

WYROK

z dnia 7 października 2003 r.

Sygn. akt K 4/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wiesław Johann – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Jerzy Stępień,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 października 2003 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 53, poz. 342 ze zm.) z art. 2, art. 32 i art. 77 Konstytucji RP,

o r z e k a:

Art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 53, poz. 342, z 1985 r. Nr 20, poz. 85, z 1989 r. Nr 35, poz. 192 i z 1998 r. Nr 162, poz. 1118) jest niezgodny z art. 77 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) ze względu na zbędność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 10 stycznia 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 grudnia 2003 r. w Dz. U. Nr 205, poz. 1993.

przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 53, poz. 342 ze zm.; dalej ustawa) z art. 2, art. 32 i art. 77 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zaskarżony art. 20 ustawy stanowi, iż świadczenia przyznane na podstawie art. 19 pkt 1 i 2 tej ustawy stanowią – w stosunku do jednostek wojskowych oraz do żołnierzy i pracowników zatrudnionych w siłach zbrojnych, którzy nieumyślnie wyrządzili szkodę przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych – wynagrodzenie wszelkich szkód wynikłych dla żołnierza lub jego rodziny, spowodowanych uszczerbkiem na zdrowiu lub śmiercią żołnierza wskutek wypadku określonego w art. 2 lub w art. 18 albo wskutek choroby określonej na podstawie art. 3 ustawy. Ustawodawca ustanawiając taki przepis wykluczył – w sytuacji, gdy żołnierz doznał trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek winy nieumyślnej żołnierzy i pracowników zatrudnionych w siłach zbrojnych – dochodzenie przez żołnierzy i ich rodziny na drodze postępowania przed sądami powszechnymi odszkodowań w wysokości wyższej niż przyznane świadczenia. Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca niezgodnie z art. 77 Konstytucji ograniczył w ten sposób prawo poszkodowanych do dochodzenia odszkodowania w pełnej wysokości.

Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca w wypadku kolizji prawa do sądu z inną zasadą konstytucyjną mógł wprowadzić tylko takie ograniczenia w dochodzeniu przez żołnierzy prawa do odszkodowania, jakie dopuszcza art. 31 ust. 3 Konstytucji. Żadne zaś wymienione w tym przepisie przesłanki nie zachodzą w badanym przypadku. Obalenie domniemania drogi sądowej ochrony interesów jednostki jest możliwe tylko w wyjątkowych, konstytucyjnie zdefiniowanych okolicznościach i to pod warunkiem zachowania istoty tego prawa.

Ustawodawca pozwalając zatem na dochodzenie przez poszkodowanych pełnego odszkodowania tylko w sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona umyślnie nie miał ku temu wystarczającej podstawy konstytucyjnej. Niezgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, arbitralnie ograniczył możliwość skutecznego dochodzenia przez żołnierza swoich praw przed sądem. W świetle treści art. 20 ustawy prawo do sądu stało się jedynie prawem formalnym, które nie gwarantuje skutecznego dochodzenia słusznych roszczeń.

Wnioskodawca postawił również zarzut niezgodności art. 20 ustawy z art. 32 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, że po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. kwestionowany art. 20 ustawy doprowadził do „nie dającego się pogodzić z konstytucyjną zasadą równości zróżnicowania sytuacji prawnej żołnierzy w porównaniu z innymi grupami obywateli”. Zważywszy, że stosunek służbowy żołnierzy zawodowych jest oparty na podporządkowaniu organom wojskowym i możliwości jednostronnego kształtowania ich statusu służbowego, w tym zwłaszcza przez obowiązek wykonywania rozkazów wydawanych przez przełożonych, należy uznać, iż nie tylko brak jest podstaw do zawężenia odpowiedzialności odszkodowawczej, lecz przeciwnie, charakter służby wojskowej powodujący wzrost ryzyka, przemawia na rzecz pełnego wyrównania szkód. Wnioskodawca przytoczył okoliczności faktyczne i prawne konkretnej sprawy, która ujawniła konsekwencje stosowania przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy art. 20 ustawy, a nadto ujawnione na tym tle rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Podsumowując wnioskodawca uznał, że brak jest cechy istotnej (relewantnej), która uzasadniałaby „gorsze” potraktowanie żołnierzy w stosunku do pozostałych grup obywateli w zakresie prawa dochodzenia przed sądami powszechnymi pełnego odszkodowania z tytułu wypadków. Jako przykład uregulowania powszechnego wskazano ustawę z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.). Kwestionowany art. 20 ustawy stanowi więc dyskryminację wyodrębnionej grupy obywateli, jaką stanowią żołnierze

zawodowi.

W ocenie wnioskodawcy kwestionowany art. 20 ustawy jest także niezgodny z art. 2 Konstytucji. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego stanowienia prawa „by nie naruszało [ono] ani zasady sprawiedliwości społecznej, ani zasady równości jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli”. Zaskarżony przepis godzący w zasadę równości jest także nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2. W piśmie z 14 marca 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który uznał, że wniosek w zakresie zarzucającym niezgodność art. 20 ustawy z art. 32 i art. 2 Konstytucji jest uzasadniony. Jednocześnie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie niezgodności art. 20 ustawy z art. 77 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska zauważył, że celem kwestionowanej ustawy było objęcie systemem świadczeń pieniężnych żołnierzy, którzy w wyniku wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową doznali trwałego uszczerbku na zdrowiu, wskutek wypadku albo choroby w wojsku, a także rodzin takich żołnierzy, o ile ci ostatni na skutek tego rodzaju wypadków lub chorób zmarli. Ustawa nie gwarantuje jednak, że świadczenia przyznane na jej podstawie będą zawsze ekwiwalentne do wysokości faktycznie poniesionej przez żołnierza szkody. Prokurator Generalny stwierdził, że teza wnioskodawcy, iż narażenie żołnierzy na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia jest znacznie wyższe niż w przypadku innych osób ulegających wypadkom w warunkach stosunków cywilnoprawnych lub pracowniczych nie budzi wątpliwości. Oznacza to, że brak jest jakichkolwiek konstytucyjnych podstaw do przyjęcia przez ustawodawcę w kwestionowanym art. 20 ustawy przesłanki ograniczającej pełną rekompensatę, w postaci winy nieumyślnej sprawcy czynu rodzącego odpowiedzialność odszkodowawczą. Ograniczenia takiego nie da się racjonalnie uzasadnić w świetle założonego celu ustawy.

Świadczenia odszkodowawcze powinny być rekompensatą dla uprawnionych żołnierzy za poniesione przez nich szkody. Ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej tylko do szkód wywołanych z winy umyślnej „powoduje że rozmiar szkody przestaje mieć decydujące znaczenie dla wysokości należnego odszkodowania. Natomiast istotnego znaczenia w tym zakresie nabierają okoliczności leżące po stronie sprawcy czynu, na które poszkodowany nie ma żadnego wpływu, a przy tym pozostające bez związku z rozmiarem szkody. Z tego powodu należy uznać, że zastosowane przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania jest obiektywnie nieuzasadnione i niesprawiedliwe”.

W zakresie zgodności art. 20 ustawy z art. 77 Konstytucji, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania, albowiem przyjął, że w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdza niezgodność kwestionowanego przepisu z jednym ze wskazanych wzorców, to tym samym bezprzedmiotowe staje się badanie zgodności tego przepisu z innymi powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Sytuacja taka zachodzi w rozpoznawanej sprawie, ponieważ w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność badanego przepisu z art. 32 zbędne staje się orzekanie w zakresie jego niezgodności z art. 77 Konstytucji. Na potwierdzenie tego stanowiska Prokurator Generalny powołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

3. W piśmie z 11 października 2002 r. w imieniu Sejmu RP stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który podzielił zarzuty wnioskodawcy, uznając że kwestionowany art. 20 ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 77 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka, niezgodność kwestionowanego art. 20 ustawy z art. 77 ust. 2

Konstytucji polega na tym, że wprowadza on ograniczenia prawa do sądu, które nie są konieczne w demokratycznym państwie prawnym w świetle przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Żadna z nich nie uzasadniała ograniczenia drogi sądowej, a tym bardziej jej wyłączenia, tak jak to przewiduje kwestionowany art. 20 ustawy.

Marszałek Sejmu uznał za zasadny zarzut wnioskodawcy, że art. 20 ustawy nie ma swojego odpowiednika w ustawie z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, którą należy uznać za „analogiczną ustawę obejmującą swoim zakresem ogół pracowników”. Marszałek zwrócił uwagę, że odpowiednik kwestionowanego art. 20 ustawy na gruncie ustawy wypadkowej z 1975 r. został przez ustawodawcę usunięty już w 1990 r. Od tej też chwili „zaistniała dysproporcja w możliwościach dochodzenia roszczeń z tytułu wypadków i chorób pomiędzy żołnierzami, o których mowa w art. 20 przedmiotowej ustawy, a pracownikami korzystającymi z dobrodziejstw ustawy z 12 czerwca 1975 r. ...”, naruszająca art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zauważył, że wskazane wyżej naruszenie zasady równego traktowania żołnierzy w stosunku do pracowników oznacza – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym akcentuje się współzależność między zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej – że art. 20 ustawy jest także niezgodny z art. 2 Konstytucji. Skoro bowiem nie występuje cecha relewantna uzasadniająca zróżnicowania w dostępie do sądu żołnierzy z jednej strony i pracowników z drugiej, to należy przyjąć, że przyjęte przez ustawodawcę zróżnicowanie jest niesprawiedliwe, a więc również niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Kwestionowany przepis jest zatem niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 77 Konstytucji.

Pismem z 30 września 2003 r. Marszałek Sejmu RP zmienił stanowisko zajęte w sprawie w ten sposób, że wniósł o umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu podkreślono, że zmiana stanowiska jest następstwem uchwalenia przez Sejm ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową. Zdaniem Marszałka „na podstawie art. 32 nowej ustawy utraciła moc ustawa z 16 grudnia 1972 r.Od 27 maja nie obowiązuje ustawa z 26 grudnia 1972 r., dlatego też postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone, ponieważ utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego stanowi przesłankę umorzenia postępowania, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym”.

4. W Dzienniku Ustaw Nr 83 z 11 kwietnia 2003 r. pod poz. 760 została opublikowana ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową. Ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Powołana ustawa mocą art. 32 uchyliła kwestionowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich ustawę z 16 grudnia 1972 r. Ustawodawca zrezygnował z ograniczenia – jakie przewidywał art. 20 uchylonej ustawy – dochodzenia przez uprawnionych na drodze postępowania sądowego odszkodowań z tytułu wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową. Art. 22 ust. 4 ustawy stanowi, że „Od decyzji organów wojskowych.... w sprawach odszkodowań przysługuje osobie zainteresowanej odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w terminach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego”.

Na rozprawie 7 października 2003 r. wnioskodawca podtrzymał postawione zarzuty i wniósł o stwierdzenie, że art. 20 kwestionowanej ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 77 Konstytucji. W uzupełnieniu dodał, że uchylenie kwestionowanej ustawy ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 83, poz. 760) nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania. Art. 30 ust. 1 tej ustawy stanowi bowiem, że do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe, a to oznacza „że pomimo wprowadzenia w życie przepisów nowej ustawy do spraw wszczętych przed jej wejściem w życie nadal ma zastosowanie zaskarżony przepis”. Wnioskodawca podkreślił, że jako wzorzec konstytucyjny wskazuje zarówno ustęp 1 jak i ustęp 2 art. 77 Konstytucji.

Prokurator Generalny w części dotyczącej niezgodności art. 20 kwestionowanej ustawy z art. 77 Konstytucji zmodyfikował stanowisko w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie iż przepis ten nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Co do art. 77 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny podniósł, że mimo wskazania we wniosku jako wzorca całego art. 77 zarzut w części dotyczącej niezgodności z art. 77 ust. 1 nie został uzasadniony i w związku z tym wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Ponadto Prokurator sprecyzował, że istoty niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji należy upatrywać w tym, że ustawodawca poprzez kryterium winy nieumyślnej niedopuszczalnie zróżnicował żołnierzy w prawie do świadczeń odszkodowawczych przez to, że żołnierze którzy doznali uszczerbku powodującego roszczenie odszkodowawcze na skutek winy umyślnej mogą dochodzić przed sądem powszechnym roszczeń odszkodowawczych, natomiast w wypadku, gdy sprawca szkody działał z winy nieumyślnej, takiej możliwości są pozbawieni. Różnicowanie tej odpowiedzialności przy zastosowaniu kryterium winy nieumyślnej sprawcy szkody, na które to kryterium poszkodowany nie ma żadnego wpływu, jest po prostu niesprawiedliwe i krzywdzące osoby uprawnione z ustawy z 1972 r.

Przedstawiciel Sejmu RP uznając, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi we wniosku wzorcami, ostatecznie podtrzymał żądanie umorzenia postępowania wobec uchylenia kwestionowanej ustawy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania wniosku konieczne jest rozstrzygnięcie, czy kwestionowany przepis art. 20 może być przedmiotem badania zgodności z Konstytucją, mimo uchylenia ustawy z 16 grudnia 1972 r. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070), jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, postępowanie ulega umorzeniu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny stwierdzając, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej „Jeżeli nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, to przepis taki nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania ...” (orzeczenie z 26 września 1995 r., sygn. U. 4/95, w OTK 1995 r., cz. II, poz. 27). Pogląd ten Trybunał podtrzymał po wejściu w życie ustawy z 1

sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (por. postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69).

Ta linia orzecznicza potwierdzona została przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, w którym stwierdzono, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 57).

O tym czy przepis może być nadal stosowany decyduje treść normy międzyczasowej. Normą taką jest w niniejszej sprawie art. 30 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o następującym brzmieniu „Do spraw o świadczenia należne z tytułu wypadków i chorób, które spowodowały uszczerbek na zdrowiu żołnierza bądź jego śmierć, wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe”. Skoro „przepisy dotychczasowe”, a więc przepisy ustawy z 16 grudnia 1972 r. nadal mają zastosowanie do określonej kategorii spraw, uznać należy, że kwestionowany art. 20 ustawy nie utracił mocy obowiązującej i brak jest podstaw do umorzenia postępowania.

2. Kwestionowany art. 20 mówi, że świadczenia przyznane na podstawie ustawy stanowią – w stosunku do jednostek wojskowych oraz do żołnierzy i pracowników zatrudnionych w siłach zbrojnych, którzy nieumyślnie wyrządzili szkodę przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych – wynagrodzenie wszelkich szkód wynikłych dla żołnierza i jego rodziny, spowodowanych uszczerbkiem na zdrowiu lub śmiercią żołnierza wskutek wypadku albo choroby pozostających w związku ze służbą wojskową.

Uregulowanie to oparte zostało na podobnych zasadach co pracowniczy system świadczeń wypadkowych obowiązujący w czasie uchwalania kwestionowanej ustawy. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe przypomnienie jak przebiegał rozwój systemu pracowniczych świadczeń wypadkowych.

Po początkowym okresie, gdy szkody na osobie pracownika obciążały wyłącznie pracodawcę na podstawie przepisów prawa cywilnego, wykształcił się system ubezpieczeń wypadkowych polegający na tym, że w zamian za składkę obciążającą pracodawcę zakłady ubezpieczeń wypłacały świadczenia wypadkowe. Świadczenia te, w odróżnieniu od świadczeń odszkodowawczych w rozumieniu prawa cywilnego nie miały na celu pełnego wyrównania poniesionej szkody, lecz jej częściowe naprawienie tak, by zabezpieczyć materialnie pracownika i jego rodzinę. Szkody nie naprawione świadczeniami ubezpieczeniowymi mogły być objęte świadczeniem uzupełniającym na podstawie odpowiedzialności cywilnej pracodawcy.

W Polsce rozwiązania te uregulowane były w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z 1933 r. a następnie w dekreście o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z 1954 r. Regulacje te odrywały odpowiedzialność za wypadek przy pracy od cywilistycznych konstrukcji winy i związku przyczynowego umożliwiając uzyskanie świadczeń szybko i bez procesu sądowego, jednak były to świadczenia ściśle prawem określone, nie odpowiadające faktycznie doznanej szkodzie. Niewyrównane tymi świadczeniami szkody mogły być dochodzone na podstawie odpowiedzialności cywilnej pracodawcy (zakładu pracy). Początkowo była to odpowiedzialność kwalifikowana (za zaniechanie obowiązków wynikających z przepisów b.h.p.), z biegiem czasu w drodze orzecznictwa sądowego została znacznie rozszerzona. W związku z postępującym realnym spadkiem poziomu ubezpieczeniowych świadczeń wypadkowych, które coraz bardziej odbiegały od faktycznej wysokości szkód, dochodzenie świadczeń wyrównawczych na

drodze procesu cywilnego stało się coraz częstsze.

Odmienne rozwiązania wprowadzone zostały ustawą wypadkową z 1968 r., a następnie ustawą z 1975 r. Ustawy te znaczenie rozszerzyły zakres i wysokość świadczeń wypadkowych i wprowadziły uproszczony tryb ich dochodzenia. Jednocześnie wyłączono uzupełniającą odpowiedzialność cywilną pracodawcy za szkody nie zrekomensowane świadczeniami wypadkowymi wprowadzając klauzulę derogacyjną wyłączającą zbieg norm prawa cywilnego z normami regulującymi świadczenia z tytułu wypadków przy pracy (art. 40 ustawy z 1975 r.).

Kwestionowana przez wnioskodawcę ustawa z 1972 r. przejęła zatem zasady odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziane w ustawie wypadkowej z 1968 r. Korzystniej niż poprzednio regulując uprawnienia żołnierzy i członków ich rodzin do odszkodowań za wypadki i choroby, w art. 20 ograniczyła im istniejącą wcześniej możliwość dochodzenia w procesie cywilnym uzupełniających roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Istniejące w tej kwestii wcześniej rozbieżności w judykaturze wyjaśnione zostały przez Sąd Najwyższy w uchwale z 24 maja 1990 r. (OSNCP 1990, nr 10-11, poz. 123). Stanowisko to podtrzymał Sąd Najwyższy w wyroku z 26 września 2000 r. (III CKN 1089/00), na tle którego Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwość co do zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tego wyroku stwierdził, że „...przepis art. 20 ustawy pozbawia poszkodowanego żołnierza możliwości dochodzenia przeciwko jednostce wojskowej roszczeń odszkodowawczych na zasadach prawa cywilnego ponad już przyznane mu świadczenie jedynie wówczas, gdy szkoda wyrządzona została nieumyślnie przez żołnierzy i pracowników zatrudnionych w siłach zbrojnych przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych, przy czym ograniczenie odpowiedzialności jest jednolite zarówno w stosunku do jednostek wojskowych, jak i wymienionych sprawców szkody” (OSNC nr 3/2001, poz. 37).

Klauzula wyłączająca zbieg podstaw odpowiedzialności na płaszczyźnie stosunków pracowniczych zniesiona została ustawą z 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206 ze zm.), natomiast co do wypadków pozostających w związku ze służbą wojskową pozostaje w mocy mimo uchylenia kwestionowanej ustawy z 1972 r. ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 83, poz. 760) – ze względu na treść art. 22 ust. 4 tej ustawy.

3. Merytoryczne rozpoznanie zgłoszonego wniosku wymaga w pierwszej kolejności precyzyjnego określenia wskazanego w nim konstytucyjnego wzorca kontroli kwestionowanego przepisu ustawy. Zgodnie z treścią wniosku wzorzec ten wyznaczać mają art. 2, art. 32 i art. 77 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pierwszorzędного znaczenia nabiera zwłaszcza problem zgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 Konstytucji. W ust. 1 przepis ten wyraża konstytucyjne prawo każdego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Treść tego prawa Trybunał Konstytucyjny poddał analizie w jednym z orzeczeń, w którym podkreślając autonomiczny, prawnokonstytucyjny wymiar tego prawa zauważył, że „zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie (niezgodne z prawem) działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia w ustawie dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, prowadziłyby do ograniczenia konstytucyjnie

określonych ram ochrony tych wolności i praw. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy <art. 415 k.c.>. To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela” (por. wyrok z 4 grudnia 2001 r., SK. 18/00, OTK ZU nr 8/2001, s. 1342).

Z kolei ust. 2 art. 77 Konstytucji zakazuje ustawodawcy zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażano już wielokrotnie pogląd o ścisłym związku, w jakim unormowanie to pozostaje z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuującym prawo do sądu. Trybunał Konstytucyjny formułował przy tej okazji pogląd dotyczący konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Na tle unormowań art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyrażona została generalna teza, zgodnie z którą „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej” (por. wyrok z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, s. 556). Równocześnie jednak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, że „nie oznacza to..., iż wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne” (tamże). Dla ustalenia granic dopuszczalnych ograniczeń drogi sądowej podstawowe znaczenie mają niewątpliwie wskazane wyżej unormowania art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. O ile pierwszy z powołanych przepisów, formułujący pozytywnie prawo do sądu, obejmuje swoim zakresem prawo „dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także tych, ustanowionych w innych niż Konstytucja aktach normatywnych), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji” (tamże, s. 557).

W konsekwencji stwierdzić należy, że ustawodawca zwykły nie może ograniczać materialnoprawnego zakresu konstytucyjnego prawa do odszkodowania z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Prawo do odszkodowania nie może być rozważane wyłącznie w jego formalnoprawnym wymiarze, ale musi zawierać stosowne materialnoprawne gwarancje jego realizacji. Oznacza to, że ustawodawca winien nie tylko zapewnić poszkodowanemu odpowiednie procedury umożliwiające dochodzenie przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem praw i wolności oraz zgodnego z wymogami sprawiedliwości i jawności ukształtowania tych procedur, ale nadto musi zagwarantować prawo do wyroku sądowego, a więc prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia jego sprawy przez sąd (por. wyroki: powołany z 9 czerwca 1998 r., K. 28/98, s. 299-300 oraz z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, s. 208-209). Wynika stąd, że gwarancja prawa do sądu, której dotyczy ust. 2 art. 77 Konstytucji, w zakresie „sprawy” o wynagrodzenie szkody w rozumieniu ust. 1 art. 77 Konstytucji, musi być rozpoznawana na tle stworzonych poszkodowanemu możliwości poddania ocenie sądu wszystkich materialnoprawnych przesłanek regulacji ustawowej, która określa zakres prawa do odszkodowania.

Kwestionowany art. 20 ustawy, jak wskazano wyżej, w momencie uchwalenia zawierający uregulowania zbliżone do uregulowań powszechnych, obecnie odbiega od nich w sposób niekorzystny dla żołnierzy. W szczególności ogranicza możliwość uzyskania przez poszkodowanych świadczeń uzupełniających ponad przyznane w ustawie – na zasadach kodeksu cywilnego. Jako kryterium tego ograniczenia przyjęto postać winy; możliwość dochodzenia dalszego odszkodowania wyłączono wówczas, gdy wyrządzenie szkody nastąpiło przez bezpośredniego sprawcę z winy nieumyślnej.

Uregulowanie to konfrontowane z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie wytrzymuje testu

konstytucyjności. Odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 77 ust. 1 Konstytucji związana jest z działalnością każdego organu władzy publicznej i nie jest uzależniona od tego czy działanie organu jest zawinione. W sytuacji o jakiej mowa w art. 20 ustawy organ wojskowy – organ władzy publicznej rozumiany jako instytucja, struktura organizacyjna – odpowiada za szkody, których bezpośrednim sprawcą jest żołnierz lub pracownik zatrudniony w siłach zbrojnych. Skoro z mocy art. 77 ust. 1 Konstytucji każde wyrządzenie w bezprawny sposób szkody przez władzę publiczną daje konstytucyjne prawo do jej naprawienia, wyłączenie tej odpowiedzialności ze względu na jakikolwiek stopień winy bezpośredniego sprawcy jest niedopuszczalne.

Konstrukcja, w której prawo do odszkodowania uzależnione jest od stwierdzenia winy prowadzi do zawężenia odpowiedzialności władzy publicznej w porównaniu do regulacji konstytucyjnej. Tym samym uznać należy, że jest to konstrukcja niezgodna z Konstytucją.

4. Przechodząc do oceny zarzutu niezgodności art. 20 kwestionowanej ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wielokrotnie w swoim orzecznictwie odwoływał się do stanowiska, iż podmioty charakteryzujące się wspólną cechą relewantną powinny być traktowane równo „Z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika... nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary” (por. wyrok z 10 czerwca 2003 r., K. 16/02, OTK ZU nr 3/2003, s. 691). Trybunał zwracał przy tym uwagę, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej odstąpić. Odstępstwo takie jest konstytucyjnie dopuszczalne jeżeli ustawodawca łącznie spełni następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych. Należy przy tym podkreślić, że to na ustawodawcy ciąży ciężar wykazania, że odstępstwo od tak rozumianej zasady równości jest konstytucyjnie dopuszczalne (tamże, s. 691).

Przy rozważaniu zasady równości kwestią zasadniczą jest zatem ustalenie cechy istotnej (relewantnej), a więc zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania. Od wyboru tej cechy zależy czy podmioty prawa należy zaliczyć do tej samej klasy, która powinna być traktowana równo.

Badanie zaskarżonego przepisu z tego punktu widzenia prowadzi do wniosku, że narusza on konstytucyjną zasadę równości.

Może być przedmiotem dyskusji, czy uzasadnione jest wyodrębnienie jako kategorii żołnierzy, a szerzej „służb mundurowych” i potraktowanie ich inaczej niż innych grup zawodowych ze względu np. na specyfikę stosunku służby i swoistość ponoszonego ryzyka. Nie ulega jednak wątpliwości, że całkowicie nieuzasadnione jest zróżnicowanie wewnątrz kategorii żołnierzy.

W zakresie badanego przepisu cechami relewantnymi są status żołnierza oraz fakt poniesienia uszczerbku na zdrowiu lub śmierci w wyniku wypadku albo choroby pozostających w związku ze służbą wojskową. Osoby charakteryzujące się tymi cechami zróżnicowane zostały przez ustawodawcę według kryterium winy sprawców szkody, a więc kryterium na które poszkodowany nie ma żadnego wpływu.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega żadnego racjonalnego związku między tym

kryterium, a celem regulacji ustawowej, jakim jest wynagrodzenie szkód poniesionych w związku ze służbą wojskową. Kryterium to nie znajduje żadnego uzasadnienia w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Przeciwnie, jak wykazano wyżej, jego zastosowanie jest sprzeczne z prawami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 77 Konstytucji. Naruszenie konstytucyjnej zasady równości przez kwestionowany przepis „nakłada się” zatem na naruszenie prawa do odszkodowania oraz prawo do sądu. Badany przepis jest zatem niezgodny z art. 77 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

5. Przedmiotem zarzutu wnioskodawcy jest także niezgodność art. 20 ustawy z art. 2 Konstytucji. Uzasadnienie wniosku koncentruje się jednak w pierwszym rzędzie na zarzucie niezgodności z art. 77 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji został uzasadniony nader zwięźle i na wysokim poziomie ogólności. Tymczasem Trybunał niejednokrotnie zwracał uwagę, że „w wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej. Odnosi się to w szczególności do spraw, w których przedstawiony został zarzut naruszenia prawa do sądu” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, s. 304).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że prawnokonstytucyjna ocena art. 20 zasadniczo wyczerpuje się w ocenie jego zgodności z art. 77 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wzorzec art. 77 Konstytucji z jednej strony określa bowiem konstytucyjne prawo „każdego” do odszkodowania (art. 77 ust. 1), z drugiej zaś gwarantuje sądową drogę dochodzenia tego rodzaju prawa (art. 77 ust. 2). Pozwoliło to Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonać wyczerpującej oceny konstytucyjności badanej regulacji z punktu widzenia postawionego zarzutu braku pełnego wynagrodzenia szkody na drodze postępowania sądowego. Natomiast ocena konstytucyjności badanej regulacji w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, pozwoliła ujawnić wynikający z niej aspekt nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną (relewantną), a mianowicie dokonania różnicowania żołnierzy w prawie do pełnego odszkodowania na podstawie kryterium winy nieumyślnej podmiotu, który szkodę taką wyrządził (art. 77 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.