

Wyrok z 3 marca 2004 r., [K 29/03](#)  
**ODSZKODOWANIA W RAZIE WYPADKÓW LUB CHORÓB ZWIĄZANYCH  
 ZE SŁUŻBĄ W POLICJI**

<b>Rodzaj postępowania:</b> kontrola abstrakcyjna <b>Inicjator:</b> Rzecznik Praw Obywatelskich	<b>Skład orzekający:</b> 5 sędziów	<b>Zdania odrębne:</b> 0
--	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Ograniczenie odszkodowania za skutki wypadku lub choroby związanych ze służbą w Policji  [Ustawa z 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji: art. 17]	Zasada równości Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej Gwarancja drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw  [Konstytucja: art. 32 ust. 1 i art. 77]

Ustawa z 16 grudnia 1972 r. (wielokrotnie nowelizowana) o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji reguluje zasady przyznawania i wysokość świadczeń dla funkcjonariusza Policji, który doznał trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku zaistniałego w związku z pełnieniem służby albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, jak również dla członków rodziny funkcjonariusza, który zmarł wskutek takiego wypadku lub takiej choroby. Jednocześnie w art. 17 zawarte jest istotne ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oraz funkcjonariuszy i pracowników resortu spraw wewnętrznych: świadczenia przyznane na podstawie tej ustawy lub innych przepisów regulujących świadczenia dla policjantów stanowią „wynagrodzenie wszelkich szkód” objętych omawianą ustawą „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”. Jeżeli zatem szkoda spowodowana wypadkiem lub chorobą policjanta w związku ze służbą polega na trwałym uszczerbku na jego zdrowiu albo na utracie żywiciela przez członków jego rodziny, to wyłączona jest możliwość dochodzenia pełnego odszkodowania – ponad świadczenia, jakie przysługują na podstawie wspomnianych wyżej przepisów – od resortu spraw wewnętrznych lub od bezpośredniego sprawcy szkody, gdy jest nim osoba zawodowo związana z resortem spraw wewnętrznych nie ponosząca winy umyślnej.

Unormowanie to zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając niezgodność z art. 32 ust. 1 (zasada równości) i art. 77 Konstytucji (prawo do naprawienia szkody spowodowanej bezprawnym działaniem władzy publicznej oraz gwarancja możliwości dochodzenia naruszonych praw i wolności na drodze sądowej).

## ROZSTRZYGNIĘCIE

**Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.**

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Treść art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest prostym powtórzeniem zasad ukształtowanych w prawie cywilnym, lecz wprowadza nowe, samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej. Znaczenie tego przepisu polega na ustanowieniu w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań każdego organu władzy publicznej zastrzeżonej odpowiedzialności odszkodowawczej w porównaniu z odpowiedzialnością odszkodowawczą na ogólnych zasadach prawa cywilnego, opartą na przesłance winy. Zastrzeżenie to polega przede wszystkim na związaniu odpowiedzialności z przesłanką obiektywną, jaką jest „niezgodność z prawem”. Odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie zależy zatem od tego, czy działanie organu jest zawinione, lecz zależy jedynie od niezgodności z prawem zachowania tego organu.
2. Regułą podstawową na gruncie współczesnych systemów prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej jest zasada pełnego odszkodowania. Ta generalna tendencja musi być uwzględniana także w wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji w tej części, w której jest mowa o wynagrodzeniu szkody. Przez „szkodę” należy tu rozumieć każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Zakres i sposób ustalenia wielkości szkody oraz jej kompensacji określone są przez ogólne reguły prawa cywilnego. Nie oznacza to jednak, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyklucza jakiegokolwiek zróżnicowanie obowiązku odszkodowawczego, łącząc w sposób kategoryczny z każdą postacią odpowiedzialności władzy publicznej obowiązek naprawienia szkody w pełnej wysokości. Odejście od zasady pełnej kompensacji w przypadku szkód objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga jednak zawsze przekonywujących argumentów, odwołujących się do wartości konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu kompensacji. Swoboda ustawodawcy w tej dziedzinie regulacji ma charakter względny i nie może prowadzić do rozwiązań przypadkowych i arbitralnych.
3. Wobec tendencji ochronnej, jaką wyraża gwarancja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji, nakierowana na bardziej skuteczną ochronę poszkodowanego, ograniczenie prawa do wynagrodzenia szkody nie może być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
4. W myśl zaskarżonego art. 17 ustawy z 16 grudnia 1972 r. świadczenia przyznane na jej podstawie i na podstawie przepisów wskazanych w art. 16 stanowią „wynagrodzenie wszelkich szkód” 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 to nie dotyczy zatem 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* jest natomiast wyłączone w stosunku do jednostek resortu spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w resorcie spraw we-

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.

5. Badana ustawa należy do systemu pracowniczych ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych. Nie gwarantuje ona, że świadczenia przyznane na jej podstawie będą zawsze ekwiwalentne w stosunku do wysokości faktycznie poniesionej szkody. Założeniem takiej regulacji jest natomiast pewność kompensacji – w wyraźnie określonych ustawą granicach – zasadniczo bez względu na okoliczności danego wypadku. Z taką koncepcją odpowiedzialności odszkodowawczej nie musi wiązać się ograniczenie materialnoprawnego zakresu prawa do odszkodowania. Ograniczenie to wynika natomiast z wyraźnego brzmienia kwestionowanego art. 17 ustawy, który przesądza, że świadczenia przyznane na podstawie ustawy stanowią w przypadku nieumyślnego wyrządzenia szkody wynagrodzenie wszelkich szkód, a tym samym wyklucza możliwość uzupełnienia zakresu kompensacji poprzez odwołanie się do ogólnych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej. Ze stopniem winy sprawcy szkody – umyślnością albo nieumyślnością – ustawa wiąże zatem decydujące znaczenie z punktu widzenia możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na zasadach ogólnych prawa cywilnego ponad przyznane świadczenie wypadkowe lub chorobowe.
6. Powyższego kryterium stopnia winy sprawcy szkody, jako decydującego o możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na zasadach ogólnych prawa cywilnego ponad przyznane świadczenie wypadkowe lub chorobowe (a tym samym uzyskania pełnej kompensaty szkody), nie da się pogodzić z art. 77 ust. 1 Konstytucji (por. tezy 1-3).
7. Z zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Jednocześnie z zasady równości wynika wymaganie zasadności kryterium różnicowania podmiotów podobnych. Kryterium takie powinno, po pierwsze, pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; po drugie, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego zróżnicowania; po trzecie, kryterium różnicowania powinno pozostawać w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych.
8. Badany przepis ustawy z 1972 r., wyłączający w zakresie w nim określonym uzupełniającą odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych prawa cywilnego, był w latach 70. i 80. zbliżony do analogicznych unormowań przyjętych wówczas w prawie pracy. Od tego czasu analogiczne unormowania dotyczące grup zawodowych nie objętych badaną ustawą z 1972 r. przeszły jednak znamiennej ewolucję. W systemie pracowniczym klauzula wyłączająca zbieg podstaw odpowiedzialności została zniesiona przez ustawę z 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, nie przewiduje jej także obecnie obowiązująca ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Podobną ewolucję przeszły również uregulowania dotyczące świadczeń przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową. Obecnie w polskim ustawodawstwie nie można już mówić o tendencji, według której świadczenia przewidziane w usta-

wie dotyczącej wypadków przy pracy i chorób zawodowych stanowią zaspokojenie wszelkich roszczeń z tytułu tych zdarzeń; przeciwnie, jeżeli okoliczności wypadku lub choroby uzasadniają odpowiedzialność cywilną, poszkodowany może wystąpić, także wobec pracodawcy, z roszczeniem o kompensację tej części szkody, która nie została wyrównana świadczeniami uzyskanymi na podstawie ustawy wypadkowej. Ograniczenie przewidziane w kwestionowanym przepisie ustawy z 1972 r. dotyczy obecnie jedynie funkcjonariuszy Policji i ich rodzin, a także tych funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych, do których w tym zakresie ma zastosowanie omawiana ustawa na mocy odesłań zawartych w przepisach dotyczących poszczególnych służb. Kryterium stanowiące podstawę takiego zróżnicowania różnych grup zawodowych jest arbitralne i nie odpowiada wskazanym w tezie 8 warunkom różnicowania podmiotów podobnych, co oznacza naruszenie konstytucyjnej zasady równości.

9. Sprzeczne z zasadą równości jest również zróżnicowanie sytuacji prawnej wewnątrz kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych i uzależnienie możliwości dochodzenia pełnego odszkodowania, ponad przyznane świadczenie z tytułu wypadku lub choroby, od tego, czy szkoda została wyrządzona z winy umyślnej, czy nieumyślnej. Kryterium stopnia winy sprawcy szkody nie może być w żadnym wypadku uznane za cechę relewantną, pozwalającą na rozróżnienie funkcjonariuszy poszkodowanych z powodu winy umyślnej i funkcjonariuszy poszkodowanych z powodu winy nieumyślnej, a w konsekwencji na zróżnicowanie sytuacji tych grup z punktu widzenia możliwości dochodzenia pełnego naprawienia szkody.
10. Treść art. 77 ust. 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli zakwestionowanego przepisu ustawy, który jest elementem unormowania materialnoprawnego, nie reguluje natomiast kwestii proceduralnych związanych z dochodzeniem prawa do odszkodowania.

#### Przepisy Konstytucji

**Art. 31.** [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

**Art. 32.** 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.  
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

**Art. 77.** 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.  
2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.