

17/3A/2004

WYROK

z dnia 3 marca 2004 r.

Sygn. akt K 29/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący

Adam Jamróz

Marek Safjan – sprawozdawca

Jerzy Stępień

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 marca 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 17 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. Nr 53, poz. 345 ze zm.) z art. 77 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 17 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. Nr 53, poz. 345, z 1983 r. Nr 16, poz. 79, z 1985 r. Nr 20, poz. 85 i Nr 38, poz. 181, z 1989 r. Nr 35, poz. 192 oraz z 2001 r. Nr 81, poz. 877) jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

A. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego

1. Przedmiotem oceny jest regulacja wyłączająca – z uwagi na brak winy umyślnej bezpośredniego sprawcy – możliwość pełnej kompensacji szkody, w postaci trwałego uszczerbku na zdrowiu albo utraty żywiciela, wynikłej wskutek wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą w Policji.

B. Kwestionowany przepis

2. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. Nr 53, poz. 345 ze zm.; dalej: ustawa z 1972 r.): „Świadczenia przyznane na

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 marca 2004 r. w Dz. U. Nr 43, poz. 411.

podstawie niniejszej ustawy i na podstawie przepisów wymienionych w art. 16 stanowią – w stosunku do jednostek resortu spraw wewnętrznych oraz do funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w resorcie spraw wewnętrznych, którzy nieumyślnie wyrządzili szkodę przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych – wynagrodzenie wszelkich szkód wynikłych dla funkcjonariusza lub jego rodziny wskutek wypadku określonego w art. 2 ust. 1 albo wskutek choroby określonej na podstawie art. 3”.

C. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

3. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 29 października 2003 r. o stwierdzenie niezgodności art. 17 ustawy z 1972 r. z art. 77 w związku z art. 32 Konstytucji, opierając zarzuty niekonstytucyjności na następujących argumentach:

Unormowanie art. 17 ustawy z 1972 r. pozbawia funkcjonariuszy Policji, którzy doznali w wyniku winy nieumyślnej trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, a także rodziny funkcjonariusza, który zmarł wskutek wypadku lub choroby, możliwości skutecznego dochodzenia swoich roszczeń przed sądem powszechnym – świadczenia przyznane na podstawie tej ustawy stanowią wynagrodzenie wszelkich szkód. Kwestionowana regulacja ma także zastosowanie do innych funkcjonariuszy, a mianowicie do funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zgodnie bowiem z ustawami dotyczącymi tych służb mundurowych ich funkcjonariusze, którzy w związku ze służbą doznali uszczerbku na zdrowiu lub ponieśli szkodę – otrzymują odszkodowanie w trybie i na zasadach określonych dla funkcjonariuszy Policji (art. 73 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.; art. 59 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm.; art. 67 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.; art. 61 ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. Nr 27, poz. 298 ze zm.; oraz art. 85 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.). Ustawodawca wyłączył tym samym poszkodowanym podmiotom możliwość dochodzenia naruszonych praw przed sądem powszechnym – odszkodowań w wysokości wyższej niż przyznane świadczenia, w stosunku do jednostek resortu spraw wewnętrznych oraz do funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w resorcie spraw wewnętrznych, którzy nieumyślnie wyrządzili szkodę przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych. Ograniczenie prawa poszkodowanych do dochodzenia przed sądem odszkodowania w pełnej wysokości ze względu na wystąpienie „winy nieumyślnej” nie znajduje uzasadnienia w przesłankach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. 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 ograniczył funkcjonariuszom możliwość skutecznego dochodzenia przed sądem prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej – art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja wprowadziła także nie dające się pogodzić z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa różnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy w odniesieniu do innych grup społecznych. Zważywszy, że stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych oparty jest na podporządkowaniu 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 powodujący wzrost ryzyka, przemawia na rzecz pełnego wyrównania szkód. Brak jest bowiem cechy istotnej (relewantnej), która uzasadniałaby „gorsze” potraktowanie funkcjonariuszy służb mundurowych w stosunku do pozostałych grup obywateli, np. żołnierzy, w zakresie prawa dochodzenia przed sądami powszechnymi pełnego odszkodowania z tytułu wypadków lub chorób. Pozostawienie kwestionowanego art. 17 ustawy z 1972 r. stanowiłoby więc dyskryminację funkcjonariuszy służb mundurowych.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 16 grudnia 2003 r. przedstawił stanowisko, że kwestionowany przepis art. 17 ustawy z 1972 r. jest niezgodny z art. 77 w zw. z art. 32 Konstytucji. Powyższe stanowisko zostało oparte na następujących argumentach:

Regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie uzależnia możliwość dochodzenia przed sądem roszczeń odszkodowawczych przez policjantów i ich rodziny od stopnia winy bezpośredniego sprawcy szkody. Wyłączenie odpowiedzialności organu władzy publicznej za wyrządzoną szkodę ze względu na jakikolwiek stopień winy bezpośredniego sprawcy jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji niedopuszczalne – odpowiedzialność organu władzy publicznej uzależniona jest bowiem jedynie od przesłanki bezprawności. Zakwestionowana regulacja narusza także zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), poprzez uniemożliwienie policjantom i ich rodzinom uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sądowego dotyczącego konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody.

Zróznicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych w porównaniu z innymi grupami obywateli jest natomiast uzasadnione konstytucyjną konstrukcją prawa do odszkodowania, obejmującego odpowiedzialność jedynie za działania organów władzy publicznej. Art. 77 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza możliwości różnego ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej w sytuacji wyrządzenia szkody przez inne podmioty niż organ władzy publicznej, a z taką sytuacją będziemy mieć często do czynienia w odniesieniu do szkód poniesionych przez inne grupy obywateli.

Zakwestionowana regulacja wprowadza jednak zróznicowanie w obrębie tej samej grupy podmiotów – policjantów i ich rodzin, przyznając prawo do roszczeń uzupełniających jedynie wówczas, gdy szkoda nastąpiła z winy umyślnej i odmawiając tego prawa w przypadku nieumyślnego działania sprawcy. Kryterium winy pozbawione jest w tym wypadku uzasadnienia i pozostaje bez związku z celem regulacji ustawowej, jakim jest wynagrodzenie szkód poniesionych w związku ze służbą w Policji.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 stycznia 2004 r. przedstawił stanowisko, że przepis art. 17 ustawy z 1972 r. jest niezgodny z art. 77 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu ma wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02 (OTK ZU nr 8/2003, poz. 80), w którym Trybunał uznał art. 20 ustawy z 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.) za niezgodny z art. 77 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja przyjęta w uzasadnieniu powyższego wyroku jest, w opinii Marszałka Sejmu, w pełni aktualna i ma zastosowanie odnośnie zarzutów odnoszących się do art. 17 ustawy z 1972 r., z uwagi na analogiczną treść kwestionowanych przepisów. W obu wypadkach Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył regulację wyłączającą – z uwagi na brak winy umyślnej bezpośredniego sprawcy – możliwość pełnej kompensacji szkody, w postaci trwałego uszczerbku na zdrowiu albo utraty żywiciela, wynikłej wskutek wypadku lub choroby pozostających – w pierwszym

przypadku w związku ze służbą wojskową, w drugim przypadku w związku ze służbą w Policji. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, tezy i stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu orzeczenia TK w sprawie K 4/02 powinny mieć, w opinii Marszałka Sejmu, bezpośrednie zastosowanie w niniejszej sprawie.

6. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 24 lutego 2004 r. przedstawił stanowisko, że orzeczenie niekonstytucyjności kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu art. 17 ustawy z 1972 r. może spowodować skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. Konsekwencje wyroku TK dotyczyć będą bowiem także innych poza Policją służb mundurowych, tj. Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Precyzyjne oszacowanie wielkości skutków finansowych spowodowanych ewentualnymi roszczeniami odszkodowawczymi z tytułu wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w tych formacjach nie jest jednak możliwe. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie danych pochodzących z 2002 r. i 2003 r. oszacowało, iż dodatkowe wydatki z tego tytułu mogą wynieść około 45, 0 mln zł rocznie.

II

Na rozprawie 3 marca 2004 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Konstytucyjne umiejscowienie problemu

Przedmiotem oceny konstytucyjności jest regulacja wyłączająca – z uwagi na brak winy umyślnej bezpośredniego sprawcy – możliwość pełnej kompensacji szkody, w postaci trwałego uszczerbku na zdrowiu albo utraty żywiciela, wynikłej wskutek wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą w Policji. Problem wymaga przede wszystkim analizy z punktu widzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, który wprowadza gwarancje konstytucyjnego prawa do odszkodowania z tytułu szkód spowodowanych niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Regulacja przyjęta w art. 17 zakwestionowanej ustawy zawiera bowiem ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie w stosunku do jednostek resortu spraw wewnętrznych oraz do funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w tym resorcie, a więc nie dotyczy zakresu kompensacji żądanej przez poszkodowanych policjantów od innych podmiotów współodpowiedzialnych. Zaskarżeniu w niniejszej sprawie nie podlega więc sam system kompensacji wprowadzony w ustawie z 16 grudnia 1972 r., ale rozwiązanie, które wyłącza po stronie poszkodowanego możliwość wystąpienia z uzupełniającymi roszczeniami odszkodowawczymi (w stosunku do kompensacji należnej z tytułu ustawy) w wypadku niezgodnego z prawem zachowania organów władzy publicznej będącego źródłem zdarzenia wyrządzającego szkodę. Podstawowa kwestia sprowadza się więc do pytania, czy gwarancje konstytucyjnego prawa do odszkodowania zawarte w art. 77 ust. 1 Konstytucji umożliwiają ustawodawcy przyjęcie rozwiązania, które zawęży zakres kompensacji w sytuacji, kiedy spełnione są zasadnicze przesłanki określone w przepisie konstytucyjnym, a mianowicie będące źródłem szkody zachowanie organu władzy

publicznej oraz jego niezgodność z prawem. Sytuacja przewidziana w art. 17 kwestionowanej ustawy wiąże ograniczenie zakresu kompensacji z winą nieumyślną wskazanych tam podmiotów, a tymczasem konieczną przesłanką przyjęcia nieumyślności jest zawsze element obiektywny w postaci bezprawności zachowania.

2. Zakres podmiotowego prawa do odszkodowania na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest prostym powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej. Zasadnicze z tego punktu widzenia znaczenie ma rozstrzygnięcie zawarte w wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, w którym sprecyzowano przesłanki konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jak wskazuje się w tym wyroku „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 (...)” (OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Zaostrzenie to polega przede wszystkim na związaniu odpowiedzialności z obiektywną przesłanką jaką jest „niezgodność z prawem zachowania władzy publicznej”. Pojęcie „władzy publicznej” obejmuje przy tym wszelkie władze w sensie konstytucyjnym, nazwa „organ” oznacza natomiast instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody (wyrok TK w sprawie SK 18/00).

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie określa bezpośrednio, w jakich granicach szkoda wyrządzona zachowaniem organu władzy publicznej podlega naprawieniu. Nie może być jednak dla oceny treści gwarancji zawartych w art. 77 ust. 1 Konstytucji obojętne, na co wskazywano również w sprawie SK 18/00, że regułą podstawową na gruncie współczesnych systemów prawnych pozostaje – w stosunku do szkody podlegającej kompensacji – zasada pełnego odszkodowania. Ten generalny kierunek rozwiązań przyjmowanych w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej musi więc wpływać także na wykładnię art. 77 ust. 1 Konstytucji w tej części, w której przepis ów mówi o wynagrodzeniu szkody. Pojęcie to należy rozumieć jako każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Zakres i sposób ustalenia wielkości szkody oraz jej kompensacji określają ogólne reguły prawa cywilnego. Takie założenie nie oznacza jednak, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyklucza wszelkie zróżnicowanie obowiązku odszkodowawczego, łącząc w sposób kategoryczny z każdą postacią odpowiedzialności władzy publicznej obowiązek naprawienia szkody w pełnej wysokości. Jak stwierdził już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02 (OTK ZU nr 7/2003, poz. 76), nie wszystkie sytuacje objęte hipotezą normy konstytucyjnej art. 77 ust. 1 – dają podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji. Zasada pełnego odszkodowania, wyznaczając bowiem ogólny kierunek przyjętych na gruncie danej gałęzi prawa rozwiązań, stanowić może punkt odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych regulacji normatywnych. Odrębności w zakresie obowiązku kompensacyjnego mogą być uzasadnione o ile jednocześnie jest respektowany system zasad i wartości konstytucyjnych. Funkcje kompensacyjne są realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje zasadą kierunkową. Nawet na gruncie prawa cywilnego

dopuszczalne są zróżnicowane mechanizmy miarkowania odszkodowania, związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem się poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody itp.

Sam fakt ograniczenia zakresu kompensacji należnej na tle zakwestionowanych rozwiązań ustawy z 1972 r. nie może być więc uznany za uzasadniający wniosek co do niekonstytucyjności analizowanego przepisu. Jeśli jednak takie ograniczenie nie znajduje podstaw w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, to wniosek o niezgodności art. 17 ustawy z 1972 r. z art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać za uzasadniony.

Należy więc w pierwszym rzędzie ocenić zakres i charakter ograniczenia kompensacji wynikającego z zakwestionowanego przepisu w relacji do ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej.

3. Ograniczenia zakresu kompensacji na tle ustawy z 1972 r.

Szkoda podlegająca kompensacji na zasadach uregulowanych ustawą z 1972 r. (w postaci trwałego uszczerbku na zdrowiu albo utraty żywiciela) może zostać wyrządzona przez działanie lub zaniechanie osoby trzeciej, jednostek resortu spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w tym resorcie. Istotne z punktu widzenia wzorca kontroli – art. 77 ust. 1 Konstytucji, jest zatem ustalenie, w jakim zakresie i w odniesieniu do jakich sytuacji kwestionowany przepis wprowadza ograniczenia prawa do odszkodowania. Zgodnie z art. 17 ustawy z 1972 r. świadczenia przyznane na jej podstawie stanowią – w stosunku do jednostek resortu spraw wewnętrznych oraz do funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w resorcie spraw wewnętrznych, którzy nieumyślnie wyrządzili szkodę przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych – wynagrodzenie wszelkich szkód. Na gruncie kwestionowanej ustawy z 1972 r. nie ulega więc wątpliwości, że ograniczenie w odniesieniu do żądania odszkodowania przewyższającego świadczenia ustawowe nie dotyczy szkód wyrządzonych umyślnie zarówno przez osoby trzecie, jak i jednostki resortu spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w tym resorcie, a także – co należy podkreślić – szkód wyrządzonych przez osoby trzecie nieumyślnie. Zastosowanie ogólnych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto*, a przede wszystkim art. 417 k.c. będzie natomiast wyłączone w stosunku do jednostek resortu spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w resorcie spraw wewnętrznych, którzy nieumyślnie wyrządzili szkodę przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych, nawet jeśli zostały spełnione wszelkie przesłanki tej odpowiedzialności. *A fortiori* wyłączenie to będzie aktualne w wypadku, kiedy zachowanie tych osób nie nosiło znamion winy, a cechowała je jedynie obiektywna nieprawidłowość postępowania w postaci bezprawności.

Celem kwestionowanej ustawy jest objęcie systemem świadczeń pieniężnych funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą. Ustawa z 1972 r. z uwagi na charakter regulacji należącej do systemu pracowniczych ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych nie gwarantuje przy tym, że świadczenia przyznane na jej podstawie będą zawsze ekwiwalentne do wysokości faktycznie poniesionej szkody. Założeniem takiej regulacji jest więc zapewnienie pewności kompensacji – w wyraźnie określonych ustawą granicach – zasadniczo bez względu na okoliczności danego wypadku. Z samej koncepcji odpowiedzialności uregulowanej w tej ustawie nie wynika jednak jeszcze ograniczenie materialnoprawnego zakresu prawa do odszkodowania. Ograniczenie to jest natomiast związane z wyraźnym wyłączeniem zawartym w art. 17 ustawy z 1972 r., który przesądza, że świadczenia przyznane na podstawie ustawy stanowią w przypadku

nieumyślnego wyrządzenia szkody wynagrodzenie wszelkich szkód – wyklucza możliwość uzupełnienia zakresu kompensacji poprzez odwołanie się do ogólnych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej. Kryterium stopnia winy sprawcy szkody – winy umyślnej albo nieumyślnej – ma zatem decydujące znaczenie dla możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na zasadach prawa cywilnego ponad przyznane świadczenie wypadkowe lub chorobowe. W konsekwencji nie można wykluczyć sytuacji, kiedy poszkodowany mógłby uzyskać odszkodowanie w granicach pełnej kompensacji na gruncie ogólnych reguł kodeksowych, ale będzie to wyłączone wobec brzmienia art. 17 ustawy z 1972 r. Takie rozwiązanie paradoksalnie osłabiać może pozycję poszkodowanego w porównaniu z regułami prawa powszechnego, gdy tymczasem cel, założenia i funkcje regulacji przyjętej w kwestionowanej ustawie były nakierowane na silniejszą ochronę kompensacyjną osób, które są narażone ze względu na charakter służby na większe ryzyko uszczerbku. Świadczenia oparte na systemie pracowniczych ubezpieczeń wypadkowych lub chorobowych, w odróżnieniu od świadczeń odszkodowawczych przyznawanych w ramach odpowiedzialności cywilnej, nie mają na celu pełnej kompensacji poniesionej szkody, lecz jej częściowe naprawienie tak, by zabezpieczyć materialnie pracownika i jego rodzinę. Regulacje te z reguły odrywają odpowiedzialność za wypadek przy pracy od cywilistycznych konstrukcji winy i związku przyczynowego, umożliwiając tym samym uzyskanie świadczeń szybko i bez procesu sądowego. Jednak świadczenia z tego tytułu są co do swych rozmiarów ściśle prawem określone, a ich wysokość nie jest kształtowana w oparciu o zasadę pełnego odszkodowania. Logika systemu odpowiedzialności wypadkowej nie wyklucza możliwości kompensacji szkód na podstawie odpowiedzialności cywilnej pracodawcy, jeśli są spełnione odpowiednie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidywane przez reguły prawa powszechnego. Wręcz przeciwnie ideą podstawową takich regulacji powinno być wzmocnienie sytuacji poszkodowanego, a nie jej pogorszenie w porównaniu do zasad wynikających z ogólnych reguł odpowiedzialności.

Tymczasem porównanie zakresu świadczeń przyznawanych na tle analizowanej ustawy i tych, które należałyby się poszkodowanemu na podstawie zasad ogólnych – zgodnie z zasadą pełnego odszkodowania – wskazuje wyraźnie na istotny zakres ograniczenia wprowadzonego poprzez regulację zawartą w art. 17 ustawy z 1972 r.

Ustawa z 1972 r. przewiduje, że funkcjonariuszowi, który doznał trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku określonego w art. 2 ust. 1 albo trwałego uszczerbku na zdrowiu, co najmniej w 20%, wskutek choroby określonej na podstawie art. 3 ustawy – przysługuje jednorazowe odszkodowanie pieniężne. Wysokość tego jednorazowego odszkodowania obliczana jest przy wzięciu za podstawę kwoty 12-miesięcznego uposażenia przyjmowanego za podstawę wymiaru emerytury lub renty stosownie do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i ich rodzin, i stanowi 1/100 powyższej kwoty za każdy procent ustalonego uszczerbku na zdrowiu, nie mniej jednak niż 500 zł. Odszkodowanie może ulec odpowiedniemu zwiększeniu, jeżeli nastąpi dalsze pogorszenie stanu zdrowia funkcjonariusza pozostające w związku z chorobą lub wypadkiem, a uszczerbek na zdrowiu powiększy się co najmniej o 10% (art. 5 ustawy). Ustawa przewiduje także, że w razie śmierci funkcjonariusza wskutek wypadku określonego w art. 2 ust. 1 ustawy lub wskutek choroby określonej na podstawie art. 3 ustawy – jednorazowe odszkodowanie pieniężne przysługuje wskazanym w ustawie członkom rodziny funkcjonariusza, precyzuje również wysokość kwoty odszkodowania (art. 6 ustawy). W szczególnie uzasadnionych przypadkach Minister Spraw Wewnętrznych może przyznać funkcjonariuszowi albo członkom rodziny zmarłego funkcjonariusza odszkodowanie wyższe niż określone w art. 5 i 6 ustawy (art. 8 ustawy), Minister Spraw Wewnętrznych może też podwyższać kwoty jednorazowych odszkodowań pieniężnych

określone w art. 5 i 6 (art. 9 ustawy). Kwestia ta jest jednak pozostawiona swobodnej w zasadzie ocenie organu podejmującego decyzję, a zatem nie powstaje po stronie poszkodowanego prawo podmiotowe do żądania świadczeń w podwyższonej wysokości.

Unormowania przyjęte w ustawie z 1972 r. oparte zostały na podobnych zasadach, jak obowiązujący w czasie jej uchwalenia pracowniczy system świadczeń wypadkowych wprowadzony ustawą z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy (Dz. U. Nr 3, poz. 8 ze zm.), a następnie ustawą z 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.). Ustawy te wyłączyły uzupełniającą odpowiedzialność cywilną pracodawcy za szkody niezrekompensowane świadczeniami wypadkowymi, wprowadzając klauzulę derogacyjną wyłączającą zbieg norm prawa cywilnego z normami regulującymi świadczenia z tytułu wypadków przy pracy (zgodnie z art. 40 ustawy z 1975 r. świadczenia określone w ustawie stanowiły zaspokojenie wszelkich roszczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo z tytułu śmierci wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w stosunku do zakładów pracy). Klauzula wyłączająca zbieg podstaw odpowiedzialności na płaszczyźnie stosunków pracowniczych zniesiona została dopiero ustawą z 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206 ze zm.). Nie przewiduje jej też aktualnie obowiązująca ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.).

Podobną ewolucję przeszły również uregulowania dotyczące świadczeń przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (zob. ustawa z 16 grudnia 1972 r.; Dz. U. Nr 53, poz. 342 ze zm.). Przepis art. 20 powyższej ustawy pozbawiał poszkodowanego żołnierza – tak samo jak ma to miejsce na gruncie kwestionowanego art. 17 ustawy z 1972 r. – możliwości dochodzenia przeciwko jednostce wojskowej roszczeń odszkodowawczych na zasadach prawa cywilnego ponad już przyznane mu świadczenie wówczas, gdy szkoda wyrządzona została nieumyślnie przez żołnierzy i pracowników zatrudnionych w siłach zbrojnych przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków służbowych, przyjmując jednolite ograniczenie odpowiedzialności zarówno w stosunku do jednostek wojskowych, jak i wymienionych sprawców szkody. Ustawa 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) uchylili jednak wskazaną ustawę i zgodnie z art. 22 ust. 4 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. Ustawodawca zrezygnował zatem z ograniczenia dochodzenia przez uprawnionych na drodze postępowania sądowego odszkodowań z tytułu wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową. Należy także podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, orzekł, że art. 20 ustawy z 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową jest niezgodny z art. 77 w związku z art. 32 Konstytucji (OTK ZU nr 8/2003, poz. 80).

Zakres kompensacji należnej poszkodowanemu stosownie do ogólnych reguł naprawienia szkody przewidywanych w prawie cywilnym odbiega istotnie na korzyść poszkodowanego w stosunku do regulacji przyjętych w ustawie z 1972 r.

W przypadku szkód na osobie zasada pełnego odszkodowania znajduje potwierdzenie i rozwinięcie w art. 444 § 1 k.c. Naprawienie szkody obejmuje koszty leczenia, pielęgnacji, regeneracji i restytucji zastępczej oraz koszty przygotowania do innego zawodu (art. 444 § 1 k.c.). Szczególną formą odszkodowania w przypadku szkody

na osobie jest także renta przyznawana, jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo gdy zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość (art. 444 § 2 k.c.). Zamiast renty lub jej części sąd może także z ważnych powodów na żądanie poszkodowanego przyznać mu jednorazowe odszkodowanie (art. 447 k.c.).

Ogólne reguły kodeksowe zapewniają też znacznie silniejszą ochronę osób bliskich poszkodowanego. Jeśli bowiem skutek uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia nastąpiła śmierć poszkodowanego podstawowe znaczenie mieć będzie roszczenie osoby, względem której ciążył na zmarłym ustawowy obowiązek alimentacyjny, a także osoby bliskiej zmarłemu, której dostarczał środki utrzymania – obejmujące żądanie naprawienia szkody w postaci renty (art. 446 § 2 k.c.). Sąd może ponadto przyznać najbliższym członkom rodziny zmarłego stosowne odszkodowanie, jeżeli skutek śmierci nastąpiło znaczne pogorszenie ich sytuacji życiowej (art. 446 § 3 k.c.).

Nie można też tracić z pola widzenia istotnej różnicy w porównaniu do regulacji ustawy z 1972 r., jaką jest możliwość kompensacji szkody niemajątkowej na podstawie ogólnych reguł kodeksu cywilnego (art. 445), której pozbawieni są funkcjonariusze uzyskujący kompensację wyłącznie w trybie świadczeń wypadkowych. Należy w tym miejscu podkreślić dwa istotne elementy. Po pierwsze, wystąpienie uszkodzenia ciała i rozstroju zdrowia to przypadki szczególnie intensywnie chronione w ramach mechanizmu kompensacji krzywdy niemajątkowej, ponieważ zadośćuczynienie pieniężne może być przyznane także wtedy, kiedy sprawcy nie można przypisać winy, a jego odpowiedzialność ma charakter zobiektywizowany. Po drugie zaś, jak potwierdzają to wyraźnie istniejące tendencje w orzecznictwie sądowym, zadośćuczynienie pieniężne z tytułu doznanej krzywdy niemajątkowej dawno już straciło charakter czysto symboliczny i powinno odgrywać rzeczywistą rolę kompensacyjną.

4. Ocena zgodności art. 17 ustawy z 1972 r. z art. 77 ust. 1 Konstytucji

Znajdującego oparcie w kwestionowanym art. 17 ustawy z 1972 r. ograniczenia możliwości uzyskania przez poszkodowanych – stosownie do ogólnych reguł odpowiedzialności cywilnej – odszkodowania wyższego niż świadczenia przyznane z tytułu wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą, nie da się racjonalnie uzasadnić w świetle założonego celu ustawy.

Ochrona kompensacyjna w wypadku szkody na osobie jest – jak wskazano wyżej – w systemie współczesnego prawa szczególnie intensywna. Przejawia się to w powszechnym uznaniu, że reguły chroniące dobra osobiste każdej osoby, takie jak zdrowie i życie, mają charakter powszechny, adresowane są do wszystkich podmiotów, a ich bezprawne naruszenie zawsze będzie uzasadniało odpowiedzialność *ex delicto* bez względu na wiążący strony stosunek kontraktowy. W wypadku szkody na osobie zawsze więc, zgodnie z ogólnymi regułami prawa powszechnego, wchodzić będzie w grę zbieg podstaw odpowiedzialności, stwarzający poszkodowanemu możliwość wyboru najbardziej dlań korzystnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej.

Wprowadzenie odrębnych reguł naprawienia szkody na osobie (art. 444 i n. k.c.) jest wynikiem przyjętego przez ustawodawcę założenia, że regulacje w tym zakresie powinny być odpowiednio precyzyjne i w możliwie największym stopniu adekwatne do charakteru doznanego uszczerbku. Charakteryzuje je więc elastyczność przejawiająca się np. w możliwości przyjęcia odpowiedzialności za szkody przyszłe, za utratę widoków na przyszłość, w możliwości przesądzenia co do zasady odpowiedzialności za szkodę, która się jeszcze nie ujawniła, w możliwości zamiany renty na świadczenie jednorazowe, wreszcie w szerokim określeniu podstawy przyznania zadośćuczynienia z tytułu doznanej

krzywdy niemajątkowej, także w sytuacji kiedy sprawcy szkody nie można przypisać winy.

Wyrazem wyraźnych preferencji aksjologicznych ustawodawcy związanych z intensywnością ochrony poszkodowanego w wypadku szkody na osobie jest też bez wątpienia art. 419 k.c., który określa przesłanki odpowiedzialności za szkody związane z zachowaniem funkcjonariusza publicznego wedle zasady słuszności. Nie można uznać za przypadkowe rozwiązanie, które łączy możliwość kompensacji szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza – nie tylko bez winy, ale i bez naruszenia obiektywnych reguł prawidłowego postępowania – jedynie z pewnymi postaciami uszczerbku, a mianowicie uszkodzeniem ciała, rozstrojem zdrowia oraz utratą żywiciela.

W wypadku funkcjonariuszy Policji, a także innych funkcjonariuszy służb mundurowych nie sposób znaleźć uzasadnienia, dla którego zakres odszkodowania w wypadku szkody na osobie powinien być pomniejszony w stosunku do ogólnych reguł kompensacyjnych i to przy zaistnieniu przesłanek, które umożliwiałyby w wypadku każdego innego poszkodowanego, nie będącego funkcjonariuszem Policji, uruchomienie roszczeń odszkodowawczych stosownie do zasady pełnej kompensacji. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, jeśli się zważy, że w odniesieniu do analizowanej kategorii poszkodowanych ryzyko utraty życia lub rozstroju zdrowia jest znacznie podwyższone w porównaniu z sytuacjami typowymi.

Poczynione ustalenia nie mogą być obojętne z punktu widzenia oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją. Odejście od zasady pełnej kompensacji w stosunku do szkód, objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga zawsze wskazania przekonujących argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego. Swoboda ustawodawcy w zakresie określania obowiązku odszkodowawczego ma wyraźnie charakter względny i w żadnym wypadku nie może prowadzić do rozwiązań przypadkowych i arbitralnych. Każde ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania w przypadku trwałego uszczerbku na zdrowiu albo utraty żywiciela musi bowiem z uwagi na charakter szkody znajdować uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Należy zauważyć, że ograniczenie prawa do wynagrodzenia szkody nie może być też uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na rzecz takiego stanowiska przemawia fakt, że ustawodawca – jak wskazywano – odstąpił od zastosowania podobnego mechanizmu ograniczającego kompensację, a istniejącego do 1990 r., w ramach regulacji określających świadczenia z tytułu wypadków przy pracy. W podobnym kierunku nastąpiły też zmiany w odniesieniu do żołnierzy, którzy odnieśli uszczerbek w związku ze służbą wojskową. Tendencja ochronna, nakierowana wyraźnie na bardziej skuteczną ochronę poszkodowanego jest tu więc wyraźnie widoczna.

W przypadku szkód na osobie brak jest w konsekwencji istotnych racji, znajdujących uzasadnienie w świetle aksjologii konstytucyjnej, a także w wyraźnych preferencjach aksjologicznych systemu prawnego dla ograniczenia zasady pełnej kompensacji – w analizowanych wypadkach objętych zakresem zastosowania art. 17 ustawy z 1972 r.

Ocenę co do niezgodności z Konstytucją analizowanej regulacji wzmacnia fakt, że przyjęte tam wyłączenie możliwości odpowiedzialności odszkodowawczej według zasad ogólnych prawa powszechnego prowadzi do naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, z punktu widzenia zakresu obowiązku odszkodowawczego. Po drugie, z powodu uzależnienia uzupełniającej odpowiedzialności odszkodowawczej (stosownie do reguł pełnej kompensacji) od przesłanki winy umyślnej sprawców szkody. Kryterium stopnia winy sprawcy szkody (winy umyślnej albo nieumyślnej), jako

decydujące dla możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na zasadach ogólnych prawa cywilnego ponad przyznane świadczenie wypadkowe lub chorobowe, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną podstawą odpowiedzialności organu władzy publicznej, przewidzianą w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

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, ale od niezgodności z prawem zachowania tego organu. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Wyrządzenie w bezprawny sposób szkody przez organ władzy publicznej daje każdemu konstytucyjne prawo do jej naprawienia. Wyłączenie, pomimo zaistnienia przesłanki bezprawności, możliwości dochodzenia prawa do wynagrodzenia szkody, jedynie ze względu na stopień winy, ponad odszkodowanie przyznane z tytułu wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą w Policji, jest zatem sprzeczne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 17 ustawy z 1972 r. z art. 77 ust. 2 Konstytucji

Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli w stosunku do zakwestionowanego przepisu. Kwestionowana regulacja nie wprowadza bowiem wyłączenia sądowej drogi dochodzenia naruszonych w tym wypadku wolności i praw. Ograniczenie możliwości dochodzenia od jednostek resortu spraw wewnętrznych prawa do pełnego odszkodowania, w przypadku gdy szkoda na osobie albo utrata żywiciela wyrządzona została działaniem nieumyślnym jednostek resortu lub funkcjonariuszy albo pracowników zatrudnionych w tym resorcie, nie dotyczy prawa do sądu ani nie zamyka drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Kwestionowana regulacja nie wyłącza w formalnoprawnym wymiarze sądowej drogi dochodzenia prawa do pełnego odszkodowania, nie pozbawia funkcjonariuszy Policji i ich rodzin odpowiedniej procedury umożliwiającej dochodzenie przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem praw i wolności oraz zgodnego z wymogami sprawiedliwości i jawności ukształtowania tych procedur, a także prawa do wyroku sądowego, a więc wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Dochodzenie przed sądem powszechnym pełnego odszkodowania z tytułu szkód poniesionych w wyniku wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą w Policji uniemożliwia brak stosowanych materialnoprawnych gwarancji.

6. Ocena zgodności art. 17 ustawy z 1972 r. z art. 32 Konstytucji

Z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa 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, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego, równość wobec prawa wymaga jednak zasadności kryterium różnicowania podmiotów. Kryterium przyjęte za podstawę różnicowania powinno: po pierwsze, pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; po drugie, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania oraz po trzecie, samo kryterium różnicowania pozostawać w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych.

Kwestionowany przepis ustawy z 1972 r. wprowadza zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Policji oraz członków ich rodzin, w zakresie możliwości dochodzenia pełnej kompensacji szkody powstałej wskutek wypadku lub choroby, w trzech płaszczyznach: po pierwsze z punktu widzenia reguł prawa powszechnego, a więc w porównaniu z sytuacją prawną innych grup społecznych, po drugie zróżnicowanie w odniesieniu do sytuacji prawnej innych funkcjonariuszy służb publicznych, np. żołnierzy zawodowych, i wreszcie po trzecie zróżnicowanie sytuacji prawnej w obrębie tej samej kategorii podmiotów – funkcjonariuszy służb mundurowych.

Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa dotyczącego systemu społecznych ubezpieczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych nie istnieje już bowiem – jak wskazano wyżej – zasada, że świadczenia przewidziane w tym systemie stanowią zaspokojenie wszelkich roszczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo z tytułu śmierci wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Nie przewiduje tej zasady obowiązująca ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.). Jeżeli wypadek przy pracy lub choroba zawodowa pracownika nastąpiły z przyczyn, które uzasadniałyby odpowiedzialność cywilną innego podmiotu na zasadach ogólnych, pracownik może wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym o kompensację tej części uszczerbku, która nie została wyrównana świadczeniami wypadkowymi. Roszczenia odszkodowawcze z tego tytułu mogą być skutecznie podniesione również wobec pracodawcy, który zatrudniał poszkodowanego pracownika. Wprawdzie zgodnie z art. 237¹ k.p. pracownikowi, który uległ wypadkowi przy pracy lub zachorował na chorobę zawodową, przysługują świadczenia z ubezpieczenia społecznego, określone w odrębnych przepisach, a od pracodawcy przysługuje mu odszkodowanie za utratę lub uszkodzenie w związku z wypadkiem przedmiotów osobistego użytku oraz przedmiotów niezbędnych do wykonywania pracy, z wyjątkiem utraty lub uszkodzenia pojazdów samochodowych oraz wartości pieniężnych. Nie oznacza to jednak powrotu do idei, w myśl której świadczenia wynikające z ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych rekompensują w pełni szkodę, a jakkolwiek odpowiedzialność pracodawcy na zasadach prawa cywilnego jest w ogóle wyłączona. Relacja ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z kodeksem cywilnym została bowiem zachowana. Przepisy kodeksu cywilnego o odpowiedzialności za szkodę na osobie były i są komplementarne wobec odpowiedzialności z ubezpieczenia społecznego w zakresie szkody wykraczającej poza to, co kompensuje świadczenie z ubezpieczenia wypadkowego. Wyrównanie natomiast szkody za rzeczy utracone (uszkodzone) w związku z wypadkiem przy pracy na podstawie art. 237¹ k.p. wyłącza w tym zakresie odpowiedzialność cywilną (J. Jończyk, *Ubezpieczenia wypadkowe*, Państwo i Prawo 2003, z. 6, s. 3 i n.).

Ustawodawca zrezygnował także w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową z ograniczenia dochodzenia przez uprawnionych żołnierzy i ich rodziny na drodze postępowania sądowego odszkodowań z tytułu wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową.

Ograniczenie przewidziane w kwestionowanym przepisie dotyczy zatem jedynie funkcjonariuszy Policji i ich rodzin, a także – co należy podkreślić – tych wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych, do których zgodnie z ustawami normującymi ich służbę stosuje się w tym zakresie ustawę z 1972 r. (art. 73 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm., art. 59 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm., art. 67 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz.

1761 ze zm., art. 61 ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. Nr 27, poz. 298 ze zm., oraz art. 85 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.). Mamy zatem do czynienia z wyodrębnioną grupą podmiotów – funkcjonariuszy służb mundurowych – odznaczającą się daną cechą relewantną. Kryterium stanowiące podstawę różnicowania nie pozostaje jednak w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji. Odmienne i niekorzystne w stosunku do innych grup zawodowych potraktowanie funkcjonariuszy służb mundurowych w zakresie możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu wypadku lub choroby jest nieuzasadnione ze względu na specyfikę stosunku służbowego i związane z tym ryzyko utraty życia i zdrowia. Trudno również uznać, że waga interesu, któremu różnicowanie to ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony, a także, że różnicowanie to pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Ewidentnie sprzeczne z zasadą równości wobec prawa jest również różnicowanie sytuacji prawnej wewnątrz kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych i uzależnienie możliwości dochodzenia odszkodowania, ponad przyznane świadczenie z tytułu wypadku lub choroby, od umyślnego albo nieumyślnego wyrządzenia szkody. Kryterium stopnia winy sprawcy szkody nie może być bowiem w żadnym wypadku uznane za cechę relewantną pozwalającą na wyodrębnienie określonej grupy podmiotów – funkcjonariuszy poszkodowanych z winy umyślnej i nieumyślnej – i uzasadniające odmienne potraktowanie w zakresie możliwości dochodzenia pełnego naprawienia szkody.

Na marginesie można jedynie wskazać, że konsekwencją kwestionowanej regulacji jest także różnicowanie w zakresie dochodzenia roszczeń regresowych. Zgodnie z art. 441 § 1 i 2 k.c. jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna, ten kto szkodę naprawił może zatem żądać od pozostałych odpowiedniej części, stosownie do okoliczności, a zwłaszcza winy danej osoby oraz stopnia przyczynienia się do powstania szkody. W sytuacji gdy szkoda na osobie funkcjonariusza była wynikiem działania lub zaniechania osoby trzeciej oraz jednostek resortu spraw wewnętrznych albo funkcjonariuszy i pracowników, za których resort ten odpowiada – osoba trzecia, która naprawiła szkodę w pełnej wysokości może żądać od jednostek resortu spraw wewnętrznych odpowiedniej części jedynie w sytuacji winy umyślnej. Zgodnie bowiem z kwestionowanym przepisem w przypadku winy nieumyślnej świadczenia przyznane na podstawie ustawy z 1972 r. wyznaczają górną granicę odpowiedzialności organów państwa, co czyni niemożliwym dochodzenie roszczeń regresowych.

Przepis art. 17 ustawy z 1972 r. należy zatem uznać za niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.