

Kancelaria Adwokacka
Adw. Anna Kwiatkowska - Krzyżak

ul. Stawowa 6/13, 50-018 Wrocław, tel. 660-596-350
adwokatkwiatkowska@gmail.com

I WICEPRZEWODNICZĄCY
ZW NSZZ Policjantów
woj. dolnośląskiego

Roman Buczkowski

11-06-2018 **Opinia prawna**

Wrocław, dnia 7 czerwca 2018 roku

*Kol. 2. Hamuda
Opinia do seprepetone
tematycznego, celem dolnego
wykonawstwa w sprawie
sprawy z KWA.*

Przedmiot opinii:

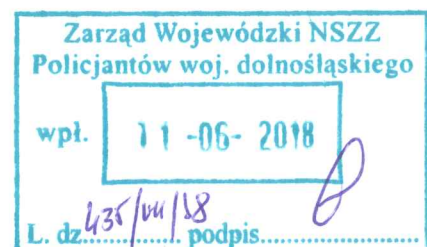
Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów woj. dolnośląskiego z siedzibą we Wrocławiu, Plac Muzealny 16, 50 – 035 Wrocław zwrócił się z pytaniem, dotyczącym przebiegu postępowania szkodowego w przypadku utraty sprzętu powierzonego funkcjonariuszowi, w szczególności zasad obowiązujących przy obliczaniu wartości utraconego mienia.

Treść opinii

Stan faktyczny:

Policjant zagubił lornetkę przyrmatyczną 7x45z nr B9401 o wartości ewidencyjnej 977,20 złotych, będącej na stanie KWP we Wrocławiu od 1990 roku. Policjant, z uwagi na fakt, że podlegał dobrowolnemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej, zgłosił szkodę do Towarzystwa Ubezpieczeniowego Ergo Hestia Spółka Akcyjna s/z w Sopocie, które wyceniło wartość lornetki na kwotę 244 złotych 30 groszy. Ubezpieczyciel zastosował amortyzację w skali 5 % w stosunku rocznym, co spowodowało pomniejszenie wartości lornetki z kwoty 977,20 złotych do kwoty 244, 30 złotych.

Komendant Powiatowy Policji w Głogowie wycenił wartość lornetki na kwotę 586,32 złotych, powołując się na decyzję nr 170/2011 Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 roku w sprawie zasad postępowania przy likwidacji szkód powstałych w majątku Skarbu Państwa, znajdujących się w dyspozycji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.



Pismem z dnia 27 września 2017 roku Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów woj. dolnośląskiego zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z prośbą o przekazanie wytycznych oraz podstaw prawnych dokonanej wyceny.

W piśmie z dnia 3 października 2017 roku Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu wskazał, jako podstawę prawną dokonanej wyceny szkody wyrządzonej przez policjanta w postaci mienia służbowego uzbrojenia (lornetka 7x45 nr B9401), decyzję nr 495/2010 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 30 października 2010 roku, w sprawie wprowadzenia do użytku instrukcji gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego wycofanymi z użytkowania w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz jednostkach organizacyjnych policji na terenie województwa dolnośląskiego.

Stan prawny:

1. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy.

Podstawowym aktem prawnym regulującym odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy służb mundurowych jest ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (zwanej dalej ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy).

Konsekwencje finansowe funkcjonariuszy w związku z pełnieniem przez nich funkcji są zróżnicowane co do zakresu, w zależności od tego, czy wynikają z ponoszenia odpowiedzialności na zasadach ogólnych, czy też odpowiedzialności za mienie powierzone z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się. Dodatkowo odpowiedzialność ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju winy funkcjonariusza, a mianowicie od tego, czy szkoda została wyrządzona umyślnie czy też nieumyślnie. Rozróżnia się cztery podstawowe przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, aby można było pociągnąć funkcjonariusza Policji do odpowiedzialności majątkowej:

1. niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków służbowych,
2. wina polegająca na zachowaniu sprzecznym z porządkiem prawnym,

3. szkoda, czyli taki uszczerbek w majątku pracodawcy, lub osób trzecich, który nie nastąpiłby, gdyby funkcjonariusz wykonał należycie swoje obowiązki,
4. związek przyczynowo – skutkowy pomiędzy niewykonaniem, nienależytym wykonaniem obowiązków służbowych a szkodą.

Brak jednej z powyższych przesłanek powoduje wyłączenie odpowiedzialności funkcjonariusza Policji. Ustawodawca wyłączył odpowiedzialność za szkodę w takim zakresie, w jakim organ lub jednostka Policji, albo inna osoba przyczyniły się do powstania szkody lub jej zwiększenia oraz wynikłą w związku z działaniem w granicach dopuszczalnego ryzyka.

Zgodnie z ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, policjant, który na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych ze swojej winy wyrządził szkodę w mieniu, ponosi odpowiedzialność majątkową w granicach **rzeczywistej straty** i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, chociażby wynikająca z niego szkoda powstała po rozwiązaniu stosunku służbowego.

Policjant odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną nieumyślnie jest obowiązany do zapłaty odszkodowania w wysokości wyrządzonej szkody, jednak odszkodowanie nie może przewyższać kwoty trzymiesięcznego uposażenia przysługującego funkcjonariuszowi. Gdyby jednak funkcjonariusz Policji umyślnie wyrządził szkodę, to jest on obowiązany do jej naprawienia w pełnej wysokości.

Jednostka organizacyjna Policji jest **zobowiązana wykazać okoliczności uzasadniające odpowiedzialność policjanta oraz wysokość wyrządzonej szkody**. Takie rozłożenie ciężaru dowodu chroni policjanta i jest przejawem dążenia do ochrony jego interesów, zwłaszcza kiedy występują trudności ze zgromadzeniem materiałów dowodowych, które świadczyłyby o przyczynach powstania szkody.

Organ lub jednostka Policji po stwierdzeniu zaistnienia szkody podejmuje niezwłocznie czynności w celu wyjaśnienia okoliczności i przyczyn jej powstania, ustalenia wysokości szkody a także osób za nią odpowiedzialnych. Zgodnie z art. 15 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, ewentualne spory dotyczące odpowiedzialności majątkowej policjantów rozpoznają sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

2. Odpowiedzialność za mienie powierzone.

Przesłanką powodująca powstanie odpowiedzialności za mienie powierzone, jest jego prawidłowe powierzenie z obowiązkiem zwrotu albo wyliczenia, niezależnie od jego rodzaju. Jak wynika wytycznych Sądu Najwyższego z 1975 roku „prawidłowe powierzenie mienia istnieje tylko wówczas, gdy nastąpi oddanie go pracownikowi w okolicznościach umożliwiających mu – w dniu powierzenia – zwrot albo wyliczenie z niego.”

Przy odpowiedzialności za mienie powierzone ciężar dowodu jest uregulowany w sposób szczególny. W myśl bowiem art. 10 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, funkcjonariusz może uwolnić się od odpowiedzialności w całości lub w części, jeżeli udowodni, że powstała ona z przyczyn od niego niezależnych, zwłaszcza zaś na skutek niezapewnienia przez jednostkę warunków umożliwiających zabezpieczenie powierzonego mienia.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 2004 roku, w sprawie zasad i trybu powierzania mienia funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej zobowiązał jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych do powierzania mienia na podstawie decyzji kierownika jednostki organizacyjnej będącej dysponentem tego mienia, za pokwitowaniem i w sposób ustalony w przepisach regulujących zasady gospodarowania mieniem określonego rodzaju.

W pokwitowaniu należy wyszczególnić rodzaj, ilość, stan oraz w miarę potrzeby, cechy indywidualne powierzonego funkcjonariuszowi mienia. Ze względu na § 1 cytowanego rozporządzenia, warunkiem koniecznym do uznania zaostrzonego reżimu odpowiedzialności jest nie tylko wydanie mienia za pokwitowaniem, lecz także powierzenie mienia na podstawie decyzji, przy czym ustawodawca nie przesądził jednocześnie formy tego aktu. **Na jednostce ciąży obowiązek wykazania prawidłowego powierzenia mienia oraz powstanie szkody i jej wysokość.**

Przyjmuje się, że ujawnione braki są następstwem nieprawidłowego wykonywania obowiązków służbowych. Dlatego, gdy funkcjonariusz będzie twierdził, że szkoda powstała z przyczyn za, które nie ponosi odpowiedzialności, będzie musiał te przyczyny wykazać, to na nim bowiem spoczywa ciężar dowodu.

Zarówno ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, jak i akty wykonawcze, nie dają odpowiedzi na pytanie według jakich cen należy ustalać wysokość szkody. W tej materii należy

skorzystać z dorobku orzecznictwa wydanego na tle przepisów kodeksu pracy. Sąd Najwyższy w uchwale w składzie 7 sędziów, z dnia 24 lutego 1989 roku, sygn. akt III PRN 1/89, wyjaśnił, że wysokość szkody ustala się według **cen z daty ustalania odszkodowania**, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili (art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 300 k.p.). Natomiast szczególnymi okolicznościami uzasadniającymi przyjęcie cen z innej chwili niż z daty ustalania odszkodowania może być znaczny upływ czasu od powstania szkody (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1979 r., sygn. akt UNCR 46/79, OSNC 1979, z.10, poz. 199). Sąd Najwyższy wskazał również, że **odpowiedzialność pracownika za powierzone mienie ustala się na zasadach ogólnych. To obowiązek pracodawcy. Nie może się kierować dowolnymi regułami. Szkoda powinna odpowiadać realnej stracie pracodawcy.**

3. Wycena wysokości szkody.

3.1 Środki trwałe.

Jednostki budżetowe a takimi są w rozumieniu ustawy z dnia 26 listopada o finansach publicznych, jednostki Policji, są zobowiązane do właściwego gospodarowania środkami publicznymi. **Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych mają obowiązek, co pewien czas dokonać przeglądu wyposażenia indywidualnego każdego funkcjonariusza (pracownika) a w razie ujawnienia jakichkolwiek braków, zobowiązać osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową do sporządzenia protokołów szkód dla osób odpowiedzialnych za to mienie i uregulowanie przedmiotu szkody. Powinna to być wartość zakupu, pomniejszona o wyliczoną wartość zużycia.**

W tym miejscu powstaje pytanie w jaki sposób powinna zostać obliczona wartość zużycia.

Zgodnie z ustawą o rachunkowości kwota roszczenia wobec osoby odpowiedzialnej określana jest przez kierownika jednostki. Ustawa o rachunkowości określa definicję aktywów, zgodnie z którą przez aktywa rozumie się **kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości**, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych (art. 3. ust. 12 ustawy o rachunkowości). W dalszych artykułach ustawodawca określa ogólne zasady wyceny aktywów i pasywów (art. 28 ustawy o rachunkowości) zgodnie z którymi aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w sposób następujący: środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne - według cen nabycia lub kosztów

wytworzenia (...) **poniższych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości.**

Jeżeli w przypadku określonych składników majątkowych nie jest możliwe ustalenie ich ceny nabycia (co dotyczy w szczególności majątku ujawnionego w toku inwentaryzacji lub pozyskanego w inny nieodpłatny sposób), wówczas jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

W przedmiotowej sprawie Komendant Powiatowy Policji w Głogowie wycenił wartość lornetki powołując się na decyzję nr 170/2011 Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 roku w sprawie zasad postępowania przy likwidacji szkód powstałych w majątku Skarbu Państwa, znajdujących się w dyspozycji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu. Zgodnie z § 19 ust. 4 w/w decyzji „wysokość szkody polegającej na utracie częściowej lub całkowitej wartości użytkowej składnika majątku, jego zaginięciu lub zagubieniu, kierownicy jednostek ustalają w oparciu o pisemną wycenę właściwego wydziału zaopatrującego, prowadzącego ewidencję główną danego rodzaju majątku. **Wycena winna być dokonana na podstawie wartości rynkowej, z uwzględnieniem stopnia zużycia danego rodzaju majątku. „**

Obecnie obowiązuje decyzja Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu nr 49/2018 z dnia 15 lutego 2018 roku, w sprawie zasad postępowania przy likwidacji szkód powstałych w majątku Skarbu Państwa, znajdującym się w dyspozycji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, która umożliwia dokonanie wyceny na podstawie wartości rynkowej lub ewidencyjnej (§ 22 ust. 5 „wysokość szkody polegającej na utracie częściowej lub całkowitej wartości użytkowej składnika majątku, jego kradzieży, zaginięciu lub zagubieniu, kierownicy jednostek lub komórek organizacyjnych, ustalają w oparciu o pisemną wycenę właściwego wydziału zaopatrującego, prowadzącego ewidencję główną danego rodzaju majątku. **Wycena winna być dokonana na podstawie wartości rynkowej bądź ewidencyjnej uwzględniającej faktyczny stopień zużycia.”)**

Wartość rynkowa to całkowita kwota, jaką w danym momencie w celu uzyskania towarów nabywca musiałby zapłacić w warunkach uczciwej konkurencji.

3. 2. Wycena środków trwałych

Wartość początkową środków trwałych zmniejszają odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe dokonywane w celu uwzględnienia utraty ich wartości, na skutek używania lub upływu czasu.

Zgodnie z ustawą o rachunkowości (art. 32) odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych od środka trwałego dokonuje się drogą systematycznego, planowego rozłożenia jego wartości początkowej na ustalony okres amortyzacji.

Na dzień przyjęcia środka trwałego do używania należy ustalić okres lub stawkę i metodę jego amortyzacji. Poprawność stosowanych okresów i stawek amortyzacji środków trwałych powinna być przez jednostkę okresowo weryfikowana, powodując odpowiednią korektę dokonywanych w następnych latach obrotowych odpisów amortyzacyjnych. Według ustawy o rachunkowości jednostka powinna dokonywać odpisów amortyzacyjnych w sposób systematyczny i planowany.

Ważną kwestią praktyczną jest **amortyzacja środków trwałych czasowo wyłączonych z używania.** Z analizowanego przepisu ustawy o rachunkowości, w powiązaniu z art. 32 ust. 1 ustawy o rachunkowości, wynika pośrednio, że **jednostka nie powinna zawiesić dokonywania odpisów amortyzacyjnych w trakcie trwania okresu amortyzacji, z powodu czasowego wyłączenia składnika majątkowego z użytkowania, spowodowanego np. remontem, składowaniem w magazynie.**

Odpisy amortyzacyjne dokonywane są w celu odzwierciedlenia utraty wartości środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych wynikających z dwóch czynników:

- 1. użytkowania, którego skutkiem jest zużycie fizyczne,**
- 2. upływu czasu, którego skutkiem może być: zużycie moralne, utrata ważności (np. w przypadku praw majątkowych udzielanych na czas określony) lub zużycie fizyczne (np. korozja, utrata właściwości niektórych elementów składowych).**

Zatem niezależnie od czasowego wyłączenia środka trwałego z użytkowania, należy przyjąć, że jego utrata wartości i tak postępuje. Okres amortyzacji oraz stawkę lub metodę amortyzacji określa się indywidualnie dla każdego składnika majątkowego, stąd też dla poszczególnych składników majątkowych jednostka może określić różne metody amortyzacji, właściwe dla ich charakterystyki oraz przewidywanego sposobu ich wykorzystania.

Wnioski:

W ocenie opiniującej, dokonana przez Komendę Powiatową Policji w Głogowie wycena 27 letniej latarki służbowej na kwotę 586 złotych 32/100 nie odpowiada opisanym powyżej zasadom wyceny środków trwałych. Właściwym aktem regulującym zasady wyceny jest decyzja nr 170/2011 Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 roku w sprawie zasad postępowania przy likwidacji szkód powstałych w majątku Skarbu Państwa, znajdujących się w dyspozycji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, natomiast decyzja wskazana przez Komendanta Wojewódzkiego Policji (nr 495/2010 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 30 października 2010 roku, w sprawie wprowadzenia do użytku instrukcji gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego wycofanymi z użytkowania w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz jednostkach organizacyjnych policji na terenie województwa dolnośląskiego) dotyczy całkowicie innej materii i nie powinna mieć zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z § 19 ust. 4 decyzji nr 170/2011 Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 roku w sprawie zasad postępowania przy likwidacji szkód powstałych w majątku Skarbu Państwa, znajdujących się w dyspozycji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, **wycena winna być dokonana na podstawie wartości rynkowej, z uwzględnieniem stopnia zużycia danego rodzaju majątku.**

Należy podkreślić, że jednostka organizacyjna Policji jest **zobowiązana wykazać (udowodnić) wysokość wyrządzonej szkody**. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Komendant Wojewódzki Policji w piśmie z dnia 3 października 2017 roku, przyjął abstrakcyjną cenę sprzedaży netto, nie wskazując nawet przybliżonej średniej wartości rynkowej tego typu lornetki (*„ w chwili obecnej średnia wartość rynkowa tego typu lornetek na rynku cywilnym – aukcje, wyprzedaże internetowe, znacznie przewyższa wartość zaproponowaną przez ubezpieczyciela Ergo Hestia jako zadośćuczynienie za poniesioną szkodę”*).

Określenie wartości lornetki pryzmatycznej 7x45z nr B9401, będącej na stanie KWP we Wrocławiu od 1990 roku, jako sprzęt o wartości 85 % wartości ewidencyjnej, w żaden sposób nie koresponduje z zasadami amortyzacji środków trwałych opisanymi powyżej. W przedmiotowej sprawie nie wykazano prawidłowo rozmiaru wyrządzonej szkody.

Reasumując, w przedmiotowej sprawie nie udowodniono, że wartość szkody przewyższa wartość wskazaną przez ubezpieczyciela, nie wykazano prawidłowo na jakiej podstawie ustalono wartość lornetki na kwotę 586 złotych 32/100.

W tym miejscu wskazać należy, że w celu praktycznej realizacji zapisów ustawy o rachunkowości dotyczących trwałej utraty wartości jednostka organizacyjna policji powinna, w przyjętej dokumentacji polityki rachunkowości: określić katalog potencjalnych przesłanek utraty wartości, specyficznych dla jej działalności oraz dla rodzaju posiadanych aktywów, zidentyfikować grupy aktywów, które podlegać będą odmiennym procedurom przeprowadzania testu na utratę wartości, wskazać osoby odpowiedzialne za analizę i ocenę przesłanek trwałej utraty wartości aktywów oraz za ustalenie wysokości odpisów aktualizacyjnych z tego tytułu.

Zgodnie z obecnie obowiązującą decyzją nr 49/2018 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, z dnia 15 lutego 2018 roku, wartość szkody należy oceniać według wartości rynkowej lub ewidencyjnej uwzględniającej faktyczny stopień zużycia. Do w/w decyzji został załączony wzór protokołu szkody, w którym wskazano, jako jeden z elementów wyceny - **procent zużycia (amortyzacji)**. Jak wskazuje ustawa o rachunkowości, na danej jednostce organizacyjnej policji spoczywa obowiązek określenia okresu lub stawki i metody amortyzacji.

Wobec powyższego w trakcie postępowania szkodowego, w przypadku, gdy określony przez organ stopień zużycia wzbudza wątpliwości, należy wnieść o udostępnienie dokumentów rachunkowych, które regulują amortyzację środka trwałego, który uległ uszkodzeniu, zniszczeniu czy też zagubieniu.

Adwokat

Anna Kwiatkowska – Krzyżak