

Leszek Bosek

Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o świadczeniu odszkodowawczym przysługującym w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą¹

Legal opinion the Government bill on indemnity benefit payable for a service-related accident of illness (Sejm Paper No. 1499): The submitted bill sets out the conditions for liability of the Treasury for the loss caused to functionaries and their “eligible family members” and the procedure for granting them indemnity benefits. The bill causes substantive doubts, as it deprives the aggrieved party of compensation for harm to property, in particular, for personal items lost, destroyed or damaged when on duty. Article 9 paragraph 1 of the bill appears to violate the Constitution of the Republic of Poland, as it excludes from those covered by insurance – without adequate justification – spouses in the separation. The bill also requires clarification by indicating whether or not granting (on the basis of the bill) a one-time indemnity benefit affects the scope of compensation awarded under the general rules following the same event. In addition, Article 34 paragraph 3 of the bill is inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland, since it denies the recourse to the law in some cases for compensation.

Keywords: Constitution | liability for damages | public functionaries
Słowa kluczowe: Konstytucja | odpowiedzialność odszkodowawcza | ubezpieczenia

Doktor hab. nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego, naczelnik Wydziału Analiz Legislacyjnych BAS; bosek@wpia.uw.edu.pl.

Przedmiot opinii

Przewodniczący Komisji Spraw Wewnętrznych wniósł o sporządzenie opinii prawnej na temat rządowego projektu ustawy o świadczeniu odszkodowawczym przysługującym w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (druk sejmowy nr 1499/VII kad.).

¹ Opinia sporządzona 8 sierpnia 2013 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Spraw Wewnętrznych (druk sejmowy nr 1499/ VII kad.); BAS-WAL-2019/13.

Treść projektu

Projekt określa zasady i tryb przyznawania i wypłaty świadczenia odszkodowawczego przysługującego w razie wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby (dalej: wypadek) lub choroby pozostającej w związku ze szczególnymi warunkami lub właściwościami służby (dalej: choroba), zasady i tryb ustalania okoliczności i przyczyn wypadku oraz ustalania związku choroby ze szczególnymi warunkami lub właściwościami służby (art. 1).

Jak podkreślono w uzasadnieniu, tytuł projektu wskazuje na odszkodowawczy charakter reglamentowanego świadczenia: *z uwagi na ugruntowanie pojęcia świadczeń odszkodowawczych otrzymywanych przez funkcjonariuszy i żołnierzy w systemie prawnym, natomiast w treści projektowanej ustawy skonkretyzowano, iż jest to jednorazowe odszkodowanie.*

Projekt wyznacza zakres podmiotowy świadczeń odszkodowawczych w ten sposób, że za poszkodowanych uznaje tylko funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego i tylko wtedy, gdy: *doznali stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku albo choroby, a nadto uprawnionych członków rodziny funkcjonariusza, który zmarł wskutek wypadku albo choroby* (art. 2). Artykuł 9 projektu precyzuje, że: *W razie śmierci funkcjonariusza wskutek wypadku lub choroby jednorazowe odszkodowanie przysługuje uprawnionym członkom jego rodziny.*

- 1) małżonkowi, z wyjątkiem przypadku orzeczonej separacji,
- 2) dzieciom własnym, dzieciom drugiego małżonka, dzieciom przysposobionym oraz przyjętym na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności, w tym również w ramach rodziny zastępczej, wnukom, rodzeństwu i innym dzieciom, jeżeli w dniu śmierci funkcjonariusza spełniali warunki wymagane do uzyskania renty rodzinnej,
- 3) rodzicom, osobom przysposabiającym, macosze i ojczymowi, jeżeli w dniu śmierci funkcjonariusza prowadzili z nim wspólne gospodarstwo domowe lub jeżeli funkcjonariusz bezpośrednio przed śmiercią znacząco przyczynił się do ich utrzymania albo jeżeli ustalone zostało wyrokiem lub ugodą sądową prawo do alimentów ze strony tego funkcjonariusza.

Krąg podmiotowy projektu ustawy poszerza art. 14 projektu, który wskazuje, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach beneficjentami są: członkowie rodziny zmarłego funkcjonariusza niespełniający warunków wymaganych do uzyskania renty rodzinnej – do wysokości określonej w art. 12, uprawnieni członkowie rodziny funkcjonariusza zaginionego w czasie pełnienia służby – w wysokości określonej w art. 12, oraz uprawnieni członkowie rodziny funkcjonariusza zmarłego wskutek przestępstwa, jeżeli zachodzi uzasadnione

przypuszczenie, że jego śmierć pozostaje w związku ze służbą – do wysokości określonej w art. 12.

Projekt definiuje zdarzenie sprawcze specyficznie. Przyjmuje, że zdarzeniem jest wypadek lub choroba pod warunkiem, że wypadek jest pojmowany jako: *nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło podczas:*

- 1) *wykonywania lub w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych albo poleceń przełożonych;*
- 2) *wykonywania lub w związku z wykonywaniem czynności w interesie służby, nawet bez polecenia przełożonych;*
- 3) *uczestniczenia lub w związku z uczestnictwem w obowiązkowych zajęciach związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych i sprawności fizycznej funkcjonariuszy;*
- 4) *wykonywania lub w związku z wykonywaniem funkcji lub zadań zleconych przez działający w służbie związki zawodowy funkcjonariuszy albo organizacje zawodowe lub społeczne;*
- 5) *ratowania lub w związku z ratowaniem ludzi z grożącego niebezpieczeństwa lub ratowaniem mienia Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub zagarnięciem;*
- 6) *udzielania lub w związku z udzielaniem przedstawicielowi organu państwowego pomocy przy spełnianiu przez niego czynności urzędowych.*

2. *Przez uraz należy rozumieć uszkodzenie tkanek ciała lub narządów wskutek działania czynnika zewnętrznego (art. 3).*

Chorobę natomiast projekt definiuje jako: *spowodowaną działaniem czynników szkodliwych występujących w środowisku służby albo chorobę, która została wymieniona w wykazie chorób pozostających w związku z pełnieniem służby (art. 4 ust. 1).*

Ponadto art. 4 ust. 2 projektu zdaje się specyficznie definiować pojęcie „szkody na osobie”, wskazując, że za uszczerbek na zdrowiu doznany wskutek wypadku albo choroby (dalej: uszczerbek na zdrowiu), uznaje się:

- 1) *stały uszczerbek na zdrowiu, przez który należy rozumieć takie naruszenie fizycznej lub psychicznej sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu nierokujące poprawy, albo*
- 2) *długotrwały uszczerbek na zdrowiu, przez który należy rozumieć takie naruszenie fizycznej lub psychicznej sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu na okres przekraczający 6 miesięcy, jednak rokuje poprawę.*

Przesłanki przedmiotowe odpowiedzialności uzupełnia dodatkowo art. 7 projektu, wymagając, aby uszczerbek na zdrowiu ujawnił się w ciągu 3 lat od dnia wypadku lub choroby lub śmierć spowodowana wypadkiem nastąpiła w ciągu 3 lat od dnia wypadku: *uszczerbek na zdrowiu powstał wskutek choroby powstałej w służbie lub w ciągu 3 lat od dnia zwolnienia ze służby albo śmierć*

nastąpiła wskutek choroby powstałej w służbie lub w ciągu 3 lat od dnia ustalenia uszczerbku na zdrowiu wskutek tej choroby, nie później jednak niż w ciągu 3 lat od dnia zwolnienia ze służby.

Z cytowanych przepisów oraz *a contrario* z pozostałych unormowań projektu ustawy – analizowanych także na tle obowiązującej obecnie ustawy² oraz prezentowanych dotychczas projektów ustawy³ – wynika, że projekt nie obejmuje swoim zakresem wypadków w drodze do miejsca i z miejsca wykonywania służby. Pozbawia też funkcjonariusza całkowicie prawa do naprawienia szkody na mieniu, choćby pozostawała w związku przyczynowym z ustalonym w trybie określonym projektem ustawy zdarzeniem. Nie przewiduje bowiem wypłaty odszkodowania np. za utracone, zniszczone lub uszkodzone przedmioty osobistego użytku funkcjonariusza, który w związku ze służbą poniósł szkodę. W uzasadnieniu projektu wyjaśnia się ten fakt tym, że: *w ostatnich latach w większości służb objętych projektem nie zaistniała potrzeba wypłacenia funkcjonariuszom w kwotach istotnych ww. odszkodowania.*

Zakres świadczenia odszkodowawczego został określony metodą obiektywną, za pomocą przyjętych w ustawie normatywów. Jednorazowe odszkodowanie ma przysługiwać w wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia za każdy procent uszczerbku na zdrowiu i będzie dodatkowo zwiększone o 20% przeciętnego wynagrodzenia za każdy procent uszczerbku na zdrowiu przewyższający procent, według którego było ustalone to odszkodowanie, w wypadku gdy wskutek pogorszenia się stanu zdrowia uszczerbek na zdrowiu, który był podstawą przyznania jednorazowego odszkodowania, ulegnie zwiększeniu co najmniej o 10 punktów procentowych. Z kolei, w przypadku gdy funkcjonariusz wskutek wypadku lub choroby zostanie uznany za całkowicie niezdolnego do służby ze znacznym ograniczeniem sprawności organizmu lub niezdolnego do samodzielnej egzystencji, jednorazowe odszkodowanie ulegnie zwiększeniu o kwotę stanowiącą 3,5-krotność przeciętnego uposażenia.

W projekcie określono wysokość jednorazowego odszkodowania, w wypadku gdy uprawniony będzie tylko jeden członek rodziny zmarłego funkcjonariusza. Wówczas jednorazowe odszkodowanie będzie przysługiwać w wysokości:

1. 18-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, gdy uprawnionym jest małżonek lub dziecko,
2. 9-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, gdy uprawnionym jest inny członek rodziny.

² Zob. art. 10 ustawy z 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, Dz.U. z 1983 r. nr 53, poz. 345, ze zm.

³ Zob. ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej projekt ustawy o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, <http://bip.msw.gov.pl/wai/bip/36/275> [dostęp: 8 sierpnia 2013 r.].

W projekcie uregulowano ponadto przypadki, gdy do jednorazowego odszkodowania będą uprawnieni równocześnie:

1. małżonek i jedno lub więcej dzieci, wówczas odszkodowanie to przysługuje w wysokości ustalonej w wyżej wskazanym pkt 1, zwiększonej o 3,5-krotne przeciętne wynagrodzenie na każde dziecko,
2. dwoje lub więcej dzieci – odszkodowanie to przysługuje w wysokości określonej w wyżej wskazanym pkt 1, zwiększonej o 3,5-krotne przeciętne wynagrodzenie na drugie i każde następne dziecko.

W wypadku gdy obok małżonka lub dzieci do jednorazowego odszkodowania będą uprawnieni równocześnie inni członkowie rodziny, każdemu z nich odszkodowanie będzie przysługiwać w wysokości 3,5-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, niezależnie od odszkodowania przysługującego małżonkowi lub dzieciom zgodnie z pkt 1 lub przypadku gdy do jednorazowego odszkodowania będą uprawnieni równocześnie małżonek i jedno lub więcej dzieci bądź dwoje lub więcej dzieci.

Z kolei, gdy do jednorazowego odszkodowania będą uprawnieni tylko członkowie rodziny inni niż małżonek lub dzieci, odszkodowanie to będzie przysługiwać w wysokości ustalonej według wysokości określonej w pkt 2, zwiększonej o 3,5-krotne przeciętne wynagrodzenie, na drugiego i każdego następnego uprawnionego.

Do ustalenia wysokości jednorazowego odszkodowania będzie przyjmowane przeciętne wynagrodzenie obowiązujące w dniu wydania decyzji przyznającej odszkodowanie, przy czym kwota jednorazowego odszkodowania lub jego zwiększenia będzie zaokrąglana do pełnych złotych w górę.

W projekcie rozstrzygnięto również, że jednorazowe odszkodowanie należne uprawnionym członkom rodziny będzie ulegać zmniejszeniu o kwotę jednorazowego odszkodowania wypłaconego funkcjonariuszowi z tytułu uszczerbku na zdrowiu doznanego wskutek wypadku lub choroby, będących przyczyną późniejszego zgonu.

Zakres świadczenia odszkodowawczego będzie mógł ulec rozszerzeniu „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” na mocy decyzji właściwego do spraw wewnętrznych oraz Prezesa Rady Ministrów.

Artykuł 8 projektu określa negatywne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Świadczenie odszkodowawcze nie przysługuje:

1. w razie wypadku lub choroby, których wyłączną przyczyną było udowodnione przez jednostkę organizacyjną umyślne lub rażąco niedbałe działanie albo zaniechanie funkcjonariusza naruszające obowiązujące przepisy lub rozkazy, w przypadku gdy jego przełożeni zapewnili warunki odpowiadające tym przepisom i sprawowali we właściwy sposób nadzór nad ich przestrzeganiem, a funkcjonariusz posiadał potrzebne umiejętności do wykonywania określonych czynności i był przeszkolony w zakresie tych przepisów,

2. w razie wypadku, do którego przyczyniło się zachowanie funkcjonariusza spowodowane stanem po spożyciu alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych substancji o podobnym działaniu,
3. jeżeli uszczerbek na zdrowiu został spowodowany przez niego z winy umyślnej.

Jednocześnie w uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że: *w przypadku podejrzenia, że zachowanie funkcjonariusza, prowadzące do zdarzenia kwalifikowanego jako wypadek pozostający w związku ze służbą, spowodowane było stanem po spożyciu alkoholu, środków odurzających, środków psychotropowych lub innych substancji o podobnym działaniu, funkcjonariusz będzie zobowiązany do poddania się odpowiednim badaniom w celu wyeliminowania takiego podejrzenia. W przypadku odmowy poddania się niniejszemu badaniu domniemywać należy wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej.*

Prawo do jednorazowego odszkodowania będzie ustalane w drodze decyzji, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Artykuł 19 określa przy tym szczególną podstawę zawieszenia postępowania, stanowiąc, że: *1. Jeżeli w sprawie wypadku, któremu uległ funkcjonariusz, jest prowadzone postępowanie karne lub inne postępowanie, a wynik tego postępowania może mieć wpływ na prawo funkcjonariusza lub uprawnionego członka rodziny do jednorazowego odszkodowania, kierownik jednostki organizacyjnej zawiesza, na wniosek przewodniczącego komisji powypadkowej, postępowanie wyjaśniające do chwili zakończenia postępowania prowadzonego przez właściwy organ. 2. Przewodniczący komisji powypadkowej pisemnie zawiadamia funkcjonariusza, który uległ wypadkowi, lub członka jego rodziny o zawieszeniu postępowania wyjaśniającego. Sens tego przepisu wyjaśniono w uzasadnieniu następująco: *Jeżeli w związku z wypadkiem, któremu uległ funkcjonariusz, będzie prowadzone postępowanie karne, a wynik tego postępowania będzie miał wpływ na uprawnienia funkcjonariusza lub członków jego rodziny do jednorazowego odszkodowania, organ będzie mógł zawiesić wydanie decyzji do czasu zakończenia postępowania karnego, o czym powiadomi te osoby.**

Projekt przewiduje w art. 34, że funkcjonariusz albo uprawniony członek rodziny będzie miał prawo do odwołania się do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w terminach określonych w przepisach ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296, ze zm.), od decyzji odszkodowawczej. Zgodnie z tym przepisem: Art. 34. 1. *Od decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1, przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w terminach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.). 2. Odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych przysługuje także w razie niewydania decyzji w terminie 60 dni od dnia zgłoszenia wniosku o jednorazowe odszkodowanie bądź powstania obowiązku*

wszczęcia postępowania z urzędu. Odwołanie można wnieść w każdym czasie po upływie tego terminu. 3. Od decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 3, odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych nie przysługuje. W uzasadnieniu nie wyjaśniono, z jakich powodów od decyzji dotyczącej przyznania odszkodowania w wyższej wysokości [oraz od decyzji o przyznaniu odszkodowania pozostałym członkom rodziny – dopisek L.B.] odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych nie będzie przysługiwało.

Ocena projektu

Projekt częściowo konsoliduje reguły uznawania odpowiedzialności Skarbu Państwa i przyznawania świadczeń odszkodowawczych funkcjonariuszom publicznym i „uprawnionym członkom ich rodzin”, czyniąc te reguły bardziej przystępnymi. Projekt wychodzi naprzeciw zmianom prawnym, w szczególności tym wynikającym z przepisów Konstytucji RP. Dostrzec trzeba, że zastępowana przez projekt ustawa została w części uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją RP⁴.

Trzeba podkreślić, że projekt prawidłowo, nawet w tytule, określa charakter gwarantowanego nim świadczenia majątkowego jako „świadczenie odszkodowawcze”. Jest to zgodne z założeniami polskiego prawa odszkodowawczego, w tym modelem odpowiedzialności władzy publicznej⁵. Jej różne rodzaje łączy jedna cecha wspólna – świadczenie zmierzające do naprawienia szkody, która

⁴ Wyrok TK z 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03, OTK-A ZU 2004, nr 17, poz. 3, sentencja ogłoszona w Dz.U. z 2004 r. nr 43, poz. 411: *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.*

⁵ Wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256; 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05, OTK-A ZU 2006, nr 8, poz. 97; 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 5 września 2005 r., sygn. akt P 18/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 88; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, OTK-A ZU 2003, nr 7, poz. 76. Zob. też W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.), s. 398–399; F. Bossowski, *O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniedbania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, Lwów 1912, (odbitka „Przeglądu Prawa i Administracji”); W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934, s. 3 i n.

jest podstawową przesłanką każdej odpowiedzialności odszkodowawczej, czyli najogólniej ujmując, zaspokojenia uszczerbku powstałego w prawnie chronionych dobrach poszkodowanego przez inny podmiot⁶. Bez względu na umiejscowienie norm prawnych ustanawiających obowiązek naprawienia szkody (w Kodeksie cywilnym, ustawie karnej procesowej czy ustawie z zakresu prawa materialnego administracyjnego)⁷ albo charakter zdarzenia sprawczego (nieślusne skazanie, wydanie aktu normatywnego, wydanie i wykonanie decyzji administracyjnej), powstały stosunek prawny ma charakter cywilnoprawny i zobowiązaniowy⁸. Istoty tego stosunku nie zmienia legalność czy nielegalność działania wyrządzającego szkodę albo tryb dochodzenia roszczeń – administracyjny, karnoprosesowy czy cywilnoprosesowy. Dłużnikiem pozostaje Skarb Państwa, a nie pozbawiony własnego majątku „kierownik jednostki organizacyjnej”.

Projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych. Poniższe uwagi odnoszą się do zagadnień dyskusyjnych, które wymagają korekty. Pominięto jednak mniej istotne usterki legislacyjne, np. nieprecyzyjny tytuł ustawy, który sugeruje szerszy zakres jej zastosowania niż jest w istocie. Informuje bowiem, że projekt ma charakter kompleksowy i odnosi się do świadczeń odszkodowawczych przysługujących wszystkim funkcjonariuszom służb.

⁶ T. Dybowski, *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, W. Czachórski (red.), Warszawa – Wrocław 1981, s. 165 i n.; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 5; E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej* [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, Z. Radwański (red.), Warszawa – Poznań 1979, s. 91; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 243; W. Warkalfo, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje. Rodzaje. Granice*, Warszawa 1972, s. 13 i 77.

⁷ Wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. akt K 28/06, OTK-A ZU 2007, nr 9, poz. 104: *Problematyka odpowiedzialności za szkody została uregulowana w dziale VIII prawa wodnego (art. 185–188), który zawiera przepisy z istoty swej cywilistyczne (...) Punktem wyjścia do interpretacji wskazanych przepisów są więc podstawowe ustalenia teoretyczne dotyczące odpowiedzialności cywilnej w ogólności (pojęcie szkody, zasady odpowiedzialności, etc.).*

⁸ Trafnie T. Dybowski, *System, op. cit.*, s. 177; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 11–13; E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności, op. cit.*, s. 90; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 459–463; J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 192; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczenia nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 126; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980. Zob. jednak A. Klein, *Kilka uwag w kwestii charakteru prawnego odpowiedzialności za szkodę legalną*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CXLIII, 1985, nr 857, s. 120–125.

Artykuł 3 i 4 projektu

Analiza przepisów projektu określających zdarzenie, z którym ustawa łączy odpowiedzialność, oraz przepisów określających w specyficzny sposób szkodę, wskazuje, że projekt wyklucza kompensację szkody na mieniu, zarówno „utraconych korzyści”, jak i „straty” w rozumieniu art. 361 Kodeksu cywilnego (k.c.) Porównanie projektu ustawy z obecnie obowiązującą ustawą z 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji⁹ oraz opublikowanym w 2004 r. projektem ustawy¹⁰ wskazuje, że projekt pozbawia funkcjonariusza nawet prawa do odszkodowania za utracone, zniszczone lub uszkodzone przedmioty osobiste. Trudno dostrzec powody ograniczenia odpowiedzialności państwa za szkodę na mieniu funkcjonariusza ściśle związaną ze szkodą na osobie poniesioną na służbie. Projektodawca uzasadnia przyjętą koncepcję tym, że: *w ostatnich latach w większości służb objętych projektem nie zaistniała potrzeba wypłacenia funkcjonariuszom w kwotach istotnych ww. odszkodowania*. Uzasadnienie to trudno uznać logicznie za przekonujące, gdyż jeśli przyjąć twierdzenie o znikomych kosztach obecnie obowiązującej konstrukcji legislacyjnej za podstawę wniosku, to tym trudniej wyjaśnić powody jej likwidacji. Jeżeli bowiem projektodawca tworzy szczególny tryb ustalania zdarzeń, z którym ustawa łączy odpowiedzialność, to rodzi się pytanie, po co wykluczać odpowiedzialność za szkodę na mieniu, która pozostaje w związku przyczynowym z tak ustalonym zdarzeniem? Nie bardzo wiadomo, dlaczego policjant na służbie miałby ponosić ryzyko majątkowe za działania ewidentnie podejmowane w interesie ogólnym? Dlaczego ciężko zraniony policjant, któremu ukradziono obręczkę, nie miałby w trybie tej ustawy otrzymać odszkodowania? Wątpliwe byłoby odsyłanie poszkodowanego do postępowania cywilnego z powodów prakseologicznych i aksjologicznych. Prakseologicznie nieefektywne byłoby rozwiązanie zakładające konieczność prowadzenia dwóch postępowań służących ustaleniu zbliżonych okoliczności i to w sprawach z reguły o małej wartości przedmiotu sporu. Aksjologicznie jest to rozwiązanie niesłuszne dlatego, że w wielu wypadkach poszkodowany nie będzie w stanie wykryć sprawców i wytoczyć powództwa, a zatem poniesienie sam całe ryzyko działania w interesie ogólnym. Wydaje się więc, że to rozstrzygnięcie projektu nie jest uzasadnione merytorycznie i celowe byłoby przynajmniej utrzymanie rozwiązania uchylanego, polegającego na kompensacji straty. Silniej uzasadnione byłoby jednak

⁹ Zob. art. 10 ustawy z 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, Dz.U. z 1983 r. nr 53, poz. 345, ze zm.

¹⁰ Zob. ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej projekt MSW ustawy o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, <http://bip.msw.gov.pl/wai/bip/36/275> [dostęp: 8 sierpnia 2013 r.].

wprowadzenie jako zasady pełnej odpowiedzialności za szkodę na mieniu na wzór art. 361 k.c.

Artykuł 7 projektu

Rozważyć należy, czy art. 7 projektu odpowiada zasadom rzetelnej legislacji wywodzonym z art. 2 Konstytucji. Uzależnia on bowiem samo istnienie roszczeń o naprawienie szkody na osobie od bezwzględnie oznaczonego terminu 3 lat na ich podniesienie.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05, w sentencji stwierdzono:

1. Art. 442 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) przez to, że pozbawia pokrzywdzonego dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie, która ujawniła się po upływie lat dziesięciu od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę, jest niezgodny z art. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił:

Przepis art. 442 k.c. w jego obecnym kształcie, ustalonym orzeczeniem pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 17 lutego 2006 r. stwarza w konsekwencji, jak to już wyżej stwierdzono, swoistą pułapkę dla poszkodowanego – i to nie tylko w sprawach z zakresu odpowiedzialności władzy publicznej – uniemożliwiając mu de facto w pewnych sytuacjach, w odniesieniu do szkody na osobie, wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami (vigilantibus iuris rem scriptae) wykazywałby on wymaganą staranność we własnych sprawach.

Pułapka, którą stwarza istniejące rozwiązanie prawne, nie polega oczywiście na tym, że blokadę dla skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wywołuje sam mechanizm przedawnienia roszczeń jako taki. Upływ czasu może być bowiem, w zgodzie z postulatem pewności prawa i stabilizacji stosunków prawnych, dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia w wyniku podniesionego przez dłużnika zarzutu przedawnienia. Sens (istota) przedawnienia roszczeń majątkowych wiązany być jednak powinien jedynie z sytuacją, w której roszczenie już powstało, istniało, ergo wystąpiły realne możliwości jego dochodzenia. Nie może być natomiast z punktu widzenia rudymentarnych zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący de facto do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które powstając, staje się od razu nieskuteczne, gdyż podlega w tym samym momencie przedawnieniu. Tego rodzaju koncepcja kreacji swoistego nudum ius wprowadza w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc złudzenie istnienia na danym odcinku skutecznych instrumentów ochrony prawnej.

Problem poprawności formuły normatywnej art. 442 k.c. nie leży więc, jak to już wskazywano, w kwestii zastosowania samego mechanizmu przedawnienia do

roszczeń odszkodowawczych *ex delicto* z tytułu zaistniałej szkody na osobie ani też w określeniu długości terminów przedawnienia (w tym zakresie istnieje stosunkowo szeroka swoboda ustawodawcy), ale w wadliwym określeniu początku biegu terminu przedawnienia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że zakwestionowany przepis nie spełnia wymagań wynikających z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc przytoczone rozważania Trybunału Konstytucyjnego do analizowanego przepisu, należy stwierdzić, że wprowadza on dalej idące rozwiązania niż te poddane krytyce konstytucyjnej przez Trybunał. Projektowany art. 7 zakłada bowiem nie tylko krótszy termin niż lat 10 i nie tylko mechanizm przedawnienia roszczenia, przed skutkami którego poszkodowany może się bronić, podnosząc zarzuty, ale rozstrzyga o nieistnieniu roszczenia. Oznacza to, że poszkodowany funkcjonariusz, który dowiedział się o uszczerbku na zdrowiu ujawnionym po upływie 3 lat od dnia wypadku, utraci definitywnie roszczenia. Można oczywiście rozważyć, czy po upływie tego terminu poszkodowany funkcjonariusz będzie mógł dochodzić roszczeń na zasadach ogólnych, ale pamiętać trzeba, że sprawca szkody nie zawsze jest znany i nie zawsze jest wypłacalny, a tworzona koncepcja legislacyjna powinna mieć spójny i gwarancyjny dla funkcjonariuszy charakter. Wydaje się więc, że argumentacja Trybunału Konstytucyjnego znajduje zastosowanie *a fortiori* do ocenianego mechanizmu kompensacyjnego. W konsekwencji należy zasygnalizować, że uzależnienie w art. 7 projektu samego istnienia roszczeń odszkodowawczych od bezwzględnie oznaczonego terminu 3 lat może naruszać art. 2 Konstytucji, rozumiany w sposób określony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2006 r. (sygn. akt SK 14/05).

Artykuł 9 pkt 1 projektu

Przepis ten pozbawia prawa do świadczeń odszkodowawczych małżonka w „przypadku orzeczonej separacji” (art. 9 pkt 1). W uzasadnieniu projektu w ogóle nie wyjaśniono powodów ograniczenia ochrony praw majątkowych małżonka „w przypadku orzeczonej separacji”. Można tylko przypuszczać, że projekt utożsamia orzeczenie separacji z zerwaniem więzi łączących małżonków. W rzeczywistości orzeczenie separacji nie prowadzi do wygaśnięcia stosunku prawnego małżeństwa. Rozkład pożycia małżeńskiego, choćby nawet całkowity w danej chwili, nie oznacza, że więzy osobiste, wspólnota losów i doświadczeń ulega zakwestionowaniu. Małżonkowie pozostający w separacji połączeni są wciąż nie tylko pewną więzią natury społecznej i osobistej, ale i formalnoprawnej, a nadto obowiązani są do wzajemnej pomocy (art. 61[4] § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, k.r.o.), nie mogą zawrzeć małżeństwa (art. 61[4] § 2 k.r.o.), małżonek, który nie został uznany za wyłącznie winnego rozkładu pożycia i który znajduje się w niedostatku, może żądać od drugiego małżonka dostarczania środków utrzymania (art. 61[4] § 4 w związku z art. 60 k.r.o.). Co istotne, sąd może orzec zniesienie separacji, a z chwilą jej zniesienia

ustają jej skutki, w tym możliwe staje się przywrócenie przez sąd władzy rodzicielskiej nad małoletnimi dziećmi (art. 61 [6] k.r.o.).

Projekt zapewne najostreż będzie dotyczyć małżonków w trudnej sytuacji majątkowej, zwłaszcza tych uprawnionych do alimentów, w praktyce najczęściej kobiet. Separacja jest w praktyce prawnym środkiem ochrony słabszej strony stosunku prawnego.

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 dostatecznego uzasadnienia 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 podobnych¹¹.

Wykluczenie małżonka pozostającego w separacji z kręgu beneficjentów ustawy wydaje się nie pozostawać w zgodności z tak pojmowaną zasadą równości. Widać wyraźnie, że w klasie „małżonków” wyróżniono grupę, która została wprost pozbawiona gwarantowanych ustawą uprawnień. Wprowadzone różnicowanie nie znajduje przy tym dostatecznego uzasadnienia w żadnej wartości lub zasadzie konstytucyjnej. O ile bowiem można rozważać, czy uprawnienia odszkodowawcze przyznać konkubentom, którym konstytucyjny nakaz ochrony małżeństwa i rodziny nie zapewnia szczególnego statusu i ochrony (art. 18 i 71 Konstytucji), o tyle trudno wskazać uzasadnienie dla dyskryminacji bezpośredniej małżonków.

Stwierdzonej wady nie sanuje z pewnością art. 14 projektu, bo zawiera on regulację wyjątkową i uznaniową. Dyskryminacji bezpośredniej nie usuwają też przepisy prawa rodzinnego albo cywilnego czy przepisy o emeryturach i rentach, gdyż ich stosowanie jest co do zasady niezależne od przepisów analizowanej ustawy.

Na marginesie należy odnotować, że projekt posługuje się potocznym pojęciem „małżonek w przypadku orzeczonej separacji” zamiast kodeksowym pojęciem „małżonek pozostający w separacji”. Zapewne projektodawca chciał

¹¹ Tak m.in. w wyroku TK z 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03, OTK-A ZU 2004, nr 17, poz. 3.

przez to powiedzieć, że małżonkowie pozostający w tzw. separacji faktycznej powinni być lepiej traktowani niż małżonkowie w separacji, ale w kategoriach prawa istnieje tylko jedna postać separacji i projekt tego nie powinien zmieniać.

W konsekwencji trzeba stwierdzić, że artykuł 9 pkt 1 projektu może naruszać art. 32 i 64 ust. 2 w związku z art. 18 i 71 Konstytucji przez to, że wyklucza z kręgu beneficjentów ustawy bez dostatecznego uzasadnienia wartościami albo zasadami konstytucyjnymi małżonków pozostających w separacji.

Artykuł 19 projektu

Artykuł 19 określa szczególną podstawę zawieszenia postępowania administracyjnego o przyznanie odszkodowania. Brzmienie tego przepisu zdaje się rozstrzygać, że zawieszenie postępowania następuje obligatoryjnie: *Jeżeli w sprawie wypadku, któremu uległ funkcjonariusz, jest prowadzone postępowanie karne lub inne postępowanie, a wynik tego postępowania może mieć wpływ na prawo funkcjonariusza lub uprawnionego członka rodziny do jednorazowego odszkodowania, kierownik jednostki organizacyjnej zawiesza, na wniosek przewodniczącego komisji powypadkowej, postępowanie wyjaśniające do chwili zakończenia postępowania prowadzonego przez właściwy organ.* Uzasadnienie projektu sugeruje natomiast, że zawieszenie ma fakultatywny charakter: *organ będzie mógł zawiesić wydanie decyzji do czasu zakończenia postępowania karnego, o czym powiadomi te osoby.*

Między tekstem projektu a jego uzasadnieniem widać istotniejszą różnicę. Mianowicie, brzmienie przepisu sugeruje, że zawieszenie postępowania nastąpi nie tylko wówczas, gdy prowadzone będzie w sprawie postępowanie karne, ale również *inne postępowanie, a wynik tego postępowania może mieć wpływ na prawo.* W uzasadnieniu jest mowa tylko o postępowaniu karnym. Nie jest jasne, czy projekt w jakikolwiek sposób odpowiada na najważniejsze dla praktyki stosowania ustawy pytanie o znaczenie postępowania cywilnego i uzyskanie odszkodowania na ogólnych podstawach. Wada ta musi zostać usunięta, gdyż może prowadzić do zawieszania postępowań o przyznanie świadczenia odszkodowawczego na podstawie projektu w każdym przypadku prowadzenia postępowania cywilnego, które może mieć przecież wpływ na ustalenia faktyczne i prawne w sprawie funkcjonariusza (może wykazać, że np. funkcjonariusz dopuścił się rażącego niedbalstwa i przyczynił się do szkody). Odpowiednio, w projekcie należy jasno rozstrzygnąć, czy uzyskanie przez funkcjonariusza odszkodowania na zasadach ogólnych prawa cywilnego (np. uznaniu odpowiedzialności przez ubezpieczyciela albo po zawarciu ugody) albo innych podstawach wpływa na wysokość świadczenia odszkodowawczego gwarantowanego projektem ustawy.

Ponadto projekt nie odpowiada na pytanie, czy świadczenie odszkodowawcze przyznane na podstawie projektu może wykluczać lub zmniejszać odszkodowanie należne poszkodowanemu na podstawie prawa cywilnego lub prawa

ubezpieczeń. Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa ubezpieczeniowego nie obowiązuje już wprawdzie zasada, że świadczenia przewidziane w publicznym systemie ubezpieczeń społecznych stanowią zaspokojenie wszelkich roszczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo z tytułu śmierci wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, ale brak wyraźnej regulacji tej kwestii w projekcie – albo choćby odniesienia się do niej w uzasadnieniu projektu – rodzi wątpliwości. Ponadto, jeżeli wypadek na służbie lub choroba nastąpiły z przyczyn, które uzasadniałyby odpowiedzialność cywilną innego podmiotu na zasadach ogólnych, funkcjonariusz może wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym o kompensację tej części uszczerbku, która nie została wyrównana świadczeniem wypadkowym przyznawanym na podstawie projektu. Można jednak zadać pytanie, czy celem projektodawcy nie jest zapewnienie funkcjonariuszom szczególnego, całkowicie niezależnego od zasad ogólnych świadczenia, które nie powinno zmniejszać odszkodowania przyznawanego na zasadach ogólnych? W orzecznictwie i literaturze kwestia ta nie zawsze jest rozstrzygana przy uwzględnieniu dyrektywy *compensatio lucri*. Jeżeli więc projekt ma podnosić bezpieczeństwo prawne funkcjonariuszy, to należy tę kwestię wyjaśnić. Należy postulować sprecyzowanie przepisu art. 19 projektu.

Artykuł 34 ust. 3

Zgodnie z art. 34 ust. 3 projektu: *Od decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 3, odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych nie przysługuje.* W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono sensu tego przepisu. Z art. 33 ust. 3 wynika, że jeżeli właściwy organ uzna, że zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, może przedstawić również, odpowiednio Prezesowi Rady Ministrów albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, wnioski o podwyższenie odszkodowania albo o jego przyznanie w wysokości określonej w art. 14, wraz z dokumentami zebranymi w sprawie. Podkreślić trzeba, że art. 14 projektu nie określa tylko wysokości świadczenia, lecz samodzielną podstawę przyznania świadczenia odszkodowawczego osobom, które nie mają innego tytułu do uzyskania odszkodowania na podstawie projektu ustawy. Nie chodzi w nim bowiem tylko o przyznanie wyższego odszkodowania funkcjonariuszowi albo „uprawnionym członkom rodziny” (o tym stanowi ust. 1 pkt 1), ale o przyznanie bazowego odszkodowania innym osobom, tj.: *członkowi rodziny zmarłego funkcjonariusza niespełniającemu warunków wymaganych do uzyskania renty rodzinnej – do wysokości określonej w art. 12, uprawnionemu członkowi rodziny funkcjonariusza zaginionego w czasie pełnienia służby – w wysokości określonej w art. 12, czy uprawnionemu członkowi rodziny funkcjonariusza zmarłego wskutek przestępstwa, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że jego śmierć pozostaje w związku ze służbą – do wysokości określonej w art. 12.*

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właś-

ciwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego – prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. Zakres podmiotowy prawa do sądu został wyznaczony szeroko – przysługuje ono m.in. każdej osobie fizycznej – zarówno obywatelowi polskiemu, cudzoziemcowi, jak i bezpaństwowcom¹². Przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez pojęcie „sprawy”, ujmowanej w orzecznictwie Trybunału jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa, bo odwołujące się do podstawowej funkcji sądów, jaką jest – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał konsekwentnie opowiada się za szerokim pojmowaniem „sprawy”: mamy z nią do czynienia w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, zarówno w razie ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia¹³. Termin „sprawa” nie obejmuje tylko sporów, w które nie jest uwikłany chociażby jeden podmiot prawa prywatnego, w szczególności spraw wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych, choć tylko w takim zakresie, w jakim sprawa podległości służbowej należy do sfery wewnętrznej administracji publicznej¹⁴. Ten wyjątek jest jednak interpretowany ściśle, bo art. 45 ust. 1 Konstytucji daje wyraz woli ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu¹⁵.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje w szczególności: a) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, b) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, c) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych¹⁶. Warunkiem podstawowym

¹² Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 4/91, OTK 1992, cz. I, poz. 2; wyroki TK z: 2 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05, OTK-A ZU 2006, nr 8, poz. 108.

¹³ Choćby wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11.

¹⁴ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97.

¹⁵ Orzeczenia TK z: 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91, OTK 1992, cz. I, poz. 5; 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK 1993, cz. II, poz. 33; 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16.

¹⁶ Wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK-A ZU 2007, nr 9, poz. 108.

i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu¹⁷.

Konstytucja RP wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób¹⁸. Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw¹⁹.

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy. Można przyjąć, że art. 77 ust. 2 określa zakaz przedmiotowy, wykluczający, w zakresie normowania, kompetencję ustawodawcy do zamknięcia drogi sądowej.

Projektowany art. 34 ust. 3, reglamentując uprawnienia osób niepozostających w strukturze administracji publicznej, pozbawia ich prawa do rozpatrzenia sprawy odszkodowawczej przez sąd. Teoretycznie można byłoby argumentować, że przepis ten zamyka tylko drogę cywilną, nie wyklucza natomiast kontroli sądowno-administracyjnej decyzji, ale brzmienie przepisu i uzasadnienie projektu wskazują wyraźnie na intencję całkowitego wyłączenia drogi sądowej. Nie ulega wątpliwości, że sprawa o odszkodowanie jest sprawą w rozumieniu art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, bo prawo do odszkodowania od władzy publicznej jest prawem podmiotowym i to gwarantowanym konstytucyjnie (art. 41 ust. 5 i 77 ust. 1)²⁰. Bez znaczenia jest w tej sytuacji przyznany przez art. 14 i 33 projektu organom ustalającym odszkodowanie szeroki margines swobody oce-

¹⁷ Wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn.akt SK 7/06; 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09, OTK-A ZU 2009, nr 7, poz. 113.

¹⁸ Wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 248.

¹⁹ Wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 31.

²⁰ Zob. choćby cytowany wyrok TK z 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03, OTK-A ZU 2004, nr 17, poz. 3.

ny, czy zachodzi „szczególny przypadek”. Uznanie administracyjne nie może być w żadnym razie utożsamiane z arbitralnością działania i ma swoje granice. Tym bardziej samo prawo do kontroli sądowej działań administracji – gwarantowane konstytucyjnie – nie może zależeć od formalnej ustawowej kwalifikacji decyzji administracyjnej jako decyzji uznaniowej. Należy w związku z tym stwierdzić, że projektowany art. 34 ust. 3 narusza art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 Konstytucji.

Podsumowanie

Projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych. Wątpliwości merytoryczne budzi rozstrzygnięcie pozbawiające poszkodowanych funkcjonariuszy i ich rodziny odszkodowania za utracone, zniszczone lub uszkodzone na służbie przedmioty osobiste. Artykuł 9 pkt 1 projektu jest niezgodny z art. 32, art. 64 ust. 2 w związku z art. 18 i 71 Konstytucji przez to, że wyklucza z kręgu beneficjentów ustawy bez dostatecznego uzasadnienia wartościami albo zasadami konstytucyjnymi małżonków pozostających w separacji. Artykuł 19 projektu wymaga sprecyzowania przez jasne rozstrzygnięcie, czy regulowane postępowanie o przyznanie świadczenia odszkodowawczego może czy musi być zawieszona w każdym przypadku wykazania, że inne postępowanie może mieć wpływ na prawa funkcjonariusza i uprawnionych członków rodziny, a w szczególności, czy i jaki wpływ na to postępowanie ma postępowanie cywilne dotyczące tego samego zdarzenia. Odpowiednio, w projekcie należy sprecyzować, czy przyznanie jednorazowego świadczenia odszkodowawczego na podstawie projektowanej ustawy wpływa na zakres odszkodowania przyznawanego na zasadach ogólnych za to samo zdarzenie. Ponadto art. 34 ust. 3 jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 Konstytucji przez to, że zamyka drogę sądową w sprawach odszkodowawczych.