

**Mateusz Radajewski**, dr nauk prawnych, konstytucjonalista. Ukończył z wyróżnieniem studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie zatrudniony na stanowisku adiunkta na Wydziale Prawa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu SWPS we Wrocławiu. Odbywał praktyki m.in. w Biurze Trybunału Konstytucyjnego i Kancelarii Senatu RP oraz pełnił funkcję inspektora wojewódzkiego ds. nadzoru nad samorządem terytorialnym w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego. Do jego zainteresowań badawczych należy m.in. problematyka stanów nadzwyczajnych, odpowiedzialności konstytucyjnej oraz władzy sądowniczej; ORCID: 0000-0002-7547-9197.

ARTYKUŁY

Wyrównywanie strat  
majątkowych wynikających  
z ograniczenia w czasie  
stanu nadzwyczajnego  
praw i wolności człowieka  
i obywatela

Mateusz Radajewski



## 1. Wprowadzenie

---

Wydaje się, że zagadnienia dotyczące stanów nadzwyczajnych do 2020 r. nie cieszyły się w doktrynie polskiego prawa szczególnym zainteresowaniem. Jak można przypuszczać, wynikało to głównie z postrzegania tej problematyki jako pozbawionej praktycznego znaczenia. Zmianę tej perspektywy przyniosła dopiero epidemia COVID-19. W latach 2021–2022 pojawiły się także inne zagrożenia, które spowodowały konieczność większego zainteresowania regulacjami prawnymi dotyczącymi stanów nadzwyczajnych. Spośród nich najważniejszy był kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej, który doprowadził do wprowadzenia 2 września 2021 r. pierwszego po 1989 r. stanu nadzwyczajnego – stanu wyjątkowego na obszarach części województw graniczących z Republiką Białorusi<sup>1</sup>. Istotny wpływ na bezpieczeństwo Polski ma także ekspansjonistyczna polityka Federacji Rosyjskiej. Agresja tego państwa na Ukrainę w lutym 2022 r. dowiodła, że istnieje rzeczywiste ryzyko zaangażowania Polski w otwarty konflikt militarny. Oznacza to, że refleksje poświęcone rozwiązaniom prawnym dotyczącym stanu wojennego nie mogą być współcześnie traktowane jako zupełnie pozbawione praktycznego znaczenia.

Wśród kwestii dotyczących stanów nadzwyczajnych na pierwszy plan wysuwają się te odnoszące się do ich treści oraz – ewentualnie – do procedury ich wprowadzania. Mniej uwagi poświęca się natomiast innym, powiązanim z nimi, zagadnieniom prawnym. Jednym z nich jest problematyka wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczania w czasie stanów nadzwyczajnych praw człowieka. Tematyka ta, jak się wydaje, nie została do

---

1 Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612).

tej pory dostatecznie opracowana w doktrynie prawa. Jest ona bowiem zwykle podejmowana skrótowo na marginesie ogólnych rozważań na temat stanów nadzwyczajnych<sup>2</sup>. Do wyjątków zaliczają się prace koncentrujące się na tej problematyce<sup>3</sup>. Warto przy tym dodać, że od opublikowania większości z nich upłynęło już wiele lat, co powoduje, że siłą rzeczy nie uwzględniają one aktualnego kontekstu prawno-politycznego oraz powstałej w ostatnim czasie praktyki związanej z przeciwdziałaniem przez państwo szczególnym zagrożeniom. Z kolei ustalenia poczynione w nowszych publikacjach nierzadko skłaniają do polemik lub uzupełnień.

W związku z powyższym, przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza rozwiązań prawnych dotyczących wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela<sup>4</sup>. Zasadniczym celem badawczym pracy jest zweryfikowanie, czy regulacje prawne poświęcone tej problematyce zostały ukształtowane właściwie, a w szczególności czy – przynajmniej potencjalnie<sup>5</sup> – nie wpływają one niekorzystnie na proces decyzyjny dotyczący wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Ewentualne dostrzeżenie wad w tym zakresie pozwoli na sformułowanie odpowiednich wniosków *de lege ferenda*, które zostaną zamieszczone w zakończeniu.

2 Zob. np. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 26–27; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 172–173.

3 Wśród nich należy wymienić: K. Eckhardt, *Zasady wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, „Zeszyty Naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu” 2004, nr 3, t. 1, s. 109–119; T. Suchar, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Nieruchomości” 2010, nr 11, s. 8–10 oraz J.M. Kondek, *Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Komentarz*, Legalis 2021, *passim*.

4 Ze względu na ograniczone ramy artykułu naukowego poniższe refleksje odnoszą się będą jedynie do problematyki legalnych ograniczeń praw i wolności. Pominięta zostanie więc kwestia strat wynikających z ograniczeń praw człowieka w stanach nadzwyczajnych, które zostały dokonane niezgodnie z prawem. Jest to bowiem osobne zagadnienie, a odpowiedzialność państwa w tym zakresie ponoszona jest na zasadach ogólnych, dotyczących niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej, zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 459.

5 Już teraz warto zaszyfrować, że wiarygodna naukowo weryfikacja empiryczna wpływu określonych regulacji na decyzje o wprowadzeniu bądź odmowie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego może być trudna ze względu na, co do zasady, niejawną charakter procesu zmierzającego do ich podejmowania. Z tego względu za uzasadnione należy uznać poprzestanie na samej ocenie potencjalnego wpływu określonych rozwiązań prawnych na działania właściwych organów państwa w tym zakresie.

## 2. Ograniczenia praw człowieka w stanach nadzwyczajnych – uwagi ogólne

---

Przed przystąpieniem do szczegółowych analiz dotyczących tytułowego zagadnienia zasadne wydaje się przedstawienie, przynajmniej w ogólnym zarysie, problematyki samych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych. Pozwoli to m.in. na określenie zakresu spraw, w których wnioski płynące z rozważań zamieszczonych w dalszej części artykułu mogą mieć zastosowanie.

W omawianym kontekście wskazać przede wszystkim należy, że ograniczanie praw i wolności człowieka i obywatela stanowi jeden z dwóch – obok modyfikacji zasad działania organów władzy publicznej – filarów stanów nadzwyczajnych. Innymi słowy, są one wprowadzone właśnie w tym celu, by dokonać ingerencji w sferze praw i wolności. Co istotne, ingerencja ta z natury rzeczy ma charakter dalej idący niż w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Wynika to w sposób jednoznaczny z treści art. 228 ust. 1 i 3 Konstytucji<sup>6</sup>, które wskazują, że stany nadzwyczajne, których treścią jest ograniczanie praw i wolności, są wprowadzane, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Wśród środków tych znajdują się natomiast regulacje pozwalające na ingerencję w prawa i wolności także w ramach normalnego funkcjonowania państwa (np. art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skoro ustrojodawca pozwala na taką ingerencję także poza stanami nadzwyczajnymi, należy się zastanowić, na czym polega specyfika wspomnianych ograniczeń wprowadzanych w ramach stanów nadzwyczajnych. By udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy zestawić ze sobą regulacje konstytucyjne poświęcone stanom nadzwyczajnym oraz przepisy regulujące problematykę ograniczenia praw i wolności w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Ogólnie rzecz ujmując, te drugie określają następujące warunki ingerencji w prawa człowieka: ustawowa podstawa, konieczność w demokratycznym państwie (interpretowana powszechnie jako tzw. proporcjonalność<sup>7</sup>), ochrona jednej z konstytucyjnie legitymowanych wartości oraz zakaz naruszenia istoty danej wolności lub prawa. Nie wszystkie z tych

---

6 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

7 Zob. np. wyr. Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., (P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3).

warunków muszą zostać spełnione w ramach stanów nadzwyczajnych. O ile bowiem ustrojodawca wymaga, by wszelkie działania podejmowane w ich czasie odpowiadały stopniowi zagrożenia (art. 228 ust. 5 Konstytucji), co do pewnego stopnia odpowiada przesłankom proporcjonalności<sup>8</sup> i ochrony konstytucyjnie legitymowanych wartości, o tyle nie zakazuje on wówczas ingerencji w istotę poszczególnych praw i wolności<sup>9</sup>. Jest to zresztą zupełnie zrozumiałe – naruszenie tej istoty często może bowiem być niezbędne do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom<sup>10</sup>. Na marginesie można także dodać, że w ramach stanów nadzwyczajnych złagodzeniu ulega warunek ustawowej podstawy ingerencji w prawa i wolności. W tym przypadku ustrojodawca przewiduje bowiem, że ustawa może ogólnie określać zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności, a ich uszczegółowienie może nastąpić w rozporządzeniu wprowadzającym dany stan nadzwyczajny.

W odniesieniu do omawianego zagadnienia wskazać także należy na treść art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji. Przepisy te mówią, że w określonych stanach nadzwyczajnych zakazana jest ingerencja w niektóre prawa i wolności, przy czym w stanie klęski żywiołowej ich zakres został wyznaczony negatywnie, co oznacza, że ustrojodawca poprzestał na wymienienu tylko tych praw i wolności, które mogą podlegać ograniczeniu. Regulacja ta wymaga pewnego komentarza. Przepisy te bowiem *prima facie* wydają się w ogóle wykluczać ingerencję w niektóre prawa i wolności w czasie stanów nadzwyczajnych – dotyczy to np. wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji). Zestawienie ich z innymi postanowieniami Konstytucji musi jednak prowadzić do odmiennych wniosków. Skoro sam ustrojodawca co do zasady nie zakazuje ingerencji w prawa

---

8 Słusznie wskazuje się jednak w doktrynie, że art. 228 ust. 5 ujmuje test proporcjonalności w nieco inny sposób niż art. 31 ust. 3 i pokrewne mu przepisy Konstytucji, zob. M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 341.

9 Zob. *ibidem*, a także: M. Piechowiak, *Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granał, t. IV, Warszawa 2021, s. 220; M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych* [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 340; K. Działocha, *Komentarz do art. 228 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9; S. Steinborn [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Legalis 2016, art. 228, pkt III. 6; M. Ożóg, *Wolność sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych w polskim systemie prawnym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4, s. 49.

10 Przykładowo, wprowadzenie całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych może być niezbędne w okresie zamieszek czy wojny domowej.

wymienione w art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji w ramach normalnego funkcjonowania państwa, a – co więcej – niekiedy wprost na taką ingerencję zezwala (np. w art. 53 ust. 5), oznacza to, że nie tyle zakazane jest ograniczanie tych praw w stanach nadzwyczajnych, ile musi się to odbywać z poszanowaniem zwykłych reguł ich limitowania, a zatem przede wszystkim bez naruszania ich istoty. Nie jest więc wykluczone w trakcie stanu nadzwyczajnego ingerowanie w te prawa i wolności w celu przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom, ale musi się to odbywać niejako obok, równoległe do działań podejmowanych *stricte* w ramach tego stanu<sup>11</sup>. Konstatacja ta może mieć niebagatelne znaczenie dla tytułowej problematyki. Prowadzi ona bowiem do wniosku, że w czasie stanu nadzwyczajnego może dochodzić do ingerencji w prawa człowieka na podstawie reguł dotyczących normalnego funkcjonowania państwa. Może budzić wątpliwości, czy tego typu działania są objęte regulacjami prawnymi dotyczącymi wyrównania strat poniesionych ze względu na wprowadzane w stanach nadzwyczajnych ograniczenia praw i wolności<sup>12</sup>.

### **3. Konstytucyjne podstawy wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela**

---

Problematyka wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczania w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela nie została szczegółowo uregulowana na poziomie konstytucyjnym. Jedynym poświęconym

---

11 Nie jest jasne, czy w praktyce konieczne jest wyraźne rozgraniczanie tych dwóch rodzajów ingerencji w prawa człowieka, zwłaszcza na poziomie ustawowym. Za pozytywną odpowiedź na to pytanie przemawia jednak literalna interpretacja art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji, które *explicite* stanowią, że ustawy o stanach nadzwyczajnych nie mogą przewidywać ograniczeń niektórych praw i wolności. Wydaje się więc, że ustawodawca powinien uregulować instrumenty ingerujące w prawa i wolności określone w tych przepisach w innych ustawach, co jednak z całą pewnością nie może wykluczać możliwości sięgnięcia po nie także w czasie stanu nadzwyczajnego i w ramach walki z zagrożeniem, z powodu którego stan nadzwyczajny został wprowadzony. Przykładowo, nie powinno budzić większych wątpliwości, że w razie ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, w związku z epidemią choroby zakaźnej, odpowiednie organy są uprawnione również do stosowania ograniczeń praw człowieka przewidzianych w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.).

12 Zagadnienie to zostanie omówione dokładniej w dalszej części artykułu.



jej przepisem Konstytucji jest art. 228 ust. 4, który stanowi, że ustawa może określać podstawy, zakres i tryb wyrównywania wspomnianych strat. Jego redakcja, tj. użycie w jego tekście partykuły „może”, przesądza o tym, że uchwalenie tego typu ustawy nie jest obowiązkowe<sup>13</sup>. Innymi słowy, ustawodawca nie jest zobowiązany do przewidzenia jakichkolwiek rekompensat za straty poniesione przez podmioty prywatne w związku z wprowadzonymi w ramach stanu nadzwyczajnego ograniczeniami praw i wolności. Ustrojodawca za pomocą tego przepisu wykluczył więc możliwość poszukiwania konstytucyjnej podstawy do formułowania tego typu roszczeń. Wydaje się zresztą, że taki jest zasadniczy sens normatywny tego przepisu. Nie może nim bowiem być upoważnienie do wydania ustawy regulującej omawianą problematykę, gdyż nie było ono ustawodawcy w ogóle potrzebne. Prowadzi to do wniosku, że art. 228 ust. 4 Konstytucji jedynie pozornie pełni funkcję gwarancyjną dla jednostek. W istocie jego rola jest odwrotna – zapewnia on państwu możliwość obarczenia podmiotów prywatnych istotnymi kosztami walki z nadzwyczajnymi zagrożeniami.

Rekonstruując wartość normatywną art. 228 ust. 4, warto także zwrócić uwagę na jego związki z innymi postanowieniami rozdziału XI Konstytucji, a zwłaszcza art. 228 ust. 6 i 234 ust. 1. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że w czasie stanów nadzwyczajnych nie można m.in. dokonywać modyfikacji „ustaw o stanach nadzwyczajnych”. Nie jest jednak jasne, czy do katalogu tych aktów należy również ustawę, o której mowa w art. 228 ust. 4 Konstytucji. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Ustawa taka nie reguluje bowiem w ścisłym sensie treści stanu nadzwyczajnego, tj. zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności. Pamiętać także należy, że jej regulacje w znacznym stopniu mają zastosowanie już po zakończeniu stanu nadzwyczajnego. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca ma możliwość modyfikacji podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat poniesionych w związku z wprowadzonymi w stanie nadzwyczajnym ograniczeniami praw i wolności także w czasie jego trwania. Może on to jednak uczynić jedynie z poszanowaniem ogólnych zasad, norm i wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady państwa prawnego. W szczególności nie jest więc dopuszczalne dokonywanie niekorzystnych dla jednostek zmian w omawianej ustawie z mocą wsteczną.

---

13 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 9; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 26; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 99.

Jak już to zostało wskazane, dla pełnego zrekonstruowania wartości normatywnej art. 228 ust. 4 konieczne jest jego zestawienie z treścią art. 234 ust. 1 Konstytucji. Ten drugi przepis reguluje kwestię wydawania przez Prezydenta w stanie wojennym rozporządzeń z mocą ustawy. Ustawodawca stwierdza w nim, że mogą one być wydawane jedynie „w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5”. Niejasność tego zwrotu prowadzi do poważnych sporów interpretacyjnych. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny należy go rozumieć w ten sposób, że rozporządzenia z mocą ustawy mogą regulować wszelkie kwestie poza tymi wskazanymi w art. 228 ust. 3 i 4 Konstytucji, gdyż te zostały wyraźnie zastrzeżone dla ustawodawcy<sup>14</sup>. Większość autorów skłania się jednak ku tezie przeciwnej, zgodnie z którą w rozporządzeniach z mocą ustawy można regulować wyłącznie sprawy, o których mowa w tych przepisach<sup>15</sup>. Oznaczałoby to, że Prezydent, działając na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji, może uregulować kwestię podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat poniesionych w związku z wprowadzonymi w czasie stanu nadzwyczajnego ograniczeniami wolności i praw człowieka i obywatela. Zakładając słuszność tej tezy, należy stwierdzić, że wartość normatywna art. 228 ust. 4 Konstytucji polega więc również na dookreśleniu katalogu spraw, które mogą być regulowane rozporządzeniem z mocą ustawy.

Kończąc rozważania na temat art. 228 ust. 4 Konstytucji, warto jeszcze wskazać, że skoro ustawodawca nie ma obowiązku wydania ustawy regulującej podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat poniesionych w związku z wprowadzonymi w stanie nadzwyczajnym ograniczeniami praw i wolności, może on też te kwestie uregulować względnie swobodnie. Nie oznacza to jednak pozostawienia mu w tym zakresie zupełnej dowolności. Przyjęte przez niego rozwiązania prawne muszą bowiem pozostawać w zgodzie z zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. Ustawa wydana na podstawie omawianego przepisu nie może więc np. zawierać postanowień dyskryminujących niektóre kategorie osób albo wykluczać sądową kontrolę odmowy uznania roszczenia.

14 Zob. B. Dzierżyński, *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIV, s. 84–85, 88.

15 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 234 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3; K. Prokop, *O dopuszczalności oraz przedmiotowym zakresie rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 55.

#### 4. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za straty majątkowe wynikające z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela

W obecnym stanie prawnym kwestie, o których mowa w art. 228 ust. 4 Konstytucji, reguluje ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>16</sup>. Stanowi ona podstawowe źródło norm dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za straty majątkowe wynikające z ograniczania w czasie stanów nadzwyczajnych praw człowieka. Oznacza to, że w odniesieniu do tego zagadnienia w wąskim zakresie mają zastosowanie inne przepisy ustawowe, w tym również ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>17</sup>. Należy jednak pamiętać, że mogą one być w analizowanych sprawach stosowane pomocniczo<sup>18</sup>, co potwierdza sam ustawodawca w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r.<sup>19</sup>.

Pierwszym problemem prawnym, który należy rozstrzygnąć w kontekście odpowiedzialności za straty wyrządzone w ramach stanów nadzwyczajnych, jest określenie jej zakresu przedmiotowego. W tym celu warto zrekonstruować jej normatywne podstawy, a zwłaszcza zidentyfikować zdarzenia, z którymi ustawodawca wiąże jej powstanie. Zagadnienie to uregulowane zostało przede wszystkim w art. 2 ust. 1 ustawy, stanowiącym, że podstawą wypłaty stosownego odszkodowania jest poniesienie straty majątkowej w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Dla rozstrzygnięcia zasygnalizowanego problemu należy więc

16 Dz. U. Nr 233, poz. 1955 z późn. zm.; dalej: ustawa albo ustawa z dnia 22 listopada 2002 r.

17 Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.; dalej: k.c.

18 Dotyczy to np. art. 363 § 2 k.c., który wskazuje, że wysokość odszkodowania powinna być określona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili.

19 Przepis ten stanowi, że do roszczeń, o których mowa w tejże ustawie, stosuje się przepisy k.c., jednak z wyjątkiem art. 415–4202. Odesłanie to nie jest do końca zrozumiałe. Przepisy art. 415–4171 k.c. odnoszą się bowiem do działalności niezgodnej z prawem (a zatem nieobjętej zakresem stosowania omawianej ustawy), a art. 418–4202 k.c. zostały uchylone. W praktyce więc tylko art. 4172 k.c. mógłby mieć zastosowanie do odszkodowań za straty wynikające z wprowadzonych w stanie nadzwyczajnym ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Oznacza to, że art. 2 ust. 3 ustawy wyklucza, by w przypadku wystąpienia szkody na osobie poszkodowany mógł żądać jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, nawet jeśli przemawiałyby za tym względy słuszności.

w pierwszej kolejności dokonać wykładni pojęcia „strata”, użytego w przywołanym przepisie. Jak się wydaje, zadanie to nie powinno nastrożać trudności. W doktrynie powszechnie przyjmuje się bowiem, że stratą jest negatywna zmiana w majątku, polegająca na zmniejszeniu aktywów lub zwiększeniu pasywów<sup>20</sup>. Pojęcia te na gruncie analizowanej ustawy należy jednak interpretować możliwie szeroko, zwłaszcza w kontekście specyficznych stanów faktycznych, które mogą wystąpić w związku z wprowadzanymi w stanach nadzwyczajnych ograniczeniami praw i wolności. Przykładowo, w przypadku ogłoszenia – na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>21</sup> – zakazu prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług gastronomicznych za stratę przedsiębiorcy należy uznawać np. poniesione w okresie zamknięcia restauracji koszty wynajmu lokalu czy koszty zakupionych przed ogłoszeniem zakazu produktów spożywczych, które z powodu tego zakazu nie mogły zostać wykorzystane i uległy zepsuciu<sup>22</sup>.

Z samej definicji straty wynika, że nie obejmuje ona swoim zakresem innych szkód, tj. utraconych korzyści. *Explicite* potwierdził to ustawodawca w art. 2 ust. 2 ustawy. Wydaje się jednak, że zabieg taki z punktu widzenia techniki legislacyjnej był zbędny. Pojęcie straty ma bowiem ugruntowane znaczenie i nie było potrzeby, by ustawodawca wyraźnie wykluczył *lucrum cessantem* z zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej za działania podejmowane w stanach nadzwyczajnych<sup>23</sup>.

Drugą przesłanką warunkującą powstanie omawianej odpowiedzialności jest adekwatny związek przyczynowy między stratą a wprowadzonymi w stanie nadzwyczajnym ograniczeniami praw i wolności człowieka i obywatela<sup>24</sup>. W tym zakresie należy zwrócić przede wszystkim uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, omawiany warunek odnosi się jednolicie do wszystkich stanów nadzwyczajnych, co wprost potwierdził sam ustawodawca w art. 1 ustawy. Nie zdecydował się on więc na zróżnicowanie form wyrównywania strat

---

20 Zob. np. K. Czub [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, Lex, art. 361, pkt 17; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021, s. 266.

21 Dz. U. z 2017 r. poz. 1897 z późn. zm.

22 Podobnie zob. M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 34.

23 Por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 100.

24 Zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 2, pkt VI.1.

majątkowych w poszczególnych stanach nadzwyczajnych. Rozwiązanie to może dziwić, gdyż skala ograniczeń praw człowieka i społeczne postrzeganie odpowiedzialności jednostek za walkę z zagrożeniami może być odmienne w różnych stanach nadzwyczajnych. Wydaje się bowiem, że o ile nie byłoby zbyt kontrowersyjne wymaganie od członków społeczeństwa poniesienia znacznych ciężarów osobistych w czasie obrony przed agresją (a zatem w reżimie stanu wojennego), o tyle formułowanie podobnych oczekiwań nie byłoby zasadne np. w przypadku klęski żywiołowej, zwłaszcza występującej tylko na części terytorium państwa. Ponadto zupełnie inne koszty dla finansów publicznych niesłoby za sobą wypłacenie odszkodowań w przypadku krótkotrwałego i lokalnego stanu nadzwyczajnego oraz stanu długotrwałego i obowiązującego w całym państwie. Ustawodawca wydaje się zaś zupełnie tego nie dostrzegać.

Po drugie, konieczne jest dokonanie rekonstrukcji znaczenia zwrotu „ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego”, użytego w art. 2 ust. 1 ustawy, określającego podstawy omawianej odpowiedzialności. Jak to już bowiem zostało wskazane, w ramach walki z zagrożeniem, w związku z którym ogłoszono dany stan nadzwyczajny, mogą również być stosowane ograniczenia praw człowieka pozostające poza reżimem stanów nadzwyczajnych, aplikowane na podstawie ustaw odnoszących się do zwykłego funkcjonowania państwa. Takie ograniczenia nadal jednak literalnie mieszczą się w zakresie „ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego”, co mogłoby oznaczać, że także tego typu ingerencje mogą rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą, o której mowa w ustawie. Wniosek taki byłby jednak zbyt pochopny. Nie budzi bowiem większych wątpliwości, że analizowana ustawa odnosi się *stricto* do stanów nadzwyczajnych i charakterystycznych dla nich daleko idących ograniczeń praw i wolności. Sprzeczne z jej celem byłoby więc rozszerzanie zakresu jej stosowania także na inne ingerencje w prawa człowieka, nawet jeśli między nimi a stanem nadzwyczajnym występowałyby pewne związki. Przeciwno literalnej interpretacji art. 2 ust. 1 ustawy przemawia także fakt, że „w czasie stanu nadzwyczajnego” stosowane mogą być powszechnie także inne formy ograniczeń praw człowieka, typowe dla normalnego funkcjonowania państwa i zupełnie niezwiązane z walką ze szczególnym zagrożeniem, które było podstawą ogłoszenia stanu nadzwyczajnego. Nie można mieć żadnych wątpliwości, że tego typu ograniczenia nie rodzą odpowiedzialności odszkodowawczej tylko z tego względu, że mają one miejsce „w czasie stanu

nadzwyczajnego”. Prowadzi to do jednoznacznej konkluzji, że analizowana ustawa dotyczy tylko tych ingerencji w sferę praw i wolności, które są podejmowane bezpośrednio w ramach stanu nadzwyczajnego, czyli na podstawie ustaw, o których mowa w art. 228 ust. 3 Konstytucji.

W świetle powyższych ustaleń zasadne wydaje się pytanie, czy istnieją okoliczności wyłączające odpowiedzialność za straty wynikające z ograniczania w stanach nadzwyczajnych praw i wolności człowieka i obywatela. Zagadnienie to zostało uregulowane *explicite* w art. 2 ust. 3 ustawy. Zgodnie z nim odpowiedzialność ta nie występuje, jeżeli do straty doszło wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej. Pojęcia te należy rozumieć podobnie jak na gruncie innych przepisów prawa cywilnego, np. art. 435 k.c. Co istotne, w omawianym przepisie nie wspomina się o sile wyższej. Oznacza to, że jeżeli w następstwie wprowadzonych w stanie nadzwyczajnym ograniczeń praw i wolności dojdzie do powstania straty majątkowej na skutek działania siły wyższej, odpowiedzialność za jej zrekompensowanie spoczywa nadal na Skarbie Państwa. Jest to rozwiązanie korzystne dla jednostek, można bowiem domniemywać, że w przypadku przynajmniej niektórych stanów nadzwyczajnych działania siły wyższej mogą odpowiadać za istotną część strat powstałych w następstwie ograniczeń praw człowieka dokonanych w ramach tych stanów<sup>25</sup>.

Po określeniu zakresu przedmiotowego odpowiedzialności za straty wynikające z ograniczania w stanach nadzwyczajnych praw człowieka należy odnieść się do kwestii jej zakresu podmiotowego. Zagadnienie to zostało uregulowane w sposób niebudzący wątpliwości w art. 3 ust. 1 ustawy. Zgodnie z nim podmiotem odpowiedzialnym jest zawsze Skarb Państwa. Reguła ta nie doznaje żadnych wyjątków, co oznacza, że odszkodowanie za omawiane straty nigdy nie może przysługiwać np. od samorządu terytorialnego, nawet jeśli to organy tego samorządu były podmiotami kierującymi działaniami w stanie nadzwyczajnym. Rozwiązanie to ocenić należy jednak pozytywnie. Wynika to przede wszystkim z faktu, że stany nadzwyczajne, nawet jeśli ogłaszane są jedynie lokalnie, do pewnego stopnia mają charakter ogólnopaństwowy, przynajmniej w tym sensie, że aktywnie angażują centralne, kon-

---

25 Jako przykład można wskazać zniszczenie zarekwirowanych środków transportu w ramach działań wojennych. Z tego względu Jędrzej Maksymilian Kondek ocenia, że przewidzenie w ustawie siły wyższej jako przesłanki egzoneracyjnej skutkowałoby iluzorycznością jej postanowień, z czym należy się zgodzić (zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 3, pkt III.1).

stytucyjne organy państwa, co wynika nie tylko z procedury ich ogłaszania, w której zawsze uczestniczy Rada Ministrów, a niekiedy również Prezydent i Sejm, lecz także faktu, że mają one wspomagać walkę z zagrożeniami na tyle poważnymi, że skuteczne przeciwdziałanie im pozostaje poza możliwościami samych organów samorządu terytorialnego.

## **5. Podmioty, którym przysługuje roszczenie za straty majątkowe wynikające z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela**

---

Po przeanalizowaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności za straty majątkowe wynikające z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na katalog podmiotów, którym w tym zakresie przysługuje roszczenie. Zagadnienie to jest regulowane przede wszystkim przez art. 2 ust. 1 ustawy, który *expressis verbis* stanowi, że uprawnionym do odszkodowania może być każdy. Oznacza to, że ustawodawca nie ograniczył tego prawa wyłącznie do obywateli polskich, ale objął nim również cudzoziemców, a także inne podmioty prawa prywatnego posiadające zdolność prawną, niezależnie od ich siedziby czy struktury właścicielskiej<sup>26</sup>. Wynika to z faktu, że tego typu podmioty są również podmiotami praw majątkowych, a w konsekwencji ograniczenia wprowadzone w ramach stanów nadzwyczajnych mogą negatywnie wpływać na ich własne interesy majątkowe. Wydaje się zresztą, że ewentualne ograniczenie katalogu podmiotów, które mogłyby się ubiegać o odszkodowanie w trybie omawianej ustawy, np. wyłącznie do obywateli polskich, naruszałoby konstytucyjną zasadę równości i nie mogłoby zostać usprawiedliwione przewidzianą w art. 234 ust. 2 Konstytucji względną swobodą ustawodawcy w zakresie regulowania omawianej materii.

W kontekście podmiotów, którym przysługuje roszczenie o wypłatę odszkodowania za straty wynikające z ograniczeń praw człowieka w stanach nadzwyczajnych, wskazać należy, że zgodnie z art. 9 ustawy przechodzi ono na następców prawnych poszkodowanego. O ile norma ta nie budzi więk-

---

26 Zob. K. Eckhardt, *Zasady wyrównywania...*, s. 111; J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 2, pkt II.1.

szych wątpliwości w odniesieniu np. do spadkobrania, o tyle nie jest jasne, czy dotyczy ona także sukcesji syngularnej. Innymi słowy, wyjaśnienia wymaga, czy roszczenie wynikające z analizowanej ustawy może być np. przedmiotem przelewu. Jak się wydaje, odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Art. 509 § 1 k.c. wskazuje, że przeniesienie wierzytelności bez zgody dłużnika jest co do zasady dopuszczalne, chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. W odniesieniu do analizowanych roszczeń żadna z tych negatywnych przesłanek nie została spełniona. Z pewnością ich przelewu nie zabrania żaden przepis prawa. Z natury rzeczy w omawianych sprawach nie występują też zastrzeżenia umowne. Nie wydaje się też, by omawiane zobowiązanie Skarbu Państwa było na tyle specyficzne, że jego właściwość sprzeciwia się dokonaniu przelewu wierzytelności. Prowadzi to do wniosku, że art. 9 ustawy odnosi się także do sytuacji, w której roszczenie o odszkodowanie dany podmiot uzyskał wskutek przelewu, np. na podstawie umowy sprzedaży wierzytelności lub w drodze darowizny<sup>27</sup>.

## 6. Aspekty proceduralne

---

Poza kwestiami materialnoprawnymi dotyczącymi odpowiedzialności Skarbu Państwa za straty powstałe w wyniku ograniczania w czasie stanów nadzwyczajnych praw i wolności człowieka i obywatela na uwagę zasługują również aspekty proceduralne tytułowego zagadnienia. Wynika to nie tylko z faktu, że sposób ich ujęcia współkształtuje rzeczywistą sytuację prawną podmiotów poszkodowanych zastosowanymi przez władze publiczne ograniczeniami praw i wolności. Przyjęty przez ustawodawcę model dochodzenia roszczeń określonych w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. jest bowiem – na tle współcześnie obowiązujących regulacji – wyjątkowy i wyróżnia się specyficznymi cechami.

Postępowanie prowadzone w analizowanych sprawach ma charakter mieszany, składa się bowiem z dwóch etapów: administracyjnego i sądowego. Ten pierwszy obejmuje jednoinstancyjne postępowanie administracyjne przed wojewodą. Inicjuje je pisemny wniosek, w którym wskazuje się m.in. wysokość poniesionej straty oraz czas, miejsce i okoliczności jej powstania, jak również

---

<sup>27</sup> Zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 9, pkt II.1.



rodzaj ograniczenia, z którego strata ta wynika. Właściwość wojewody ustala się na podstawie miejsca powstania straty, przy czym jeśli powstała ona na obszarze więcej niż jednego województwa, wniosek można złożyć do dowolnego z właściwych miejscowo wojewodów. Jeżeli w ten sposób nie można ustalić właściwego organu, wniosek składa się do Wojewody Mazowieckiego.

Termin zainicjowania postępowania przed wojewodą został pośrednio określony w art. 8 ustawy. Odnosi się on bowiem do terminu przedawnienia roszczenia. Zgodnie z nim następuje ono co do zasady po upływie roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu szkody, ale nie później niż z upływem 3 lat od zniesienia stanu nadzwyczajnego, w związku z którym doszło do tego zdarzenia. Tak sformułowana norma budzi pewne wątpliwości. Przede wszystkim nie jest jasne, czy bieg okresu przedawnienia rozpoczyna się z dniem rzeczywistego dowiedzenia się poszkodowanego o szkodzie, czy też z dniem, w którym – przy zachowaniu należytej staranności – mógł się on o niej dowiedzieć. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca rozróżnia obie te sytuacje w art. 4421 § 1 k.c. Skoro nie czyni tego na gruncie omawianej ustawy, przyjęć trzeba, że czyni to celowo. Tym samym omawiany przepis należy interpretować literalnie, a zatem na korzyść poszkodowanego<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 123 § 1 pkt 1 k.p.c. bieg przedawnienia przerywa się przez każdą czynność przed sądem lub organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia bądź zabezpieczenia roszczenia. Oznacza to więc, że zasadniczym celem art. 8 ustawy jest określenie czasu, w którym poszkodowany ma możliwość złożenia stosownego wniosku do wojewody. Po jego upływie roszczenie należy uznać za przedawnione, aczkolwiek niewygasłe, co oznacza, że może ono być np. przedstawione do potrącenia w warunkach opisanych w art. 502 k.c.<sup>29</sup>.

---

28 Odmienne zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 8, pkt II.3. Autor ten swój pogląd opiera na fakcie, że przedstawiona powyżej wykładnia jest niekorzystna dla Skarbu Państwa, ponieważ w praktyce niemożliwe wydaje się przeprowadzenie dowodu na fakt, że poszkodowany dowiedział się o szkodzie wcześniej. Argument ten nie jest jednak przekonujący. Nie można bowiem całkowicie wykluczyć możliwości udowodnienia takiego faktu, np. na podstawie oficjalnej korespondencji kierowanej przez poszkodowanego do organów administracji. Niezależnie od tego warto wskazać, że omawiane terminy są względnie krótkie, w związku z czym nie wydaje się, by w sytuacjach wątpliwych zasadne było ich wykładanie w sposób niekorzystny dla jednostek.

29 Zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 8, pkt I.2.

Postępowanie przed wojewodą ma co do zasady charakter typowego postępowania administracyjnego. Potwierdza to wprost sam ustawodawca, który w art. 7 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. wskazuje, że w jego ramach stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>30</sup>. Oznacza to nie tylko konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), lecz także pozwala na powołanie w trybie art. 84 k.p.a. biegłego, którego zadaniem będzie ocena zasadności wysokości żądanej kwoty odszkodowania<sup>31</sup>. Jest to rozwiązanie prawidłowe, pozwalające na wszechstronną ocenę wniosku, a zatem również na rzetelną weryfikację roszczenia przez wojewodę, co powinno skutkować właściwym rozstrzygnięciem omawianych spraw już na etapie przesądowym.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji każdy ma prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jednocześnie ustrojodawca zastrzega, że wyjątki od tej zasady mogą być określone w ustawie. Ustawodawca zdecydował się skorzystać z tej możliwości, konstruując przepisy ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. Jej art. 5 ust. 4 zd. 2 stanowi bowiem, że decyzja wydana przez wojewodę w omawianych sprawach jest ostateczna. Przyznanie jej takiego waloru skutkuje tym, że nie przysługuje od niej odwołanie, o którym mowa w art. 127 k.p.a. Należy jednak zwrócić uwagę, że o ile ustrojodawca zezwala, by niektóre decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji były ostateczne, o tyle wyklucza, by strona niezadowolona z takiego rozstrzygnięcia nie mogła go zakwestionować przed sądem. Wynika to wprost z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sądu w każdej sprawie. Niewątpliwie spór ze Skarbem Państwa odnośnie do zasadności zgłoszonego przez jednostkę roszczenia mieści się w tym pojęciu. W związku z tym ustawodawca przewidział sądową kontrolę wspomnianej wyżej decyzji wojewody, aczkolwiek uczynił to w specyficzny sposób. Zgodnie bowiem z art. 6 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. strona niezadowolona z rozstrzygnięcia, a zatem strona, której odmówiono wypłaty odszkodowania albo której przyznano odszkodowanie w niepełnej wysokości, ma prawo wniesienia w tej sprawie powództwa do sądu powszechnego<sup>32</sup>, które jest

30 Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.; dalej: k.p.a.

31 Zob. K. Eckhardt, *Zasady wyrównywania...*, s. 116.

32 Choć żaden przepis prawa wprost o tym nie rozstrzyga, przyjęć trzeba, że ustawodawca wykluczył w ten sposób możliwość zaskarżenia decyzji wojewody do sądu administracyjnego (zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 6, pkt II. 1).

wolne od opłat<sup>33</sup>. Warto odnotować, że nie jest to *sensu stricto* środek odwoławczy od decyzji wojewody. Przedmiotem inicjowanego w ten sposób postępowania sądowego jest bowiem sama zasadność zgłoszonego roszczenia, nie zaś prawidłowość decyzji wydanej przez wojewodę<sup>34</sup>. Potwierdza to treść art. 6 ust. 3 ustawy, wskazując, że stroną w tym postępowaniu jest Skarb Państwa, jedynie reprezentowany przez ten organ. Warto także dodać, że wniesienie powództwa, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, nie wstrzymuje wykonania wydanej uprzednio decyzji. Jeżeli więc w akcie tym wojewoda częściowo uznał zgłoszone roszczenie, Skarb Państwa jest zobowiązany wypłacić odpowiednie odszkodowanie.

Postępowanie sądowe inicjowane pozwem, o którym mowa w art. 6 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r., toczy się co do zasady na podstawie ogólnych reguł przewidzianych w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>35</sup>. Dotyczy to nie tylko samych czynności procesowych dokonywanych w jego trakcie, lecz także i właściwości sądu. Podkreślić w tym kontekście trzeba, że skoro sąd w omawianej procedurze nie dokonuje w ścisłym sensie kontroli decyzji wojewody, lecz rozpatruje całą sprawę od początku, postępowanie sądowe jest dwuinstancyjne, a zatem zarówno poszkodowanemu, jak i Skarbowi Państwa przysługuje prawo do złożenia apelacji od wyroku wydanego w pierwszej instancji, a następnie, przynajmniej w pewnych wypadkach, skargi kasacyjnej do SN<sup>36</sup>.

Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r., choć nie reguluje szczegółowo kwestii omawianego postępowania, wyraźnie jednak ogranicza czasowo możliwość jego zainicjowania. W art. 6 ust. 1 wskazuje bowiem, że termin na wniesienie powództwa wynosi 30 dni od doręczenia decyzji wojewody. Po jego upływie wygasa więc perspektywa sądowego dochodzenia roszczenia. Dyskusyjne jest natomiast, czy należy dopuścić możliwość jego przywrócenia w trybie art. 168 k.p.c. *Prima facie* odpowiedź na to pytanie wydaje się pozytywna.

---

33 O czym wprost przesądza art. 95 ust. 1a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1125 z późn. zm.). Co ciekawe, w pouczeniach zamieszczanych przez Wojewodę Podlaskiego w decyzjach odmawiających uznania roszczenia jako podstawę prawną zwolnienia pozwu z opłaty wskazywano art. 10 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. Była to jednak praktyka błędna. Przepis ten bowiem jest jedynie przepisem nowelizującym, a ponadto dotyczył ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88), która już nie obowiązuje.

34 Zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 6, pkt. I.1.

35 Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.; dalej: k.p.c.

36 Zob. J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 6, pkt III.3.

Termin na wniesienie powództwa jawi się bowiem jako termin procesowy. W doktrynie słusznie zauważono jednak, że pod pojęciem tym należy rozumieć termin na dokonanie czynności w toczącym się postępowaniu, które jednak na omawianym etapie jeszcze się nie toczy. Prowadzi to do wniosku, że termin wskazany w art. 6 ust. 1 ma charakter materialnoprawny, a zatem po jego upływie wniesienie powództwa jest bezwzględnie niedopuszczalne<sup>37</sup>.

## 7. Doświadczenia praktyczne

---

Po przeanalizowaniu regulacji prawnych poświęconych tytułowemu zagadnieniu warto jeszcze zwrócić uwagę na praktykę, jaka miała miejsce w tym zakresie. Jak już bowiem zostało wspomniane, we wrześniu 2021 r. wprowadzony został w Polsce pierwszy po 1989 r. – i jak do tej pory ostatni – stan nadzwyczajny, tj. stan wyjątkowy na obszarach graniczących z Republiką Białorusi. W jego ramach wprowadzono następujące ograniczenia praw człowieka: zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń oraz imprez masowych, artystycznych i rozrywkowych; obowiązek posiadania przy sobie dokumentu stwierdzającego tożsamość; zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach; zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów; zakaz noszenia broni oraz ograniczenie dostępu do informacji publicznej. Spośród tych ograniczeń tylko nieliczne posiadały potencjał generowania strat majątkowych wśród jednostek. Dotyczyło to zwłaszcza zakazu przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach, który został skonkretyzowany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego<sup>38</sup>. Akt ten ustanawiał całodobowy zakaz przebywania na obszarze stanu wyjątkowego przez cały czas jego trwania (§ 1 ust. 1 pkt 4), aczkolwiek nie dotyczył on niektórych kategorii osób, m.in. posiadających na tym obszarze stałe miejsce zamieszkania. W praktyce oznaczał on zakaz przybywania do strefy

---

37 Zob. T. Suchar, *op. cit.*, s. 9 oraz J.M. Kondek, *op. cit.*, art. 6, pkt 1.7 wraz z przywołanym tam orzecznictwem Sądu Najwyższego wydanym na tle obowiązującego niegdyś i zawierającego analogiczne rozwiązanie art. 160 § 5 k.p.a.

38 Dz. U. poz. 1613 z późn. zm.

stanu wyjątkowego osób postronnych, w tym turystów. W naturalny sposób mogło to generować straty dla przedsiębiorców prowadzących w niej działalność hotelarską oraz gastronomiczną. Ustawodawca, dostrzegając ten problem, postanowił go jednak uregulować za pomocą specjalnej ustawy, tj. ustawy z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.<sup>39</sup>.

Zgodnie ze wskazanym wyżej aktem podmioty świadczące na obszarze objętym stanem wyjątkowym ogłoszonym we wrześniu 2021 r. m.in. usługi hotelarskie, gastronomiczne oraz polegające na wypożyczaniu i dzierżawie sprzętu turystycznego i rekreacyjnego uzyskały prawo do rekompensaty w wysokości określonej na podstawie średniego miesięcznego przychodu osiągniętego od czerwca do sierpnia 2021 r. Rekompensata ta wynosiła 65% tej kwoty za każde 30 dni trwania stanu wyjątkowego.

Wskazane wyżej świadczenie pieniężne było wypłacane na wniosek kierowany do wojewody. Ustawodawca w tym zakresie nakazał względnie szerokie stosowanie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r., co dotyczyło m.in. treści wniosku, ale także możliwości złożenia powództwa w razie nieuzyskania zadowolającego rozstrzygnięcia.

Warto także wskazać, że w analizowanej ustawie została przewidziana norma, zgodnie z którą właściwy wojewoda za zgodą ministra właściwego do spraw administracji publicznej mógł przyznać rekompensatę także innym podmiotom. Było to jednak dopuszczalne jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy okoliczności, a zwłaszcza poziom strat, utraconych korzyści lub ciężkie położenie materialne wskazywały, że wymagały tego względy słuszności.

Co istotne, art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 2021 r. przewiduje, że wnioskodawcy, któremu wypłacono rekompensatę, nie przysługuje roszczenie do Skarbu Państwa o odszkodowanie za stratę majątkową powstałą na skutek ogłoszenia stanu wyjątkowego. Oznacza to, że ustawodawca w odniesieniu do stanu wyjątkowego ogłoszonego we wrześniu 2021 r. nie wyłączył bezwzględnie zastosowania ustawy z dnia 22 listopada 2002 r., lecz pozostawił uprawnionym podmiotom wybór reżimu prawnego, w ramach którego mogły się one ubiegać o wyrównanie negatywnych konsekwencji majątko-

---

39 Dz. U. poz. 425 z późn. zm.; dalej: ustawa z dnia 29 września 2021 r.

wych wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że z perspektywy przeciętnego przedsiębiorcy za korzystniejsze należałoby uznać co do zasady rozwiązanie zawarte w ustawie z dnia 29 września 2021 r. Pozwalała ona bowiem na uzyskanie świadczenia finansowego rekompensującego nie tylko poniesione straty, lecz także – przynajmniej częściowo – utracone korzyści<sup>40</sup>.

Warto odnotować, że w praktyce, w związku z ogłoszeniem stanu wyjątkowego w 2021 r., do początku lutego 2023 r. do Wojewody Podlaskiego oraz Wojewody Lubelskiego wpłynęło łącznie 45 wniosków o przyznanie odszkodowania w trybie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. Merytorycznie rozpoznanych zostało 30 z nich<sup>41</sup>. W każdej sprawie została wydana decyzja odmowna.

Ze względu na precedensowy charakter tych decyzji, warto dokonać w tym miejscu ogólnej analizy przynajmniej części z nich. Poniższe ustalenia opierać się będą na 15 rozstrzygnięciach wydanych przez Wojewodę Podlaskiego między grudniem 2021 r. a majem 2022 r., tj. wszystkich decyzjach wydanych przez ten organ w trybie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r.<sup>42</sup>

W pierwszej rozstrzygniętej przez Wojewodę Podlaskiego – decyzją z dnia 17 grudnia 2021 r. (WG-III.3150.57.2021.DS) – sprawie wnioskodawcą był właściciel obiektu agroturystycznego zlokalizowanego w strefie stanu wyjątkowego. Wskazał on, że w związku z wprowadzonym zakazem przebywania na tym obszarze doszło do odwołania trzydniowej rezerwacji w tym obiekcie. W związku z tym wniósł on o odszkodowanie w wysokości 3079 zł, które miało obejmować koszty odwołanej rezerwacji (2200 zł), a także koszty dwóch podróży do obiektu agroturystycznego w celu przygotowania go do wynajmu, a następnie w celu jego zamknięcia (879 zł). Wojewoda odmówił przyznania odszkodowania. W odniesieniu do odwołanej rezerwacji wskazał trafnie, że szkoda ta stanowi utracone korzyści. W odniesieniu do wydatków

40 Odmienne kwestię tę ocenia M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 346–347. Jej zdaniem ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. zawiera rozwiązania korzystniejsze dla przedsiębiorców. Co więcej, wydaje się, że autorka ta uważa, iż ustawa z dnia 29 września 2022 r. wyłączyła w stosunku do wymienionych w niej podmiotów zastosowanie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r., co jednak nie znajduje bezpośredniego potwierdzenia w treści przepisów.

41 W pozostałych przypadkach postępowanie umorzono wskutek nieusunięcia braków formalnych wniosków, ich wycofania albo z powodu zgłoszenia roszczenia o wyrównanie strat wynikających z działalności Straży Granicznej.

42 Materiały te zostały pozyskane w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Dokonanie analogicznych analiz decyzji wydanych przez Wojewodę Lubelskiego było niemożliwe ze względu na odmowę ich udostępnienia.

poniesionych w związku z podróżą właściciela do obiektu uznał natomiast, że nie został potwierdzony związek między nimi a wprowadzonymi ograniczeniami praw człowieka, m.in. dlatego że pierwsza podróż odbyła się jeszcze przed wprowadzeniem stanu wyjątkowego. Argumentacja ta może budzić pewne kontrowersje. Jeżeli bowiem wnioskodawca poniósł wydatki wyłącznie w związku ze spodziewanym zyskiem, którego nie uzyskał z powodu wprowadzonych ograniczeń praw człowieka, to – zgodnie z tym, co zostało wskazane wcześniej – stanowi to formę straty, o której mowa w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r., nawet jeśli została ona poniesiona jeszcze w czasie, gdy stan nadzwyczajny nie obowiązywał.

Podobny charakter miała także sprawa, w której decyzja została wydana 15 lutego 2022 r. (WG-III.3150.139.2021.PL). W jej ramach wnioskodawca, prowadzący działalność agroturystyczną, domagał się wypłaty odszkodowania obejmującego, poza odwołanymi rezerwacjami, także wysokość opłat za prąd, ścieki i wodę oraz podatku od nieruchomości. Trafnie jednak Wojewoda wskazał, że są to koszty stałe, które nie zostały w żaden sposób wygenerowane w związku ze stanem nadzwyczajnym. Można także dodać, że z treści decyzji nie wynika, by wnioskodawca wykazał, że były to wydatki poniesione w związku ze spodziewanym zyskiem, który nie został osiągnięty z powodu wprowadzenia szczególnych ograniczeń praw człowieka.

Analogiczna do dwóch ostatnich była również sprawa zakończona decyzją z 24 maja 2022 r. (WG-III.3150.54.2022.PD). Wnioskodawca prowadził działalność polegającą na krótkotrwałym wynajmie domu. W związku z wprowadzonym stanem wyjątkowym doszło do odwołania licznych rezerwacji pobytów zaplanowanych od września do listopada 2021 r. Dodatkowo wnioskodawca podniósł, że w miesiącach poprzedzających ogłoszenie stanu nadzwyczajnego dokonał inwestycji przystosowujących nieruchomość do wynajmu w okresie jesienno-zimowym w postaci zakupu grzejników elektrycznych oraz paneli fotowoltaicznych. W związku z czym wniósł o wypłatę odszkodowania w łącznej kwocie 21 917 zł. Wojewoda nie uwzględnił jednak tego wniosku, słusznie wskazując, że w odniesieniu do odwołanych rezerwacji wnioskodawca domagał się zwrotu utraconych korzyści. Z kolei wydatki na poczynione inwestycje prawidłowo nie zostały przez Wojewodę zakwalifikowane jako strata, gdyż zakupione w ich ramach urządzenia mogą zostać wykorzystane w późniejszym terminie. Nie można więc stwierdzić, że doszło do poniesienia wydatków, które z uwagi na wprowadzone ograniczenia praw człowieka utraciły swój ekonomiczny sens.

W dwóch innych sprawach rozstrzygniętych odpowiednio decyzjami z 21 grudnia 2021 r. (WG-III.3150.39.2021.BP) oraz 17 stycznia 2022 r. (WG-III.3150.85.2021.BR) wnioskodawcami byli właściciele nieruchomości położonych w strefie stanu wyjątkowego. Wskazali oni, że na skutek ogłoszenia stanu nadzwyczajnego i wprowadzonego w jego ramach zakazu przebywania na określonych obszarach nie doszła do skutku planowana umowa sprzedaży ich nieruchomości. Podnosili oni również, że wprowadzony zakaz uniemożliwił jej obejrzenie innym potencjalnym nabywcom, co także niekorzystnie wpłynęło na ich interesy finansowe. Wojewoda słusznie uznał te argumenty za nietrafne. Skoro bowiem nie doszło do zmniejszenia majątku wnioskodawców, nie ponieśli oni straty.

W ramach kolejnej sprawy Wojewoda Podlaski decyzją z 22 grudnia 2021 r. (WG-III.3150.53.2021.WA) odmówił wypłaty odszkodowania wnioskodawcom, którzy będąc właścicielami piekarni i firmowego sklepu, ponieśli szkodę związaną ze spadkiem sprzedaży wyrobów piekarniczych i cukierniczych, która ich zdaniem spowodowana była zanikiem ruchu turystycznego w strefie stanu wyjątkowego. Wnieśli oni o wypłatę 14 855,14 zł, która stanowiła różnicę między zyskiem uzyskanym przez nich we wrześniu 2020 r. a stratą odnotowaną we wrześniu 2021 r. Wojewoda stwierdził jednak, że niekorzystna zmiana w bilansie finansowym wnioskodawców wynikała ze zwiększenia kosztów działalności przedsiębiorstwa, m.in. cen paliw. Argumentacja ta generalnie jest przekonująca. Warto się jednak zastanowić, czy nie należałoby uznać za stratę w rozumieniu ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. tych kosztów produkcji wyrobów cukierniczych i piekarniczych, które wnioskodawcy ponieśli bezpośrednio przed stanem wyjątkowym w związku ze spodziewanym ruchem turystycznym, który zmarł na skutek wprowadzonych ograniczeń praw człowieka. Uzasadnienie decyzji Wojewody Podlaskiego nie wskazuje jednak, by wnioskodawcy je wyróżnili. Nie wywołuje natomiast żadnych kontrowersji fakt, że za nieuprawnione Wojewoda uznał domaganie się odszkodowania w części obejmującej utracone korzyści.

Podobny charakter miała także rozstrzygnięta w analogiczny sposób decyzją z 2 lutego 2022 r. (WG-III.3150.146.2021.PT) sprawa przedsiębiorcy prowadzącego produkcję i sprzedaż kosmetyków w strefie stanu wyjątkowego. Także i w tym wypadku wnioskodawca domagał się zwrotu utraconych korzyści oraz nie wykazał strat, które byłyby związane z wprowadzonymi ograniczeniami praw człowieka.



W sprawie, która została rozstrzygnięta decyzją z 19 stycznia 2022 r. (WG-III.3150.88.2021.SB), wnioskodawcą był przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie handlu, polegającą na zakupie towarów na Białorusi oraz ich bezpośrednim imporcie do Polski. Wskazał on, że na skutek wprowadzonego stanu wyjątkowego nie mógł odbywać się transport z terytorium Białorusi i co za tym idzie, nie miał on możliwości realizowania zleceń od klientów. Swoją szkodę oszacował na 58 171 zł. Wojewoda wskazał jednak, że wnioskodawca nie wykazał żadnych kosztów poniesionych np. w związku z wynajęciem usług transportowych, które nie mogły się odbyć. Brak było też dowodów, by wnioskodawca był zobowiązany zapłacić kary umowne za niewykonanie umów spowodowane wprowadzonymi ograniczeniami praw i wolności. Było też oczywiste, że zgłoszone żądanie jest nieuzasadnione w zakresie domagania się wyrównania utraconych korzyści. W związku z tym rozstrzygnięcie to zasługuje na jednoznaczną aprobatę.

Do pewnego stopnia podobna do powyższej była sprawa zakończona decyzją z 14 lutego 2022 r. (WG-III.3150.13.2022.WA). Wnioskodawczynią była spółka jawna prowadząca działalność związaną z obsługą celną przewoźników przekraczających granicę na jednym z przejść granicznych, które zostało zamknięte w trakcie stanu wyjątkowego. W związku z tym wniosła ona o odszkodowanie w wysokości 111 504,69 zł. Wojewoda odmówił jego przyznania, wskazując m.in. że poszkodowana domaga się zwrotu utraconych korzyści, a poniesione przez nią wydatki w okresie zamknięcia przejścia granicznego były kosztami stałymi. Wydaje się jednak, że w uzasadnieniu powinien mocniej wybrzmieć fakt, że szkody po stronie spółki spowodował nie tyle stan wyjątkowy, ile zamknięcie przejścia granicznego, ten zaś instrument nie należy do środków ograniczeń praw i wolności wprowadzanych *stricte* w związku ze stanami nadzwyczajnymi.

Kolejna sprawa, która została rozstrzygnięta decyzją z 3 marca 2022 r. (WG-III.3150.25.2022.BR), dotyczyła przedsiębiorcy prowadzącego działalność hotelarską poza obszarem stanu wyjątkowego. Twierdził on jednak, że w związku z jego ogłoszeniem doszło do spadku jego przychodów, w tym również po okresie jego obowiązywania. Wojewoda słusznie jednak odrzucił żądanie wypłaty odszkodowania. Nie występował tu adekwatny związek przyczynowy między wprowadzonymi ograniczeniami praw człowieka a szkodą majątkową. Spadek ruchu turystycznego w okolicy strefy stanu nadzwyczajnego, choć może być *de facto* spowodowany jego ogłoszeniem, z pewnością nie jest bezpośrednim następstwem wprowadzonych w jego ramach

konkretnych ograniczeń praw i wolności. Należy także mieć na uwadze, że nawet gdyby przyjąć tezę odwrotną, odszkodowanie i tak nie przysługiwałoby za utracone przez przedsiębiorcę korzyści.

Do Wojewody Podlaskiego skierowano również pięć wniosków o odszkodowanie za straty w uprawach rolnych spowodowane przez zwierzynę łowną, której odstrzał był niemożliwy z uwagi na wprowadzone w stanie wyjątkowym ograniczenia dotyczące noszenia broni. Zostały one negatywnie rozpatrzone decyzjami z 22 lutego 2022 r. (WG-III.3150.4.2022.BP, WG-III.3150.14.2022.SW, WG-III.3150.10.2022.HK) oraz z 23 lutego 2022 r. (WG-III.3150.8.2022.PD i WG-III.3150.9.2022.AS). Wojewoda uzasadnił je tym, że nie został wykazany związek przyczynowy między wprowadzonymi w stanie nadzwyczajnymi ograniczeniami praw i wolności a powstałymi stratami. Z argumentacją tą należy się zgodzić. Trudno jest bowiem uznać, że szkody w uprawach rolnych spowodowane przez zwierzynę łowną są typowym, normalnym skutkiem ogłoszenia zakazu noszenia broni na danym obszarze. W szczególności zaś nie jest możliwe wykazanie, że szkody te nie powstałyby albo powstałyby w innym zakresie, gdyby stan wyjątkowy nie został ogłoszony.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że w praktyce podmioty składające wnioski o wypłatę odszkodowania w trybie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. nie dokonywały prawidłowej interpretacji jej postanowień i występowały z roszczeniami, których treścią nie było wyrównanie strat poniesionych z związku z wprowadzonymi w stanie nadzwyczajnym ograniczeniami praw i wolności człowieka i obywatela. Niewątpliwie najczęstszym błędem było domaganie się zapłaty kwot obejmujących utracone korzyści, mimo że ustawodawca *explicite* wykluczył taką możliwość.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż analiza decyzji wydanych w związku ze stanem wyjątkowym obowiązującym w 2021 r. nie pozwala na sformułowanie uniwersalnych wniosków dotyczących mechanizmu rekompensowania strat przewidzianego w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. Wiąże się to z faktem, że szkody poniesione w jego ramach mogły być wyrównywane także w trybie ustawy z dnia 29 września 2021 r., która – jak już była o tym mowa – zawierała co do zasady rozwiązanie korzystniejsze dla poszkodowanych. W związku z tym uprawnione jest założenie, że podmioty, którym faktycznie przysługiwałoby odszkodowanie na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r., nie skorzystały z możliwości jego uzyskania, wybierając lepszy sposób ochrony swoich interesów.

## 8. Wnioski końcowe

---

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie najważniejszych wniosków końcowych. W tym kontekście należy przede wszystkim stwierdzić, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwyklemu ostateczną decyzję co do przyznania jednostkom prawa do uzyskania wyrównania za straty powstałe w wyniku wprowadzonych w ramach stanu nadzwyczajnego ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Z tego względu rozwiązania ustawowe poświęcone tej problematyce mogą być kształtowane względnie swobodnie, aczkolwiek z poszanowaniem ogólnych zasad, norm i wartości konstytucyjnych. Ustawodawca ma zatem możliwość przewidzenia, że w ramach wszystkich lub niektórych stanów nadzwyczajnych straty poniesione przez jednostki w wyniku legalnych działań władz publicznych nie będą rekompensowane albo że będą rekompensowane jedynie w części.

Przyjęte w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. rozwiązania poświęcone tytułowej problematyce nie są łatwe do jednoznacznej oceny. *Prima facie* z uznaniem należałoby odnotować, że ustawodawca przewidział szeroką możliwość uzyskiwania przez osoby fizyczne i podmioty podobne odszkodowań za straty wynikające z ogłoszenia stanu nadzwyczajnego. Należałoby się jednak zastanowić, czy decyzja ustawodawcy w tym zakresie nie była zbyt pochopna. Wprowadzony w całym państwie stan nadzwyczajny może bowiem w ten sposób generować koszty dla budżetu państwa na bardzo dużą skalę. Jest więc hipotetycznie możliwe, że odpowiednie organy będą zwlekać z ogłoszeniem stanu nadzwyczajnego, a nawet zupełnie zrezygnują z jego wprowadzenia, kierując się wyłącznie lub przede wszystkim troską o finanse publiczne. Może to dodatkowo zachęcać do nadużywania innych, podobnych instytucji prawnych, np. stanu epidemii, w celu skutecznej walki z zagrożeniem, jednak bez konieczności wypłaty odszkodowań.

Z powyższych względów wydaje się, że rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. wymagają pewnej rewizji. Konieczne jest dokładne przeanalizowanie, jakie straty dla podmiotów prawa prywatnego generować mogą stany nadzwyczajne wprowadzane w kontekście określonych zagrożeń. Na tej podstawie ustawodawca powinien rozstrzygnąć, w jakim stopniu państwo jest w stanie w różnych stanach faktycznych rekompensować obywatelom poniesione przez nich szkody bez naruszania równowagi finansów publicznych. Choć tego typu działanie zapewne spowodowałoby

ustanowienie generalnie mniej korzystnych niż obecne regulacji, to jednak mogłoby doprowadzić do polepszenia sytuacji prawnej podmiotów poszkodowanych stanami nadzwyczajnymi ogłaszanymi na małym obszarze państwa. Praktyka związana ze stanem wyjątkowym wprowadzonym w 2021 r. pokazuje bowiem, że rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. są w takich sytuacjach niewystarczające, co potwierdził wprost sam ustawodawca.

W odniesieniu do szczegółowych rozwiązań zawartych w przywołanej powyżej ustawie wydaje się, że co do zasady zasługują one na aprobatę. W szczególności nie powinien budzić większych wątpliwości – przynajmniej z punktu widzenia ochrony interesów jednostek – administracyjno-sądowy model dochodzenia roszczeń. Pozwala on bowiem z jednej strony na szybkie i efektywne uzyskiwanie odszkodowań w przypadkach niebudzących wątpliwości, z drugiej strony natomiast gwarantuje on w sytuacjach spornych prawo do rzetelnej i wszechstronnej oceny zasadności roszczenia przez sąd powszechny w ramach typowego, tj. dwuinstancyjnego, postępowania sądowego. W związku z tym konstrukcję tę należy zachować, nawet jeśli doszłoby do gruntownej rewizji innych przepisów ustawy z dnia 22 listopada 2002 r.

Mateusz Radajewski

## Bibliografia

---

- BRZEZIŃSKI M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- CZUB K., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022.
- DZIAŁOCHA K., *Komentarz do art. 228 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- DZIAŁOCHA K., *Komentarz do art. 234* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- DZIERŻYŃSKI B., *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIV.
- ECKHARDT K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.

- ECKHARDT K., *Zasady wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, „Zeszyty Naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu” 2004, nr 3, t. 1.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- GARLICKI L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- KALIŃSKI M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021.
- KONDEK J.M., *Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Komentarz*, Legalis 2021.
- OŻÓG M., *Wolność sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych w polskim systemie prawnym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4.
- PECYNA M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- PIECHOWIAK M., *Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, t. IV, Warszawa 2021.
- PROKOP K., *O dopuszczalności oraz przedmiotowym zakresie rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- PROKOP K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- RADAJEWSKI M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych [w:] Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- SUCHAR T., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Nieruchomości” 2010, nr 11.
- STEINBORN S., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

## SUMMARY

**Compensation of property losses resulting from the limitation of human and civil rights and freedom during the extraordinary state**

---

Among the issues relating to extraordinary states, those concerning their content and – possibly – the procedure to be introduced. Relatively less attention is usually paid to other legal issues concerning them. One of these is the issue of compensation for property losses resulting from the limitation of human rights during extraordinary states. This topic does not seem to have been sufficiently elaborated in the legal doctrine so far. Therefore, the subject of this article is the analysis of legal solutions concerning the compensation of property losses resulting from the limitation of the human and civil rights and freedom in the time of the extraordinary state. The fundamental research objective is to verify whether the legal regulations devoted to this issue have been shaped properly and in particular, whether – at least potentially – they do not adversely affect the decision-making process concerning the introduction of the extraordinary state. The relevant *de lege ferenda* conclusions included in the summary are the result of the Author's insight into inconsistencies in that matter.

---

**Mateusz Radajewski**, PhD in Legal Science, constitutionalist. He graduated with honors from law studies at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Currently employed as an assistant professor at the Faculty of Law and Social Communication of the SWPS University in Wrocław. He has practiced, inter alia, in the Office of the Constitutional Tribunal and the Chancellery of the Senate of the Republic of Poland and he was the provincial inspector for supervision over local government at the Lower Silesian Voivodeship Office in Wrocław. Author of several dozen scientific publications in the field of constitutional law. His research interests include the issues of extraordinary states, constitutional responsibility and the judiciary; ORCID: 0000-0002-7547-9197.