

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

Wprowadzenie

Nie jest łatwo komentować ustawę, która nie znalazła jeszcze zastosowania w praktyce. Nauka prawa nigdy nie może bowiem zapominać, że jej celem jest wypracowanie wykładni przepisów i rekonstruowanie na ich podstawie norm prawnych, po to aby je stosować. Teoretyczna analiza zawsze zatem musi jako swój cel stawiać sobie praktyczne zastosowanie swoich rezultatów. Prawo jest bowiem instytucją społeczną i istnieje jedynie o tyle, o ile reguluje funkcjonowanie tego społeczeństwa. W niniejszym komentarzu starałem się kompleksowo przedstawić zawartą w WyrStrMajU konstrukcję odpowiedzialności Skarbu Państwa i w miarę możliwości przewidzieć wszystkie kwestie, jakie mogą wynikać przy stosowaniu tej ustawy, oraz przedstawić ją na szerszym tle ogólnej konstrukcji odpowiedzialności cywilnej przyjętej w prawie polskim.

Charakter komentowanej ustawy jest szczególny. Stanowi ona dopełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych określonych w art. 228 Konstytucji RP. Nie jest to zatem akt prawny, który miał być – w założeniu ustawodawcy – stosowany w sytuacjach codziennych. Przeciwnie – należy mieć na uwadze, że będzie on mógł być stosowany rzadko. W przypadku jednak, gdy dojdzie już do jego stosowania, tzn. gdy zostanie wprowadzony któryś ze stanów nadzwyczajnych, to stosowanie komentowanej ustawy będzie miało najprawdopodobniej charakter masowy, a kwota przyznawanych odszkodowań będzie istotna z punktu widzenia finansów państwa.

Zarazem jednak nie ulega wątpliwości, że – wcześniej czy później – nadejdzie taki moment, kiedy wprowadzenie przez odpowiednie organy władzy publicznej stanu nadzwyczajnego będzie nieuniknione. Wówczas zrealizują się hipotezy norm wynikających z przepisów WyrStrMajU i wówczas pojawi się kwestia ich właściwego zastosowania. Niniejszy komentarz stanowi próbę wyjścia naprzeciw temu nieuniknionemu zdarzeniu. Moim celem było przewidzenie i uprzedzenie problemów, jakie podczas stosowania komentowanej ustawy mogą powstać. Oczywiście jest, że bogactwo stanów faktycznych może spowodować, że powstaną zagadnienia inne, których podczas przygotowywania tego komentarza nie przewidywałem. Pozostaje mi mieć nadzieję, że będzie ich jak najmniej.

Niniejszy komentarz został oparty głównie o metodę dogmatyczną. Przepisy WyrStrMajU zostały poddane wykładni literalnej, systemowej i funkcjonalnej. Starałem się również przedstawić argumenty mogące przemawiać za stanowiskami, których ostatecznie nie przyjmuję. Dążyłem

Wprowadzenie

do ukazania możliwych kierunków interpretacji przepisów WyrStrMajU. Niewielki dorobek polskiej nauki prawa dotyczący komentowanej ustawy nakazał także odwoływanie się do analogii pomiędzy innymi zbliżonymi instytucjami. Takim punktem porównania i odniesienia był przede wszystkim nieobowiązujący już art. 160 KPA.

Moim założeniem było, aby niniejszy komentarz miał – w miarę możliwości – kompleksowy charakter. Dlatego też w ramach poszczególnych komentarzy przedstawiłem w stosunkowo obszerny sposób szereg instytucji i konstrukcji, do których przepisy WyrStrMajU jedynie się odnoszą, takich jak pojęcie szkody, wyłączna wina poszkodowanego, czasowa niedopuszczalność drogi sądowej i inne. Moim założeniem było, aby – nie odbiegając od głównego tematu rozważań – dać Czytelnikowi możliwość zapoznania się zarówno z pojęciami przyjętymi w komentowanej ustawie, jak i z przesłankami dokonywanych przeze mnie ustaleń, tak aby większość zasobu informacji, jaki będzie mu potrzebny do zastosowania komentowanego przepisu, znalazł w niniejszej książce. Dlatego też w toku komentarza przytaczałam niejednokrotnie treść przepisów innych ustaw oraz występujące na ich tle poglądy nauki i orzecznictwa, by Czytelnik nie musiał już do nich sięgać odrębnie. Zostały też przedstawione wyniki badań naukowych, stanowisko orzecznictwa oraz moje własne zdanie na temat ogólnych instytucji prawa cywilnego, do których komentowana ustawa się odwołuje.

Systematykę niniejszego opracowania, co wynika z samego charakteru komentarza jako rodzaju wypowiedzi naukowej, narzuca systematyka komentowanej ustawy. W przypadku WyrStrMajU jest ona prosta. Ustawa składa się z 11 artykułów i nie jest podzielona na wyższe jednostki redakcyjne. Komentarz do art. 1 pełni funkcję swoistego wstępu, gdzie zostały przedstawione informacje ogólne o komentowanej ustawie, jej uzasadnienie teoretycznoprawne oraz jej stosunek do innych przepisów. Komentarze do art. 2–9 zawierają analizę rozwiązań w nich przyjętych wraz z ewentualnym omówieniem przepisów lub pojęć pochodzących z innych ustaw, które jednak będą lub mogą być stosowane przy okazji zastosowania odpowiedniego przepisu WyrStrMajU. Stąd też w ramach komentarza do art. 2 omówiono pokrótce nie tylko zakres przepisów prawa cywilnego, które znajdą zastosowanie do ustalania roszczenia wynikającego z art. 2 ust. 1 WyrStrMajU, lecz także przytoczono ich treść normatywną. Podobnie uczyniono w przypadku omawiania zakresu stosowania przepisów procedury cywilnej i administracyjnej do postępowania w celu dochodzenia określonego w WyrStrMajU odszkodowania. Omówienia te nie mają charakteru pełnego ani samodzielneho, gdyż nie stanowią komentarza do KC, KPA czy KPC. Ich celem było podstawowe zaprezentowanie tych instytucji w zakresie koniecznym dla zrozumienia

i stosowania norm wynikających z komentowanej ustawy. Szczególny charakter ma komentarz do art. 10, który to przepis, literalnie rzecz ujmując, wprowadzał nieobowiązujący już przepis dotyczący kosztów sądowych. W mojej ocenie było to jednak właściwe miejsce do omówienia zagadnień związanych z kosztami sądowymi związanymi z dochodzeniem roszczenia na podstawie WyrStrMajU w oparciu o obowiązujące przepisy. Komentarz do art. 11 zawiera z kolei krótką analizę intertemporalną.

Główną hipotezą niniejszego opracowania, która zostanie w dalszej części niniejszego komentarza uzasadniona i wykazana, jest cywilnoprawny charakter roszczenia odszkodowawczego opisanego w art. 2 ust. 1 WyrStrMajU. Stąd też postanowienia komentowanej ustawy są traktowane jako przepisy cywilnoprawne i wykładane (w miarę możliwości) zgodnie ze znaczeniem użytych terminów, jakie mają one w prawie cywilnym, oraz zgodnie z paradygmatem wykładniczym wynikającym z konstrukcji stosunku cywilnoprawnego, jaki powstaje z chwilą wyrządzenia szkody i z założeniem równości podmiotów prawa cywilnego, tj. sprawcy, poszkodowanego i osoby odpowiedzialnej za szkodę (która na gruncie WyrStrMajU nie musi być tożsama ze sprawcą). Częściowo administracyjny charakter procedury dochodzenia roszczenia nie zmienia tego, że w sferze materialnoprawnej uprawnienie regulowane przez WyrStrMajU ma charakter cywilnoprawny. Wymaga jednak odpowiedniego dostrojenia do siebie pojęć prawa cywilnego i prawa administracyjnego.

Postanowienia WyrStrMajU należy więc postrzegać jako element reżimu cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej. W istocie jednak WyrStrMajU nie dotyczy jednego typu odpowiedzialności deliktowej. Przede wszystkim bowiem postanowienia komentowanej ustawy mogą być podstawą zarówno odpowiedzialności Skarbu Państwa za własne czyny, gdy strata została wyrządzona działaniem organów władzy publicznej, jak i odpowiedzialności za cudze czyny, gdy szkoda została spowodowana działaniem jednostek samorządu terytorialnego albo innych osób. Odpowiedzialność ta w obu przypadkach jest niezależna od winy sprawcy i bezprawności jego działania, a także – w przypadku odpowiedzialności za czyn cudzy – od winy w wyborze lub winy w nadzorze Skarbu Państwa. Omawiana odpowiedzialność mieści się w pojęciu odpowiedzialności na zasadzie ryzyka i – w konsekwencji – przyjmuje typowe okoliczności ezgeneracyjne, takie jak wyłączna wina poszkodowanego lub osoby trzeciej. Należy ją traktować zatem jako część systemu odpowiedzialności cywilnej.

Szerokiemu zakreśleniu przesłanek odpowiedzialności towarzyszy wąski zakres szkody podlegającej naprawieniu, ograniczony wyłącznie do straty rzeczywistej. Może się jednak wydawać wątpliwe aksjologicznie, że ustawodawca zdecydował się na łatwiejszą drogę kompensacji szkody ma-

Wprowadzenie

jątkowej, a nie szkody niemajątkowej. Tymczasem kompensacja krzywdy, zwłaszcza wynikającej ze śmierci lub znacznego uszczerbku na zdrowiu poszkodowanego, wydaje się niezmiernie istotna z punktu widzenia zasad słuszności. Ból związany z uszczerbkiem na zdrowiu albo stratą osoby najbliższej niejednokrotnie może stanowić poważniejszy uszczerbek dla poszkodowanego niż doznana przez niego strata majątkowa.

Należy też zwrócić uwagę, że od ogólnej odpowiedzialności deliktowej odróżnia omawianą odpowiedzialność także metoda dochodzenia roszczenia, obejmująca – poza drogą sądową – także uprzednią drogę administracyjną. W założeniu takie rozwiązanie miało zapewne na celu przyspieszenie postępowań, może jednak prowadzić do ograniczenia możliwości obrony swych interesów przez bezpośredniego – innego niż Skarb Państwa – sprawcę.

Niniejszy komentarz był przygotowywany z myślą o szerokim kręgu odbiorców. Zarówno o tych, którym przyjdzie komentowaną ustawę stosować jako poszkodowanym, pełnomocnikom poszkodowanych, pracownikom organów orzekających o odszkodowaniu, pełnomocnikom i reprezentantom Skarbu Państwa, oraz wreszcie o sędziach o tym odszkodowaniu orzekającym. W moim zamierzeniu odbiorcami niniejszego opracowania są również przedstawiciele nauki prawa zainteresowani refleksją teoretyczną nad tym mało znanym, a ciekawym wycinkiem odpowiedzialności cywilnej. Zagadnienie to od kilkunastu lat oczekiwało na analizę naukową. Mam nadzieję, że niniejsza książka tę potrzebę naukową zaspokaja chociażby w części, gdy zaś nadejdzie moment, gdy WyrStrMajU będzie stosowana w praktyce, okaże się ona także do tego celu przydatna.

Na zakończenie pragnę z całego serca podziękować Mojej Żonie Katarzynie za wsparcie i konsultacje, jakich mi udzieliła podczas przygotowania przeze mnie niniejszego tekstu.

Jędrzej Maksymilian Kondek

Warszawa, październik 2020 r.

[Przejdź do księgarni →](#)