajmują się procesem analizy przyjmowanego do ubezpieczenia ryzyka. Ważnym elementem pracy tych osób jest analiza historycznej szkodowości zarówno potencjalnego ubezpieczonego, jak i branży, w której działa, co wraz z innymi szacunkami pozwala na prognozowanie przyszłych zobowiązań z tytułu umowy. Niestety, analiza ta nie zawsze jest dokonywana w sposób rzetelny.

2.3. Badanie adekwatności wysokości stawek ubezpieczeniowych

Celem zbadania wpływu historycznej szkodowości klienta na wysokość aktualnej składki ubezpieczeniowej wprowadzony zostanie miernik, który można nazwać wskaźnikiem potencjalnej szkodowości, kształtujący się w następujący sposób:

$$\frac{\text{Średnioroczne wysokości odszkodowań i rezerw na niewypłacone odszkodowania} \\ \text{oraz świadczenia w latach poprzedzających zawarcie umowy}}{\text{Roczna składka przypisana brutto z tytułu obecnej polisy}}$$

Tak zdefiniowany miernik pozwoli ocenić adekwatność wysokości składki w odniesieniu do historycznych danych na temat szkodowości danego podmiotu¹³. Należy równocześnie wskazać, że często nie jest to słuszne podejście, szczególnie w sytuacjach, gdy w analizowanym okresie miały miejsce szkody katastroficzne, czy istotne wahania szkodowości, a także, gdy miały miejsce gwałtowne zmiany w strukturze majątku, co ma duży wpływ na kształtowanie się składki ubezpieczeniowej. Obserwowane podmioty starano się jednak dobrać w taki sposób, aby wyeliminować wspomniane sytuacje.

Badaniu poddano dwanaście losowo wybranych gmin z terenu całego kraju, które zawarły umowy ubezpieczenia w zakresie posiadanego mienia i odpowiedzialności cywilnej w trybie zamówienia publicznego w latach 2015–2016. Wyniki – w postaci średniorocznej szkodowości w latach poprzedzających zawarcie umowy, rocznej składki z tytułu polisy oraz omówionego wskaźnika potencjalnej szkodowości – zebrano w tab. 1.

Zebrane w tab. 1. dane ukazują dążenie jednostek samorządu terytorialnego do zawierania długookresowych umów ubezpieczenia – i tak aż 75% badanych podmiotów nabywa ochronę ubezpieczeniową na okres 3 lat. Ma to swoje logiczne uzasadnienie przede wszystkim w braku konieczności powtarzania czasochłonnej procedury każdego roku, ale również w możliwości uzyskania niższych kosztów ochrony ubezpieczeniowej oraz w obawie przed wzrastającymi stawkami¹⁴. Analiza stawek ubezpieczeniowych dla każdego z podmiotów byłaby bezzasadna, ponieważ wszystkie z zestawionych jednostek zawarły w jednej części zamówienia kilka produktów ubezpieczeniowych, dla których stawki są kompletnie różne, a w szczególności:

- ubezpieczenie mienia od ognia i innych zdarzeń losowych bądź na bazie wszystkich ryzyk,
- ubezpieczenie maszyn od awarii,

13. Dane dotyczące szkodowości obejmują okres od 3 do 5 lat poprzedzających zawarcie umowy, w zależności od sposobu ich ujawnienia w SIWZ danej gminy.

14. W przypadku tzw. „hard market” – zob. P. Manikowski, *Cykle ubezpieczeniowe w gospodarce rynkowej. Pojęcie, cechy, struktura*, Poltext, Warszawa 2013.

Tabela 1. Dane na temat umów ubezpieczenia zawartych w latach 2015–2016 przez 12 losowo wybranych gmin zlokalizowanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, niezbędne do oszacowania wskaźnika potencjalnej szkodowości

Lp.	Ubezpieczony	Termin realizacji	Czas trwania	Szkodowość roczna	Składka roczna	Wskaźnik	Ubezpieczyciel
1	Gmina Braniewo	15.06.2016–14.06.2017	1 rok	13 952,61 zł	24 128,34 zł	57,83%	Generali TU S.A.
2	Gmina Busko-Zdrój	01.06.2015–31.05.2018	3 lata	114 009,80 zł	91 042,00 zł	125,23%	TUIR „Warta” S.A.
3	Gmina Drawsko Pomorskie	21.03.2016–20.03.2019	3 lata	19 949,53 zł	32 542,54 zł	61,30%	InterRisk TU S.A. VIG
4	Gmina Gołdap	01.04.2016–31.03.2019	3 lata	100 665,03 zł	166 658,00 zł	60,40%	Compensa TU S.A. VIG
5	Gmina i Miasto Świdnica	01.03.2016–28.02.2019	3 lata	120 454,31 zł	143 609,29 zł	83,88%	Compensa TU S.A. VIG
6	Gmina Majdan Królewski	01.06.2016–31.05.2017	1 rok	13 881,11 zł	20 661,00 zł	67,19%	InterRisk TU S.A. VIG
7	Gmina Miejska Kowary	01.02.2016–31.01.2017	1 rok	49 296,55 zł	63 334,00 zł	77,84%	TUW „TUW”
8	Gmina Olsztyn	01.05.2016–30.04.2019	3 lata	530 096,67 zł	848 308,56 zł	62,49%	UNIQA TU S.A.
9	Gmina Stolno	01.01.2016–31.12.2018	3 lata	25 418,43 zł	35 885,01 zł	70,83%	InterRisk TU S.A. VIG
10	Gmina Szczeczeszyn	01.05.2016–30.04.2019	3 lata	20 385,58 zł	15 621,00 zł	130,50%	PZU S.A.
11	Gmina Zabierzów	01.01.2016–31.12.2018	3 lata	59 981,01 zł	95 903,25 zł	62,54%	InterRisk TU S.A. VIG
12	Gmina Zgorzelec	01.10.2015–30.09.2018	3 lata	31 249,62 zł	64 653,67 zł	48,33%	PZU S.A.

Źródło: oprac. własne na podst. SIWZ badanych gmin.

- ubezpieczenie sprzętu elektronicznego od wszystkich ryzyk,
- ubezpieczenie OC gminy,
- w niektórych przypadkach również ubezpieczenia komunikacyjne.

W związku z tą sytuacją w wynikach postępowania podana była wspólna wysokość składki dla danej części zamówienia, nie zaś osobne dla każdego produktu. Z jednej strony, jak największe dzielenie zamówień jest korzystne, ponieważ pozwala obniżyć koszt ochrony ubezpieczeniowej poprzez faktyczne dopuszczenie do procedury zamówienia publicznego ubezpieczycieli specjalizujących się w określonych grupach ubezpieczeń¹⁵, z drugiej zaś – wprowadza niepotrzebne zamieszanie w sytuacji, gdy umowy są zawarte z kilkoma towarzystwami.

Patrząc na dane przedstawione w tab. 1., można wnioskować, że problem nieadekwatności wolumenu składki do wysokości potencjalnych zobowiązań z tytułu zawieranych umów jest marginalny. Jedynie w przypadku dwóch z dwunastu badanych podmiotów wskaźnik potencjalnej szkodowości przewyższał 100%, co oznacza, że roczna składka płacona przez te jednostki

15. M. Wojtkowiak, *Problemy związane z zawieraniem i wykonywaniem umów ubezpieczenia przez samorządy gminne w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2014, nr 3.

jest niższa od średniej rocznej wysokości wypłaconych im odszkodowań w poprzednich latach. Co więcej, po uśrednieniu zebranych danych okazuje się, że przeciętny wskaźnik potencjalnej szkodowości w analizowanej grupie wynosi 75,70%, a biorąc pod uwagę średnią ważoną, a więc przy uwzględnieniu wysokości składek i odszkodowań każdego podmiotu – niespełna 69%. Takie wyniki w kontekście analizowanego problemu można by było ocenić pozytywnie.

Bardzo ważne jest jednak zwrócenie uwagi na to, że wysokości składek ubezpieczeniowych zostały w tabeli podane w wartości brutto. Co prawda towarzystwa ubezpieczeniowe nie są obciążone podatkiem VAT z tytułu sprzedaży usług ubezpieczenia, ale jednak ponoszą różnego rodzaju koszty z tytułu zawierania i obsługi umów oraz prowadzenia działalności. Wszystkie z wymienionych gmin zawarły kontrakty z ubezpieczycielem za pośrednictwem brokera, w związku z czym istotny koszt z punktu widzenia ubezpieczyciela stanowi kurtaż brokerski, którego wysokość to średnio około 20% składki z tytułu ubezpieczeń majątkowych, z wyłączeniem produktów komunikacyjnych. Do tego dochodzą koszty wynagrodzeń i premii dla pracowników oraz wszelkiego rodzaju koszty ogólnozakładowe, które też muszą być uwzględnione w ciężarze składki, plus oczywiście marża zysku. Wszystkie podane składowe sprawiają, że do liczenia wskaźnika szkodowości nie powinno

Tabela 2. Zmodyfikowane dane na temat umów ubezpieczenia zawartych w latach 2015–2016 przez 12 losowo wybranych gmin zlokalizowanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem 65% wartości płaconej przez te podmioty składki oraz ponownie oszacowany wskaźnik potencjalnej szkodowości

Lp.	Ubezpieczony	Termin realizacji	Czas trwania	Szkodowość roczna	65% składki rocznej	Wskaźnik	Ubezpieczyciel
1	Gmina Braniewo	15.06.2016–14.06.2017	1 rok	13 952,61 zł	15 683,42 zł	88,96%	Generali TU S.A.
2	Gmina Busko-Zdrój	01.06.2015–31.05.2018	3 lata	114 009,80 zł	59 177,30 zł	192,66%	TUiR „Warta” S.A.
3	Gmina Drawsko Pomorskie	21.03.2016–20.03.2019	3 lata	19 949,53 zł	21 152,65 zł	94,31%	InterRisk TU S.A. VIG
4	Gmina Gołdap	01.04.2016–31.03.2019	3 lata	100 665,03 zł	108 327,70 zł	92,93%	Compensa TU S.A. VIG
5	Gmina i Miasto Świdnica	01.03.2016–28.02.2019	3 lata	120 454,31 zł	93 346,04 zł	129,04%	Compensa TU S.A. VIG
6	Gmina Majdan Królewski	01.06.2016–31.05.2017	1 rok	13 881,11 zł	13 429,65 zł	103,36%	InterRisk TU S.A. VIG
7	Gmina Miejska Kowary	01.02.2016–31.01.2017	1 rok	49 296,55 zł	41 167,10 zł	119,75%	TUW „TUW”
8	Gmina Olsztyn	01.05.2016–30.04.2019	3 lata	530 096,67 zł	551 400,57 zł	96,14%	UNIQA TU S.A.
9	Gmina Stolno	01.01.2016–31.12.2018	3 lata	25 418,43 zł	23 325,26 zł	108,97%	InterRisk TU S.A. VIG
10	Gmina Szczepleszyn	01.05.2016–30.04.2019	3 lata	20 385,58 zł	10 153,65 zł	200,77%	PZU S.A.
11	Gmina Zabierzów	01.01.2016–31.12.2018	3 lata	59 981,01 zł	62,337,11 zł	96,22%	InterRisk TU S.A. VIG
12	Gmina Zgorzelec	01.10.2015–30.09.2018	3 lata	31 249,62 zł	42 024,88 zł	74,36%	PZU S.A.

Źródło: oprac. własne na podst. SIWZ badanych gmin.

się brać pod uwagę składki brutto, tylko tę jej część, która stanowi pieniężny ekwiwalent przyjętego do ubezpieczenia ryzyka. Co prawda brakuje odpowiednich danych, aby móc takie podejście zastosować, ale szacunki wskazują, że składka czysta w przypadku ubezpieczeń majątkowych, z wyłączeniem komunikacyjnych, dla klientów korporacyjnych stanowi od 60% do 70% składki przypisanej brutto. Dlatego też zostanie dokonana ponowna analiza sytuacji z uwzględnieniem 65% wartości składki. Zebrane dane zostały ujęte w tab. 2.

Przy tak wykonanej analizie sytuacja wydaje się niepokojąca. Jedynie dla dwóch jednostek wskaźnik potencjalnej szkodowości kształtuje się na poziomie poniżej 90%, natomiast w przypadku aż połowy badanych gmin płacona przez nie roczna składka jest niższa od średniej rocznej wysokości wypłaconych im odszkodowań w poprzednich latach. W ubezpieczeniach zawartych przez gminę Busko Zdrój oraz gminę Szczecbrzeszyn miernik oscyluje w okolicach 200%, co przedstawia sytuację w bardzo niekorzystnym świetle. Ponownie analizując przeciętne miary, dochodzimy do wniosku, że przewyższają one 100%. I tak średni wskaźnik szkodowości losowej w badanej grupie wynosi aż 116,46%, natomiast średnioważony – 105,45%. Oznacza to, że w przypadku przeciętnej badanej gminy składka, którą pobiera ubezpieczyciel, nie pozwoliłaby mu w poprzednich latach na wypłatę odszkodowań i świadczeń. Jest to bardzo niepokojąca sytuacja, ponieważ – jak stwierdzono wcześniej – jednostki starano się dobrać tak, aby wpływu na ich szkodowość nie miały zdarzenia o charakterze katastroficznym, które zamazują obraz sytuacji. W związku z tym ciężko oczekiwać nagłego znacznego spadku szkodowości w obecnym terminie realizacji zamówienia.

2.4. Możliwość przeciwdziałania praktykom zaniżania stawek dla umów zawieranych w trybie zamówienia publicznego

W przypadku zawierania umów ubezpieczenia w trybie przetargowym ustawowym jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do przestrzegania przepisów Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004, nr 19 poz. 177 z późn. zm.), w której to ustawodawca uregulował również metody przeciwdziałania praktykom nieuczciwej konkurencji. I tak art. 89 ustawy jednoznacznie wskazuje, że odrzuceniu podlega oferta, która w szczególności:

- zawiera rażąco niską cenę,
- stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu odpowiednich przepisów.

Specyficzna dla zamówień publicznych jest instytucja rażąco niskiej ceny, uregulowana w art. 90 ustawy. I tak, jeżeli oferta budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, ponieważ wydaje się zawierać rażąco niską cenę, a więc taką, która w szczególności jest o 30% niższa od średniej arytmetycznej wszystkich ofert lub szacunkowej wartości zamówienia, to zamawiający ma obowiązek wystąpienia do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień oraz złożenie dowodów w stosunku do elementów wpływających na cenę oferty, a w szczególności w zakresie:

- oszczędności metody wykonania zamówienia,
- wybranych rozwiązań technicznych,
- wyjątkowo sprzyjających warunków wykonywania zamówienia dostępnych dla wykonawcy,
- oryginalności projektu wykonawcy,
- kosztów pracy.

Wykonawca ma obowiązek wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Niezłożenie przez wykonawcę wyjaśnień bądź uznanie jego wyjaśnień i dowodów za niewystarczające skutkuje odrzuceniem oferty przez zamawiającego.

Warto w tym miejscu odnieść ten przepis do specyfiki branży ubezpieczeniowej, w której jakiegokolwiek metody oszczędnościowe będą miały niewielki wpływ na poziom ostatecznej składki, nierozzerwalnie związany ze szkodowością klienta oraz szkodowością w odniesieniu do konkretnego produktu. Powstaje tutaj pewien paradoks, ponieważ właściwie jedyną konkretną i obiektywną metodą dowodową jest ujawnienie przez towarzystwo ubezpieczeniowe taryf stawek, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa oraz najbardziej chronione know-how ubezpieczycieli. Zakłady ubezpieczeń preferują w takim przypadku raczej udzielenie wyjaśnień niepopartych konkretnymi dowodami, co może skutkować odrzuceniem oferty, niż ujawnienie taryf stawek ubezpieczeniowych.

Z jednej strony zamawiającemu zależy na jak najwyższej jakości nabywanej usługi ubezpieczeniowej, a co za tym idzie chce on mieć pewność, że towarzystwo za daną przedstawioną w ofercie wysokość składki zapewni rzetelną realizację umowy, z drugiej jednak – pragnie on nabyć ochronę ubezpieczeniową po jak najniższej cenie w celu obniżenia kosztów, w związku z czym w niektórych sytuacjach będzie skłonny zaakceptować ofertę zawierającą rażąco niską cenę. W takiej sytuacji pozostałe podmioty biorące udział w postępowaniu mogą dochodzić swoich praw poprzez wniesienie odwołania od wyników postępowania do Krajowej Izby Odwoławczej, która rozpoznaje sprawę, a następnie wydaje wyrok.

2.5. Przypadek gminy Wrocław

W celu zobrazowania i urzeczywistnienia możliwości, które daje ustawa, warto w tym miejscu poprzeć powyższe zapisy konkretnym przykładem. Nagłośnioną przez media sprawą, w której wniesiono odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, był przetarg nieograniczony na „Ubezpieczenie mienia gminy Wrocław, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej jednostek organizacyjnych gminy Wrocław w związku z prowadzoną działalnością oraz posiadany mieniem oraz ubezpieczenia komunikacyjne: OC, AC, ASS i NNW kierowców oraz pasażerów pojazdów gminy Wrocław”. Ogłoszenie o tym zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (2015/S 173–315115) w dniu 8 września 2015 roku. W przetargu tym pojawił się zarzut rażąco niskiej ceny w odniesieniu do pierwszej części zamówienia, obejmującej ubezpieczenie mienia jednostek organizacyjnych gminy Wrocław, z wyłączeniem mienia jednostek oświatowych, kultury, jednostek ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz mienia komunalnego. Dla ułatwienia dalszych rozważań w tab. 3. zostaną przedstawione dane obejmujące cenę poszczególnych ofert oraz szkodowość zamawiającego w latach 2011–2015. Zamówienia udzielono na okres dwóch lat, w związku z czym dla ułatwienia obliczeń ceny ofert zostaną podane w ujęciu jednorocznym.

Na podstawie przedstawionych w tab. 3. danych można wyliczyć, że cena oferty Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW” jest o niemal 79% niższa od szacunkowej wartości zamówienia oraz o ponad 66% niższa od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert, zatem z pewnością mogła wydawać się rażąco niska i budzić zastrzeżenia co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia. W związku z tym, wypełniając obowiązek ustawowy, zamawiający wezwał wykonawcę do udzielenia wyjaśnień oraz złożenia dowodów dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny. TUW oświadczyło, że oferta została sporządzona po oszacowaniu ryzyka zamawiającego, z uwzględnieniem zakresu ochrony, w oparciu o obowiązujące w TUW stawki i wskaźniki (których

Tabela 3. Dane obejmujące ceny ofert oraz szkodowość gminy Wrocław

Cena oferty Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych „Tuw” w ujęciu rocznym.	139 000,00 zł
Cena oferty konsorcjum: Generali Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. oraz AXA Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji S.A. w ujęciu rocznym.	398 058,34 zł
Cena oferty konsorcjum: Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji Allianz Polska S.A., Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji Warta S.A., Sopotkie Towarzystwo Ubezpieczeń Ergo Hestia S.A. i Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. w ujęciu rocznym.	518 148,14 zł
Cena oferty konsorcjum: InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. i Gothaer Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. w ujęciu rocznym.	589 854, 86 zł
Średnia arytmetyczna cen wszystkich ofert w ujęciu rocznym.	411 265,34 zł
Szacunkowa wartość zamówienia w ujęciu rocznym.	650 000,00 zł
Szkodowość w roku 2011.	138 109,39 zł
Szkodowość w roku 2012.	318 020,34 zł
Szkodowość w roku 2013.	42 568,76 zł
Szkodowość w roku 2014.	202 545,69 zł
Szkodowość w roku 2015 z uwzględnieniem rezerwy na niewypłacone odszkodowania i świadczenia.	794 042,83 zł
Średnia roczna szkodowość w latach 2011–2015 z uwzględnieniem rezerwy na niewypłacone odszkodowania i świadczenia obliczona na podstawie średniej arytmetycznej.	299 057,40 zł

Źródło: oprac. własne na podst. Wyroku z dnia 18 stycznia 2016 r. Krajowej Izby Odwoławczej Sygn. akt: KIO 2824/15.

wykonawca jednak nie przedstawił}, z uwzględnieniem szczególnych zniżek i rabatów, których towarzystwo udziela jednostkom samorządu terytorialnego. Podmiot podkreślił również wzajemnościowy charakter towarzystwa i zasadę non-profit, co pozwala mu na zapewnienie wszechstronnej i stosunkowo taniej ochrony ubezpieczeniowej. Dodatkowo Tuw zapewniło, że zaoferowane stawki są właściwe i odpowiadają warunkom rynkowym. Zamawiający uznał tak przedstawione wyjaśnienia za wystarczające i wybrał w ramach części pierwszej zamówienia ofertę złożoną przez Tuw.

Z taką oceną i wynikiem postępowania nie zgodzili się wykonawcy działający w ramach konsorcjum: Generali Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. oraz AXA Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji S.A, których cena była druga w kolejności, i postanowili wnieść odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec zaniechania przez gminę Wrocław w odniesieniu do części pierwszej zamówienia odrzucenia oferty złożonej przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych „Tuw”, co jest niezgodne z art. 90 ust. 3 ustawy. Odwołujący uzasadniali swoje odwołanie tym, że Tuw, mimo wezwania przez zamawiającego, nie przedstawiło żadnych dowodów, a udzielone przez niego wyjaśnienia w żaden sposób nie dawały możliwości zweryfikowania ceny. Po przeanalizowaniu sprawy Krajowa Izba Odwoławcza przychyliła się do wniosku, uznając argumentację wnioskujących za zasadną, dodatkowo wskazując na nieuwzględnienie szkodowości, której średnia roczna w latach 2011–2015 była ponad dwukrotnie wyższa od ceny oferty, w związku z czym stwierdzono, że tak ustalona wysokość składki rocznej nie zabezpiecza wykonania wszystkich zobowiązań z umowy ubezpieczenia, nie pokryje również kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej, nie wspominając o osiągnięciu ewentualnego zysku. Nakazano zamawiającemu odrzucenie oferty Tuw, a następnie powtórzenie czynności badania i oceny ofert. Dodatkowo gmina Wrocław została obciążona kosztami postępowania w wysokości 18 600 zł.

Opisany powyżej casus był, jak wcześniej wspomniano, szeroko komentowany w środowisku ubezpieczeniowym, ponieważ był to pierwszy tak głośny przypadek, w którym jednostka samorządu terytorialnego została niejako ukarana za niedochowanie należytej staranności w procesie oceny ofert w przetargu na usługę ubezpieczenia. Stanowić on może swoistą zachętę do wnoszenia przez wykonawców odwołań do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na usługi ubezpieczenia, które nie zawsze są rozstrzygane zgodnie z ustawą. Dużą przeszkodą jest w tym przypadku konieczność wniesienia wpisu na poczet sprawy, który w myśl Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 roku w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. 2010, nr 41 poz. 238) wynosi odpowiednio:

- 7 500 zł dla zamówień o wartości poniżej 209 000 euro,
- 15 000 zł w przypadku zamówień, których wartość jest równa lub przekracza 209 000 euro.

Tak wysokie kwoty mogą zniechęcić wykonawców do wnoszenia ewentualnych odwołań. Mogą one mieć miejsce raczej wyłącznie w przypadku zamówień o stosunkowo wysokiej wartości, w których dodatkowo istnieje duże przekonanie co do niedochowania należytej staranności przy udzielaniu zamówienia przez zamawiającego.

Podsumowanie

W artykule dokonano opisu i analizy praktyk nieuczciwej konkurencji cenowej na rynku ubezpieczeń jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem umów zawieranych na mocy Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004, nr 19 poz. 177 z późn. zm.). Opisany przypadek ubezpieczenia mienia gminy Wrocław pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że zdarzają się sytuacje, w których ubezpieczyciele znacząco zaniżają koszt ochrony ubezpieczeniowej, w wyniku czego składka ubezpieczeniowa jest kompletnie nieadekwatna do faktycznego ryzyka przyjmowanego przez towarzystwo ubezpieczeniowe i może nie pozwolić na realizację zobowiązań z tytułu zawartej umowy. Efekty takiego postępowania również zostały opisane. Samo stwierdzenie, że takie sytuacje mają miejsce, nie pozwala jednak na wyciągnięcie głębszych wniosków. Dlatego też wykonano badanie wśród dwunastu losowo wybranych gmin z terenu całego kraju. Jego wyniki pozwalają na konkluzję, że skala zjawiska jest duża. Sytuacja taka jest bardzo niebezpieczna dla wszystkich podmiotów rynku ubezpieczeniowego i wymaga konkretnych reakcji mających na celu przeciwdziałanie procesowi zaniżania stawek w ubezpieczeniach jednostek samorządu terytorialnego. Głównym organem, który powinien podejmować działania w celu eliminowania złych praktyk jest Komisja Nadzoru Finansowego. Podmiot ten powinien prowadzić systematyczną kontrolę i podejmować odpowiednie kroki w przypadku stwierdzenia nadużyć. Organem pomocniczym jest w tym przypadku Krajowa Izba Odwoławcza ze względu na tryb zawierania umów. Przeciwdziałać zjawisku powinni także ubezpieczeni, jednak ciężko wyobrazić sobie sytuację, w której danemu podmiotowi będzie zależało na nabyciu droższej ochrony ubezpieczeniowej. Organy nadzoru są również ograniczone środkami prawnymi i brakiem wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników. Dlatego też nie należy oczekiwać znaczącej poprawy sytuacji w kontekście omawianego problemu, dopóki takiej inicjatywy nie wykażą towarzystwa ubezpieczeniowe.

Wykaz źródeł

Literatura:

- Chmielnicki P. [red.], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Gąsiorkiewicz L., *Zarządzanie gospodarką finansową zakładów ubezpieczeń. Ujęcie procesowe*, Poltext, Warszawa 2014.
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004.
- Manikowski P., *Cykle ubezpieczeniowe w gospodarce rynkowej. Pojęcie, cechy, struktura*, Poltext, Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Sangowski T., *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poltext, Warszawa 1998.
- Sangowski T. [red.], *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych (pośrednika ubezpieczeniowego)*, Saga Printing, Poznań 2000.
- Wiśniewska-Celmer A., *Szacowanie wartości zamówienia po 28 lipca 2016 roku*, blog Praktyczne zamówienia publiczne, 9.09.2016 [<http://www.praktycznezamowieniapubliczne.pl/2016/09/09/szacowanie-wartosci-zamowienia-po-28-lipca-2016-roku/> [dostęp: 11.07.2017]].
- Wojtkowiak M., *Problemy związane z zawieraniem i wykonywaniem umów ubezpieczenia przez samorządy gminne w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2014, nr 3.

Akty prawne i wyroki:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2015, poz. 1515, 1890.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16 poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2004, nr 19 poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. U. 2015, poz. 1844.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. 1993, nr 47 poz. 211.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, Dz. U. 2015, poz. 2263.
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania, Dz. U. 2010, nr 41 poz. 238.
- Wyrok z dnia 18 stycznia 2016 r. Krajowej Izby Odwoławczej, Sygn. akt: KIO 2824/15.

The problem of dumping in the insurance contracts concluded by the local government units

The presented article concerns analysis of dumping occurring in the corporate insurance market in the public entities sector. The subject of the work is insurance contracts concluded by local government units, that must take special care to protect owned property and protect their financial interests. Insurance contracts concluded in the mode of public procurement are very specific due to the characteristics of the municipalities, high legal regulation of the way of concluding the contract, as well as the relatively low cost of insurance security. The aim of this article is to pay attention to the problem and consequences of underselling in the insurance contracts concluded by the local government units. This problem has not been widely described.

Keywords: public procurement, local government units, dumping, insurance, unfair competition, insurance services procurement.

TOMASZ JAWORSKI – student specjalności “Zarządzanie Ryzykiem i Ubezpieczenia”, Członek SKN Premium, Katedra Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.