

WALDEMAR BEDNARUK

 <http://orcid.org/0000-0002-0080-9470>

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Przyczyny zwiększonej palności nieruchomości ubezpieczonych w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych przed II wojną światową

Abstract

Reasons for Increased Flammability of Properties Insured in the Universal Mutual Insurance Institution before World War II

Relatively early, it was noticed in the internal analyzes of the Universal Mutual Insurance Institution that insured properties in this plant are burning more often than buildings whose owners bought insurance policies in private insurance companies. The finding of this alarming fact led the management of the public insurer to undertake extensive measures to discover the reasons for this phenomenon, and consequently also to marginalize or even eliminate it as a result of the remedial measures taken. While the determination of the causes turned out to be relatively simple, the fight with them did not bring such quick results.

Keywords: Poland during the interwar period, the great economic crisis, insurance fraud

Słowa kluczowe: Polska w okresie dwudziestolecia międzywojennego, wielki kryzys gospodarczy, oszustwa ubezpieczeniowe

Wprowadzenie

Powstanie dużego i silnego ubezpieczyciela publicznego, odgrywającego rolę prawdziwego monopolisty na krajowym rynku asekuracji, zakładała koncepcja systemu ubezpieczeń wypracowana w pierwszych tygodniach istnienia niepodległego państwa polskiego. Łączyła się ona jednocześnie ze strategią narzucenia obywatelom obowiązkowych ubezpieczeń przynajmniej najbardziej wartościowych składników majątku. Zakładano, że tak jak to się działo na Zachodzie, dynamiczny rozwój tego sektora wpłynie na znacz-

ne obniżenie kosztów ubezpieczenia swojego dorobku po stronie klienta¹, a powszechność ubezpieczeń pozwoli rozwijać się branży wywierającej korzystny wpływ na kondycję całej gospodarki².

Zamierzenie to zostało wstępnie zrealizowane w postaci Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych powołanego dekretem Naczelnika Państwa już w lutym 1919 r.³ Wzorując się na rosyjskiej ustawie z 10 czerwca 1900 r., wprowadzono obowiązek ubezpieczenia od ognia nieruchomości na terenie byłego Królestwa Polskiego⁴.

Jednocześnie trwały prace nad przygotowaniem ustawy, którą uchwalono w połowie 1921 r.⁵ Utworzona na jej podstawie Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych rozciągała swą działalność na przeważającym obszarze kraju (poza Warszawą i terenem dawnego zaboru pruskiego); następnie, w roku 1927 r., została przemianowana na Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, i w tej postaci zakład ten dotrwał do wybuchu II wojny światowej. Co prawda, utrzymywano jego byt w okresie okupacji, a po wojnie wykorzystywano struktury i nazwę w nowej rzeczywistości aż do 1952 r., kiedy przemianowano go na Państwowy Zakład Ubezpieczeń (PZU)⁶, ale na potrzeby tego tekstu analizy dotyczą tylko okresu przedwojennego.

Publiczny ubezpieczyciel stał się faktycznym monopolistą w dziale ubezpieczeń nieruchomości od ognia. Chociaż ustawa z 23 czerwca 1921 r. wprowadzała obowiązek ubezpieczenia od ognia budowli w całości ich wartości, to jednocześnie pod naciskiem środowisk wspierających wolnorynkowość gospodarki zapisano⁷, że w publicznym zakładzie przymus ten dotyczy tylko 2/3 oszacowania. Pozostałe 1/3 wartości budynku właściciel mógł ubezpieczyć tam, gdzie chciał⁸. Zaciekle walczyła walka pomiędzy monopolistą a ubezpieczycielami prywatnymi doprowadziła jednak do tego, że ponad 90% właści-

¹ Na to zjawisko zwrócił uwagę E. Montalbetti, por. *idem*, *O dalszy rozwój publicznych ubezpieczeń od ognia*, Warszawa 1938, s. 23 i n.

² Szerzej na temat początków systemu ubezpieczeń na ziemiach polskich zob. Z. Szymański, *Stan publiczno-prawnych ubezpieczeń w okresie międzywojennym* [w:] *150 lat ubezpieczeń w Polsce* red. E. Kreid, Warszawa 1958, T. I, s. 75 i n.; T. Sangowski, *Rozwój ubezpieczeń gospodarczych na ziemiach polskich w latach 1803–1945* [w:] *185 lat ubezpieczeń gospodarczych w Polsce*, red. T. Sangowski, Warszawa 1988, s. 20 i n.; oraz M. Szczęśniak, *Zarys dziejów ubezpieczeń na ziemiach polskich*, Warszawa 2003, s. 182 i n.

³ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych dla Ubezpieczeń Wzajemnych budowli od ognia w b. Królestwie Polskim, Dz. Pr. P. P. 1919, Nr 14, poz. 190.

⁴ K. Wysznacki, *Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych w historycznym rozwoju. Przyczynek do dziejów ubezpieczeń publicznych w Polsce*, Warszawa 1926, s. 68 i n.

⁵ Ustawa z dnia 23 czerwca 1921 r. o przymusie ubezpieczenia budowli od ognia i Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz.U. 1921, Nr 64, poz. 395.

⁶ Zob. M. Szczęśniak, *Ubezpieczenia w latach międzywojennych*, „Monitor Ubezpieczeniowy” 2012, s. 77 i n.; oraz T. Białecki, *Prawda o celach i zadaniach Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń*, Warszawa 1922, s. 11 i n.

⁷ Zob. Stenogram z 209. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego II RP z 11 lutego 1921 r., gdzie zapis debaty na ten temat, <https://bs.sejm.gov.pl/> (dostęp: 14.02.2018).

⁸ Art. 3 Ustawy z dnia 23 czerwca 1921 r.

cieli nieruchomości⁹ zaufało publicznemu zakładowi, ubezpieczając u niego w całości wartości swoje budynki¹⁰.

Statystyki dotyczące palności

Pojęcie palności rozumiane było wówczas jako stopień zniszczeń lub strat spowodowanych przez pożary.

W tem bliżej nieokreślonym znaczeniu można mierzyć palność stosunkiem ilości pożarów do ilości zarejestrowanych nieruchomości, stosunkiem ilości płonących nieruchomości (budowli) do ilości zarejestrowanych nieruchomości [...] stosunkiem szkody pogorzelowej do wysokości oszacowania wszystkich zarejestrowanych budowli¹¹.

A wreszcie także stosunkiem przyznanych odszkodowań do sumy ubezpieczenia płonących budowli¹². We wszystkich jednak znaczeniach palność portfela publicznego ubezpieczyciela była wyższa niż średnia ogólna dla tych samych ryzyk występująca na tym samym terenie. Pomijając pierwsze lata niepodległości, które nie tylko dla rynku ubezpieczeń nie były miarodajne ze względu na zawirowania rodzącej się z trudem nowej gospodarki, trzeba stwierdzić, że od 1924 r. palność nieruchomości rosła systematycznie zarówno w dziale ubezpieczeń dobrowolnych, jak i obowiązkowych, i bez względu na to, czy polisy wykupiono w zakładach prywatnych, czy publicznych¹³.

Notowane wzrosty w portfelu publicznego ubezpieczyciela wynosiły kilkanaście procent rocznie i do roku 1928 osiągnęły w ilości pożarów 59%, a w liczbie płonących budowli aż 67%. Zakład w swoich statystykach uwzględnił postępujący w tym samym czasie przyrost ściągłości składek, dzięki czemu odnotowane wartości wzrostu palności w tym okresie wyniosły odpowiednio 50 i 46%. W podziale na dzielnice okazało się, że najbardziej palne były nieruchomości w województwach wschodnich, na drugim

⁹ W 1929 r. dokładnie 95% oszacowania wartości wszystkich nieruchomości na terenie podlegającym przymusowi ubezpieczenia było ubezpieczonych w PZUW, z czego najwięcej, bo aż 98%, w województwach centralnych i wschodnich, najmniej zaś, bo tylko 75%, w województwach południowych i ta tendencja utrzymywała się niemal niezmiennie w kolejnych latach. Por. *Sprawozdania statystyczne Dyrekcji Przymusowych i Dobrowolnych Ubezpieczeń od ognia za lata 1928–1938*, Warszawa 1929–1939. *Sprawozdanie statystyczne za rok 1929*, Warszawa 1930, s. 4.

¹⁰ Pomimo różnych zawirowań na rynku ubezpieczeń stan ten utrzymał się w zasadzie przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Por. *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1930*, Warszawa 1931, s. 17 i n.; oraz *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1937*, Warszawa 1938, s. 12 i n.

¹¹ *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1930...*, s. 18. Szerzej na temat tytułowego pojęcia zob. też I. Gliskman, *Palność budynków ubezpieczonych w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych, w okresie 1926–1932 r.* [w:] *Działalność Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w latach 1926–1933*, F. Zarębski i in., Warszawa 1934, s. 91 i n.

¹² We wszystkich tych znaczeniach używano pojęcia palności w bieżących pracach PZUW. Por. *ibidem*, *passim*.

¹³ Poza wyjątkowym w całym pierwszym pięcioleciu poddanym badaniu (1924–1928) rokiem 1926, bo wtedy palność dość nieoczekiwanie spadła. Zob. *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1928*, Warszawa 1929, s. 6.

miejsu w centralnych, na trzecim zaś w południowych¹⁴. Osiągnięte wzrosty palności doprowadziły do odnotowania w 1928 r. następujących wskaźników: w dziale ubezpieczeń przymusowych – do poziomu 2,32 zł odszkodowania na każdy 1000 zł ubezpieczenia; w dziale ubezpieczeń dobrowolnych – 2,25 zł; a w dziale ruchomości rolnych – 2,52 zł¹⁵.

To już był poziom alarmujący dla zakładu, gdyż przy składce na poziomie 4,12% sumy oszacowania dla nieruchomości i 5,77% dla ruchomości rolnych rosnący w zasadzie nieprzerwanie odsetek wypłacanych odszkodowań od pobranych składek wynosił 55,9% w 1928 r., i wykazywał dalsze tendencje wzrostowe¹⁶. Już w 1929 r. liczba pożarów nieruchomości w porównaniu z rokiem poprzednim skokowo zwiększyła się o 40%, co przy minimalnym przyroście składki sprawiło, że poziom palności w najważniejszym dziale ubezpieczeń przymusowych wzrósł do poziomu 2,92 zł, a odsetek wypłacanych odszkodowań w stosunku do pobranych składek osiągnął wynik 72,2%, co groziło wręcz utratą płynności finansowej ubezpieczyciela. Co gorsza, porównanie wyników palności w prywatnych zakładach z ubezpieczycielem publicznym wykazało, że tam odnotowano poziom 1,06 zł, a więc niemal trzykrotnie niższy niż w PZUW¹⁷.

Prowadzone przez publicznego ubezpieczyciela analizy, które miały doprowadzić do wykrycia przyczyn, a następnie zmniejszenia wzrostu palności w całym portfelu ubezpieczeń, a przynajmniej zahamowania tendencji wzrostowej, wykazały jeszcze jedną niepokojącą prawidłowość, mianowicie ustalono, że budowle wyżej oszacowane i ubezpieczone wykazują większą skłonność do palenia się. Dokładniejsze badania wykazały, że różnica ta jest niemała i w 1929 r. wyniosła już 73% pomiędzy średnią wysokością ubezpieczenia nieruchomości, która spłonęła, w stosunku do średniej wysokości ubezpieczonej budowli w ogóle. Największe różnice odnotowano w województwach południowych, gdzie wynosiły one aż 146%, najmniejsze zaś w centralnych, gdzie różnica wynosiła niespełna 39%¹⁸.

W 1930 r. palność nieruchomości ubezpieczonych w PZUW ponownie wzrosła, choć już nie tak drastycznie jak w poprzednim okresie, gdyż tylko do poziomu 2,94 zł, co odnotowano z satysfakcją, konstatuując, że tendencja wzrostowa maleje, wykazując pewne cechy stabilizacji. Jednak warto zauważyć, że w całym okresie od 1924 roku wielkość sum wypłacanych w ramach odszkodowań od pożarów nieruchomości wzrosła aż o 723%, choć – jeśli się uwzględni dewaluację złotówki – ten wzrost wynosi już tylko 378%. Rosła w tym okresie szacunkowa wartość ubezpieczonych nieruchomości, a wraz z tym kwoty wpływów z tytułu składki, ale nie tak szybko jak sumy odszkodowań, stąd też odnotowany wzrost palności na poziomie 85% – od 1,59 zł w 1924 r. do 2,94 zł w roku 1930¹⁹.

¹⁴ *Ibidem*, s. 6–7.

¹⁵ *Ibidem*. Odnotowano jednocześnie, że najwyższą palność miały w tym okresie młyny, które w całym kraju przyniosły największe straty, gdyż sumy wypłacanych odszkodowań przekroczyły kwoty z zebranych na ten cel składek, i to aż o 40% w województwach wschodnich i o 36% w centralnych. Statystycznie najmniejszą palnością wykazały się zaś świątynie.

¹⁶ *Ibidem*, s. 3–5; oraz *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1929...*, s. 7.

¹⁷ *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1929...*, s. 8.

¹⁸ Por. *ibidem*, s. 10.

¹⁹ Zob. *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1930*, Warszawa 1931, s. 16–17. Były to bezpośrednie skutki polityki zakładu w najlepszych dla niego latach, gdy wpływy rosły znacznie szybciej niż wydatki,

Ten rok był też niekorzystny dla publicznego ubezpieczyciela w relacji do zakładów prywatnych, która się pogorszyła, przekraczając dotychczasowy poziom i stanowiąc już ponadtrzykrotnie większy próg palności w PZUW w stosunku do pozostałych ubezpieczycieli, odnotowujących ją na poziomie zaledwie 0,95 zł. Po raz kolejny wzrósł też odsetek wypłacanych przez publicznego ubezpieczyciela odszkodowań w stosunku do pobranych składek, osiągając wynik 72,6%²⁰.

Na szczęście dla całego rynku ubezpieczeń w Polsce, mimo że kryzys gospodarczy dopiero się rozpędywał ze swoimi dramatycznymi skutkami dla życia milionów obywateli, niekorzystny trend w dziedzinie palności odwrócił się już w następnym roku. Co prawda, statystyki wypłacanych odszkodowań od pożarów jeszcze się pogorszyły w 1931 r. do poziomu 73,7%, ale to już też był ostatni rok wzrostów i od jego zakończenia wskaźniki zaczęły stopniowo spadać do bezpiecznego pułapu poniżej 50% w drugiej połowie lat 30. XX w. Wskaźniki palności natomiast już w 1931 r. obniżyły się do wartości 2,81 zł i – co nie mniej ważne – zmniejszyły się różnice między palnością budowli ubezpieczonych w zakładach prywatnych a tymi asekurowanymi w PZUW, wynosząc w tym roku odpowiednio 1,27 zł i 2,81 zł. Jeśli zaś do tego dodamy znacznie mniejsze różnice pomiędzy średnią wartością ubezpieczenia płonących budynków a średnią wartością polis nieruchomości w ogóle (ta pierwsza była wyższa jedynie o 17% w skali kraju), to wreszcie zobaczymy skutki szeroko zakrojonych działań ubezpieczyciela, jakie podejmował on w minionym okresie²¹.

W następnych latach wskaźniki palności systematycznie się poprawiały, osiągając w 1932 r. poziom 2,03 zł, a rok później już tylko 1,76 zł, by w kolejnych latach utrzymywać się poniżej poziomu 2 zł. Nie udało się jednak zmniejszyć różnicy pomiędzy palnością nieruchomości ubezpieczonych w publicznym zakładzie a tą osiąganą przez prywatnych ubezpieczycieli, którzy mogli się stale chwalić dwukrotnie niższymi wskaźnikami²².

wtedy to zdecydowano się podnieść oszacowanie wartości ubezpieczanych nieruchomości, tak by je urealnić. Zob. *Okólnik Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych oddział Łódź do Władz Powiatów województwa łódzkiego w sprawie nowego oszacowania wartości budowli z 20 lipca 1927 roku*, Akta miasta Zgierza, druk Archiwum Państwowego w Łodzi, sygn. 1417, k. 40, gdzie zapowiedziano i uzasadniono wprowadzane podwyżki szacunków. Jednocześnie zaś obniżono taryfy składek, by ludność zbyt dotkliwie nie odczuła zmian. Zob. *Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych oddział Łódź do Magistratu miasta Zgierza 27 października 1927 r.*, Akta miasta Zgierza, druk Archiwum Państwowego w Łodzi, sygn. 1417, k. 53, gdzie, obok informacji o podwyżce o 33% szacunków budowli, jednocześnie pojawia się druga, o obniżeniu taryfy składek o 25% i dodatkowym jednorazowym upuście 4,5% od wartości składki, jaką przyznano z oszczędności ubezpieczyciela.

²⁰ *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1930...*, s. 18–19, gdzie przedstawiono szczegółowe wyniki palności z podziałem na poszczególne działy nieruchomości.

²¹ *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1931*, Warszawa 1932, s. 17 i n. Zarówno w tym, jak i w wcześniejszych sprawozdaniach dostrzegamy ślady działań ubezpieczyciela na rzecz obniżenia atrakcyjności oszustw ubezpieczeniowych, takich jak stopniowa niżka szacunków wartości ubezpieczonego majątku, walka z patologiami wewnątrz zakładu i poza nim.

²² *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1933*, Warszawa 1934, s. 13 i n.; oraz *Sprawozdanie statystyczne Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych za rok 1936*, Warszawa 1937, s. 10 i n.

Przyczyny większej palności podawane do wiadomości publicznej w sprawozdaniach

Procentowo wyższe wskaźniki palności w portfelu ubezpieczeń PZUW niewątpliwie wpływały na wyniki rentowności ubezpieczyciela, niepokoiły jego władze i skłaniały do refleksji oraz podejmowania działań zapobiegawczych. Jednak – co podkreślano już na etapie prac nad ustawą z 1921 r. – celem tego publicznego zakładu nie był jak najlepszy wynik finansowy. On się liczył i był brany pod uwagę, bo bez zysków niemożliwe byłoby osiągnięcie założonych zamysłów w sferze społecznej, ale jednak miał być tylko środkiem do realizacji podstawowej misji, czyli ochrony społeczeństwa przed skutkami nieprzewidzianych zdarzeń²³.

Kierownictwo PZUW, mając stosowne narzędzia do bieżącego monitorowania stanu swojego zakładu, zdawało sobie doskonale sprawę z podłoża wszystkich problemów, z jakimi musiał się on borykać w analizowanym okresie. Ujawnianie swoich słabości nie leżało jednak w interesie ubezpieczyciela, szczególnie w warunkach ostrej rywalizacji z prywatnymi podmiotami, które tylko czekały na potknięcie swojego potężnego konkurenta, by wykorzystując chwilę słabości, uszczknąć część jego ogromnych dochodów. Dlatego też uwagę obserwatorów rynku ubezpieczeń kierowano przede wszystkim na czynniki obiektywne, pomijając w oficjalnych raportach wewnętrzne problemy ubezpieczyciela.

W pierwszej kolejności wskazywano na rzeczywiście istniejące zjawiska, takie jak różnice w portfelu posiadanych polis, podając, że największy odsetek nieruchomości ubezpieczonych w prywatnych zakładach stanowiły budowle bezpieczne ze względu na technikę wykonania, znajdujące się w dużych miastach. Drugie w kolejności były dwory wiejskie, również z niższą od przeciętnej stopą odszkodowania. W PZUW ubezpieczone były wszystkie budynki ustawowo objęte obowiązkiem do 2/3 ich wartości, w całości natomiast te, których właściciele nie interesowali się świadomym wyborem ubezpieczyciela, w tym w znacznej części te z grupy największego ryzyka²⁴.

Dodatkowo prywatne zakłady mogły selekcjonować swoich klientów, podczas gdy publiczny ubezpieczyciel był zmuszony przyjmować wszystkich, co sprawiało, że nawet w tej samej kategorii asekurowanych budowli ponosił większe straty. Za przykład słu-

²³ Cel ten zapisano wprost w podstawowym dla PZUW akcie prawnym. Zob. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 maja 1927 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz.U. 1927, Nr 46, poz. 410, art. 4, pkt 2: „Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych jest instytucją prawnopubliczną na wzajemności opartą, mającą na celu dobro publiczne, a nie osiągnięcie zysków”. Ten fragment rozporządzenia traktowano jako motto zakładu i umieszczano na dokumentach wydawanych przez ubezpieczyciela. Zob. *Sprawozdanie rachunkowe Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych za rok 1929*, Warszawa 1930, s. 1; oraz *Sprawozdanie rachunkowe Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych za rok 1930*, Warszawa 1931, s. 1.

²⁴ Argument ten był stale powtarzany w sprawozdaniach w kolejnych latach: „Ta różnica palności na niekorzyść P.Z.U.W. pochodzi stąd, że budowle włościańskie we wsiach oraz niezamożnej ludności w miastach i osadach miejskich, zbudowane z drzewa i kryte słomą, a więc takie, które ogień najbardziej niszczy, są ubezpieczone w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych w całej swej wartości”. *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1930...*, s. 15. Por. też podobnej treści *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1929...*, s. 8; oraz *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1931...*, s. 15.

żyły te same dwory, gdzie prywatni ubezpieczyciele systematycznie ponosili mniejsze straty niż monopolista, co miało świadczyć o wybiórczym traktowaniu poszczególnych składników mienia podlegającego asekuracji²⁵.

Wskazywano również na możliwość interwencji straży pożarnych, która była większa w miastach, gdzie swoje remizy miała ta służba i gdzie zakłady prywatne posiadały większość swego portfela. To ułatwiało gaszenie pożarów na czas. Do odległych zaś miejscowości straż docierała z opóźnieniem albo wcale, co znacznie wpływało na wyniki palności²⁶.

Przyczyny zwiększonej palności wyłaniające się z innych źródeł

W kierownictwie Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych zdawano sobie sprawę z faktu, że utrzymanie szczelności systemu przy tej ogromnej skali działań nie będzie łatwe, a wprowadzanie zmian w wielkim molochu zajmować będzie znacznie więcej czasu niż w przypadku małych firm. Ale wielkość, ogromne środki, jakimi dysponował zakład i wpływy stąd wynikające, dawały też narzędzia, których nie posiadały mniejsze jednostki.

Świadomość wskazanych wyżej czynników ułatwiała dobór narzędzi mających zapewnić osiągnięcie założonego celu, z ich zaś analizy możemy wyciągnąć wnioski również o innych przyczynach gorszych wyników palności PZUW. Najważniejszy wydaje się czynnik ludzki, działający z ogromną siłą po obu stronach umowy ubezpieczeniowej. Poczynając od pracujących na rzecz ubezpieczyciela, warto zauważyć, że oparcie systemu w znacznej mierze na działaniach pracowników organów samorządów terenowych miało, oprócz oczywistych korzyści, również wiele mankamentów. Mianowicie oni, nie będąc etatowymi pracownikami ubezpieczyciela, nie czuli się wystarczająco mocno związani z jego losem – w pierwszej kolejności realizowali swoje podstawowe

²⁵ Por. *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1930...*, s. 18, gdzie wskazano w danym roku różnicę w palności dworów ubezpieczonych prywatnie na poziomie 2,43 zł, a w PZUW 2,54 zł, w kolejnym roku różnica ta wynosiła 2,27 zł w stosunku do 2,35 zł. Zob. *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1931...*, s. 15.

²⁶ *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1928...*, s. 9, w którym odnotowano, że tylko w przypadku połowy pożarów budowli ubezpieczonych w PZUW interweniowała straż pożarna. Najgorsza sytuacja panowała w województwach wschodnich, gdzie udział ten spadał do 1/4, najlepiej w centralnych, gdzie straż gasiła 2/3 płonących budowli. Najkorzystniejszą sytuacją przedstawiała się w miastach – tam służby dojechały do 3/4, na wsiach i w małych osadach interweniowano tylko w przypadku 47% pożarów. Trzy lata później statystyki udziału straży pożarnych w gaszeniu pożarów praktycznie nie uległy zmianie, por. *Sprawozdanie statystyczne Dyrekcji Przymusowych za rok 1931...*, s. 23, i dopiero w kolejnych latach na skutek intensywnej rozbudowy struktur straży pożarnej wyniki poprawiły się znacząco, na wsi udział strażaków w gaszeniu pożarów wzrósł do 55%, w tym: w województwach wschodnich do 1/3 pożarów docierały służby, w centralnych do 2/3, w południowych do 44%; w miastach statystyki poprawiono już do 4/5. Por. *Sprawozdanie statystyczne Dyrekcji Przymusowych za rok 1934...*, s. 27. W kolejnych latach wraz z rozwojem sieci straży pożarnych rosła też skuteczność służb, co szczególnie odnotowano w województwach południowych, gdzie w 1936 r. udział straży przy gaszeniu pożarów wynosił już 62%, w centralnych 59%, zaś we wschodnich 36%, utrzymały się natomiast na podobnym poziomie różnice w interwencjach podejmowanych w miastach i na wsi, zob. *Sprawozdanie statystyczne Dyrekcji Przymusowych za rok 1936...*, s. 25.

obowiązki, które niekiedy stały w sprzeczności z interesem zakładu²⁷. Poza tym od wyników finansowych ubezpieczyciela nie zależał ich byt, jak w przypadku osób zatrudnionych w prywatnych zakładach; tutaj prowizja była tylko dodatkiem do zasadniczego wynagrodzenia, jakie pobierali oni w podstawowym miejscu pracy²⁸. Nawet zaś etatowi pracownicy zakładu, mając na uwadze nadrzędny cel istnienia tego ubezpieczyciela, niejednokrotnie nie mogli się zdobyć na bezwzględność w egzekwowaniu przyjętych na siebie obowiązków mimo nacisków centrali²⁹.

Istotniejsza jednak wydaje się postawa drugiej strony umowy ubezpieczeniowej. Otóż sami klienci traktowali składkę ubezpieczeniową jak nowy podatek, uciążliwość i obowiązek nieznanymi wcześniej większości obywateli, którzy w razie nieszczęścia woleliby zwrócić się o pomoc do władz³⁰. Kiedy jednak możliwość taką im zamknięto, nakładając jednocześnie nowe obciążenia, zobowiązani zareagowali oporem. Przejawiał się on z jednej strony unikaniem obowiązków, poprzez niezgłaszanie do ubezpieczenia budowli, zaniżanie ich rzeczywistej wartości³¹, ale także rozwojem zjawiska oszustw ubezpieczeniowych w innych jego przejawach. Najczęściej poprzez zgłaszanie do ubezpieczenia nieruchomości o niższej wartości jako cenniejszych, by następnie po podpaleniu uzyskać wyższe świadczenie³².

²⁷ Zob. Akta miasta Zgierza, rkps Archiwum Państwowego w Łodzi, sygn. 1413, k. 10–12 i 69, sygn. 1414, k. 15. Z zachowanych tam dokumentów, m.in. w postaci korespondencji władz miasta z ubezpieczycielem, wylania się obraz ilustrujący skalę napięć pomiędzy lokalnymi organami władzy broniącej niejednokrotnie swoich obywateli przed nadmiernym uciskiem zakładu dążącego do maksymalizacji zysków.

²⁸ *Okólnik Dyrekcji Administracyjnej PZUW do Inspektorów Wojewódzkich i Powiatowych, nr 320/12 z 9. 03. 1939 r., w sprawie wynagrodzeń za pobór i specjalne renumeracje z Działu 1 i 2 za inkaso składek w roku 1939-ym*, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, rkps Archiwum Państwowego w Lublinie oddział Chełm, sygn. 3, k. 187–193; oraz *Załącznik do pisma okólnego nr 320/12 z dnia 24 lutego 1937 r.*, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, rkps Archiwum Państwowego w Lublinie oddział Chełm, sygn. 3, k. 5, gdzie zauważono, że nierównomierność poboru składek i sum wypłacanych odszkodowań na terenie poszczególnych inspektoratów nie wynikała z przyczyn gospodarczych, lecz ze starań, lub ich braku, pracowników danego inspektoratu. Zob. też *Okólnik Dyrekcji Administracyjnej PZUW do Inspektorów Wojewódzkich i Powiatowych, nr 320/12 z 25. 08. 1937 r. w sprawie ożywienia poboru składek*, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, rkps Archiwum Państwowego w Lublinie oddział Chełm, sygn. 3, k. 46.

²⁹ Zob. Magistrat miasta Chełma, rkps Archiwum Państwowego w Lublinie oddział w Chełmie, sygn. 541, k. 16 i n.; oraz sygn. 542, k. 18, 50, 96 i n., gdzie znajdują się dokumenty ilustrujące trudny proces egzekwowania należności na rzecz zakładu w dobie wielkiego kryzysu gospodarczego.

³⁰ Por. *Okólnik Okręgowej Dyrekcji Odbudowy w Warszawie nr 37 z dnia 10 marca 1922 roku, Do Kierowników Powiatowych Biur Odbudowy województwa warszawskiego, łódzkiego i kieleckiego, w sprawie przydziału drewna na odbudowę domów*, Akta miasta Zgierza, druk Archiwum Państwowego w Łodzi, sygn. 1413, k. 86, w którym Dyrekcja informuje o licznych przypadkach wniosków pogorzalców, proszących o darmowy przydział drewna na odbudowę spalonych domów. Poleca więc, by w podległych sobie powiatach popyścić obywateli o konieczności ubezpieczenia nieruchomości od ognia, gdyż Skarb Państwa nie może dalej dźwigać takich ciężarów. Zob. też w podobnym tonie *Inspektor Powiatowy Ubezpieczeń Wzajemnych w Łodzi do wójta gminy Babice dnia 5 lipca 1920. Ibidem*, k. 46–48, w którym poleca się, by urzędy gminy włączyły się w szeroką akcję uświadamiania społeczeństwa.

³¹ *Okólnik Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych oddział w Łodzi, nr 51 z 5 lutego 1924 r., w sprawie poboru składek, do władz miejskich i urzędów gminnych powiatu łódzkiego*, Akta miasta Zgierza, druk Archiwum Państwowego w Łodzi, sygn. 1415, k. 2.

³² Publiczny ubezpieczyciel starał się na bieżąco reagować na występujące zjawiska patologiczne, powodujące straty zakładu, nie było to jednak łatwe. Por. *Okólnik Dyrekcji Przemysłowych Ubezpieczeń budowli od ognia, Wydział Pogorzelowy PZUW, nr 209 z 21 grudnia 1929 r., w sprawie likwidacji pogorzelowej, do*

Oczywiście najniebezpieczniejsze dla ubezpieczyciela były te przypadki, gdzie do przestępczego procederu włączali się sami pracownicy, działający świadomie na szkodę zakładu. Takie działania były niezwykle trudne do wykrycia, a zyski płynące do przestępców drastycznie pogarszały wskaźniki palności³³.

Cały proceder był możliwy do przeprowadzania na dość dużą skalę przede wszystkim ze względu na szerokie poparcie społeczne, jakim się cieszył. Przeciwnie idei obowiązkowych ubezpieczeń społeczeństwo, którego zresztą w tych trudnych czasach często nie było stać na podstawowe produkty niezbędne do przeżycia, buntowało się przeciwko nakładanym obciążeniom. Każdy więc, kto odważył się wystąpić przeciwko nielubianej instytucji, mógł się spodziewać jeśli nie pomocy, to przynajmniej milczącej akceptacji dla swoich działań, co znacznie utrudniało ściganie sprawców tego typu przestępstw³⁴.

Potrzeba więc było wielu lat cierpliwej polityki władz państwowych, kierownictwa zakładu i organów ścigania, by zmienić nastawienie społeczeństwa. Z jednej strony wyznaczano nagrody za pomoc w ujęciu przestępców ubezpieczeniowych, wspierano policję, straż pożarną i samorządy w ich działaniach profilaktycznych, finansując szkolenia, zakupy sprzętu oraz budownictwo odporne na ogień³⁵. Z drugiej zaś uświadamiano ludność, przekonując o korzyściach płynących z działalności publicznego ubezpieczyciela³⁶.

Zakrojone na szeroką skalę działania zaczęły przynosić wymierne efekty w drugiej połowie lat 30. XX w., co zresztą odbiło się wyraźnie na lepszych wynikach palności nieruchomości w portfelu PZUW, wybuch wojny zniweczył jednak owoce opisanych wysiłków.

Inspektorów Wojewódzkich, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, druk Archiwum Państwowego w Lublinie oddział Chełm, sygn. 1, k. 8–12; zob. też M. Rogowski, *Walka z podpaleniami*, „Przegląd Ubezpieczeniowy. Organ Związku Prywatnych Zakładów Ubezpieczeniowych w Polsce” 1932, nr 3–4, s. 5.

³³ *Okólnik Dyrekcji Przymusowych Ubezpieczeń budowli od ognia, Wydział Pogorzelowy PZUW, nr 226 z 13 marca 1930 r., w sprawie wadliwych likwidacyj pogorzeliowych, do Inspektorów Wojewódzkich*, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, druk Archiwum Państwowego w Lublinie oddział Chełm, sygn. 1, k. 13, w którym winą za gwałtowny wzrost sum wypłacanych odszkodowań obarczono pracowników zakładu odpowiedzialnych za likwidację szkód. Wyliczając podstawowe błędy popełniane w trakcie szacowania strat, a wykryte przez wzmoczone w tym czasie kontrole, dodano: „[...] Komisja rewizyjna podczas swego objazdu natrafiła na tak rażące przypadki złej likwidacji, iż nie mogła sobie zdać sprawy czy ma do czynienia z nagannem niedbalstwem, czy kompletną nieudolnością, czy nawet z korupcją likwidatora” (*ibidem*).

³⁴ *Okólnik Inspektora Wojewódzkiego PZUW, nr P.1.30 z 13. 11. 1930 r. do Inspektorów Powiatowych na terenie województwa lubelskiego, w sprawie likwidacji pogorzeli i sporządzania operatów pogorzeliowych*, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, druk Archiwum Państwowego w Lublinie oddział Chełm, sygn. 1, k 19, w którym w związku z zaobserwowanymi nieprawidłowościami wzywa się do ścisłego i bezwzględnie stosowania zasad określonych we wcześniej przytoczonych pismach z centrali, wskazując jednocześnie najczęściej odnotowane błędy w kontrolowanych postępowaniach.

³⁵ W samym tylko 1930 r. PZUW wydał na tego typu działania ponad 9 mln zł, z czego 4 mln zł na budowę remiz strażackich i ich wyposażenie. Por. *Sprawozdanie rachunkowe za rok 1930, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych*, Warszawa 1931, s. 20.

³⁶ Za przykład może tu służyć inicjatywa dofinansowania wiejskich bibliotek z budżetu PZUW. Zob. *Okólnik Dyrektora Administracyjnego PZUW do Inspektorów Wojewódzkich i Powiatowych, nr 320/12 z 2.08.1939 r., w sprawie premiowania poboru składek*, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, druk Archiwum Państwowego w Lublinie oddział Chełm, sygn. 3, k. 215–216.

Podsumowanie

Nie da się jednoznacznie zaprzeczyć, że podawane w sprawozdaniach czynniki różniące palność rzeczywistości występowały i miały istotny wpływ na procentowo gorsze wyniki finansowe publicznego ubezpieczyciela w relacji do osiągnięć zakładów prywatnych. To jednak tylko część prawdy. Trzeba bowiem mieć świadomość, że nie bez znaczenia była też wielkość podmiotu, utrudniająca kontrolę oraz stan świadomości społeczeństwa. W tym pierwszym przypadku warto wspomnieć, iż ważną rolę w całej procedurze ściągania składek odgrywały osoby niezwiązane z samym ubezpieczycielem, a więc często niezainteresowane jego wynikami finansowymi, choć przyznać trzeba, że wynagradzane za swój trud. W drugim zaś niechęć do nowych obciążeń oraz podejście do monopolisty, którego traktowano jako narzędzie opresji państwa. W tych okolicznościach społeczeństwo, wychowywane w oporze do obcej władzy doby rozbiorów, uznało, że państwowego ubezpieczyciela można, a wręcz należy, oszukiwać i naciągać na odszkodowania.

Nie mniej istotny zdaje się też stopień trudności i wysiłek, jaki należało włożyć w proces uzyskania odszkodowania i wielkość uzyskiwanych z tego tytułu sum. Nawet drobni oszuści, dokonujący wyłudzeń na niewielkie kwoty, szacowali ryzyko i płynącą z niego korzyść. Wszystkie okoliczności wskazywały, że ryzyko było mniejsze, a korzyści większe w przypadku wyłudzeń z PZUW³⁷.

Bibliografia

Źródła

Archiwalne

- Akta miasta Zgierza, druk Archiwum Państwowego w Łodzi, sygn. 1413–1415 i 1417.
Magistrat miasta Chełma, rkps Archiwum Państwowego w Lublinie oddział w Chełmie, sygn. 541–542.
Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, zbiór Archiwum Państwowego w Lublinie oddział w Chełmie, sygn. 1–3.

Drukowane

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych dla Ubezpieczeń Wzajemnych budowli od ognia w b. Królestwie Polskim, Dz. Pr. P. P., 1919, Nr 14, poz. 190.

³⁷ Zob. *Sprawozdanie statystyczne [...] za rok 1930...*, s. 18, gdzie wyliczono, że na każde 100 zł ubezpieczenia znajdującego się w portfelu prywatnego zakładu przypadło średnio w danym roku 7,78 zł odszkodowania, w przypadku zaś PZUW aż pięć razy więcej, czyli 38,92 zł.

- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 maja 1927 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz.U. 1927, Nr 46, poz. 410.
- Sprawozdania rachunkowe Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych za lata 1921–1926*, Warszawa 1922–1927.
- Sprawozdania rachunkowe Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych za lata 1927–1938*, Warszawa 1928–1939.
- Sprawozdania statystyczne Dyrekcji Przymusowych i Dobrowolnych Ubezpieczeń od ognia za lata 1928–1938*, Warszawa 1929–1939.
- Stenogram z 209. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego II RP z 11 lutego 1921 r., <https://bs.sejm.gov.pl/> (dostęp: 14.02.2018).
- Ustawa z dnia 23 czerwca 1921 r. o przymusie ubezpieczenia budowlı od ognia i Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz. U. 1921 Nr 64, poz. 395.

Opracowania

- 150 lat ubezpieczeń w Polsce*, red. E. Kreid, T. I, Warszawa 1958.
- 185 lat ubezpieczeń gospodarczych w Polsce*, red. T. Sangowski, Warszawa 1988.
- Białecki T., *Prawda o celach i zadaniach Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń*, Warszawa 1922.
- Gliskman I., *Palność budynków ubezpieczonych w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych, w okresie 1926–1932 r.* [w:] *Działalność Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w latach 1926–1933*, F. Zarębski i in., Warszawa 1934, s. 91–117.
- Montalbetti E., *Dalszy rozwój publicznych ubezpieczeń od ognia*, Warszawa 1938.
- Rogowski M., *Walka z podpaleniami*, „Przegląd Ubezpieczeniowy” 1932, nr 3–4, s. 5–6.
- Szczeńśniak M., *Ubezpieczenia w latach międzywojennych*, „Monitor Ubezpieczeniowy” 2012, nr 49, s. 77–83.
- Szczeńśniak M., *Zarys dziejów ubezpieczeń na ziemiach polskich*, Warszawa 2003.
- Wyszacki K., *Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych w historycznym rozwoju. Przyczynek do dziejów ubezpieczeń publicznych w Polsce*, Warszawa 1926.