

**Ustawa o wyrównywaniu
strat majątkowych
wynikających z
ograniczenia w czasie
stanu nadzwyczajnego
wolności i praw
człowieka i obywatela.
Komentarz**

Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela

z dnia 22 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 233, poz. 1955)

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej.

Spis treści

	Nb
I. Uwagi ogólne	1–4
1. Uwagi wprowadzające	1
2. Zakres przedmiotowy	2
3. WyrStrMajU a Konstytucja RP	3
4. Cywilistyczny charakter odpowiedzialności uregulowanej w WyrStrMajU	4
II. Uzasadnienie regulacji	5
1. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej	5
III. Pojęcie stanu nadzwyczajnego jako wyznacznik zakresu stosowania WyrStrMajU	6–11
1. Pojęcie stanu wyjątkowego	6
2. Stan wojenny	7
3. Stan wyjątkowy	8
4. Stan klęski żywiołowej	9
5. <i>Numerus clausus</i> stanów nadzwyczajnych	10
6. Projekt zmian	11
IV. WyrStrMajU a inne regulacje	12–15

1. Uwagi ogólne	12
2. Pierwszeństwo stosowania WyrStrMajU przed przepisami KC	13
3. Zakres regulacji WyrStrMajU	14
4. Relacja pomiędzy WyrStrMajU a regulacjami zawartymi w dekreście o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych i rozporządzeniu w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych	15

I. Uwagi ogólne

- 1 1. Uwagi wprowadzające.** Art. 1 WyrStrMajU wyznacza zakres przedmiotowy komentowanej ustawy i wskazuje na podstawowe pojęcia, na jakie ustawodawca w komentowanej ustawie się powołał. Pojęcia: „strata majątkowa”, „wolności i prawa człowieka i obywatela”, „stan nadzwyczajny” oraz „ograniczenie” tych wolności lub praw, wyznaczają przesłanki powstania roszczenia odszkodowawczego, wskazanego w art. 2 WyrStrMajU, dlatego też zostaną omówione przy okazji komentarza do tego przepisu. W ramach komentarza do art. 1 WyrStrMajU należy z kolei omówić kwestie odnoszące się do komentowanej ustawy jako całości. Poniżej zostanie zatem w pierwszej kolejności przeanalizowana kwestia stosunku WyrStrMajU do dyspozycji art. 228 ust. 4 Konstytucji RP. Następnie zostanie omówiony charakter prawny przewidzianych w komentowanej ustawie roszczeń, stosunek przepisów WyrStrMajU do innych przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej. Wreszcie zostanie zaprezentowana próba aksjologicznego i teoretycznoprawnego wyjaśnienia *ratio legis* omawianej regulacji.
- 2 2. Zakres przedmiotowy.** Komentowana ustawa stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 228 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Jak widać, art. 1 WyrStrMajU powtarza *expressis verbis* brzmienie odpowiedniego przepisu Konstytucji RP. Istotne jest wskazanie, iż ustawodawca nie był zobowiązany do szczególnego uregulowania kwestii odszkodowań za straty poniesione w związku ze stanami nadzwyczajnymi, a jedynie mógł to zrobić (*P. Radzewicz*, w: Konstytucja, art. 228, pkt 6).

Art. 228 ust. 4 Konstytucji RP w swoim podstawowym sensie nie niesie żadnej istotnej treści normatywnej, jako że nie nakłada na ustawodawcę jakiegokolwiek obowiązku wydania ustawy, z drugiej zaś strony ustawodawca mógłby uregulować opisaną w niej problematykę i bez upoważnienia konstytucyjnego. Należy go rozumieć jako sugestię, że taka ustawa powinna zostać uchwalona, o ile nie będą zachodzić istotne okoliczności, przede wszystkim natury finansowej, uzasadniające rezygnację z kompensaty szkód wywołanych ograniczeniem wolności praw człowieka i obywatela w związku ze stanem nadzwyczajnym. Dopuszczalne było (i jest) zatem także szersze potraktowanie tego zagadnienia, np. poprzez rozszerzenie zakresu kompensacji również na utracone korzyści lub szkody niemajątkowe (krzywdy).

3. **WyrStrMajU a Konstytucja RP.** Ze wspomnianego przepisu Konstytucji RP wynika, że kompensacji powinny podlegać (1) przynajmniej straty, a niekoniecznie utracone korzyści, powstałe (2) w związku z ograniczeniami wynikającymi ze stanami nadzwyczajnymi. Wskazuje się, że chodzi tu o skutki działania zgodnego z prawem, jako że kwestie odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania sprzeczne z prawem reguluje art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (*B. Banaszak*, Konstytucja, art. 228, Nb 5). Z tej przyczyny niezasadne są wątpliwości dotyczące sprzeczności art. 2 ust. 3 WyrStrMajU z art. 77 ust. 1 Konstytucji (por. *Z. Banaszczuk*, Odpowiedzialność za szkody, rozdz. VIII, § 5, Nb 36). Art. 77 Konstytucji RP wyznacza bowiem standard naprawienia szkody za działania sprzeczne z prawem, kompensacja takiej szkody jest zaś zapewniona nie tylko przez WyrStrMajU, ale przede wszystkim przez art. 417 i 417¹ KC. Z art. 77 Konstytucji RP nie wynika natomiast nakaz kompensacji w całości szkody wyrządzonej legalnie. Jak zostanie to jednak bliżej wyjaśnione w komentarzu do art. 2 WyrStrMajU, ani art. 228 ust. 4 Konstytucji RP, ani komentowana ustawa nie ograniczają się wprost wyłącznie do działań legalnych. Art. 228 ust. 4 Konstytucji RP dotyczy konsekwencji zarówno zgodnych, jak i niezgodnych z prawem. Dlatego też zakres jego stosowania i zakres stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w istocie się krzyżują i możliwe jest oparcie na WyrStrMajU także roszczenia za działanie władzy publicznej sprzeczne z prawem. Wskazano też (*B. Banaszak*, Konstytucja, art. 228, Nb 5), że użyte w art. 228 ust. 4 Konstytucji RP pojęcie „wolności i prawa człowieka i obywatela” dotyczy wszystkich praw

i wolności tego rodzaju, a nie tylko wolności i praw uznanych przez Konstytucję RP. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP) i mając na uwadze katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawarty w art. 87 Konstytucji RP, może chodzić wyłącznie o prawa człowieka lub obywatela wynikające z aktów prawa powszechnie obowiązującego, tj. przede wszystkim – oprócz Konstytucji RP – z umów międzynarodowych. Wydaje się też, że zasada pewności prawa (por. szerzej *P. Tuleja*, w: *Konstytucja*, art. 2, Nb 25) nakazuje ograniczać pojęcie „wolności i praw człowieka i obywatela” wyłącznie do wolności lub praw człowieka i obywatela *expressis verbis* tak nazwanych, tak aby nie dopuszczać wątpliwości w tej dziedzinie.

Artykuł 228 ust. 4 Konstytucji RP stanowi wyłącznie o minimalnym zakresie kompensacji szkód spowodowanych ograniczeniami wynikającymi ze stanów nadzwyczajnych. Regulacja ustawowa mogła być więc szersza niż ramy wskazane we wspomnianym przepisie Konstytucji RP, jednak porównanie komentowanego przepisu z art. 228 ust. 4 Konstytucji RP pokazuje, że ustawodawca zdecydował się na uregulowanie omawianej kwestii wyłącznie w takim samym zakresie, jaki wynika z minimalnego konstytucyjnego standardu w tym zakresie.

Ustawodawca powtórzył dosłownie brzmienie przepisu Konstytucji RP, co nie jest rozwiązaniem szczególnie fortunnym. Konstytucja RP nie posługuje się niejednokrotnie terminologią odpowiednią dla konkretnych dziedzin prawa (por. np. szerokie rozumienie pojęcia „własność” użytego w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, z których wywodzą się użyte w niej pojęcia, por. *E. Gniewek*, w: *System PrPryw*, t. 3, 2013, s. 340–341, Nb 6). W rezultacie w WyrStrMajU, która dotyczy odpowiedzialności odszkodowawczej, pojawia się pojęcie „wyrównywanie” szkód, podczas gdy w ramach odpowiedzialności odszkodowawczej mówi się raczej o „naprawieniu” lub „kompensacji” szkody. Nie należy jednak tej różnicy przypisywać większej wagi, jak czyni to *P. Kociubiński* (*Powojenne przekształcenia*, pkt 5.2.8), który z tego pojęcia wyprowadza ograniczenie zakresu kompensacji wyłącznie do szkody rzeczywistej (*damnum emergens*). Ograniczenie takie istotnie w WyrStrMajU istnieje, jednakże, jak zostanie wyjaśnione w komentarzu do art. 2, nie wynika z użytego słowa „wyrównanie”, lecz z pojęcia „strata”. Należy zatem przyjąć, że – pomimo posługiwania się nieznanymi prawu cywilnemu pojęciami – WyrStrMajU stanowi szczególną podstawę odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa.

4. Cywilistyczny charakter odpowiedzialności uregulowanej w WyrStrMajU. Materia WyrStrMajU reguluje zatem materię wchodzącą w zakres prawa cywilnego (*E. Lemańska*, Przedawnienie roszczeń, rozdz. 4, pkt 2; inaczej, na gruncie art. 160 KPA, *W. Dawidowicz*, Postępowanie, s. 40–49), chociaż przewidziana w niej procedura ma mieszany, administracyjno-sądowy charakter (por. komentarz do art. 4–7 WyrStrMajU). Przyjmując, że o cywilistycznym charakterze regulacji decyduje metoda regulacji, opierająca się na autonomii i równości podmiotów (*S. Grzybowski*, w: System PrCyw, t. 1, s. 18; *A. Stelmachowski*, Zarys teorii prawa, s. 37–38; *A. Wolter*, *J. Ignatowicz*, *K. Stefaniuk*, Prawo cywilne, s. 16–18; *A. Brzozowski*, *W. Kocot*, *E. Skowrońska-Bocian*, Prawo cywilne, s. 17; *M. Saffjan*, w: System PrPryw, t. 1, 2012, s. 38–43, Nb 7–10), to w komentowanej ustawie również odnajdziemy te elementy, oczywiście dostosowane do specyfiki odpowiedzialności cywilnej. Autonomia podmiotów prawa cywilnego będzie się wyrażać w tym, że poniesienie przez sprawcę szkody odpowiedzialności będzie zależeć od decyzji poszkodowanego, czy podejmować działania zmierzające do dochodzenia jej naprawienia (por. *M. Saffjan*, w: System PrPryw, t. 1, 2012, s. 42, Nb 10). Bardziej wątpliwa może być zasada równości stron, skoro w pierwszej kolejności o odszkodowaniu orzeka wojewoda w formie decyzji administracyjnej, czyli w trybie władczym (art. 5 ust. 1 WyrStrMajU), decyzja ta nie podlega jednak kontroli w trybie sądownoadministracyjnym, lecz *quasi*-kontroli w trybie postępowania cywilnego (art. 6 ust. 1 WyrStrMajU). Stosunek prawny, jaki powstaje w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej, ma charakter cywilnoprawny (*J. Parchomiuk*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania, rozdz. IV, § 6, pkt VI), oraz – na gruncie art. 160 KPA – *B. Adamiak*, w: *B. Adamiak*, *J. Borkowski*, Kodeks, art. 160, Nb 4). Za cywilistycznym charakterem odpowiedzialności uregulowanej w komentowanej sprawie świadczy też siatka pojęciowa, do jakiej należy się odwołać przy ustalaniu zakresu odpowiedzialności, przy czym chodzi tu zarówno o terminy wprost użyte w WyrStrMajU, takie jak strata, odszkodowanie, korzyści, jak i niewymienione *expressis verbis*, przede wszystkim o związek przyczynowy.

Rozwiązanie przyjęte w WyrStrMajU nie jest oryginalne, lecz stanowi przyjęcie modelu zastosowanego w nieobowiązującym już art. 160 KPA, regulującym naprawienie szkody wywołanej decyzją administracyjną, co do której następnie stwierdzono nieważność (a także

na wzorowanym na nim art. 260 OrdPU w pierwotnym brzmieniu). W art. 160 § 4 KPA przyjęto, że o odszkodowaniu orzeka organ administracji decyzją, która jest ostateczna (a zatem nie przysługuje od niej odwołanie w toku postępowania administracyjnego), natomiast zgodnie z art. 160 § 5 KPA stronie niezadowolonej z tej decyzji przyznano uprawnienie do wniesienia powództwa do sądu. Zbliżoną regulację zawiera też art. 131 PrOchrŚrod dotyczący naprawienia szkody wyrządzonej wprowadzeniem ograniczenia korzystania z nieruchomości. W związku z tym zasadne jest również odwoływanie się do dorobku orzecznictwa i nauki prawa wypracowanego na gruncie tych przepisów.

II. Uzasadnienie regulacji

- 5 1. **Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej.** Komentowana ustawa nie jest jedynym przypadkiem uregulowania w prawie polskim naprawia szkody wywołanej działaniem władzy publicznej. Regulacje te obejmują zarówno działania sprzeczne z prawem (art. 417 i 417¹ KC), jak i odpowiedzialność za działania legalne (art. 417² KC, art. 36 PlanZagospU itp., szczegółowo omawia je *J. Parchomiuk*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania, passim*). Cechą charakterystyczną odpowiedzialności władzy publicznej jest to, że z jednej strony działania władzy publicznej są – zasadniczo – podejmowane w interesie ogólnym, a z drugiej – mogą powodować szkodę w majątku konkretnych osób, co stało się podstawą uzasadnienia uregulowania odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Wskazano bowiem, że skoro działanie władzy publicznej jest podejmowane w publicznym interesie, to ciężaru tego działania nie powinny ponosić jednostki, lecz powinien być on rozłożony na całą wspólnotę. Jest to podstawa doktryny równości ciężarów publicznych, w której zauważono, że ciężarem publicznym są nie tylko podatki czy daniny publiczne, lecz także konieczność poniesienia szkody w interesie publicznym (por. *J. Parchomiuk*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy*, s. 94–95; *J. Kosik*, *Zasady odpowiedzialności*, s. 195 i n., oraz w wyr. SA w Warszawie z 19.9.2018 r., I ACa 424/17, *Legalis*). *Ernest Till* przyrównywał z kolei państwo do ubezpieczyciela, u którego obywatele, płacąc podatki, wykupują swoistą polisę (*E. Till*, *Polskie prawo*, s. 112; podobnie, *J. Kosik*, *Zasady odpowiedzialności*, s. 205). Sąd Apelacyjny w Warszawie na gruncie

jednego z przepisów regulującego odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone legalnie, tj. art. 417² KC, słusznie zauważył, że „działania władzy publicznej, które ze względu na swoją istotę podejmowane są w interesie ogólnym (...), nie powinny prowadzić do przerzucenia w całości ryzyka powstania szkody na jednostkę, nawet wtedy, gdy szkoda stanowi następstwo w pełni prawnych zachowań organów władzy publicznej. Należy podzielić pogląd, że w takich wypadkach ciężar ryzyka działań podejmowanych legalnie w interesie ogólnym powinien być rozłożony bardziej sprawiedliwie – na całość społeczeństwa” (wyr. SA w Warszawie z 25.10.2018 r., I ACa 415/18, Legalis). Podobnie w Zasadzie 3 Rekomendacji Rady Europy Nr R/84/15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej z 18.9.1984 r. stwierdzono prawo do odszkodowania w przypadkach, w których nie są spełnione przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej na zasadach ogólnych, ale „byłoby oczywiście niesłuszne, aby skutki szkody ponosiła wyłączne osoba pokrzywdzona” (Standardy prawne, s. 262–266).

Wskazuje się również, że szerokie dopuszczenie kompensacji szkód, także wyrządzonych na skutek legalnego działania władzy publicznej, ma zachęcać jednostki do współpracy z władzą publiczną w celu zwalczania okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (*M. Brzeziński*, Wybrane zasady, s. 283–284).

Komentowana ustawa jest wyrazem powyżej opisanych zapatrywań. Opiera się ona bowiem na konieczności sprawiedliwego rozłożenia kosztów zwalczania sytuacji, które spowodowały wprowadzenie określonego stanu wyjątkowego na wszystkich obywateli (a dokładnie na wszystkich, których podatki i inne daniny składają się na budżet państwa). Paradoksalnie jednak regulacja ta, a precyzyjniej – koszty związane z zaspokajaniem roszczeń wynikających z WyrStrMajU, może być istotnym argumentem powstrzymującym odpowiednie organy władzy publicznej przed wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych (zwrócił na to uwagę *M. Brzeziński*, Wybrane zasady, s. 284).

III. Pojęcie stanu nadzwyczajnego jako wyznacznik zakresu stosowania WyrStrMajU

1. **Pojęcie stanu wyjątkowego.** WyrStrMajU znajdzie zastosowanie 6 tylko w przypadku wyrządzenia szkody w związku ze stanami nadzwyczajnymi. Stanem nadzwyczajnym, zgodnie z art. 1 WyrStrMajU,

jest stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Każdy z tych stanów może być wprowadzony wyłącznie na podstawie ustawy w drodze rozporządzenia (art. 228 ust. 2 Konstytucji RP) i tylko jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające dla przeciwdziałania lub usunięcia skutków istniejących zagrożeń (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP).

- 7 2. **Stan wojenny.** Stan wojenny może być wprowadzony jedynie w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 2 ust. 1 StanWojennyU). Stan wojenny wprowadza Prezydent RP w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów (art. 2 ust. 1 *in fine* StanWojennyU), przy czym nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów (art. 3 ust. 1 StanWojennyU). W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wojennego określa się przyczyny wprowadzenia oraz obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, a także rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (art. 3 ust. 2 StanWojennyU).

Stan wojenny trwa do momentu jego zniesienia przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, co może nastąpić, jeśli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa (art. 8 ust. 1 StanWojennyU).

- 8 3. **Stan wyjątkowy.** Stan wyjątkowy może być wprowadzony w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych (art. 2 ust. 1 StanWyjąłU). Podobnie jak w przypadku stanu wojennego, stan wyjątkowy jest wprowadzany rozporządzeniem Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, którym Prezydent nie jest związany (art. 3 ust. 1 StanWyjąłU). Stan wyjątkowy wprowadza się na czas określony, nie dłuższy niż 90 dni (art. 3 ust. 1 StanWyjąłU), i może być przedłużony przez Prezydenta RP jeden raz, na nie dłużej niż 60 dni (art. 5 ust. 1 StanWyjąłU). Może on również być zniesiony przed upływem terminu w drodze rozporządzenia Prezydenta RP wydanego na wniosek Rady Ministrów, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa (art. 5 ust. 2 StanWyjąłU).

4. **Stan klęski żywiołowej.** Stan klęski żywiołowej nie może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 2 KlęskŻywiołU). Stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z inicjatywy odpowiedniego wojewody albo własnej (art. 5 ust. 1 KlęskŻywiołU) na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, który jest niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 4 ust. 2 KlęskŻywiołU). Stan klęski żywiołowej może być przedłużony, ale tylko za zgodą Sejmu (art. 6 ust. 1 KlęskŻywiołU), albo skrócony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia (art. 6 ust. 2 KlęskŻywiołU).

5. **Numerus clausus stanów nadzwyczajnych.** Zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych zawarty w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 1 WyrStrMajU oznacza, że komentowana ustawa nie znajdzie zastosowania w przypadku innych sytuacji szczególnych, takich jak np. stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii uregulowanych w ustawie z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.).

6. **Projekt zmian.** W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy IX kadencji Nr 327, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=327>, dostęp: 12.10.2020 r.) zaproponowano rozszerzenie zakresu komentowanej ustawy także do strat majątkowych wynikających z ograniczenia praw człowieka i obywatela w stanie epidemii. Stan epidemii to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii (art. 2 pkt 22 ZapobChoróbU). Stan epidemii na terenie województwa ogłasza wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora sanitarnego w drodze rozporządzenia, a na terenie więcej niż jednego województwa – minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 46 ust. 1 i 2 ZapobChoróbU). W rozporządzeniu tym można wprowadzić czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów

spożywczych, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów, nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w art. 46 ust. 3 ZapobChoróbU, oraz ustanowić grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych (art. 46 ust. 4 ZapobChoróbU). Ponadto Rada Ministrów w rozporządzeniu wydanym w trybie art. 46a ZapobChoróbU może wprowadzić czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców; czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; obowiązek poddania się kwarantannie; ustanowić miejsce kwarantanny; czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia; nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów; nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; nakaz określonego sposobu przemieszczania się (art. 46b ZapobChoróbU). Jak więc widać, możliwe jest naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii. *De lege lata* nie znajdzie jednak do takich sytuacji zastosowania komentowana ustawa, lecz jedynie art. 417–417² KC.

IV. WyrStrMajU a inne regulacje

- 12 1. **Uwagi ogólne.** Komentowana ustawa jest jedną z wielu regulacji dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Problemem, jaki należy rozważyć przed przystąpieniem do szczególnej analizy przepisów WyrStrMajU, jest jej stosunek do innych przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej.
- 13 2. **Pierwszeństwo stosowania WyrStrMajU przed przepisami KC.** Pierwszeństwo stosowania komentowanej ustawy przed przepisami art. 417–417² KC wynika wprost z art. 421 KC, zgodnie

z którym przepisów tych nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych (WyrStrMajU za przepis szczególny w rozumieniu art. 421 KC przyjmuje też *P. Sobolewski*, w: Kodeks, t. IIIA, Nb 13). Z art. 421 KC nie wynika pierwszeństwo stosowania WyrStrMajU przed odpowiedzialnością z art. 415 KC, ale mając na uwadze przesłankę winy, na której oparta jest odpowiedzialność z art. 415 KC, problem wyboru pomiędzy tymi dwiema podstawami odpowiedzialności należy uznać za czysto teoretyczny. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której poszkodowany decyduje się na dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 415 i n. KC, mając możliwość dochodzenia go na podstawie WyrStrMajU bez konieczności wykazywania przesłanek bezprawności i winy albo w której Skarb Państwa jako pozwany kwestionuje spełnienie się przesłanek WyrStrMajU z powołaniem się, że sprawca ponosi winę w wyrządzeniu szkody, a zatem że właściwą podstawą odpowiedzialności będzie art. 415 KC.

Treści art. 421 KC odpowiada brzmienie art. 2 ust. 3 WyrStrMajU, zgodnie z którym do wynikających z tej ustawy roszczeń nie stosuje się art. 415–420² KC (w praktyce chodzi o art. 415–417² KC, gdyż art. 418–420² KC zostały skreślone). Wydaje się, iż przepis ten jest *superfluum* w stosunku do treści art. 421 KC. Przepisy KC, które zostały wyłączone na podstawie art. 2 ust. 3 WyrStrMajU, stanowią podstawę odpowiedzialności na zasadzie winy (art. 415 KC), odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadzie bezprawności (art. 417 KC) oraz na zasadzie słuszności (art. 417² KC), a także regulują odpowiedzialność osób prawnych (art. 416 KC) i odpowiedzialność za tzw. bezprawie legislacyjne i beczynność legislacyjną (art. 417¹ KC). Powstaje zatem pytanie, w jakim zakresie przepisy WyrStrMajU mają pierwszeństwo stosowania wobec wyżej wymienionych przepisów o odpowiedzialności cywilnej zawartych w KC. Powoduje to konieczność precyzyjnego ustalenia zakresu unormowania, jaki wynika z art. 1 WyrStrMajU.

Zbieg roszczenia z WyrStrMajU z roszczeniami deliktowymi opisanymi w KC stanowi przykład zbiegu przepisów normatywnie regulowanego (por. *E. Łętowska*, Zbieg norm, s. 84; *E. Łętowska*, *K. Osajda*, System PrPryw, t. 1, 2012, s. 604–606), w którym wprost w ustawie ustalono, jakie przepisy powinny w danym przypadku znaleźć zastosowanie.

Wydaje się zatem, iż wyłączenie przepisów art. 415–417² KC oznacza, że odpowiedzialność dochodzona na podstawie WyrStrMajU

nie jest oparta na zasadzie winy (art. 415 i 416 KC) ani na zasadzie bezprawności (art. 417–417² KC), ani wreszcie na zasadzie słuszności (art. 417² KC), gdyż przesłanki te nie zostały również wskazane w WyrStrMajU. Oznacza to, że regulacja zawarta w WyrStrMajU stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności nieodwołującą się do przesłanek wynikających z ww. przepisów. Nie oznacza to jednak, że roszczeń związanych z poniesieniem straty w związku z ograniczeniami praw i wolności podczas obowiązywania stanu nadzwyczajnego nie można dochodzić na innej podstawie, o ile zostaną spełnione bardziej restrykcyjne niż w przypadku WyrStrMajU przesłanki powstania odpowiedzialności cywilnej na ich podstawie. Art. 2 ust. 3 WyrStrMajU statuuje jedynie samodzielność odpowiedzialności wynikającej z tej ustawy wobec innych podstaw odpowiedzialności.

14 3. Zakres regulacji WyrStrMajU. W nauce prawa podniesiono, że WyrStrMajU odnosi się wyłącznie do przypadków wyrządzenia szkody przez ustawowe ograniczenie praw człowieka i obywatela (*P. Radzewicz*, w: Konstytucja, art. 228, pkt 6). Pogląd taki nie ma jednak podstaw. Zgodnie z komentowanym przepisem WyrStrMajU odnosi się do wszystkich przypadków ograniczenia wolności i praw obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, niezależnie od tego, czy było ono skutkiem działania legislacyjnego, czy też nie. Podobnie irrelevantne dla zakresu stosowania WyrStrMajU jest to, czy szkoda wyrządzona została na skutek działania zgodnego z prawem, czy też nie (inaczej *B. Banaszak*, Konstytucja, art. 228, Nb 5). Z żadnego z przepisów WyrStrMajU ograniczenie takie nie wynika, *lege non distinguente* nie ma też podstaw, by je wprowadzać w drodze wykładni. W praktyce jest to zresztą kwestia pozbawiona znaczenia, jako że (jak już wspomniano) trudno sobie wyobrazić, by Skarb Państwa bronił się przez roszczeniem opartym na przepisach WyrStrMajU argumentem, że jego działanie było sprzeczne z prawem.

Rozróżnianie odpowiedzialności za szkodę legalną i za działanie niezgodne z prawem na podstawie art. 417 KC miałoby jednak podstawy, gdyby przyjąć, że WyrStrMajU stanowi wyłączną regulację problematyki szkód wyrządzonych na skutek działania władzy publicznej w czasie stanu nadzwyczajnego. Chodzi tu więc o ustalenie granic stanów faktycznych, w jakich będzie miała zastosowanie WyrStrMajU, a nie przepisy ogólne. W praktyce chodzi o to, czy – skoro szkoda w postaci utraconych korzyści albo szkoda niemajątkowa (krzywda) poniesiona w związku z ograniczeniem wolności i praw człowieka

i obywatela nie podlega kompensacji na podstawie WyrStrMajU – może być kompensowalna na podstawie art. 417–417² KC, czy też – wobec niemożliwości jej naprawienia w trybie WyrStrMajU – jej kompensata jest w ogóle niemożliwa.

Jeżeliby przyjąć, że wspomnianych przepisów KC nie stosuje się w ogóle do przypadków wyrządzenia szkody przez władzę publiczną w czasach stanu wyjątkowego, oznaczałoby to, że zakresem kompensacji objęte są tylko szkody majątkowe, i to o charakterze *damnum emergens* (por. komentarz do art. 2). To zaś nie dałoby się wyjaśnić względami aksjologicznymi. Trudno byłoby wyjaśnić, dlaczego szkoda niemajątkowa byłaby w ogóle wyłączona spod kompensacji. Taki rezultat wykładni byłby sprzeczny z założeniem racjonalnego ustawodawcy i z zasadami słuszności.

Aby uniknąć takiego wniosku, należy wskazać precyzyjnie zakres stosowania komentowanej ustawy. Należy pamiętać, że WyrStrMajU dotyczy – jak wynika to wprost z art. 1 WyrStrMajU – jedynie naprawienia straty majątkowej. Pojęcie to zostało użyte przy okazji wyznaczania zakresu regulacji, a nie wyłącznie dla określenia zakresu naprawienia szkody. Okoliczność, iż na podstawie WyrStrMajU kompensacja szkody została ograniczona tylko do naprawienia straty, nie oznacza, że nie jest możliwe naprawienie utraconych korzyści albo krzywdy wyrządzonej w związku z ograniczeniem praw i wolności człowieka i obywatela podczas stanu nadzwyczajnego, a oznacza wyłącznie to, że naprawienie tych szkód nie zostało uregulowane w WyrStrMajU. Podstawą roszczenia o naprawienie utraconych korzyści albo krzywdy będą zaś przepisy art. 417 i 417¹ KC (tak można rozumieć stanowisko Z. Banaszczyka, System PrPryw, t. 6, 2018, s. 934, Nb 307, że w przypadku wyrządzenia szkody w warunkach mieszczących się w zakresie WyrStrMajU, ale w sposób zawiniony, znajdzie zastosowanie art. 417 KC).

Należy zatem przyjąć, że zakres regulacji wyrażony w art. 1 dotyczy wyłącznie naprawienia straty, a nie innych rodzajów szkód, i jedynie straty powstałej w związku z ograniczeniem wolności i praw obywatelskich podczas stanu nadzwyczajnego, a nie powstałych z innych przyczyn (choćby w trakcie stanu wyjątkowego). Do wszystkich przypadków, które nie mieszczą się w zakresie regulacji wskazanym w komentowanym przepisie, stosować się będzie przepisy ogólne.

Jeżeli zatem poszkodowany chce dochodzić naprawienia utraconych korzyści w związku z ograniczeniem jego prawa lub wolności podczas

stanu nadzwyczajnego, może to uczynić na podstawie art. 417 lub 417¹ KC. W tym zakresie stosowanie przepisów KC nie jest wyłączone na podstawie art. 421 KC i art. 2 ust. 3 WyrStrMajU, gdyż naprawienie utraconych korzyści nie jest w ogóle uregulowane (ani pozytywnie, ani negatywnie) przez WyrStrMajU.

Jak wspomniano bowiem wyżej, normatywnie regulowany jest zbieg roszczeń dotyczący stanów faktycznych obejmujących wyrządzenie legalnie straty rzeczywistej ograniczeniem praw i wolności człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Jeżeli któryś z tych elementów nie zostanie spełniony, wówczas możliwe jest dochodzenie ochrony prawnej także na podstawie przepisów ogólnych. W takiej sytuacji w istocie nie dochodzi do zbiegu roszczeń, lecz raczej do komplementarno-korekcyjnego typu współzależności (por. E. Łętowska, Zbieg norm, s. 53) i w rezultacie nie stosuje się do takich sytuacji dyspozycji art. 421 KC i art. 2 ust. 3 WyrStrMajU.

- 15 **4. Relacja pomiędzy WyrStrMajU a regulacjami zawartymi w dekreście o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych i rozporządzeniu w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych.** O ile jednak zbieg przepisów KC i WyrStrMajU został uregulowany i to nawet dwukrotnie (art. 421 KC i art. 2 ust. 3 WyrStrMajU), o tyle nie została uregulowana relacja pomiędzy WyrStrMajU a regulacjami zawartymi w dekreście z 23.4.1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.) i wydanym na jego podstawie rozporządzeniem RM z 8.6.1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 55, poz. 573). Pojawił się w doktrynie pogląd, że przepisy tego dekretu, a w konsekwencji także wydanego na jego podstawie rozporządzenia, już nie obowiązują (T. Suchar, Odpowiedzialność, s. 90). Trudno znaleźć jednak podstawę do takiej derogacji. Komentowana ustawa, co zostanie niżej opisane, ma inny zakres regulacji, nie jest więc chyba *legis posterior* wobec postanowień omawianego rozporządzenia. Trudno też jest raczej mówić w omawianym przypadku o *desuetudo*, skoro niestosowanie dekretu wynikało z braku ziszczenia się przesłanek jego zastosowania, a nie z przekonania o jego nieobowiązaniu (o przesłankach stosowania *desuetudo* por. za wielu A. Brzozowski, J.M. Kondek, Stosowanie reguły, s. 17–19). Omawiane akty prawne

dotyczą naprawienia straty („szkody rzeczywistej”) poniesionej przez poszkodowanego, przez co należy rozumieć osobę fizyczną, która bez własnej winy w czasie zorganizowanej akcji społecznej w celu zwalczania klęski żywiołowej i w związku z udziałem w tej akcji doznała utraty zdrowia powodującej całkowitą lub częściową utratę zdolności do pracy zarobkowej, jak również osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, która poniosła szkodę wskutek zniszczenia, uszkodzenia, zużycia lub utraty mienia w czasie zorganizowanej akcji społecznej w celu zwalczania klęski żywiołowej.

Zakresy stosowania tych aktów prawnych oraz komentowanej ustawy krzyżują się. Może się zatem okazać, że dojdzie do zbiegu roszczeń na podstawie WyrStrMajU i na podstawie dekretu. Będzie to przypadek zbiegu odpowiedzialności i poszkodowany będzie mógł dokonać wyboru podstawy, na jakiej będzie dochodził naprawienia swojej szkody. Jest to bowiem przypadek zbiegu kwalifikacji prowadzącego do kumulacji roszczeń (*E. Łętowska*, Zbieg norm, s. 71–72). Niedopuszczalne będzie jednak „mieszanie” ze sobą obu tych podstaw, tzn. np. powoływania się na przesłanki odpowiedzialności z WyrStrMajU i dochodzenie ich w trybie wskazanym w ww. rozporządzeniu (zgodnie z zakazem dekompozycji konkurujących reżimów prawnych, *E. Łętowska*, *K. Osajda*, System PrPryw, t. 1, 2012, s. 583–584). Wątpliwy wydaje się także pogląd *T. Suchara* (*tenże*, Odpowiedzialność, s. 10), że przepisy rozporządzenia można stosować do naprawienia szkody niemajątkowej. Rozporządzenie posługuje się bowiem w § 3 pojęciem „rzeczywiście poniesionej szkody”, a to pojęcie wydaje się być zbliżone do pojęcia „straty rzeczywistej”, zatem postaci szkody majątkowej. Zakres kompensacji przewidziany w rozporządzeniu i w WyrStrMajU jest więc tożsamy.

Art. 2. [Roszczenie o odszkodowanie]

1. Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie.

2. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

3. Do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 415–420².

[Przejdź do księgarni →](#)