

Wstęp

Służba Więzienna (SW) jak każda organizacja podejmuje dwukierunkową działalność związaną z jej funkcjonowaniem: w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym¹. Z jednej strony tworzy warunki dla rozwoju własnej organizacji oraz zaspokaja jej wewnętrzne potrzeby, z drugiej natomiast realizuje działalność właściwą, dla której została powołana, tj. wykonuje zadania społeczne, wyznaczone jej przez przepisy prawa.

Na obu płaszczyznach podejmowanej przez SW działalności organizatorskiej mogą pojawiać się zachowania sprzeczne z normami prawa, z którymi związane są ujemne konsekwencje czy to w postaci obowiązków majątkowych (najczęściej), czy też niemajątkowych, kształtujących odpowiedzialność cywilną Skarbu Państwa².

¹ Por. uwagi na temat podmiotów administracji państwowej, W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 16–17.

² Por. W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1968 (VIII), z. 31, s. 12. Autor przez odpowiedzialność w szerokim ujęciu rozumie „zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określone podmiotowi w danym porządku prawnym”; W. Warkalito, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972, s. 20 – określając odpowiedzialność cywilną, posługuje się pojęciem metaforycznym dźwigni przesuwającej ciężar szkody z poszkodowanego na sprawcę tej szkody. Słusznie podkreśla A. Szpunar, *O funkcjach odpowiedzialności cywilnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z wynalazczości i ochrony własności intelektualnej” 1974 (CCCXLVI), s. 174–175, że pomiędzy szkodą niemajątkową a kwotą zasądzoną na rzecz pokrzywdzonego zachodzi niewspółmierność. Dlatego poza dostarczeniem realnej wartości ekonomicznej funkcja kompensacyjna zadośćuczynienia pieniężnego zawiera w sobie odpowiednią satysfakcję wynikającą z reakcji porządku prawnego wobec naruszydźcy dobra. Pewną analogię do prawa cywilnego w tym zakresie dostrzegamy przy uzyskiwaniu satysfakcji z samej możliwości stosowania środków prawnych (skarg)

Przedmiotem opracowania jest odpowiedzialność Skarbu Państwa za działalność SW w obu jej sferach, zarówno w stosunku do osób pozbawionych wolności, jak i funkcjonariuszy SW. Niniejsze studium zajmuje się więc podstawami odpowiedzialności Skarbu Państwa, występującymi w obu obszarach działalności SW, uwzględniając przesłanki roszczeń związanych z organizacją samej SW, jak również wadliwą organizacją wykonywania kary pozbawienia wolności i innych środków prowadzących do pozbawienia wolności.

Obszarem badań objęte są nie tylko przesłanki uzasadniające odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu naruszenia dóbr osobistych oraz odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach kodeksu cywilnego, ale także z innych zdarzeń prawnych zinstytucjonalizowanych w przepisach ustawy o Służbie Więziennej, które mogą stanowić źródło zobowiązań (odszkodowawczych i innych, w tym wynikających z decyzji organów SW, np. obowiązków wypłaty równoważników pieniężnych).

W sferze zadań publicznych realizowanych przez SW, a więc wykonywania kary pozbawienia wolności (i innych środków izolacyjnych), spotykamy się z żądaniami osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych o majątkową (zadośćuczynienie) lub niemajątkową ochronę dóbr osobistych oraz odszkodowania z tytułu niekorzystnych warunków pobytu w powołanych jednostkach lub wadliwego sposobu postępowania ze strony funkcjonariuszy SW.

W zakresie odszkodowań (w tym zadośćuczynień) w kręgu organizacji wykonania kary (innego środka prowadzącego do pozbawienia wolności) roszczenia dochodzone są na podstawie przepisów regulujących odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa³. Przede wszystkim chodzi o art. 417 § 1 k.c., obejmujący delikt władzy publicznej popełniony przez

w postępowaniu wykonawczym przez więźniów, nawet jeżeli nie ma faktycznych efektów ich realizacji ze względu na brak obiektywnych przesłanek do wydawania rozstrzygnięć zgodnych z ich żądaniami. W tym znaczeniu satysfakcją jest sama możliwość wyrażenia przez osobę uwięzioną swojego niezadowolenia z warunków izolacji (postępowania personelu więziennego) jako swoisty psychologiczny „wentyl bezpieczeństwa”, łagodzący ujemne emocje związane z warunkami izolacji.

³ Por. wyrok SA w Katowicach z 25 stycznia 2013 r., V ACa 555/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl: „odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa, czyli władzy publicznej, jest ukształtowana w obecnie obowiązujących przepisach jako odpowiedzialność sprawcza (za czyn własny) państwa, wykonującego władzę publiczną z mocy prawa, a zachowa-

SW, za który na zasadzie niezgodnego z prawem zachowania odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. Osoby przebywające w wadliwych warunkach izolacji mają możliwość domagania się na tej zasadzie pieniężnego zadośćuczynienia za krzywdę wynikającą z naruszenia dobra osobistego oraz pokrycia szkód majątkowych.

Podobnie w obszarze wewnętrznej działalności organizacyjnej (w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych SW) możemy spotkać się z uszczerbkiem na dobrach osobistych oraz w dobrach majątkowych funkcjonariuszy SW i powstaniem z tego tytułu roszczeń o ich prawną ochronę.

W ramach organizacji służby powstaje zasadniczy problem, czy roszczenia odszkodowawcze funkcjonariuszy SW wyprowadzane z przepisów kodeksu cywilnego mogą być kwalifikowane z powołanego przepisu art. 417 § 1 k.c. czy też z innych przepisów kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych.

Rozwiązanie tego dylematu zależy od tego, czy w pojęciu władzy publicznej mieści się nadużycie władztwa organizacyjnego SW, podporządkowującego funkcjonariusza SW dyscyplinie służbowej, w ramach której zobowiązany jest do wykonywania rozkazów i poleceń służbowych wydawanych przez przełożonych. W orzecznictwie sądowym dotyczącym innych służb militarnych przeważa stanowisko o usytuowaniu tego rodzaju zależności w obszarze dominium, chociaż można spotkać się ze stanowiskiem przeciwnym, które wykorzystanie nadrzędności służbowej ocenia w kategorii przejawów władztwa publicznego. W opracowaniu przyjmuje się ten drugi punkt widzenia, zgodnie z którym wyrządzenie szkody funkcjonariuszowi SW w postaci wszelkich nadużyć służbowych powoduje powstanie odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417 § 1 k.c.

Prawidłowe postępowanie na drodze służbowej pomiędzy przełożonym a podległym funkcjonariuszem SW, przebiegające zgodnie z przepisami powszechnymi i wewnętrznymi, charakteryzuje się władztwem, którego sens może być odnoszony do wewnętrznej organizacji służby, i są powody zaliczania go do sfery dominium (choć i tutaj SW wyróżnia zadanie publiczne zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładach

nie się bezpośredniego wykonawcy – funkcjonariusza, pracownika, organu władzy – jest traktowane w świetle art. 417 k.c. jako czyn podmiotu władzy publicznej”.

karnych i aresztach śledczych). Nadużycie stanowiska służbowego niezgodne z przepisami i etyką zawodową charakteryzuje się podporządkowaniem, którego cel przekracza zorganizowanie służby dla funkcjonariuszy SW, a jednocześnie dla podległego stanowi przymus faktyczny, wynikający z pozostawania w strukturach służby. Skoro tak, to w sytuacji wyrządzenia szkody funkcjonariuszowi SW powinien on być traktowany jak każdy inny obywatel pokrzywdzony działaniami jednostki organizacyjnej państwa. Uszczerbek na dobrach osobistych w takim wypadku, np. upokorzenia odnoszącego się do płci, jest wynikiem przekroczenia celu organizacyjnego jednostki penitencjarnej, dla którego została ona powołana.

Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy celem jest wprowadzenie organizacji służby, ale sposób realizacji tego zorganizowania na drodze służbowej wywołuje negatywne skutki uboczne w postaci naruszenia dóbr osobistych, np. z powodu wadliwych (błędnych) poleceń służbowych, bądź gdy podjęte działanie (zaniechanie) jest „przy okazji (sposobności) wykonywania władzy publicznej”⁴, tj. następuje w innym celu, niż to wynika z zadań publicznych, ale w tej sferze trudno mówić wówczas o realizacji czynności służbowych, np. wykorzystania pojazdu służbowego do przewozu osób niepowołanych.

Teoretycznie można wyodrębnić jeszcze trzecią kategorię podmiotów, których dobra prawne mogą zostać naruszone na polu działalności SW. Chodzi o osoby odwiedzające osadzonych, przebywające na terenie zakładów karnych (aresztów śledczych) bądź też osoby znajdujące się w sąsiedztwie jednostek penitencjarnych.

Szczególny środek zaskarżenia w postaci zażalenia do sądu powszechnego na sposób dokonywania niektórych czynności służbowych w stosunku do osób ubiegających się o wstęp lub znajdujących się na terenie jednostek organizacyjnych SW przewiduje art. 18 ust. 5 u.s.w. Przepis ten stanowi szczególną podstawę prawną do żądania ochrony dóbr przez zmianę sposobu prowadzenia czynności służbowych. Przykłady zgłaszanych roszczeń w tej grupie, np. niedogodnych warunków widzeń, braku zapewnienia bezpieczeństwa ze strony funkcjonariuszy

⁴ Por. uchwała SN z 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, Legalis nr 15192. Por. wyrok SA w Krakowie z 7 listopada 2013 r., I ACa 1042/13; wyrok SA we Wrocławiu z 29 marca 2012 r., I ACa 180/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

SW, mają jednak charakter incydentalny i nie stanowią przedmiotu tej pracy⁵.

Skarb Państwa ponosi majątkową i niemajątkową odpowiedzialność za ujemne skutki wadliwej organizacji służby, jak również organizacji wykonania kary pozbawienia wolności (innego środka izolacyjnego).

Powinność naprawienia szkody wyrządzonej przy realizacji funkcji publicznej (odpowiedzialność majątkowa) bądź podjęcia działań (względnie powstrzymania się od działań), mających na celu zatarcie naruszeń lub zniwelowanie zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych (odpowiedzialność niemajątkowa), wynika z zasad konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), w szczególności zasady ochrony zaufania do państwa, sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec ciężarów publicznych⁶.

W zakresie majątkowym odpowiedzialność Skarbu Państwa obejmuje zaspokajanie roszczeń o odszkodowania i zadośćuczynienia osób pozbawionych wolności oraz funkcjonariuszy SW przewidziane w kodeksie cywilnym, jak również roszczeń funkcjonariuszy SW określonych w przepisach szczególnych więziennej pragmatyki służbowej.

Podobnie jest z obowiązkiem ponoszenia ujemnych konsekwencji niemajątkowych, wynikających z działalności w obu sferach organizatorskich SW. Chodzi tutaj o roszczenia zgłaszane przez osoby pozbawione wolności⁷, jak i funkcjonariuszy SW (pracowników SW)⁸ określone w art. 24 § 1 zd. 1–2 k.c.

⁵ Z odmienną sytuacją mamy do czynienia, gdy osoba odwiedzająca działa na szkodę funkcjonariusza SW, np. dokonuje kradzieży telefonu komórkowego należącego do funkcjonariusza SW na terenie jednostki penitencjarnej, por. wyrok SR w Bielsku Podlaskim z 5 marca 2014 r., VII K 23/14, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

⁶ Por. J. Parchomiuk, *Zasada równości wobec ciężarów publicznych na gruncie Konstytucji RP*, [w:] System Prawa Administracyjnego, tom XII: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010, s. 158–162.

⁷ Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy organ SW może być zobowiązany np. do złożenia przeprosin na rzecz osadzonego z tytułu naruszenia dóbr osobistych, por. wyrok SA w Białymstoku z 28 marca 2013 r., I ACa 40/13, niepublikowany. Por. także wyrok SA w Warszawie z 8 listopada 2012 r., VI ACa 670/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

⁸ Uwagi dotyczące wykonywania funkcji władczych przez funkcjonariuszy SW oraz skutków prawnych w odniesieniu do osadzonych w dalszych partiach książki odnoszą się

Niezależnie od tego, czy do naruszenia dobra osobistego dochodzi w obszarze wykonywania władzy publicznej przez funkcjonariuszy państwowych (*imperium*), czy też na przestrzeni gospodarowania (*dominium*), Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność niemajątkową z art. 24 k.c. Uznać należy, że w obu wypadkach funkcjonariusze wykonują swoje obowiązki w imieniu i na rzecz państwa, które w zależności od wykonywanej funkcji traktowane są jako organy władzy publicznej (państwa) bądź jako *stationes fisci* (organy Skarbu Państwa)⁹, przy czym odpowiedzialność w obu wypadkach przypisana jest fiskusowi¹⁰.

Jak to już zostało zaznaczone, wykonywanie publicznych funkcji władczych przez SW rozumiane jest szerzej, nie tylko w wymiarze egzekucji orzeczeń sądowych, ale i różnych aspektów organizowania służby. Dotyczy to przejawów władztwa w przypadkach wadliwej organizacji służby na skutek działań (zaniechań), które mogą mieć miejsce w całej strukturze organizacyjnej SW.

Dodatkowo, co wynika wprost z zadań publicznych postawionych przed SW, funkcje władcze realizowane są w ramach organizacji służby w zakładach karnych i aresztach śledczych w celu zapewnienia porządku

również do pracowników SW. Jeżeli chodzi o ochronę dóbr osobistych pracowników, dodatkowo regulowana jest ona przepisami k.p. (art. 11¹ k.p.), podobnie jak treść stosunku pracy i roszczenia pracownicze nie są przedmiotem niniejszego opracowania, np. roszczenia o przywrócenie do pracy pracowników cywilnych SW, por. wyrok SO w Szczecinie z 17.04.2015 r., VI Pa 19/15, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

⁹ Por. wyrok SA w Warszawie z 22 lutego 2006 r., I ACa 895/05, Legalis nr 80467: „Z art. 24 § 1 k.c. wynika, że w wypadku naruszenia dobra osobistego odpowiedzialność za to naruszenie ponosi bezpośredni sprawca. Nie ma zaś w obowiązującym prawie przepisu, który czyniłby odpowiedzialnym Skarb Państwa za naruszenie przez funkcjonariusza państwowego dóbr osobistych. Przepisy Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa dotyczą odpowiedzialności odszkodowawczej [...]. Odpowiedzialność innych podmiotów za bezpośredniego sprawcę nie budzi jednakże wątpliwości. Tak jest wówczas, gdy do naruszenia dobra osobistego dochodzi przy wykonywaniu przez bezpośredniego sprawcę jego obowiązków w ramach oznaczonej struktury organizacyjnej danej osoby prawnej, wtedy gdy sprawca działa w imieniu i na rzecz tej osoby prawnej”. Por. także wyrok SA w Gdańsku z 16 maja 2013 r., V ACa 242/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

¹⁰ W zasadzie przeważa stanowisko, że nie ma pełnej tożsamości pomiędzy Skarbem Państwa a państwem, co zacierałoby różnicę w działalności państwa w formach cywilnoprawnych oraz w działalności władczej. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego, część ogólna*, pod red. W. Czachórskiego, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 370–371.

i bezpieczeństwa. Powołane jednostki organizacyjne traktowane są nie tylko jako miejsce odbywania kary (innego środka izolacyjnego), ale też jako miejsce pełnienia służby; zabezpieczenie w nich ładu stanowi więc wyraz realizacji władztwa publicznego.

Pogląd, że państwowe jednostki organizacyjne pozbawione osobowości prawnej (*stationes fisci*) pełnią rolę organów Skarbu Państwa, jest prezentowany w literaturze w kontekście odpowiedzialności deliktowej (odszkodowawczej), na poparcie konstrukcji odpowiedzialności za czyn własny Skarbu Państwa traktowanego jako podmiot posiadający realny byt. Innym rozwiązaniem jest przyjmowanie fikcji prawnej zarówno w stosunku do konstrukcji jurydycznej Skarbu Państwa, jak i przypisania mu odpowiedzialności za zdarzenia szkodzące związane z funkcjonowaniem *stationes fisci*¹¹.

¹¹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, [w:] System Prawa Prywatnego, tom VI: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych, Warszawa 2014, s. 792–793: „Wydaje się, iż przejęcie w tym zakresie redakcji zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie jest przypadkowe, a wynika ze świadomego zrezygnowania przez ustawodawcę z dotychczas realizowanego w tym obszarze modelu odpowiedzialności za czyn cudzy (czyn funkcjonariusza). Dokonane spostrzeżenie nie budzi moim zdaniem jakichkolwiek kontrowersji ideologicznych, jeżeli przyjmuje się, iż wprowadzone rozwiązanie realizuje model państwa obywatelskiego. Nie budzi ono także wątpliwości konstrukcyjnych, gdy chodzi o przypisanie tej odpowiedzialności jednostkom samorządu terytorialnego czy też osobom prawnym wykonującym władzę publiczną z mocy prawa, a gdy chodzi o Skarb Państwa, to wtedy, gdy przyjmie się, iż ma on byt realny, a *stationes fisci* działają jako jego organy. Wątpliwości budzić może natomiast przypisanie Skarbowi Państwa odpowiedzialności za czyn własny w przypadku przyjęcia stanowiska, że Skarb Państwa stanowi fikcję prawną, a więc konstrukcję jurydyczną nieposiadającą realnego bytu, a zatem realnej możliwości określonego zachowania się. Tym samym przyjęcie modelu odpowiedzialności Skarbu Państwa za czyn własny musi być konsekwentnie oparte na konstrukcji fikcji prawnej przypisania zdarzenia szkodzącego temu właśnie podmiotowi. Rozwiązanie takie daje się uzasadnić tym, że w teorii prawa cywilnego przyjmuje się, iż Skarb Państwa działa w obrocie cywilnoprawnym przez swoje *stationes fisci*, a więc jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Część z owych jednostek organizacyjnych, ujmowanych przez prawo prywatne jako *stationes fisci*, stanowi w ujęciu prawa publicznego organy władzy publicznej”. M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, tom I, pod red. K. Pietrzykowskiego, Legalis/el. 2015, s. 149: „Skarb Państwa działa przez jednostki organizacyjne państwa (tzw. *stationes fisci*). Organy tych jednostek występują więc w podwójnej roli: organów państwowych, wykonujących funkcje władcze, oraz organów osoby prawnej, jaką jest Skarb Państwa”. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za czyn własny

Przypisanie odpowiedzialności w jednej, jak i w drugiej interpretacji uzasadniane może być tym, że z chwilą wyrządzenia szkody przy wykonywaniu funkcji władczej (w sferze imperium) powstaje zobowiązanie związane z działalnością jednostki organizacyjnej, które według zastrzonych reguł na mocy art. 417 § 1 k.c. obciąża Skarb Państwa. Jeżeli szkoda spowodowana jest w sferze niezwiązanej z wykonywaniem władztwa publicznego przez jednostkę organizacyjną SW, zobowiązanie odszkodowawcze realizowane jest przez Skarb Państwa na podstawie innych przepisów¹².

Odpowiedzialność niemajątkowa Skarbu Państwa nie zwalnia od odpowiedzialności osobistej bezpośredniego sprawcy, jeżeli funkcjonariusz SW wykonywałby czynność służbową w innym celu, niż to wynika z założeń przewidzianych do jej realizacji¹³.

z art. 417 k.c. rozpatrywana jest według formuły deliktu władzy publicznej, por. J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] *Zarys prawa cywilnego*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 296–297. Por. także Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 192; A. Ohanowicz, *Podstawa odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z wynalazczości i ochrony własności intelektualnej” 1974 (CCCXLVI), z. 1, s. 95–96; J. Frąckowiak, [w:] *System Prawa Prywatnego*, tom I: *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. M. Safjana, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012, s. 1173; E. Bagińska, *Przesłanki odpowiedzialności deliktowej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, tom XII: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010, s. 174; A. Doliwa, *Sposoby reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 4, s. 97–120; S. Dmowski, R. Trzaskowski, komentarz do art. 24 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, pod red. J. Gudowskiego, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 185; P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom I: *Przepisy wprowadzające (art. I–LXV PWKC)*, *Część ogólna, Własność i inne prawa rzeczowe (art. 1–352 KC)*, pod red. K. Osajdy, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 440.

¹² Por. wyrok SA w Krakowie z 9 grudnia 2014 r., I ACa 1291/14; w wyroku SA w Warszawie z 26 kwietnia 2013 r., I ACa 1367/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl: „Obecnie art. 417 k.c. wyraźnie wskazuje, że dotyczy tylko działań władczych Skarbu Państwa, zatem za szkody wyrządzone przy wykonywaniu innych zadań, nienależących do sfery imperium, ponosi on odpowiedzialność na zasadach ogólnych (art. 416 k.c., 427 k.c., 430 k.c., 435–436 k.c.)”. Por. wyrok SN z 5 września 2008 r., I CSK 41/08, Legalis nr 150517.

¹³ Por. wyrok SN z 19 grudnia 2002 r., II CKN 167/01, LEX nr 75353. SN zauważył, że nie można stwierdzać wyłączenia bezprawności w każdym przypadku, gdy rozstrzygnię-

Z tego samego powodu w orzecznictwie hipotetycznie dopuszcza się także możliwość odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy SW¹⁴ w zakresie majątkowym, szczególnie gdy cel czynności, wykonywanej formalnie zgodnie z prawem, sprzeniewierza się wartościom uzasadniającym stosowanie normy prawnej bądź ją przekracza¹⁵.

Przyjąć jednak należy, że w tym drugim przypadku przepisy szczególne, dotyczące m.in. funkcjonariuszy SW, przewidują wyłącznie majątkową odpowiedzialność Skarbu Państwa¹⁶, który może dopiero dochodzić roszczeń od funkcjonariusza SW na zasadzie regresu.

cie wydawane jest przez funkcjonariusza publicznego. Roszczenia niemajątkowe z tytułu naruszenia dóbr osobistych nie są co do zasady wyłączone wobec osoby fizycznej będącej funkcjonariuszem publicznym, która dopuściła się naruszenia zgodnie z art. 24 § 1 k.c. Wyrok SN z 28 listopada 1980 r., IV CR 475/80, Legalis nr 22369: „Okoliczność, że osoba reprezentująca [...] jednostkę organizacyjną działa – naruszając cudze dobro osobiste – w takim charakterze, nie zwalnia tej osoby od odpowiedzialności wobec pokrzywdzonego przewidzianej w art. 24 § 1 KC. W takim wypadku stroną pozwaną w procesie o ochronę dobra osobistego może być zarówno wymieniona osoba, jak i jednostka, którą ona reprezentowała”. Por. także wyrok SN z 11 października 1983 r., II CR 292/83, Legalis nr 23913: „Funkcjonariusz państwowy, który przy samodzielnym wykonywaniu czynności powierzonych mu przez przełożonego naruszył dobro osobiste innej osoby, nie może – w procesie o usunięcie skutków dokonanego naruszenia – podnosić skutecznie w swej obronie, że działał przy tym w imieniu i ze skutkiem dla zatrudniającego go organu administracji państwowej (art. 23, 24 KC)”.

¹⁴ Por. wyrok SA w Gdańsku z 9 maja 2012 r., V ACa 162/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl: „Pozwany działa w jednostce penitencjarnej w ramach swoich kompetencji, na określonej podstawie prawnej, a jeśli nawet wykroczył poza swoje kompetencje, to jako funkcjonariusz publiczny, a nie jako osoba fizyczna. Jeżeli motywacja decyzji podejmowanych przez pozwanego naruszałaby dobra osobiste zainteresowanego, wykraczałaby poza niezbędne ramy, zawierała niewłaściwe pod względem formy oceny, dotyczące właściwości lub postępowania powoda lub posługiwałby się sformułowaniami godzącymi w chronione dobra osobiste [...] wówczas pozwany pełniący funkcję Dyrektora miałby legitymację do występowania w sprawie po stronie pozwanej jako osoba fizyczna”.

¹⁵ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, [w:] System Prawa Prywatnego, tom VI: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych, Warszawa 2014, s. 823: „Odpowiedzialność przewidziana w art. 417 i n. KC, co do zasady, nie wyklucza bowiem osobistej odpowiedzialności bezpośredniego sprawcy szkody”; por. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 30.

¹⁶ Art. 9 ust. 1 ustawy z 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży

SW realizuje szczególną funkcję społeczną, związaną ze swej istoty z ograniczeniami różnych przejawów wolności człowieka, których granica wyznaczona jest w szczególności normami Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych i kodeksu karnego wykonawczego.

Państwo za pośrednictwem SW realizuje władztwo penitencjarne, wyrażające się w możliwości wykonywania kary pozbawienia wolności i innych środków izolacyjnych jako konsekwencji działalności wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*, zapewniającego ład społeczny i ochronę porządku prawnego. Problematyka odpowiedzialności państwa za działania służb publicznych, szczególnie paramilitarnych, dotyka wrażliwej materii, z jednej strony oczekiwań społecznych co do skutecznej egzekucji prawa, z drugiej zabezpieczenia praw obywatela, który w stosunku do państwa jest zawsze podmiotem słabszym. Szczególna sytuacja zachodzi wówczas, gdy człowiek podlega karze pozbawienia wolności, stanowiącej następstwo wywołanego uprzednio przez siebie bezprawia. Powstaje pytanie, czy w takim przypadku etyczne jest czerpanie korzyści z konsekwencji popełnionego przestępstwa, które pozostaje w pośrednim związku z żądaniem przysporzenia majątkowego (odszkodowania) ze względu na naganną organizację procesu wykonania kary¹⁷.

Rozpatrując to zagadnienie, należy mieć na uwadze rozwój cywilizacyjny w kręgu kultury europejskiej. Powszechnie uznaje się, że sposób, w jaki wykonywana jest kara pozbawienia wolności, nie powinien wywoływać dolegliwości przekraczającej dopuszczalną jej miarę. Maksymalny stopień dolegliwości wyznaczany jest przez sam fakt osadzenia i związane z nim obowiązki.

W Polsce od kilku lat spotykamy się z żądaniami osadzonych wobec Skarbu Państwa najczęściej o zadośćuczynienie, które uzasadniane są,

Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 620 (dalej: ustawa o odpowiedzialności majątkowej).

¹⁷ Z takim rodzajem wykładni spotykamy się w orzecznictwie sądowym, które jest wyrazem pewnych preferencji moralnych. Por. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przekł. T. Kowalski, wstęp J. Woleński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 58–62, który wskazuje względną zasadę, że nie powinno się czerpać zysku z wyrządzonego przez siebie zła. Zob. też D. Bunikowski, *Teoria deklaratoryjna i konstytutywna wykładni (Aktywizm i pasytywizm prawniczy)*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 11, s. 58–59.

ogólnie mówiąc, nieodpowiednią organizacją wykonania kary. Liczba spraw pozostających do rozpoznania przez sądy utrzymuje się na poziomie blisko sześciu tysięcy rocznie¹⁸.

Ze wskazanych wyżej względów powinno odróżniać się uszczerbek na dobrach chronionych prawem w czasie wykonywania kary od samej kary jako konsekwencji wyrządzenia szkody przestępstwem. Sposób postępowania z osobami pozbawionymi wolności, a także warunki przebywania w środowisku zamkniętym nie mogą zwiększać cierpienia fizycznego i psychicznego ponad to, co stanowi istotę tej kary, a więc izolacji od społeczeństwa i wynikających z tego faktu uciążliwości. Granice tych uciążliwości w świetle orzecznictwa sądowego wyznaczone są w ramach kumulatywnej oceny warunków życia więziennego, przede wszystkim w różnych aspektach sfery socjalno-bytowej.

W niektórych orzeczeniach dodatkowo możemy spotkać się z negatywną oceną żądań o zadośćuczynienie i niepodlegającą ochronie prawnej z powodu ich sprzeczności z porządkiem moralnym. Występowanie z roszczeniami majątkowymi z tytułu pobytu w zakładzie karnym (areszcie śledczym) w tym ujęciu stanowi ze względu na treść art. 5 k.c. nadużycie prawa podmiotowego bądź w ogóle brak wykonywania takiego prawa¹⁹. W innych orzeczeniach podkreśla się fakultatywność zadośćuczynienia i uznaniowość władzy sędziowskiej.

Jest to nawiązanie do wyżej zarysowanego dylematu etycznego, czy uznanie roszczeń jest zgodne zasadami współżycia społecznego, czy powszechnym poczuciem sprawiedliwości. Powstaje jednak wątpliwość, czy i w jakim zakresie kara ma konsumować ewentualne wadliwości systemu penitencjarnego, albo inaczej, jakie ewentualne braki w organizacji wykonania kary, w danym obszarze kulturowo-społecznym, uznać możemy za uciążliwość związaną z samą karą.

Takie postawienie sprawy oznacza jednak, że w techniczno-organizacyjnym wykonaniu kary można ukryć niedociągnięcia wymiaru spra-

¹⁸ Dane uzyskane z Centralnego Zarządu Służby Więziennej za lata 2012–2014, niepublikowane.

¹⁹ Nadużyciem jest formalne wykonywanie prawa podmiotowego, które nie realizuje celu, jakim jest zaspokojeniu interesu uznanego przez prawo przedmiotowe, por. A. Szpunar, *Nadużycie prawa podmiotowego*, Gebethner i Wolff, Kraków–Łódź–Poznań–Zakopane 1947, s. 25.

wiedliwości oraz administracji więziennictwa. Decyzja o zadośćuczynieniu za krzywdę z powodu pobytu w więzieniu może wymuszać chęć odniesienia sytuacji osadzonego do poziomu życia członków najbardziej potrzebujących warstw społecznych na płaszczyźnie bytowej, socjalnej, kulturowej, ekonomicznej, którzy nie popełniają przestępstw. O ile jednak spełnione są materialne i procesowe przesłanki uprawniające dochodzenie roszczeń w procesie cywilnym, odnoszenie się do reguł społecznych nie powinno być determinantą przemawiającą za odmową podjęcia decyzji o zasądzeniu zadośćuczynienia (odszkodowania), skoro stwierdza się przekroczenie granicy dolegliwości, która pełni funkcje kary pozbawienia wolności.

W części opracowania poświęconej organizacji służby omawiane są roszczenia przewidziane w przepisach pragmatyki służbowej, które związane są z przygotowaniem administracyjnym SW do prawidłowego wykonywania zadań publicznych, np. uprawnienia do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu, bądź przewidują szczególne regulacje dotyczące odszkodowań, np. za szkody w mieniu i na osobie związane z wypadkiem (art. 118 ust. 6–13 u.s.w.).

Powstaje pytanie o naturę prawną tych uprawnień, które są regulowane przepisami prawa materialnego ustawy o Służbie Więziennej i dochodzone w ramach stosunku służbowego, charakteryzującego się nierównorzędnością podmiotów. Czy są to roszczenia administracyjnoprawne, do których stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego, czy też z istoty swej mają charakter cywilnoprawny?

Poza roszczeniami wywodzonymi z pragmatyki służbowej funkcjonariusze SW mogą wysuwać żądania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, które odnoszą się do ochrony dóbr osobistych, np. godności, zdrowia, bezpiecznych i higienicznych warunków służby, włączając w to w szczególnych sytuacjach negatywne opinie służbowe oraz rozstrzygnięcia dyscyplinarne, które mogą dyskredytować funkcjonariusza SW w środowisku zawodowym.

W przypadku zagrożenia lub naruszenia dobra osobistego następuje konkretyzacja roszczeń wymienionych w części ogólnej kodeksu cywilnego (art. 24 k.c.), natomiast gdy z naruszeniem dobra osobistego związane jest wyrządzenie szkody, roszczenie majątkowe o jej naprawienie (zadośćuczynienie) zachodzi na zasadach odpowiedzialności z tytułu czynów zabronionych. Nie można wykluczyć również hipotetycznych

roszczeń funkcjonariuszy SW z tytułu szkód majątkowych, które nie są objęte przepisami pragmatyki służbowej.

W obecnym orzecznictwie SN dotyczącym służb mundurowych zarysowana jest tendencja traktowania wszystkich roszczeń wynikających ze stosunku służbowego jako spraw cywilnych w znaczeniu formalnym w rozumieniu art. 1 k.p.c., do których stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy²⁰. Takie podejście sugeruje, że roszczenia, które powstają w związku z istnieniem stosunku służbowego w ramach administracji danej służby, mają charakter administracyjnoprawny. Nie negując słuszności tezy, że przepisy szczególne, w tym ustawa o Służbie Więziennej, które przekazują spory funkcjonariuszy służb mundurowych do właściwości sądu pracy (obecnie wydział pracy, ubezpieczeń społecznych albo pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego sądu powszechnego)²¹, mają charakter norm procesowych²², jak również okoliczności, że sprawy te nie mają natury spraw materialnych z zakresu prawa pracy; powstaje jednak wątpliwość, czy są to sprawy cywilne jedynie według kryterium formalnego.

Innymi słowy, czy w sytuacji zmiany przepisów prawa, w szczególności derogacji wspomnianych norm procesowych, sprawy ze stosunków służbowych funkcjonariuszy SW, charakteryzujących się co do zasady nierównorzędnością podmiotów, w pewnym zakresie nieopartych jednak na zasadzie podporządkowania, przestałyby mieć charakter spraw cywilnych. I nie chodzi tutaj tylko o roszczenia wynikające z naruszenia dóbr osobistych, które z natury swej mają charakter cywilny i rozpatrywane są przed sądami powszechnymi w postępowaniu zwykłym²³.

²⁰ Por. uchwała SN z 6 lutego 2014 r., II PZP 2/13, www.sn.pl; uchwała SN z 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, www.sn.pl; uchwała SN z 13 sierpnia 2013 r., III PZP 5/2013, www.n.pl; wyrok SN z 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08, www.sn.pl.

²¹ Zgodnie z art. 21 ust. 3 w zw. z art. 12 § 1a pkt 2, art. 16 § 4a pkt 1, art. 18 § 1 pkt 3 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) sądem pracy jest wydział sądu rejonowego, sądu okręgowego, sądu apelacyjnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych.

²² Na temat norm określających właściwość rzeczową sądu pracy w sprawach dotyczących roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikających ze stosunku służbowego por. także wyrok SA w Gdańsku z 9 lipca 2014 r., III APA 37/13, LEX nr 1504350.

²³ Na temat pojęcia sprawy cywilnej: A. Zieliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Zielińskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014,

Orzecznictwo TK i sądów administracyjnych, dotyczące funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, wskazuje możliwość powstania stosunku cywilnoprawnego obok istniejącego stosunku służbowego w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków po stronie organów służbowych²⁴.

Taka możliwość interpretacji pojawia się również w sądownictwie powszechnym na gruncie obowiązującej pragmatyki więziennej²⁵. W związku z tym powstaje pytanie, czy roszczenie z zakresu administracji służby, regulowane przepisami pragmatyki służbowej, które rozpatrywane jest według przepisów kodeksu postępowania cywilnego, ze

s. 6: „W sensie materialnoprawnym sprawami cywilnymi są sprawy, w których ochrona prawna jest przewidziana ze względu na stan prawny oraz prawa i obowiązki podmiotów stosunków prawnych o charakterze równorzędnym. Jeżeli źródłem roszczenia jest stosunek administracyjnoprawny, to sprawa nie ma charakteru cywilnego według kryterium materialnoprawnego, choć może podlegać rozpoznaniu na podstawie KPC. Przesądzającym elementem wskazującym na stosunek administracyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności Państwa”. J. Gudowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze*, pod red. T. Ercińskiego, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 21–25; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Miśsiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 10–11; H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12, s. 12–13; Postanowienie SN z 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, LEX nr 34213: „Stosunki z zakresu prawa cywilnego, o których mowa w art. 1 k.p.c., pokrywają się z pojęciem «stosunków cywilnoprawnych» w rozumieniu art. 1 k.c. Powstanie stosunku cywilnoprawnego zależne jest od istnienia stanu faktycznego, z którym dyspozycja normy prawa cywilnego łączy wspomniany skutek. Fakty, z którymi prawo cywilne łączy powstanie stosunku cywilnoprawnego, są zdarzeniami z zakresu prawa cywilnego. Wśród tych zdarzeń wyróżnia się między innymi działania, przez które rozumie się także zaniechania. Działaniem (zaniechaniem) jest zarówno czynność zmierzająca do wywołania skutków cywilnoprawnych (oświadczenie woli), jak i akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego. Jest nim także czyn niedozwolony”.

²⁴ Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., W. 14/94, Legalis nr 10240; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, Legalis nr 48000; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 marca 2001 r., OPS 17/00, Legalis nr 49769; postanowienie NSA z 12 czerwca 2014 r., I OSK 1293/14, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; postanowienie NSA z 26 października 2010 r., I OSK 724/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; J. Trzciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 1, s. 3–14.

²⁵ Por. wyrok SA w Łodzi z 31 stycznia 2013 r., III APA 38/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

względem na szczególne przepisy ustawy o Służbie Więziennej jest sprawą cywilną formalną czy też materialną²⁶.

Wprawdzie w orzecznictwie przeważa stanowisko, że roszczenia wynikające ze stosunku służbowego wynikającego z ustawy o Służbie Więziennej mają charakter sprawy cywilnej w ujęciu formalnym, to wydaje się, gdy chodzi o sprawy dotyczące roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych, o odszkodowania za szkody spowodowane wypadkami i chorobami, że sprawy te są z istoty swej sprawami cywilnymi i na mocy przepisów szczególnych rozpatrywane są przed sądami pracy.

We wcześniejszych orzeczeniach SN kontestował możliwość przyjęcia takiej konstrukcji w stosunku do roszczeń wynikających z relacji podporządkowania, w której organ służbowy władczo rozstrzyga o uprawnieniach i obowiązkach funkcjonariusza służby zmilitaryzowanej²⁷. W późniejszym czasie odstąpił od swojego wcześniejszego stanowiska, dopatrując się również podstaw wierzytelności w publicznoprawnym stosunku służbowym, do której funkcjonariusz służb mundurowych z tytułu pełnionej

²⁶ K. Piasecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–366*, tom I, pod red. A. Marciniaka, K. Piaseckiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 30: „Jednakże «sprawą cywilną» z racji swej natury nie przestaje być sprawa, która w fazie poprzedzającej postępowanie jurysdykcyjne przed sądem powszechnym jest przedmiotem najpierw postępowania administracyjnego, jeżeli stosunek prawny, leżący u podstaw takiej sprawy, charakteryzuje się równorzędnością stron i ekwiwalentnością świadczeń”; K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7–8, s. 22: „Przejście z drogi postępowania administracyjnego na drogę postępowania cywilnego następuje nie w drodze środków właściwych dla sądowej kontroli decyzji administracyjnej (zaskarżenia, skargi, odwołania), lecz za pomocą uniwersalnego środka procesowego wszczynającego proces cywilny, a mianowicie powództwa. Żądanie powództwa nie jest skierowane, przynajmniej w większości rozważanych sytuacji, na skontrolowanie decyzji administracyjnej, lecz żąda się w nim zasądzenia określonego odszkodowania (świadczenia). Decyzja administracyjna [...] jeżeli nie kończy postępowania administracyjnego, traci swój byt procesowy i materialnoprawny, nie wywiera merytorycznego wpływu na rozstrzygnięcie sądu”.

²⁷ Por. wyrok SN z 5 września 1991 r., I PRN 39/91, Legalis nr 36948; uchwała SN z 18 grudnia 1992 r., III AZP 27/92, Legalis nr 27918; uchwała SN z 26 maja 1995 r., I PZP 13/95, Legalis nr 29325.

służby nabywa prawa wobec Skarbu Państwa reprezentowanego przez właściwego przełożonego²⁸.

Skoro źródłem zobowiązania może być jakiegokolwiek zdarzenie, z którym ustawa wiąże powstanie stosunku zobowiązaniowego, to takimi zdarzeniami w interesującym nas obszarze są: zawieranie, zmiana i rozwiązanie stosunku służbowego. W szczególności przez akt mianowania na stanowisko służbowe dotychczasowego kandydata spełniającego warunki przyjęcia do służby wraz ze złożonym ślubowaniem (art. 40–41 u.s.w.) nawiązuje się stosunek służbowy, z którego z mocy prawa powstaje po stronie funkcjonariusza SW prawo otrzymania uposażenia, a po stronie Skarbu Państwa obowiązek wypłaty uposażenia bezpośrednio do jego rąk (art. 56 ust. 2 w zw. z art. 62 ust. 1 u.s.w.).

Zasadnicza trudność, jaka pojawia się w określeniu wierzytelności funkcjonariuszy SW, dotyczy momentu powstania zobowiązania w przypadku żądań realizowanych na wniosek. Uprawnienia przewidziane w pragmatyce służbowej, odpowiadające materialnym roszczeniom cywilnoprawnym, wymagają dla swej realizacji przeprowadzenia jednoinstancyjnego pisemnego postępowania w ramach istniejącego stosunku służbowego.

W przypadku gdy organ służbowy odmawia wykonania świadczenia bądź gdy nie zajmuje w ogóle stanowiska w przedmiocie żądań funkcjonariuszy SW, powstaje możliwość wystąpienia o ochronę roszczeń cywilnoprawnych do sądu powszechnego. Przepisy ustawy o Służbie Więziennej nie uzależniają jednak drogi sądowej w dochodzeniu roszczenia od upływu określonego czasu bezczynności organu czy wydania rozstrzygnięcia przez organ SW²⁹.

O ile niewykonywanie (lub nienależyte wykonywanie) ustawowych obowiązków organów służbowych, podejmowanych z urzędu, prowadzi bezpośrednio do odpowiedzialności cywilnoprawnej Skarbu Państwa, o tyle przy uprawnieniach wynikających ze stosunku służbowego, spełniających wymogi ustawowe, realizowanych na żądanie funkcjonariusza

²⁸ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, www.sn.pl; uchwała SN z 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07, www.sn.pl; wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 320/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁹ Por. wyrok SO w Szczecinie z 8 listopada 2013 r., VI Pa 110/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

SW, do czasu, gdy funkcjonariusz SW nie wystąpi ze stosownym wnioskiem, nie aktualizuje się obowiązek świadczenia po stronie organu SW reprezentującego Skarb Państwa.

Innymi słowy, obowiązek wprowadzie istnieje, ale ma charakter potencjalny, i roszczenie o jego spełnienie nie jest jeszcze wymagalne. Roszczenie staje się wymagalne po przeprowadzeniu czynności konwencjonalnej, jaką jest złożenie wniosku przez funkcjonariusza SW.

Pojęcie roszczenia materialnego w ogólnej teorii prawa oznacza skonkretyzowane uprawnienie, polegające na możliwości żądania określonego zachowania od oznaczonego podmiotu, który zobowiązany jest zachować się w sposób przewidziany przepisami prawa³⁰. Kategoria roszczeń najszerzej analizowana jest w nauce prawa cywilnego, ale znajduje też swoje odniesienie w orzecznictwie i w doktrynie prawa publicznego, w tym administracyjnego³¹. Przedmiotem sporu jest, czy uprawnienie³² należy traktować zamiennie z prawem podmiotowym (także prawem podmiotowym publicznym), czy też wyróżniać je jako jego emanację³³.

Na gruncie przepisów ustawy o Służbie Więziennej przez wyodrębnienie prawa podmiotowego funkcjonariusza SW rozumiemy ogół potencjalnych uprawnień związanych z powstaniem, zmianą i zakończeniem stosunku służbowego, sposób ich urzeczywistnienia oraz ochrony prawnej. Z zakresu tego należy wyłączyć sprawy podległości służbowej (art. 219 ust. 1 u.s.w.), w których obowiązkom funkcjonariuszy przeznaczonym nie odpowiadają uprawnienia funkcjonariuszy podległych, a także możliwość zaskarżenia decyzji w takich sprawach, np. przełożony ma możliwość delegowania funkcjonariusza SW, jak również sam

³⁰ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 70.

³¹ Por. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 89–90; M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 131; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 28*, Legalis/el. 2013.

³² Na temat uprawnień w teorii prawa: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 352–353; S. Wróńska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1973, s. 50–51.

³³ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994, s. 232–233.

zainteresowany może złożyć prośbę w tym przedmiocie, nie prowadzi to jednak do powstania żadnego uprawnienia po stronie podległego funkcjonariusza SW z racji samego rozkazu przeniesienia (art. 70 ust. 1 u.s.w.). W takiej sytuacji rozważać można roszczenia z tytułu naruszenia dobra osobistego, np. delegowanie funkcjonariusza-kobiety w ciąży bez jej zgody (art. 71 pkt 1 u.s.w.). Pozostałe roszczenia pojawiają się już jako konsekwencja realizacji rozkazu personalnego, np. w postaci niezapłaconych należności z tytułu przeniesienia (art. 73 ust. 3 u.s.w.).

W tak pojętym prawie podmiotowym dostrzegamy materialne roszczenia cywilnoprawne, tj. samą możliwość żądania od organów SW określonego zachowania, ale także uprawnienia kształtujące same roszczenia w postaci określenia terminu spełnienia świadczeń³⁴. Uprawnienie kształtujące jest realizowane w drodze czynności prawnych w postaci złożenia oświadczenia woli (pisemnego wniosku) przez funkcjonariusza SW.

Materialne roszczenie cywilne funkcjonariusza SW to wynikająca ze stosunku służbowego możliwość domagania się od Skarbu Państwa spełnienia określonego świadczenia. Dotyczy to zarówno roszczeń związanych z obowiązkami organu służbowego, co do których podejmuje czynności z urzędu w związku z powstaniem okoliczności uzasadniających realizację powinności, jak i uprawnień dochodzonych na wniosek. Sposób realizacji roszczeń następuje więc bądź z urzędu przez wykonywanie ustawowych obowiązków przez organy SW, bądź na żądanie funkcjonariuszy SW skierowane do organów SW. Specyfika realizacji roszczenia jako „możliwości żądania” w tym drugim przypadku polega na tym, że jego konkretyzacja następuje w postępowaniu, zainicjowanym stosownym wnioskiem przez oznaczonego funkcjonariusza SW w określonej sprawie. Po stwierdzeniu istnienia bądź braku przesłanek ustawowych organ służbowy zajmuje stanowisko w przedmiocie uwzględnienia bądź nieuwzględnienia wniosku, tj. urzeczywistnienia bądź braku realizacji świadczenia.

Brak urzeczywistnienia obowiązku ze strony organu w postaci podjęcia określonej czynności urzędowej, czy to *ex officio*, czy to na żądanie funkcjonariusza SW, względnie podjęcie działania, w rezultacie którego

³⁴ W literaturze cywilistycznej uprawnienia prawokształtujące odróżnia się od roszczeń, zob. W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 40–41; Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 95.

funkcjonariusz SW nie uzyskuje żadnej korzyści, stanowi podstawę dochodzenia roszczeń cywilnych w postępowaniu sądowym.

W przypadku negatywnego stanowiska organu służbowego³⁵ lub braku takiego stanowiska wobec roszczenia cywilnego funkcjonariuszowi SW przysługuje roszczenie o wszczęcie postępowania sądowego w celu ochrony roszczenia materialnego, tj. przymusowej realizacji wykonania zobowiązania.

Prawo zwrócenia się do sądu w celu dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych należy do prawa podmiotowego publicznego ze względu na publicznoprawny charakter procesu cywilnego³⁶.

W obszarze prawa podmiotowego publicznego mieszczą się również uprawnienia realizowane w drodze kodeksu postępowania administracyjnego, kształtowane władczo przez organ służbowy w ramach stosunku służbowego, w którym decydują elementy podporządkowania³⁷. Ze względu na zakres tematyczny niniejszego studium, którym jest odpowiedzialność cywilnoprawna Skarbu Państwa za działania SW, uprawnienia konkretyzowane w postępowaniu administracyjnym nie stanowią przedmiotu dalszych analiz.

Pojęcie roszczenia w doktrynie cywilistycznej ma wiele znaczeń. Traktuje się go niekiedy równoznacznie z powództwem bądź świadczeniem³⁸. Cywilnoprawne roszczenie materialne, o którym mowa w niniej-

³⁵ Por. postanowienie NSA z 16 maja 2012 r., I OSK 1032/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl: „Wprawdzie przepis art. 192 ustawy o Służbie Więziennej w odniesieniu do rozstrzygnięć podejmowanych przez odpowiednie organy w sprawach realizacji uprawnień funkcjonariuszy wynikających z przepisów zawartych w rozdziale 18 ustawy używa określenia «decyzja», jednak nie jest to decyzja administracyjna w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a. Do postępowań toczących się w tych sprawach nie mają bowiem odniesienia przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, nie przysługuje od nich odwołanie do organu wyższego stopnia. Tego rodzaju decyzja jest uzewnętrznionym w formie pisemnej stanowiskiem przełożonego wobec roszczenia cywilnego funkcjonariusza, wynikającego ze stosunku służbowego”.

³⁶ Por. A. Wróbel, [w:] System Prawa Administracyjnego, tom I: *Instytucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010, s. 305–358.

³⁷ Por. uwagi na temat prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego policjanta w wyroku WSA w Lublinie z 10 kwietnia 2014 r., III SA/Lu 989/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁸ Por. W. Broniewicz, *Glosa do uchwały SN – Izby Cywilnej z 5.07.1995, III CZP 81/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, nr 5, poz. 86, s. 216.

szym opracowaniu, wynika z więzi cywilnoprawnej, powstałej pomiędzy funkcjonariuszem SW a państwem reprezentowanym przez organ SW³⁹. Podstawą stosunku cywilnoprawnego (równorzędnego) łączącego funkcjonariusza SW z organem SW w zakresie ekwiwalentnych świadczeń jest istnienie stosunku służbowego (administracyjnoprawnego), mającego cechy podporządkowania.

Pojęcie roszczenia rozpatrywane jest także w aspekcie procesowym jako możliwość żądania ochrony prawnej dla własnych żądań przed sądem. Z takim ujęciem spotykamy się przede wszystkim w nauce i orzecznictwie z zakresu prawa cywilnego⁴⁰, prawoznawstwa⁴¹, ale również w sądownictwie administracyjnym w sensie prawa do skargi⁴².

Roszczenie procesowe w orzecznictwie cywilnym i w doktrynie prawa cywilnego procesowego obejmuje żądanie wydania orzeczenia o określonej treści, które uzasadniane jest okolicznościami faktycznymi⁴³. Dla bytu roszczenia procesowego bez znaczenia jest, czy obiektywnie roszczenie materialne przysługuje podmiotowi występującemu o ochronę sądową. W więziennictwie mamy obecnie do czynienia z masowym zgłaszaniem przez osoby uwięzione hipotetycznych roszczeń, które w dużej części po ustaleniu faktów w procesie cywilnym są uznawane za bezzasadne. Na koniec 2014 r. wartość zgłoszonych roszczeń

³⁹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 16 lutego 2010 r., II SAB/OI 72/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴⁰ W. Siedlecki, *Przedmiot postępowania cywilnego*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, pod red. J. Jodłowskiego, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 170–171.

⁴¹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 149: „Terminem «roszczenie» określa się czasem sytuację prawną podmiotu B, polegającą na tym, że przysługuje mu upoważnienie do tego, by przez odpowiednią czynność konwencjonalną (wniesienie pozwu, zgłoszenie wniosku) zaktualizował obowiązek odpowiednich organów państwa wydania określonej decyzji dotyczącej spraw tego podmiotu [...]. Tak rozumiane roszczenie, określane jako tzw. roszczenie procesowe, jest szczególnym przypadkiem kompetencji”.

⁴² Por. postanowienie NSA z 24 marca 2009 r., II FSK 1614/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴³ Cechą wspólną występującą w koncepcjach roszczenia procesowego jest samoistość, niezależność od roszczenia materialnego, por. H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu...*, s. 11–12.

majątkowych wyniosła 5 390 633 333 zł⁴⁴. Roszczenie procesowe jako przedmiot procesu służy ocenie, czy sprawa ma charakter cywilny zgodnie z art. 1 k.p.c. i podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny. Z kolei zasadność zgłaszanych roszczeń w oparciu o okoliczności faktyczne sprawy badana jest z punktu widzenia przepisów kodeksu cywilnego, gdy chodzi o więźniów, a w odniesieniu do funkcjonariuszy SW dodatkowo w aspekcie przepisów prawa materialnego i procesowego pragmatyki służbowej regulującej treść, jak i sposób realizacji uprawnień wynikających ze stosunku służbowego (spory o roszczenia ze stosunku służbowego, odwołania od rozstrzygnięć dyscyplinarnych).

⁴⁴ Dane uzyskane z Centralnego Zarządu Służby Więziennej na 31 grudnia 2014 r. według wartości przedmiotu sporu spraw pozostających w toku w poszczególnych okręgowych inspektoratach SW, niepublikowane.