

Warszawa, dnia 29 maja 2019 roku

BAS-WAP-691/19

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

dotycząca petycji obywatelskiej nr BKSP – 145 - 502/19 w sprawie wprowadzenia regulacji przyznających funkcjonariuszom Policji prawo do odszkodowania za szkody poniesione w przedmiotach osobistego użytku wskutek ich utraty, zniszczenia lub uszkodzenia podczas służby

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia regulacji przyznających funkcjonariuszom Policji prawo do odszkodowania od właściwej jednostki organizacyjnej Policji za szkody poniesione w przedmiotach osobistego użytku wskutek ich utraty, zniszczenia lub uszkodzenia podczas służby, niezależnie od tego czy podczas zdarzenia powodującego szkodę funkcjonariusz doznał urazu lub śmierci oraz uszczerbku na zdrowiu. Autorzy petycji nie zaproponowali wprowadzenia lub zmiany konkretnych przepisów ustawy.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycje te mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

W petycji zaproponowano wprowadzenie regulacji przyznających funkcjonariuszom Policji prawo do odszkodowania od właściwej jednostki organizacyjnej Policji za szkody poniesione w przedmiotach osobistego użytku wskutek ich utraty, zniszczenia lub uszkodzenia podczas służby, niezależnie od tego czy podczas zdarzenia powodującego szkodę funkcjonariusz doznał urazu lub śmierci oraz uszczerbku na zdrowiu. W uzasadnieniu petycji wskazano, że instytucja odszkodowania dla funkcjonariuszy Policji za szkody w przedmiotach osobistego użytku, poniesione w związku ze służbą, pierwotnie była uregulowana w art. 10 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających związku ze służbą w Policji (Dz. U. Nr 53, poz. 345) oraz w wydanym na podstawie art. 10 ust 2. ww. ustawy rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie warunków przyznawania policjantowi odszkodowania za szkody poniesione w przedmiotach osobistego użytku w związku ze służbą w Policji (Dz. U. z 2003 r., Nr 1, poz. 11). Przepisy te zostały uchylone w związku z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (t.j. Dz. U. z 2018 r.

poz. 1448). Pomimo odniesienia się w petycji jedynie do funkcjonariuszy Policji należy wskazać, że obecnie obowiązująca w tej materii ustawa dotyczy także innych funkcjonariuszy (Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celno-Skarbowej).

Zgodnie z art. 15 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą funkcjonariuszowi, który doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku określonego w art. 3, a w razie jego śmierci wskutek takiego wypadku - uprawnionym członkom rodziny, przysługuje odszkodowanie za udowodnione szkody poniesione wskutek utraty, zniszczenia lub uszkodzenia w związku z wypadkiem przedmiotów osobistego użytku. Art. 3 ww. ustawy stanowi, że za wypadek uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło podczas:

- 1) wykonywania lub w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych albo poleceń przełożonych;
- 2) wykonywania lub w związku z wykonywaniem czynności w interesie służby, nawet bez polecenia przełożonych;
- 3) uczestniczenia lub w związku z uczestniczeniem w obowiązkowych zajęciach związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych i sprawności fizycznej funkcjonariuszy;
- 4) wykonywania lub w związku z wykonywaniem funkcji lub zadań zleconych przez działający w służbie związek zawodowy funkcjonariuszy albo organizacje zawodowe lub społeczne;
- 5) ratowania lub w związku z ratowaniem ludzi z grożącego niebezpieczeństwa lub ratowaniem mienia Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub zagarnięciem;
- 6) udzielania lub w związku z udzielaniem przedstawicielowi organu państwowego pomocy przy wykonywaniu przez niego czynności urzędowych.

Z powyższych przepisów wynika, że odszkodowanie za udowodnione szkody poniesione wskutek utraty, zniszczenia lub uszkodzenia przedmiotów osobistego użytku przysługuje tylko funkcjonariuszowi, który doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku określonego w art. 3 oraz w razie jego śmierci wskutek takiego wypadku jego rodzinie. Oznacza to, że jeżeli funkcjonariusz nie doznał uszczerbku na zdrowiu lub nie zginął w wyniku wypadku, ale poniósł szkodę w postaci utraty,

zniszczenia lub uszkodzenia w związku z wypadkiem przedmiotów osobistego użytku, nie otrzyma z tego tytułu odszkodowania.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających związku ze służbą w Policji funkcjonariuszowi, który doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku określonego w art. 2 ust. 1, a w razie jego śmierci wskutek takiego wypadku - członkom pozostałej rodziny przysługiwało odszkodowanie za udowodnione szkody poniesione wskutek utraty, zniszczenia lub uszkodzenia w związku z wypadkiem przedmiotów osobistego użytku. Jednak na podstawie ust. 2 tego przepisu Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określił, w drodze rozporządzenia, warunki, na jakich przysługiwało policjantowi odszkodowanie za utracone, zniszczone lub uszkodzone przedmioty osobistego użytku, który w związku ze służbą poniósł szkodę w tych przedmiotach, a nie doznał uszczerbku na zdrowiu, uwzględniając sposób i termin wypłaty odszkodowania oraz organy właściwe w tych sprawach. W obecnym stanie prawnym nie została przewidziana analogiczna regulacja.

Analiza stanu prawnego w przedmiotowej kwestii powinna uwzględniać specyfikę pracy funkcjonariuszy Policji. W ich przypadku wiąże się ona ze zwiększonym ryzykiem uszkodzenia lub utraty mienia osobistego policjantów w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. Nie w każdym takim przypadku występuje również szkoda na osobie, która jest warunkiem wypłaty odszkodowania. Jedyną możliwością uzyskania odszkodowania jest w tej sytuacji wystąpienie z powództwem na drodze cywilnoprawnej, co jest znacznie bardziej skomplikowane. W opinii Autorów petycji taka regulacja prawna powoduje zróżnicowanie dróg prawnych do uzyskania przedmiotowego odszkodowania, w zależności od tego czy wystąpił wypadek czy też nie. W uzasadnieniu do petycji wskazano, że w konsekwencji w wielu przypadkach funkcjonariusze są pozbawieni możliwości uzyskania rekompensaty za utracone lub zniszczone przedmioty osobiste. Z tego względu Autorzy petycji uznali, że zasadne jest wprowadzenie uregulowań prawnych analogicznych do tych, które przewidywało nieobowiązujące już rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie warunków przyznawania policjantowi odszkodowania za szkody poniesione w przedmiotach osobistego użytku w związku ze służbą w Policji.

Nie budzi wątpliwości, że obecne regulacje prawne w zakresie prawa do odszkodowania za utratę lub uszkodzenia przedmiotów osobistego użytku są mniej korzystne dla funkcjonariuszy niż obowiązujące przed rokiem 2014. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej ww. regulację wskazano, że podstawą takiej decyzji ustawodawcy był fakt, iż w ostatnich latach w większości służb objętych projektem nie zaistniała potrzeba wypłacenia funkcjonariuszom w kwotach istotnych ww. odszkodowania¹. Możliwość dochodzenia odszkodowania od właściwej jednostki policji w trybie uproszczonym tak jak przewidywało to poprzednio obowiązujące rozporządzenie w istotny sposób poprawiłoby sytuację funkcjonariuszy w tym zakresie. Należy jednak uwzględnić, że w stosunku do pracowników ustawodawca również przewidział ograniczenia w zakresie prawa do odszkodowania w związku z utratą lub uszkodzeniem przedmiotów osobistego użytku. W art. 237¹ § 2 k.p. ustawodawca wskazał przesłanki prawa do tego odszkodowania. Konieczne jest mianowicie ustalenie wypadku przy pracy oraz związku przyczynowego między tym zdarzeniem a zniszczeniem lub uszkodzeniem przedmiotów osobistego użytku, a więc także wykazanie szkody². Warunkiem koniecznym uzyskania prawa do odszkodowania jest wystąpienie wypadku przy pracy, którego skutkiem musi być zgon lub uraz pracownika. Powyższe oznacza, że pracownikom nie przysługują świadczenia odszkodowawcze, w sytuacji gdy nie wystąpiła szkoda na osobie objęta pojęciem wypadku przy pracy. Z tego względu w obecnym stanie prawnym sytuacja prawna funkcjonariuszy i pracowników w zakresie prawa do odszkodowania w związku z utratą lub uszkodzeniem przedmiotów osobistego użytku jest zbliżona. Jest to przejaw tendencji ustawodawcy do ujednociania ustawodawstwa wypadkowego dla pracowników i nie i innych grup zawodowych.

V. Podsumowanie

Postulat wskazany w petycji ma doniosłe znaczenie dla funkcjonariuszy Policji, którzy doznali stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku albo choroby. W petycji zaproponowano wprowadzenie regulacji przyznających funkcjonariuszom (konkretnie Policji) prawo do odszkodowania od właściwej jednostki

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o świadczeniu odszkodowawczym przysługującym w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (VII kadencja druk sejmowy 1499).

organizacyjnej funkcjonariusza (konkretnie Policji) za szkody poniesione w przedmiotach osobistego użytku wskutek ich utraty, zniszczenia lub uszkodzenia podczas służby, niezależnie od tego czy podczas zdarzenia powodującego szkodę funkcjonariusz doznał urazu lub śmierci oraz uszczerbku na zdrowiu. Należy uznać, że obecnie obowiązująca regulacja prawa w tym zakresie, nie przewidująca takiego uprawnienia, stanowi przejaw tendencji ustawodawcy do ujednociania ustawodawstwa wypadkowego dla pracowników i innych grup zawodowych. W gestii ustawodawcy leży ukształtowanie zasad i warunków nabywania świadczeń przez wybrane grupy zawodowe, w tym w szczególności przyjęcie odrębnych korzystniejszych regulacji dla wybranej grupy zawodowej.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskrytory bazy REX: petycja; zabezpieczenie społeczne, policja, wypadek przy pracy

² T. Wyka [w:] K.W. Baran (red.) *Kodeks pracy. Komentarz*, Komentarz do art.237(1) Kodeksu pracy, LEX.