

Katowice, dnia 28 stycznia 2026 roku

Stowarzyszenie MOST
Ul. Wolności 274
41 – 800 Zabrze

EKSPERTYZA PRAWNA
w sprawie ochrony zdrowotnej i wypadkowej wolontariuszy

I. Podmiot zlecający

Ekspertyza sporządzona na zlecenie Zarządu Stowarzyszenia MOST w Zabrzu (nr KRS 0000003897). Ekspertyza powstała w ramach projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji” o numerze FERS.04.06-IP.04-0055/23.

II. Przedmiot ekspertyzy

Ocena obowiązujących przepisów prawa oraz możliwych kierunków zmian legislacyjnych w zakresie ubezpieczenia wolontariuszy, w szczególności ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków (zwane dalej NNW) oraz objęcia ich możliwie szeroką ochroną z tytułu chorób i wypadków zaistniałych przy wykonywaniu przez nich nieodpłatnych świadczeń.



III. Zgłoszone wątpliwości co do wykładni przepisów dotyczących ubezpieczenia NNW wolontariuszy oraz zakresu ochrony wolontariuszy przed skutkami wypadków, chorób i uszczerbków na zdrowiu, powstałych przy realizacji przez nich nieodpłatnych świadczeń.

Organizacje zgłosiły niejasności i problemy praktyczne związane z ochroną wolontariuszy przed skutkami ewentualnych urazów, powstałych podczas wykonywania przez nich świadczeń.

Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacja korzystająca ze świadczeń wolontariusza zobowiązana jest do zapewnienia mu ubezpieczenia NNW w przypadku, gdy wolontariat trwa nie dłużej niż 30 dni. Jeżeli natomiast okres wykonywania świadczeń przekracza 30 dni, wolontariusz podlega ochronie z tytułu wypadków przy pracy na podstawie odrębnych przepisów, tj. ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (art. 2 ust. 1 pkt 12). W praktyce wskazane regulacje budzą jednak istotne wątpliwości.

Przepisy tzw. „małej ustawy wypadkowej” mają zastosowanie wyłącznie w sytuacji wypadków powodujących stały uszczerbek na zdrowiu lub śmierć wolontariusza. Dodatkowo ustawa ta szczegółowo określa warunki objęcia ochroną, w tym sposób dokumentowania porozumienia wolontariackiego, okoliczności wypadku oraz możliwe wyłączenia odpowiedzialności. Praktyka orzeczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazuje na sporadyczne stosowanie tych przepisów, co w efekcie nie zapewnia realnego zabezpieczenia ani wolontariuszom, ani organizacjom korzystającym z ich pracy, zwłaszcza w zakresie wypadków niepowodujących trwałego uszczerbku na zdrowiu.

W efekcie – zdaniem organizacji pozarządowych (zwanych dalej NGO) - obecny stan prawny nie zapewnia realnej i powszechnej ochrony wolontariuszy ani pewności prawnej organizacjom korzystającym z ich pracy. Wątpliwości interpretacyjne dotyczą również zakresu obowiązku zapewnienia ubezpieczenia NNW, w szczególności w pierwszych 30 dniach wolontariatu.

IV. Akty prawne będące podstawą ekspertyzy.

1. Ustawa z dnia 24.04.2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U.2024.1491 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27.08.2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U.2025.146 ze zm).

-
3. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (t.j.Dz.U.2025.1565 ze zm.).
 4. Ustawa - Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (t.j. Dz.U. 2025.1691).
 5. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 stycznia 2022 r. w sprawie trybu uznawania zdarzenia powstałego w okresie ubezpieczenia wypadkowego za wypadek przy pracy, kwalifikacji prawnej zdarzenia, wzoru karty wypadku i terminu jej sporządzenia.

Wszystkie wskazane akty prawne zostały uwzględnione w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia ekspertyzy.

V. Ocena aktualnego stanu prawnego oraz problemy praktyczne.

Obowiązujące przepisy prawne nie zapewnią wolontariuszom **systemowej ciągłości ani kompleksowego bezpieczeństwa socjalnego**, co przejawia się w braku:

- ☐ **pełnej ochrony wypadkowej** (ograniczonej jedynie do najcięższych skutków),
- ☐ **ochrony dochodowej** (brak ubezpieczenia chorobowego i zasiłków),
- ☐ **powszechnej ochrony zdrowotnej** (brak automatyzmu w dostępie do świadczeń NFZ).

Można więc powiedzieć, że aktualnie istnieje niejako **fragmentaryczność tej ochrony**, bo system reaguje dopiero w sytuacjach katastrofalnych (śmierć, trwałe kalectwo), całkowicie ignorując codzienne ryzyka zdrowotne i bytowe wolontariusza.

Co więcej obecny system prawny przerzuca na organizacje pozarządowe obowiązek zapewnienia ochrony wolontariuszom przy wolontariatach krótkoterminowych, co zapewne ma służyć zawieraniu tych umów na dłuższy czas. Jednakże koszty te powinno ponosić państwo, skoro korzysta z owoców pracy zarówno organizacji pozarządowych jak i wolontariuszy. Takie rozwiązanie byłoby sprawiedliwe społecznie – skoro wolontariusze będąc osobami działającymi pro publico bono, swoimi działaniami wyręczają państwo w realizacji zadań publicznych ergo państwo powinno zagwarantować im pełną siatkę bezpieczeństwa, bez obciążania tym organizacji. Tutaj trzeba zwrócić uwagę, że organizacje mają możliwość pozyskania środków z dotacji publicznych na ubezpieczenie NNW wolontariuszy jednak przy ich długim zaangażowaniu koszty te są wysokie i jeśli organizacja część dotacji przeznacza na ubezpieczenie komercyjne wolontariuszy (nie tylko tych zaangażowanych poniżej 30 dni, ale właśnie w trosce o ich bezpieczeństwo - wszystkich) - zimniejsza dotacje na prowadzenie innych działań (z uwagi na ograniczenia kwotowe organizacji).

Ochrona przez pierwsze 30 dni wolontariatu oraz powyżej tego okresu.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. **o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**, podmiot korzystający ze świadczeń wolontariusza ma obowiązek zapewnić mu ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków, jeżeli okres wykonywania świadczeń nie przekracza 30 dni. W przypadku gdy wolontariat wykonywany jest przez okres dłuższy niż 30 dni (art. 46 ust. 2 ustawy), ustawodawca zwalnia organizację z obowiązku zapewnienia ubezpieczenia NNW, przewidując objęcie wolontariusza ochroną na podstawie odrębnych przepisów, a to **ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach**.

Organizacje zgłaszają istotne wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, czy obowiązek zapewnienia ubezpieczenia NNW istnieje zawsze przez pierwsze 30 dni wolontariatu, nawet jeżeli porozumienie wolontariackie zostało zawarte na okres dłuższy (np. na rok lub czas nieokreślony).

Zgodnie z dominującą **wykładnią celowościową** art. 46 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o tytule ubezpieczenia decyduje **treść porozumienia**, a nie faktyczny czas, który upłynął do dnia wypadku. Jeżeli strony zawarły porozumienie na okres powyżej 30 dni, wolontariusz z mocy prawa zostaje objęty ochroną systemową (państwową) **od pierwszego dnia wykonywania świadczeń**. W takim scenariuszu NGO jest zwolnione z obowiązku wykupu komercyjnej polisy NNW na pierwsze 30 dni współpracy. Takie same stanowisko znajdujemy w doktrynie prawniczej m.in. Jolanta Blichartz w Komentarzu do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyraźnie potwierdziła, że *zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wolontariuszowi wykonującemu świadczenie na rzecz korzystającego (czyli np. organizacji pozarządowej) przez okres krótszy niż 30 dni przysługuje ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków (art. 46 ust. 3 u.d.p.p.w.). Natomiast jeśli porozumienie jest dłuższe niż 30 dni, wolontariuszowi przysługuje zaopatrzenie z tytułu wypadków przy wykonywaniu świadczeń na podstawie ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach. **Wolontariusz wykonujący świadczenie na rzecz korzystającego przez okres dłuższy niż 30 dni jest objęty tym zaopatrzeniem od momentu zawarcia porozumienia z korzystającym, a korzystający nie ma obowiązku zapewnienia wolontariuszowi ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków przez okres pierwszych 30 dni.***

Praktyka postępowań przed organami rentowymi ujawnia jednak niebezpieczną lukę proceduralną. W sytuacji wystąpienia wypadku w początkowej fazie wolontariatu (np. w piątym dniu), Zakład Ubezpieczeń Społecznych często kwestionuje długoterminowy charakter współpracy, szczególnie gdy porozumienie nie zostało sporządzone na piśmie. Brak polisy NNW jest wówczas interpretowany jako niedopełnienie obowiązków przez NGO, co skutkuje odmową przyznania świadczeń wolontariuszowi. W praktyce oznacza to, że każde odstępstwo od wymogów formalnych (w tym niejasność co do czasu trwania porozumienia) jest interpretowane na niekorzyść poszkodowanego i organizacji.

W świetle powyższego:

- ☐ **teoretycznie** - obowiązek ubezpieczenia NNW przez NGO **nie istnieje**, jeśli umowa opiewa na okres powyżej 30 dni;
- ☐ **praktycznie** - brak polisy NNW przy wolontariacie długoterminowym, który nie został potwierdzony **pisemnym porozumieniem od pierwszego dnia**, generuje krytyczne ryzyko procesowe. W razie zaistnienia wypadku we wczesnej fazie współpracy, NGO bez formy pisemnej nie jest w stanie udowodnić ZUS-owi, że wolontariusz podpadał pod ochronę państwową, co de facto pozostawia wolontariusza bez jakiegokolwiek zabezpieczenia.

Warto wskazać, że choć przepis art. 46 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wydaje się jasny, to **praktyka ZUSu** premiuje organizacje, które dbają o formę pisemną. Organy nie „domyślają się” intencji stron – jeśli nie ma dokumentu potwierdzającego planowany okres powyżej 30 dni, ZUS zawsze zinterpretuje wypadek w piątym dniu jako podlegający pod ubezpieczenie komercyjne (NNW), którego brak często zamyka drogę do odszkodowania.

Wobec powyższych wątpliwości interpretacyjnych, jedynym skutecznym sposobem zabezpieczenia interesów NGO oraz wolontariusza, jest **zalecenie** (na gruncie obowiązującego prawa) **bezwzględne sporządzanie porozumień długoterminowych w formie pisemnej - już w pierwszym dniu ich obowiązywania**. Dokument ten stanowi jedyną wiarygodną barierę przed arbitralnymi decyzjami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który w przypadku braku polisy NNW oraz braku pisemnej umowy, niemal automatycznie kwestionuje prawo wolontariusza do świadczeń państwowych przy wypadkach zaistniałych w początkowej fazie współpracy.

Jednocześnie **proponuję się** by w zmienić treść obowiązującego zapisu prawnego w ustawie o działalności pożytku publicznego, tak by porozumienie pomiędzy stronami, którego intencją jest wykonywanie świadczeń wolontariusza przez okres dłuższy niż 30 dni, zawsze było zawierane na piśmie – już od pierwszego dnia. Wykluczy to wszystkie wyżej opisane wątpliwości.

Aktualny zakres ochrony wynikający ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (tzw. „mała ustawa wypadkowa”).

Ochrona ta jest oparta na formalnym kryterium długości trwania wolontariatu i zakłada, że wolontariusz wykonujący świadczenia na okres przekraczający 30 dni korzysta z systemowego mechanizmu ochrony, wynikającego z tej ustawy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12 tzw. małej ustawy wypadkowej, jej przepisy mają zastosowanie do wolontariuszy w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - przy wykonywaniu przez nich świadczeń.

Zakres ochrony przewidzianej w tej ustawie jest jednak istotnie ograniczony. Świadczenia przysługują wyłącznie w sytuacji wypadków skutkujących stałym uszczerbkiem na zdrowiu albo śmiercią poszkodowanego. Ustawa nie przewiduje natomiast żadnej ochrony w przypadku urazów lekkich lub średnich, które nie prowadzą do trwałego uszczerbku na zdrowiu, choć mogą powodować czasową niezdolność do pracy, konieczność leczenia lub rehabilitacji.

Kluczową luką prawną jest całkowity brak prawa do zasiłku chorobowego. Wolontariusz, który wskutek wypadku nie może wykonywać pracy zawodowej, pozostaje bez środków do życia, gdyż „mała ustawa wypadkowa” nie przewiduje świadczeń za czasową niezdolność do pracy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 małej ustawy wypadkowej *osobom, które stały się niezdolne do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach, o których mowa w art. 2 ust. 1, przysługuje:*

1) *renta z tytułu niezdolności do pracy;*

2) *jednorazowe odszkodowanie;*

3) *świadczenia opieki zdrowotnej określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w zakresie niezbędnym do leczenia następstw wypadku lub choroby zawodowej, pod warunkiem że osoby te nie są objęte ubezpieczeniem zdrowotnym.*

Oznacza to, że:

☒ *urazy lekkie,*

☒ *urazy średnie,*

☒ *czasowa niezdolność do pracy,*

☒ *konieczność leczenia lub rehabilitacji bez trwałych następstw*

nie są objęte ochroną, mimo że mogą pozostawać w bezpośrednim związku z wykonywaniem świadczeń wolontariackich.

Tej luki prawnej nie wypełnia, zawarte w art. 46 ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, odesłanie do ustawy z dnia 27.08.2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z którym *wolontariuszowi mogą przysługiwać świadczenia zdrowotne na zasadach przewidzianych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (zwana dalej ustawą o świadczeniach ze środków publicznych).* Ta ostatnia ustawa nie wymienia wolontariatu jako objętego szczególną ochroną, nawet w wypadkach nagłych. Odesłanie to ma więc znaczenie tylko o tyle, że wskazuje, że tylko wolontariusze posiadający

tytuł do świadczeń NFZ (np. z tytułu pracy, studiów, zasiłku rodzinnego) mogą korzystać ze świadczeń na zasadach ogólnych.

Warto dodać, że o ile organizacja ma prawo (choć nie obowiązek) zgłosić wolontariusza do ubezpieczenia zdrowotnego w Narodowym Funduszu Zdrowia (jeśli nie jest on ubezpieczony z innego tytułu), to w praktyce wiąże się to z dodatkowym kosztem składki, co dla wielu małych organizacji jest barierą nie do przejścia.

W związku z tym zasadne byłoby wdrożenie zmian polegających na wprowadzeniu do małej ustawy wypadkowej świadczenia pieniężnego odpowiadającego zasiłkowi chorobowemu, wypłacanego przez ZUS wolontariuszom, którzy wskutek wypadku doznali czasowej niezdolności do pracy (nawet bez stałego uszczerbku na zdrowiu).

Obowiązujące procedury zgłaszania i dokumentowania wypadku.

Ustawa o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach wprowadza wymogi formalne dotyczące dokumentowania porozumienia wolontariackiego, okoliczności wypadku oraz związku zdarzenia z wykonywaniem świadczeń. W praktyce powoduje to istotne trudności dowodowe zarówno po stronie wolontariuszy, jak i organizacji korzystających z ich świadczeń.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy, ochrona obejmuje wyłącznie wolontariuszy w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o ile wypadek pozostawał w związku z wykonywaniem świadczeń.

W praktyce oznacza to konieczność:

- ☐ wykazania istnienia porozumienia wolontariackiego,
- ☐ wykazania zakresu i czasu wykonywania świadczeń,
- ☐ wykazania, że do wypadku doszło w trakcie lub w bezpośrednim związku z wykonywaniem tych świadczeń.

Ustawa nie wprowadza żadnego domniemania prawnego istnienia związku wypadku z wolontariatem, co powoduje, że ciężar dowodu w całości spoczywa na poszkodowanym wolontariuszu.

Choć ustawa wypadkowa nie reguluje wprost formy porozumienia wolontariackiego, to w praktyce jej stosowanie pozostaje w ścisłym związku z art. 44 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 44 ust. 1 i 2 tej ustawy porozumienie wolontariackie co do zasady może być zawarte ustnie, jednak na *żądanie wolontariusza korzystający jest obowiązany potwierdzić na piśmie treść porozumienia, a także wydać pisemne zaświadczenie o wykonaniu świadczeń przez wolontariusza, w tym o zakresie wykonywanych świadczeń*. Natomiast w przypadku gdy świadczenie wolontariusza

wykonywane jest przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie powinno być sporządzone na piśmie (art. 44 ust.4 tej ustawy). W orzecznictwie i praktyce ZUS przyjmuje się jednak, że owo „**powinno**” konstytuuje **obowiązek zachowania formy pisemnej dla celów dowodowych (ad probationem)**.

W praktyce postępowań prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych brak pisemnego porozumienia znacząco utrudnia lub wręcz uniemożliwia wykazanie istnienia stosunku wolontariatu, a tym samym skutkuje odmową przyznania świadczeń.

Powoduje to, że wolontariat krótkotrwały, incydentalny lub oparty na porozumieniach ustnych jest de facto wyłączony z realnej ochrony, mimo że formalnie ustawa dopuszcza taką formę współpracy.

Ponieważ mała ustawa wypadkowa nie ustanawia odrębnego trybu postępowania ani procedury wypadkowej, postępowanie w sprawie przyznania świadczeń prowadzone jest na zasadach administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego reguluje bowiem postępowanie organów administracji publicznej: wydawanie decyzji administracyjnych, w tym przez ZUS w sprawach o świadczenia wypadkowe.

Mała ustawa wypadkowa aktualnie nie posiada aktów wykonawczych, w tym rozporządzenia regulującego kwestie dokumentowania wypadków, których dotyczy. Jednak uznać trzeba, że ważnym aktem prawnym w tym zakresie – stosowanym przez organy ZUS na zasadzie analogii także do wniosków z tzw. małej ustawy wypadkowej – jest **rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 stycznia 2022 r. w sprawie trybu uznawania zdarzenia powstałego w okresie ubezpieczenia wypadkowego za wypadek przy pracy, kwalifikacji prawnej zdarzenia, wzoru karty wypadku i terminu jej sporządzenia**. Należy podkreślić, że rozporządzenie to zastąpiło z dniem 1 lutego 2022 r. poprzednie przepisy z 2002 r., jednak jego treść wprost odnosi się do osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym (pracowniczym) i zostało wydane na podstawie delegacji do ustawy z dnia 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a **nie** do tzw. małej ustawy wypadkowej. Brak wydania przez ustawodawcę odrębnego aktu wykonawczego dedykowanego „małej ustawie wypadkowej” powoduje, że w praktyce ZUS wymaga od wolontariusza i organizacji, spełnienia wymogów określonych w tym nowym, „pracowniczym” rozporządzeniu, co budzi istotne zastrzeżenia co do pewności obrotu prawnego. Niemniej NGO musi liczyć się z tym, że ZUS będzie wymagał od organizacji czy też wolontariusza dokumentacji zgodnej w wymogami wyżej wskazanego rozporządzenia z 2022 roku.

Tymczasem rygory dokumentowe wynikające z tegoż rozporządzenia są bardzo restrykcyjne i trudne do spełnienia.

Zgodnie z powyższymi przepisami, organy ZUS wymagają w razie wypadku:

-
- ☒ sporządzenia **Karty Wypadku** – zgodnie z § 4 nowego rozporządzenia, podmiot korzystający ma obowiązek sporządzić kartę wypadku, po ustaleniu jego okoliczności i przyczyn. Dokument ten musi zostać sporządzony w terminie nie późniejszym niż 14 dni od dnia uzyskania zawiadomienia o wypadku. Warto zaznaczyć, że nowy wzór karty wypadku (załącznik do rozporządzenia z 2022 r.) jest wysoce sformalizowany i wymaga m.in. podawania kodów urazów oraz statystycznej klasyfikacji zdarzeń, co bez wsparcia specjalistów BHP jest dla organizacji niemal niewykonalne;
- ☒ przeprowadzenia **postępowania dowodowego** – zgodnie z § 3 rozporządzenia, *uznanie zdarzenia za wypadek następuje na podstawie ustalenia jego okoliczności i przyczyn w szczególności przez:*
- *zabezpieczenie miejsca wypadku w sposób pozwalający odtworzyć jego okoliczności;*
 - *dokonanie oględzin miejsca wypadku, stanu technicznego maszyn i innych urządzeń technicznych, stanu urządzeń ochronnych oraz zbadanie warunków wykonywania pracy i innych okoliczności, które mogły mieć wpływ na powstanie wypadku;*
 - *wysłuchanie wyjaśnień poszkodowanego, jeżeli stan jego zdrowia na to pozwala;*
 - *zebranie informacji dotyczących wypadku od świadków wypadku;*
 - *zebranie innych dowodów dotyczących wypadku, uznanych za niezbędne.*

wykazania **związku funkcjonalnego** – niezbędne jest precyzyjne wykazanie miejsca, czasu i przebiegu zdarzenia oraz ścisłego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wykonywanymi zadaniami a zaistniałym wypadkiem.

Dla organizacji pozarządowych, które nie posiadają wyspecjalizowanych służb BHP ani nie prowadzą formalnych rejestrów czasu obecności wolontariuszy, prawidłowe wypełnienie Karty Wypadku i zebranie kompletu oświadczeń czy nawet protokołów oględzin miejsca wypadku – i to w krótkim terminie 14 dni – jest nieproporcjonalnie trudne. Brak systemowych ułatwień sprawia, że w przypadku wolontariatu okazjonalnego lub realizowanego w warunkach dynamicznych (np. akcje terenowe, eventy), rygorystyczna procedura wynikająca z rozporządzenia stosowanego „z braku innych przepisów” wobec wolontariuszy, staje się barierą blokującą dostęp do świadczeń.

Ustawa o zaopatrzeniu z tytułu wypadków w szczególnych okolicznościach została skonstruowana w oparciu o model zdarzeń wyjątkowych i sformalizowanych, a nie masowego wolontariatu obywatelskiego. W konsekwencji mechanizmy dowodowe i proceduralne nie uwzględniają specyfiki wolontariatu krótkoterminowego, formalizm postępowań zniechęca do dochodzenia roszczeń, a przepisy pozostają w praktyce martwe w odniesieniu do wolontariuszy. W związku z tym zasadnym byłoby uproszczenie tych procedur i częściowe odformalizowanie, tak by było to zbieżne z charakterem świadczeń

wolontariackich oraz wprowadzenia domniemania związku wypadku z wykonywaniem świadczeń przez wolontariuszy. W związku z faktem, iż obecny tryb dokumentowania wypadków wolontariuszy opiera się na „odpowiednim” stosowaniu rozporządzenia dotyczącego pracowników zarobkowych, niezbędne jest albo wprowadzenia zapisów dotyczących dokumentowania wypadków w samej tzw. małej ustawie wypadkowej albo wydanie odrębnego aktu wykonawczego dedykowanego wyłącznie tzw. małej ustawie wypadkowej, w tym wolontariuszom. Nowy akt powinien również uwzględnić specyfikę sposobu realizowania świadczeń przez wolontariuszy, wprowadzać uproszczony wzór karty wypadku oraz wydłużyć terminy, eliminując stan niepewności prawnej wynikający z luki legislacyjnej powstałej po 1 lutego 2022 r.

Jeszcze inaczej została uregulowana kwestia ubezpieczenia wolontariusza w przypadku delegowania go do wykonywania świadczeń na obszarze innego państwa (art. 46 ust. 4 i 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) oraz odpowiedzialność cywilna (art.46 ust. 6 w/w ustawy) co jednak nie jest przedmiotem tej ekspertyzy.

POSUMOWUJĄC obowiązujący stan prawny należy ocenić jako niespójny i niewystarczający z punktu widzenia realnej ochrony wolontariuszy. Pozytywnie należy ocenić samo dostrzeżenie przez ustawodawcę potrzeby ubezpieczeniowej ochrony wolontariuszy oraz zwolnienie organizacji pozarządowych z obowiązku zapewniania ubezpieczenia NNW przy wolontariacie długoterminowym. Rozwiązanie to miało na celu ograniczenie obciążeń finansowych po stronie NGO. Jednocześnie jednak przyjęty model ochrony prowadzi w praktyce do powstania istotnej luki ubezpieczeniowej. Wolontariusze wykonujący świadczenia przez okres dłuższy niż 30 dni nie są objęci ochroną NNW w odniesieniu do zdarzeń, które nie skutkują trwałym uszczerbkiem na zdrowiu. W efekcie w przypadku urazów niekwalifikujących się jako „ciężkie” w rozumieniu ustawy wypadkowej, wolontariusz pozostaje pozbawiony jakiegokolwiek ochrony ubezpieczeniowej.

Dodatkowo w praktyce stosowanie przez Zakłady Ubezpieczeń Społecznych tzw. małej ustawy wypadkowej jest sporadyczne, co potęguje niepewność prawną zarówno po stronie wolontariuszy, jak i organizacji pozarządowych.

Analiza aktualnego stanu prawnego wskazuje na głęboką asymetrię pomiędzy ustawowymi założeniami ochrony wolontariuszy a ich praktyczną realizacją. System oparty na „małej ustawie wypadkowej” jest niedostosowany do dynamiki sektora NGO, oferując jedynie wąski zakres świadczeń przy jednoczesnym narzuceniu rygorystycznych obowiązków dowodowych. Bez systemowych zmian, takich jak objęcie państwową ochroną w całym okresie świadczenia usług wolontariackich, wprowadzenie domniemań faktycznych dotyczących związku wypadku z wolontariatem czy uproszczenie procedury zgłaszania wypadków, wprowadzenie ochrony zdrowotnej wolontariuszy w Polsce, pozostaje w dużej mierze sferą deklaratywną.

W wielu państwach europejskich, w tym m.in. w Niemczech i Francji, wolontariusze objęci są systemową ochroną wypadkową finansowaną ze środków publicznych, niezależnie od czasu

trwania wolontariatu. Rozwiązania te opierają się na założeniu, że wolontariat stanowi formę aktywności społecznie pożądaną, której ryzyka nie powinny obciążać ani organizacji obywatelskich, ani samych wolontariuszy.

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje bezpośrednio kwestii ubezpieczenia wolontariuszy, jednak zasada promowania wolontariatu i aktywności obywatelskiej znajduje odzwierciedlenie w licznych dokumentach programowych i rekomendacjach instytucji unijnych.

VI. Postulaty de lege ferenda

Głównym celem proponowanych zmian jest ustanowienie **państwowego systemu gwarancji**, który zdejmie z organizacji pozarządowych ciężar finansowy i biurokratyczny, przenosząc odpowiedzialność za bezpieczeństwo obywateli, którzy działają pro publico bono, na instytucje publiczne. Postuluje się pełne przejęcie przez państwo ochrony wypadkowej od pierwszego dnia wolontariatu, wprowadzenie zasiłków za czasową niezdolność do pracy. Takie rozwiązanie nie tylko realnie zabezpieczy wolontariuszy przed skutkami utraty zdrowia i dochodów, ale również uwolni zasoby NGO, pozwalając im skupić się na działalności merytorycznej zamiast na kosztownej i sformalizowanej administracji ryzykiem.

1) W celu przeciwdziałania różnego interpretowania zapisów dotyczących zawierania porozumień na okres dłuższy niż 30 dni – w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - proponuję wprowadzenie następujących zmian:

- nadać art.44 ust.4 nowe brzmienie „4. Jeżeli świadczenie wolontariusza wykonywane jest przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie sporządza się na piśmie najpóźniej w dniu rozpoczęcia wykonywania świadczeń.”

Wprowadzenie wymogu sporządzenia porozumienia na piśmie najpóźniej w dniu rozpoczęcia świadczeń wyeliminuje lukę dowodową w relacjach z ZUS, gwarantując wolontariuszowi niepodważalne prawo do państwowego ubezpieczenia wypadkowego od pierwszego dnia współpracy. Jest to propozycja na wypadek braku wprowadzenia zmian opisanych poniżej.

2) W celu objęcia ochroną wolontariuszy od pierwszego dnia świadczenia usług – w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - proponuję wprowadzenie następujących zmian:

- a) w art. 46 po ust.2 wykreślić słowa „z zastrzeżeniem ust. 3.”;
- b) wykreślić w całości ust. 3 z art.46.

Pozwoli to objąć wolontariuszy ochroną na podstawie ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, w całym czasokresie wykonywania przez nich nieodpłatnych świadczeń.

3) W celu zapewnienia wolontariuszom prawa do nieodpłatnego leczenia następstw wypadków przy wykonywaniu Świadczeń wolontariackich – w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o Świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze Środków publicznych - proponuję wprowadzenie następujących zmian:

a) w art. 2 ust. 1 dodać punkt 5 w brzmieniu:

„5) inne niż ubezpieczony, a to wolontariusze – w zakresie świadczeń opieki zdrowotnej niezbędnych do leczenia następstw wypadku lub urazu powstałego w związku z wykonywaniem świadczeń w ramach wolontariatu.”

b) dodać przepis przejściowy stanowiący, że prawo to przysługuje z mocy prawa, bez konieczności zgłaszania wolontariusza do ubezpieczenia zdrowotnego.

Zmiana ta gwarantuje, że wolontariusz nie zostanie obciążony kosztami leczenia w sytuacjach nagłych, niezależnie od posiadania innego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego.

4) W celu zapewnienia wolontariuszom realnego zabezpieczenia dochodowego w razie czasowej niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy wykonywaniu Świadczeń wolontariackich, bez naruszania zakresu uprawnień innych osób objętych ustawą – w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach proponuje się wprowadzenie następujących zmian:

a) w art. 3 ust. 1 po pkt 3 **dodać pkt 4 w brzmieniu:**

„4) zasiłek chorobowy – przysługujący osobom, o których mowa w art. 2 pkt 12, na zasadach i w wysokości określonych w przepisach ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, z zastrzeżeniem art. 3a.”

b) po art. 3 **dodać art. 3a w brzmieniu:**

„Art. 3a.

1. Podstawę wymiaru zasiłku chorobowego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4, stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w roku powstania niezdolności do pracy.
2. W przypadku wolontariusza pozostającego jednocześnie w stosunku pracy, podstawę wymiaru zasiłku stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe z tytułu tego stosunku pracy.

Pozwoli to zapewnić wolontariuszom realne zabezpieczenie dochodowe w przypadku czasowej niezdolności do pracy, eliminując ryzyko utraty środków do życia w związku z działalnością pro publico bono.

5) **W celu** zapewnienia realnej i adekwatnej ochrony wolontariuszy poszkodowanych w wypadkach pozostających w związku z wykonywaniem świadczeń wolontariackich, **proponuję** wprowadzenie odrębnych regulacji dotyczących dokumentowania takich zdarzeń, dostosowanych do specyfiki wolontariatu.

Może to nastąpić poprzez wydanie dedykowanego aktu wykonawczego do ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach **albo** poprzez uregulowanie tej materii bezpośrednio w samej ustawie. Nowe rozwiązania powinny przewidywać uproszczony tryb ustalania okoliczności i przyczyn wypadku, uproszczony wzór karty wypadku, bardziej elastyczne zasady dowodowe (w tym możliwość wykazywania istnienia wolontariatu i związku wypadku ze świadczeniami (innymi środkami niż pisemne porozumienie) oraz wydłużone terminy na sporządzenie dokumentacji. Zmiany te pozwoliłyby ograniczyć nadmierny formalizm postępowań i wyeliminować stan niepewności prawnej wynikający z odpowiedniego stosowania przepisów przeznaczonych dla pracowniczych wypadków przy pracy.

VII. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że obowiązujące regulacje w zakresie ubezpieczenia wolontariuszy wymagają pilnej nowelizacji. Obowiązujący model ochrony wolontariuszy przed skutkami wypadków, chorób oraz uszczerbków na zdrowiu cechuje się istotną niespójnością normatywną oraz niską efektywnością praktyczną. Choć ustawodawca dostrzegł potrzebę objęcia wolontariuszy szczególną ochroną, przyjęte rozwiązania mają charakter fragmentaryczny i warunkowy, a ich zastosowanie uzależnione jest od spełnienia licznych, często nadmiernie sformalizowanych wymogów dowodowych.

W szczególności system oparty na rozróżnieniu ochrony wolontariuszy według kryterium długości trwania świadczeń (do i powyżej 30 dni) nie zapewnia ciągłości ani przewidywalności ochrony, prowadząc w praktyce do powstania realnych luk ubezpieczeniowych. Wolontariusze wykonujący świadczenia długoterminowe, mimo formalnego objęcia ich reżimem tzw. małej ustawy wypadkowej, pozostają pozbawieni ochrony w przypadku zdarzeń niepowodujących trwałego uszczerbku na zdrowiu, a także jakichkolwiek świadczeń kompensujących czasową niezdolność do pracy.

Dodatkowo, brak jednoznacznych i dostosowanych do specyfiki wolontariatu regulacji proceduralnych w zakresie zgłaszania i dokumentowania wypadków powoduje, że ciężar ryzyka prawnego i dowodowego w praktyce przenoszony jest na wolontariuszy oraz organizacje pozarządowe. Stosowanie przez organy rentowe przepisów wykonawczych przeznaczonych dla pracowniczego ubezpieczenia wypadkowego, w drodze analogii, pogłębia stan niepewności prawnej i prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych, które skutkują odmowami przyznania świadczeń.

W efekcie, mimo formalnego istnienia mechanizmów ochronnych, obecny system nie realizuje w sposób pełny funkcji gwarancyjnej i kompensacyjnej, jaka powinna przysługiwać

osobom wykonującym świadczenia pro publico bono. Ochrona wolontariuszy ma w przeważającej mierze charakter deklaracyjny i reaktywny, ograniczony do sytuacji skrajnych, przy jednoczesnym pominięciu typowych ryzyk zdrowotnych związanych z codzienną aktywnością wolontariuszy.

Powyższe okoliczności uzasadniają potrzebę systemowej interwencji legislacyjnej, ukierunkowanej na zapewnienie spójnej, proporcjonalnej i realnie dostępnej ochrony wolontariuszy, odpowiadającej społecznej roli wolontariatu oraz konstytucyjnej zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zaproponowany pakiet legislacyjny zmierza do zapewnienia realnej i powszechnej ochrony wolontariuszy, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności finansowej organizacji pozarządowych. W mojej ocenie przyjęcie proponowanych rozwiązań przyczyni się do wzmocnienia bezpieczeństwa wolontariatu oraz zwiększenia zaufania do tego modelu aktywności społecznej.