

ALEXANDER MARTIN JURANEK*

O ZWYCZAJNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI
W NIEZWYCZAJNYCH CZASACH, CZYLI ANALIZA
ODPOWIEDZIALNOŚCI DELIKTOWEJ
SKARBU PAŃSTWA W ZWIĄZKU
Z WYKONYWANIEM WŁADZY PUBLICZNEJ
W STANACH ZAGROŻENIA EPIDEMICZNEGO, EPIDEMII
I INNYCH, RÓWNIE NIEZWYCZAJNYCH

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszego opracowania jest rozważenie ewentualnej zasadności odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, związanej z aktualną sytuacją epidemiczną w Polsce. W drodze analizy dogmatycznej i *law-case study* zostanie wykazane, jakie normatywne podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa mogłyby znaleźć zastosowanie, a także jakie konsekwencje wynikają z obowiązującego *de facto* reżimu indemnizacji szkód doznanych w związku z ustanowieniem określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Jak wiadomo, polska ustawa zasadnicza¹ przewiduje możliwość wprowadzenia trzech stanów nadzwyczajnych², powiadając, że jest to dopuszczalne: 1) w sytuacjach

* Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Handlowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członkiem zespołu ds. badań nad europejskim i polskim prawem prywatnym w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, stypendystą the Max-Planck-Gesellschaft.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

² Odpowiednio: stanu wojennego (art. 229 Konstytucji RP), stanu wyjątkowego (art. 230 Konstytucji RP) oraz stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP).

szczególnych zagrożeń oraz 2) kiedy zwykle środki konstytucyjne okażą się niewystarczające. Wybór właściwego stanu następuje z uwzględnieniem specyfiki każdego z nich, a także po kumulatywnym spełnieniu obu powyższych przesłanek (tzw. przesłanek ogólnych)³. Wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych powinno być reakcją organów władzy publicznej na nagłą i niespodziewaną zmianę sytuacji faktycznej w państwie, nierzadko wiążącą się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń lub zakazów korzystania z oznaczonych praw i wolności obywatelskich. To, co jednak będzie szczególnie relewantne z punktu widzenia problematyki niniejszych rozważań, to zakres dopuszczalnej indemnizacji w związku z wprowadzeniem restrykcji właściwych którymukolwiek z wymienionych wyżej stanów nadzwyczajnych, a także i przede wszystkim — ustalenie właściwego reżimu odpowiedzialności.

2. OGÓLNE WSKAZANIE REŻIMU

Analizę należy rozpocząć od pewnej uwagi natury ogólnej. Mianowicie, odpowiedzialność Skarbu Państwa związana z wykonywaniem władzy publicznej dopuszczalna jest co do zasady w dwóch trybach, które na potrzeby poniższych rozważań zostaną sklasyfikowane jako „tryb ogólny” i „tryb szczególny”. Cechą pierwszego z nich jest to, że stanowi podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417–417¹ kodeksu cywilnego⁴) oraz za szkodę na osobie wyrządzoną przez zgodne z prawem działanie tej władzy, jeżeli będą tego wymagały względy słuszności (art. 417² k.c.). Drugi z nich natomiast wyznaczony został dyspozycją art. 421 k.c., w której przyjęto, że przepisów art. 417–417² k.c. nie stosuje się w sytuacji, w której odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej została uregulowana mocą przepisów szczególnych. Na tym więc etapie rozważań uzasadniona mogłaby wydawać się hipoteza, że odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie ogólnych reguł odpowiedzialności deliktowej, wyznaczonej przepisami art. 417–417² k.c., dopuszczalna jest wyłącznie wówczas, gdy przepisy szczególne tej odpowiedzialności nie wyłączają.

Relevantny dla niniejszej analizy przypadek wyłączenia trybu ogólnego, o którym mowa powyżej, zmaterializował się w systemie prawa polskiego w drodze realizacji delegacji z art. 228 ust. 4 Konstytucji RP. Na tej bowiem podstawie ustawodawca przewidział szczególną regulację zakresu i trybu wyrównania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka

³ Zob. S. Steinborn: komentarz do art. 228 (w:) *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Saffjana, L. Boska, Warszawa 2016, nb 14.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.); dalej: k.c.

i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego⁵. Tym samym należy stwierdzić, że w sytuacji obowiązywania któregośkolwiek z trzech przewidzianych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, wyłączone zostają co do zasady ogólne zasady odpowiedzialności władzy publicznej z art. 417–417² k.c. (tzw. tryb ogólny), na rzecz szczególnego reżimu odpowiedzialności, przewidzianego ustawą 2002 (tzw. tryb szczególny)⁶. Wypada jednak poczynić tu dalsze zastrzeżenie. Mianowicie to, który z wymienionych wyżej trybów ma zastosowanie w danym przypadku, ma szczególne znaczenie z uwagi na zakres dopuszczalnej kompensacji. I tak, w pierwszym z nich — indemnizacja będzie odbywała się w sposób charakterystyczny dla odpowiedzialności deliktowej, tj. poprzez uwzględnienie przy szacowaniu należnego odszkodowania zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*. W drugim z kolei odpowiedzialność Skarbu Państwa jest redukowana w sposób charakterystyczny dla odpowiedzialności *stationes fisci* w stanach nadzwyczajnych, a więc poprzez ograniczenie zakresu należnej indemnizacji wyłącznie do wyrównania strat majątkowej rzeczywiście poniesionej (wyłączenie *lucrum cessans*)⁷.

Jak jednak zauważono, o zastosowaniu szczególnego reżimu kompensacji z ustawy 2002 można mówić wyłącznie wówczas, gdy wprowadzony został któryś ze stanów nadzwyczajnych. W braku wprowadzenia któregośkolwiek z nich⁸ szczególnie uzasadniona wydaje się analiza sytuacji, w której formalnie rzecz biorąc, żaden z komentowanych stanów nie został wprowadzony, jednak na skutek wprowadzenia restrykcji (społecznych, ekonomicznych, gospodarczych) właściwych

⁵ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. Nr 233, poz. 1955); dalej: ustawa 2002.

⁶ Tj. na podstawie art. 421 k.c. w zw. z art. 1 i 2 ustawy 2002.

⁷ Zob. art. 2 ust. 2 i 3 ustawy 2002. Podobnie w kontekście rozróżnienia trybów kompensacji w obu aktach zob. F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk: *State liability for damage cause by COVID-19 restrictions under Polish law* (w:) *Coronavirus and the law in Europe*, eds. E. Hondius, M.S. Silva, A. Nicolussi, P.S. Coderch, Ch. Wendehorst, F. Zoll, Cambridge–Antwerp–Chicago 2021, s. 347–348.

⁸ Należy na marginesie zaznaczyć, że chybiona w tym względzie jest częstokroć pojawiająca się [względem sytuacji wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii w Polsce w marcu 2020 r. zamiast stanu nadzwyczajnego klęski żywiołowej — przyp. A.M.J.] argumentacja, że brak jest podstaw do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jako stanu nadzwyczajnego w związku np. z pandemią COVID-19. Uzasadnieniem decyzji o nieprowadzeniu tego stanu miała być okoliczność, że nie występuje zagrożenie dla konstytucyjnego ustroju państwa i poprawnego funkcjonowania organów władzy publicznej. I, rzecz można byłoby — bardzo dobrze. Wszak nie budzi w doktrynie zastrzeżeń, że stan klęski żywiołowej [tu: spowodowany masowym wystąpieniem choroby zakaźnej u ludzi — przyp. A.M.J.] jest, zgodnie z art. 232 Konstytucji RP, jedynym z trzech stanów nadzwyczajnych, którego nie wprowadza Prezydent RP, lecz Rada Ministrów — właśnie z uwagi na fakt, że jego wystąpienie nie niesie co do zasady za sobą zagrożenia dla konstytucyjnego ustroju państwa, funkcjonowania jego organów, jego suwerenności i integralności terytorialnej; szerzej zob. K. Prokop: *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 113 i n.; S. Steinborn: komentarz do art. 232 (w:) *Konstytucja RP...*, op. cit., passim oraz cytowana tam literatura. W tożsamym kierunku odnośnie do uznania epidemii koronawirusa SARS-CoV-2 za mieszczącą się w ramach pojęcia klęski żywiołowej, uzasadniającej wprowadzenie stanu klęski żywiołowej — zob. F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk: *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody majątkowe spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID-19*, *Studia Prawa Prywatnego* 2021, nr 3(62), s. 7.

stanom nadzwyczajnym⁹ — określone grono podmiotów poniosło w związku z wykonywaniem władzy publicznej szkodę równą tej, która w normalnym stanie rzeczy wynikłaby z wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych i byłaby naturalnie kompensowana na zasadach szczególnych¹⁰.

Założenie, z którego wynikałoby, że reżim odpowiedzialności odszkodowawczej pozostaje bezradny wobec sytuacji, w której określone grono podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania w związku z działaniem władzy publicznej, godzącym w ich podstawowe prawa i wolności obywatelskie (np. w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej), pozostaje poza możliwością skorzystania z uprawnienia do kompensacji doznanej straty wyłącznie na tej podstawie, że nie został wydany określony akt normatywny¹¹, stanowiący podstawę uruchomienia odpowiedzialności w trybie szczególnym, jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym¹². Należałoby wówczas założyć, że ustawodawca „deliktowy” nie wykazuje się racjonalnością i świadomie prowadzi do marginalizacji ochrony jednostek, które na skutek działania władzy publicznej doznały oznaczonego uszczerbku majątkowego lub niemajątkowego. W tak zarysowanej sytuacji, a więc wprowadzenia restrykcji charakterystycznych dla stanu nadzwyczajnego (których skutki z kolei w normalnym stanie rzeczy kompensowałaby ustawa 2002), z jednoczesnym brakiem jego formalnego wprowadzenia, należy dojść do wniosku, że organy władzy publicznej — w gestii których leży decyzja o wprowadzeniu określonego stanu — podjęły decyzję wyłącznie o zrezygnowaniu ze szczególnego trybu indemnizacji¹³, wiążąc ewentualną odpowiedzialność Skarbu

⁹ Por. w tym celu art. 20 i 21 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897) z art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239); nadto także z § 2–5, 8–19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566), § 2–19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 658), § 2–18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 697), § 2–22 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792) oraz § 2–22 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878).

¹⁰ Dla stypizowania tych sytuacji posługuję się pojęciem **stanu niezwyčajnego**. Do jego desygnatów zaliczam wszelkie inne niż stany nadzwyczajne zdarzenia, które mimo funkcjonalnej zbieżności ze stanami nadzwyczajnymi (tj. objawiającej się wprowadzeniem ograniczeń właściwym stanom nadzwyczajnym) — nazywane są przez ustawodawcę w sposób odmienny (*vide* stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii). Podział ten ma istotne znaczenie na etapie określenia reżimu odpowiedzialności za szkody wyrządzone obowiązywaniem stanu danej kategorii, o czym będzie jeszcze mowa.

¹¹ Celowo posługuję się tu pojęciem możliwie szerokim, stroniąc od podporządkowywania tych rozważań ściśle określonym rozstrzygnięciom normatywnym.

¹² Podobnie zdaje się R. Szczepaniak: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz do art. 353–626*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2019, nb 41.

¹³ Notabene trudno ocenić merytorycznie racjonalność takiej decyzji przy uwzględnieniu, że celem ustawy 2002 jest co do zasady ograniczenie zakresu możliwej kompensacji (zob. art. 2 ustawy 2002).

Państwa z odpowiedzialnością deliktową na zasadach ogólnych. Upatrywane podstawy tej odpowiedzialności zostaną przeanalizowane w ramach poniższych rozważań.

3. KONKRETYZACJA PODSTAW ODPOWIEDZIALNOŚCI

3.1. ARTYKUŁ 417 § 1 K.C.

Zgodnie z powołanym art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność poniesie albo Skarb Państwa, albo inny podmiot (osoba prawna, jednostka samorządu terytorialnego etc.), o ile wykonywał tę władzę z mocy prawa lub na skutek zawartego porozumienia (art. 417 § 2 k.c.).

Aby można było dopatrywać się odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę związaną z podjętymi działaniami w czasie pandemii na podstawie art. 417 § 1 k.c., konieczne jest zwrócenie uwagi na następujące okoliczności.

Po pierwsze, należy przypomnieć, że komentowany przepis statuuje odpowiedzialność Skarbu Państwa za działanie podmiotów wykonujących władzę publiczną „jak za czyny własne”¹⁴. Konsekwencją przyjęcia tego zapatrywania z praktycznego punktu widzenia jest to, że w takim przypadku nie zajdzie konieczność ustalenia bezpośredniego sprawcy szkody¹⁵, a więc wskazania osoby fizycznej ponoszącej odpowiedzialność za wyrządzenie oznaczonej straty poprzez działanie lub zaniechanie w związku z wykonywaniem władzy publicznej¹⁶.

Po drugie, konieczne dla ustalenia odpowiedzialności za tzw. stan niezwykajny na podstawie art. 417 § 1 k.c. jest odniesienie się do przesłanki „niezgodności z prawem”, która *per se* jest zagadnieniem spornym w literaturze. W ramach niniejszego opracowania podzielił się pogląd, że „niezgodność z prawem” w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. oznacza zarówno niezgodność wykonywania władzy publicznej z prawem pozytywnym, jak i zasadami współżycia społecznego¹⁷. Następuje tu więc

¹⁴ Zob. Z. Banaszczyk: *Uwagi ogólne dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej po nowelizacji k.c. dokonanej ustawą z 17.6.2004 r.* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań — część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 817.

¹⁵ W tym wypadku np. poprzez wskazanie bezpośredniego piastuna organu władzy wykonawczej, który podjął decyzję o ustanowieniu określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2.

¹⁶ Zob. M. Wałachowska: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, pod red. M. Habdas, M. Frasa, Warszawa 2018, s. 427–428; podobnie Z. Radwański, A. Olejniczak: *Zobowiązania*, Warszawa 2016, s. 222.

¹⁷ Przedstawiciele drugiego ze stanowisk akcentują z kolei, że pojęcie „niezgodność z prawem” związane jest ściśle ze znaczeniem tego terminu wynikającym z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a przez to polegającym na ujmowaniu tejże niezgodności jako sprzeczności zachowania się władzy publicznej z konstytucyjnie ujętym katalogiem źródeł prawa (art. 87–94 Konstytucji RP); tak m.in. M. Safjan, K.J. Matuszyk: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*

odwołanie do szerokiego, cywilistycznego pojmowania bezprawności. Przyjmuje się, że — w drodze wykładni art. 417 k.c. w zw. z art. 5 k.c. — każda sprzeczność określonego zachowania się z zasadami współżycia społecznego może i powinna być rozumiana jako niezgodność z prawem, a tym samym być podstawą dochodzenia kompensacji¹⁸. Jest to bez wątpienia bardziej użyteczny współcześnie kierunek wykładni, bowiem *ipso facto* zapewnia pewną elastyczność w reakcji systemu prawnego na działania, które choć mogłyby wydawać się zgodne z prawem stanowiącym, to prowadzą do wyrządzenia szkody (z takimi wszak zdarzeniami mamy do czynienia np. w kontekście ograniczeń, nakazów i zakazów ustanowionych wadliwie i następnie egzekwowanych, a więc z pominięciem trybu ustawowego umożliwiającego wprowadzanie stosownych ograniczeń, nakazów i zakazów w celu przeciwdziałania skutkom np. klęski żywiołowej)¹⁹. Elastyczność ta nie jest jednak nieograniczona — znamieną jest w tym zakresie rola orzecznictwa i doktryny, które wielokrotnie nakreślały granice dopuszczalnej modalności²⁰.

Po trzecie, sytuację wyrządzenia szkód poprzez działanie organów władzy publicznej w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej w sferze tzw. *imperium*²¹ należy oceniać z perspektywy art. 417–417² i art. 421 k.c. (jak jednak zauważono na wstępie — ostatnia ze wskazanych podstaw normatywnych, dotycząca trybu

władzy publicznej, Warszawa 2009, s. 39–40; J. Kremis: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2016, s. 787–788; Z. Radwański: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2004, z. 2, s. 13; P. Sobolewski: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, t. IIIA, pod red. K. Osajdy, Warszawa 2017, s. 552–553; J. Kuźmicka-Sulikowska: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 9, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2019, Legalis, nb 7; Z. Banaszczyk: *Pojęcie niezgodnego z prawem działania lub zaniechania (w:) System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań — część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, Warszawa 2018, s. 834 i cytowana tam literatura. Co do braku *de lege lata* przeciwwskazań, aby oceny „niezgodności z prawem” dokonywać także przez pryzmat zasad współżycia społecznego, marginalizując jednak tę możliwość tylko do tych przypadków, w których rozpatrywane działanie lub zaniechanie pozostawałoby w sprzeczności z przepisem odwołującym się wprost do reguł słuszności czy dobrych obyczajów — zob. J. Kuźmicka-Sulikowska: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 9.

¹⁸ Zob. zwłaszcza R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 36 i n.; także E. Bagińska: *Bezprawność zaniechania (w:) System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2010, s. 303–305; K. Osajda: *Niejasności mimo zmian*, Rzeczpospolita 2004, nr 175, s. 3; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska: *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (w:) Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006; Z. Banaszczyk: *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 832 oraz cytowana tam literatura; także wyrok SN (7) z dnia 31 stycznia 1968 r., III PRN 66/67, OSP 1968, z. 12, poz. 26.

¹⁹ Zob. szerzej także warianty E. Bagińskiej: *Bezprawność...*, *op. cit.*, s. 294 i n.; podobnie R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 43, Legalis. W tym kontekście zob. także uzasadnienie wyroku SN z dnia 26 marca 2003 r., II CKN 1370/00, Legalis; wyrok SA w Białymstoku z dnia 22 listopada 2006 r., I ACa 551/06, niepubl.

²⁰ Zob. literaturę cytowaną w przyp. 16.

²¹ Przy czym przez sferę *imperium* rozumiem tę sferę działania władzy publicznej, w której państwo lub inny uprawniony do tego podmiot realizujący zadania z zakresu władzy publicznej występuje w stosunku nierównorzędnym (nadrzędnym) względem pozostałych stron, mając tym samym możliwość jednostronnego i władczego kształtowania praw lub obowiązków określonego podmiotu, włączając w to możliwość zastosowania środków przymusu państwowego. To zaś, co nie mieści się w *imperium*, powinno zostać zaklasyfikowane do sfery *dominium* — podobnie zdaje się P. Sobolewski: komentarz do art. 417, *op. cit.*, s. 452.

indemnizacji szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej w oparciu o przepisy szczególne — nie znajdzie zastosowania w komentowanym przypadku z uwagi na niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego). W odniesieniu zaś do sfery dominium — odpowiedzialność należy oceniać na podstawie ogólnych przepisów obejmujących odpowiedzialność deliktową (np. 416, 427, 429–430, 433–436 k.c.)²². W kontekście powyższych ustaleń należy także zaznaczyć, że przez szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej należy rozumieć również sytuację, której poszkodowany w żaden sposób nie mógł się sprzeciwić z uwagi na grażące mu zastosowanie przymusu państwowego, chociażby pośredniego (np. powszechnych w tzw. ustawodawstwie covidowym administracyjnych kar pieniężnych)²³.

Czwarta uwaga będzie poniekąd rozwinięciem drugiej. Dotyczy bowiem jeszcze głębszej, spornej doktrynalnie kwestii, a mianowicie tego, czy w przypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417 k.c. mamy do czynienia z odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka²⁴ (być może w jakiejś szczególnej — „uszytej” na miarę relacji względem władzy publicznej — formie²⁵), czy jest to nowa formuła odpowiedzialności — na zasadzie bezprawności²⁶. Z uwagi na poczynione powyżej ustalenia, zwłaszcza w odniesieniu do pierwszej uwagi — w niniejszym opracowaniu podziela się drogą z koncepcji, tj. odwołującą się do zasady bezprawności.

²² Tak np. Z. Radwański: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 12; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do Kodeksu cywilnego*, *Przegląd Sądowy* 2004, nr 9, s. 25; M. Safjan, K.J. Matuszyk: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 27; R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, s. 1612.

²³ Zob. np. art. 15zzzn, 15zzzo oraz art. 15zzzj, 15zzzk i 15zzzl ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.; dalej: tarcza antykryzysowa); również np. T. Chudziński (w.): *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, pod red. K. Szmida, Warszawa 2020, Legalis. Zob. także P. Sobolewski: komentarz do art. 417, *op. cit.*, s. 456; J. Kuźmicka-Sulikowska: komentarz do art. 417, nb 6; także SA w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r., I ACA 990/16, Legalis.

²⁴ Takie rozwiązanie proponował Z. Radwański: *Zmiany w k.c. dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, *Monitor Prawniczy* 2004, nr 21, s. 974; podobnie E. Bagińska: *Bezprawność...*, *op. cit.*, s. 294–295 oraz cytowana tam literatura; Z. Banaszczyk: *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 850–853. Tak zarysowana odpowiedzialność byłaby tu odpowiedzialnością, w której ustawodawca przypisuje konkretnemu podmiotowi odpowiedzialność tylko za sam skutek (dla porównania, klasycznie w ramach odpowiedzialności na zasadzie ryzyka wymienia się np. art. 431, 434, 435 czy 449¹ k.c.). Jest ona wówczas co do zasady oderwana od problematyki winy czy bezprawności (jako przesłankę odpowiedzialności) w działaniu podmiotu zobligowanego do naprawienia szkody. Pominąć tutaj należy także samo posługiwanie się pojęciem odpowiedzialności za skutek, które — choć utrwalone w piśmiennictwie — jest wyjątkowo niefortunne. Wszak istotą odpowiedzialności deliktowej jest właśnie „odpowiedzialność za skutek”²⁵, materializujący się w postaci wyrządzenia szkody. Jest to jednak pewnego rodzaju skrót myślowy, wskazujący wyłączenie przesłanki winy — szerzej zob. Z. Banaszczyk: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2015, rozdział I, § 2 pkt III, nb 30–31, Legalis.

²⁵ Por. E. Bagińska: *Bezprawność...*, *op. cit.*, s. 295 i n. W odniesieniu do okoliczności egzoneracyjnych — zob. Z. Banaszczyk: *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 835.

²⁶ Zob. J. Kuźmicka-Sulikowska: komentarz do art. 417, *op. cit.*, *passim*, oraz cytowana tam literatura; podobnie Z. Banaszczyk: *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 853; R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 36 i n.

Artykuł 417 k.c. *expressis verbis* wskazuje bowiem, że chodzi tutaj o szkodę (majątkową lub niemajątkową²⁷) powstałą na skutek zachowania się władzy publicznej, któremu to zachowaniu można postawić zarzut niezgodności z prawem, z zastrzeżeniem jednak, że niezgodność ta powinna być wykładana w jej szerokim, cywilistycznym ujęciu, tj. poprzez uwzględnienie zarówno prawa pozytywnego, jak i zasad współzycia społecznego. Koncepcji tej sprzyja także nowsze orzecznictwo²⁸. Dzięki temu zapatrywaniu system odpowiedzialności odszkodowawczej ma możliwość działania co do zasady w każdym przypadku pokrzywdzenia podmiotów prawa — również wówczas, gdy mimo że działania organów władzy publicznej nie naruszają prawa pozytywnego, to w sytuacji majątkowej podmiotów prawa cywilnego wywołują obiektywnie nieuzasadnioną, dotkliwą i możliwą do oszacowania szkodę.

Na marginesie należy również wskazać, że przeciwko dopatrywaniu się w treści art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialności na zasadzie ryzyka przemawia także okoliczność, że odpowiedzialność na zasadzie ryzyka dotyczy co do zasady konsekwencji działań cudzych lub zdarzeń w ogóle niezwiązanych z ludzkim zachowaniem, za których szkodzący skutek (albo samo wystąpienie) oznaczony podmiot poniesie odpowiedzialność „jak za własne”. W konsekwencji należałoby przyjąć, że w aktualnej sytuacji pandemicznej Skarb Państwa będzie odpowiedzialny na podstawie art. 417 k.c. wyłącznie w aspekcie działań „zaradczych” podjętych przez organy władzy publicznej (np. w kontekście wydanych z naruszeniem prawa decyzji administracyjnych) z naruszeniem porządku prawnego (tj. zarówno prawa pozytywnego, jak i zasad współzycia społecznego). Przyjęcie odmiennego założenia uzasadniałoby bezzasadne *per se* przekonanie, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę związaną z cudzymi działaniami związanymi z wywołaniem stanu klęski żywiołowej²⁹ albo że sam fakt wystąpienia szkody w związku z wywołaniem stanu klęski żywiołowej uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa „jak za czyn własny”. Wymaga również zaznaczenia, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie obowiązuje od lat utrwalony pogląd, że odpowiedzialność podmiotów, o których mowa w art. 417 § 1 k.c., jest odpowiedzialnością za działania własne, nie zaś za cudze³⁰.

Po przyjęciu zatem, że art. 417 k.c. statuuje odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie bezprawności³¹, trzeba podkreślić, że ma ona charakter szczególny.

²⁷ Zob. R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 8.

²⁸ Za uwzględnieniem zasad współzycia społecznego (czasem nawet innego, adekwatnego aksjologicznie miernika wartości) przemawia także orzecznictwo — zob. wyrok SN z dnia 8 maja 2014 r., V CSK 349/13, Legalis; wyrok SN z dnia 19 lipca 2012 r., II CSK 648/11, Legalis; wyrok SN z dnia 17 lutego 2011 r., IV CSK 290/10, Legalis; wyrok SA w Łodzi z dnia 25 marca 2014 r., I ACa 962/13, Legalis.

²⁹ Tu: powstaniem i rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2.

³⁰ Zob. zwłaszcza Z. Banaszczyk: *Odpowiedzialność za szkody...*, *op. cit.*, rozdział I, § 2 pkt III, nb 28–31, Legalis.

³¹ Por. jednak Z. Radwański: *Zmiany w k.c.*, *op. cit.*, s. 974; J. Frąckowiak: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2009, nr 3161, s. 119.

Dotyczy bowiem tylko takiego zachowania się władzy publicznej³², które mogłoby obiektywnie zostać ocenione jako niezgodne z prawem lub zasadami współżycia społecznego. Nie jest konieczne wykazanie winy podmiotu ponoszącego odpowiedzialność³³. Wystarczy udowodnienie, że szkoda powstała na skutek określonego zachowania się podmiotu wykonującego władzę publiczną³⁴ i z tym działaniem lub zaniechaniem pozostaje w związku przyczynowym (w zgodzie z tematyką opracowania wystarczające będzie więc kumulatywne wykazanie, że: 1) określony podmiot doznał szkody określonego rozmiaru na skutek działania organów władzy publicznej; 2) wprowadzenie restrykcji w ramach stanu niezwykłego, za które w stanach nadzwyczajnych nastąpiłaby kompensacja na zasadach szczególnych, doprowadziło do pogorszenia sytuacji majątkowej poszkodowanego; 3) pomiędzy wprowadzeniem restrykcji a pogorszeniem sytuacji majątkowej poszkodowanego zachodzi adekwatny związek przyczynowy)³⁵. Trzeba jednak mieć na względzie uwagi orzecznictwa, że istotne jest zachowanie tutaj kolejności ustaleń faktycznych, poczynając od ustalenia działania lub zaniechania szkodzącego wraz z jego oceną pod kątem bezprawności (w tym sprzeczności z zasadami współżycia społecznego), przez stwierdzenie wystąpienia i oszacowanie rozmiaru szkody, na ustaleniu związku przyczynowego między tymi zdarzeniami kończąc³⁶.

W świetle tak — co by nie powiedzieć — restrykcyjnego reżimu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z wykonywaniem władzy publicznej, powstaje pytanie, czy dopuszczalne są okoliczności, które wywoływałyby skutek zwalniający dla obowiązku odszkodowawczego Skarbu Państwa lub innych podmiotów, którym można przypisać odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c.³⁷

Po pierwsze, nie powinno budzić wątpliwości, że w płaszczyźnie komentowanego tu przypadku odpowiedzialności deliktowej, podstawową okolicznością zwal-

³² Rozumianej tutaj szeroko, a więc jako wszystkie podmioty realizujące władztwo publiczne na mocy ustawy lub w drodze aktu powierzenia (art. 417 § 1 *in fine* k.c., art. 417 § 2 k.c.); tak trafnie R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 87.

³³ Zob. zwłaszcza R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 37 i n.; także Z. Banaszczyk: *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 840–841, 853.

³⁴ Dla przykładu: nałożenia (z naruszeniem szczególnego trybu przewidzianego dla dokonywania ograniczeń w sferze wolności i praw obywatelskich) określonych sankcji administracyjnych (np. administracyjnych kar pieniężnych) w związku ze stwierdzeniem naruszenia czasowego ograniczenia lub zakazu obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, ustanowionych w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem lub zwalczaniem COVID-19; zob. także J. Kuźmicka-Sulikowska: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 4.

³⁵ Zob. zwłaszcza R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 10–11, 16; także F. Zoll *et al.*: *Zakres odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 23–24; trafnie i obrazująco także *idem*: *State liability...*, *op. cit.*, s. 362–363. W orzecznictwie zob. także wyrok SN z dnia 26 marca 2014 r., V CSK 384/13, Biuletyn Sądu Najwyższego 2014, nr 6; wyrok SA w Katowicach z dnia 23 maja 2014 r., I ACa 795/12, Legalis; uzasadnienie wyroku SA we Wrocławiu z dnia 25 września 2013 r., I ACa 944/13, Legalis; wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 września 2017 r., I ACa 289/17, Legalis; wyrok SA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2017 r., I ACa 133/17, Legalis; wyrok SA w Katowicach z dnia 11 maja 2017 r., I ACa 1239/16, Legalis; wyrok SA w Krakowie z dnia 13 września 2013 r., I ACa 751/13, Legalis; wyrok SA w Szczecinie z dnia 8 maja 2013 r., I ACa 23/13, Legalis; wyrok SA w Warszawie z dnia 15 marca 2017 r., I ACa 2124/15, Legalis.

³⁶ Tak SA w Szczecinie w wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r., I ACa 174/13, Legalis.

³⁷ Nie należy tego jednak utożsamiać z okolicznościami egzoneracyjnymi *sensu stricto*.

nającą z tej odpowiedzialności może być — co do zasady — wykazanie, że któraś z tzw. trwałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej (tj. bezprawne działanie szkodzące + szkoda w wysokości oznaczonej + adekwatny związek przyczynowy) albo nie wystąpiła, albo wystąpiła w zakresie ograniczającym obowiązek odszkodowawczy.

W ostatnim z powołanych przypadków chodzi o tzw. negatywną przesłankę odpowiedzialności władz publicznych, która nie jest jednak konstrukcją pozbawioną wątpliwości. W założeniu polega ona bowiem na tym, że sądy orzekające w konkretnych sprawach oddalają skądinąd zasadne w świetle prawa powództwo, aby nie zapoczątkować tzw. lawiny pozwów, której dotkliwe skutki rażąco pogorszyłyby sytuację finansów publicznych³⁸. Kwestia ta pozostaje co prawda w świetle rozważań natury teoretycznej, niemniej jej jurydyczne zmaterializowanie (choćby w kontekście wystąpienia tzw. stanu niezwyčajnego) mogłoby przechylić szalę w dyskursie na temat podstaw odpowiedzialności z art. 417 k.c. w stronę zasady ryzyka, uznając tę okoliczność za *sui generis* egzoneracyjną. Niemniej, jest to raczej komplikacja natury teoretycznej. Praktyczna doniosłość tego zjawiska ma inny wymiar, acz podstawowy w praktyce orzeczniczej. Odwołać się bowiem należy do ważenia wartości przez sąd rozpoznający sprawę. Z jednej strony na szali będzie zasada równowagi finansów publicznych, której Sąd Najwyższy³⁹ oraz Trybunał Konstytucyjny⁴⁰ przypisały wartość konstytucyjną. Z drugiej zaś strony będą to podstawowe zasady ustrojowe i procesowe, jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada prawdy i równości stron w postępowaniu cywilnym (wszak Skarb Państwa na takiej właśnie pozycji będzie reprezentowany), a także wiele innych reguł, mających znaczenie zwłaszcza na etapie wyrokowania i uzasadniania orzeczenia⁴¹. Nie sposób wszak wyobrazić sobie racjonalną treść uzasadnienia, w którym sąd powiada, że odrzucił pozew, oddalił powództwo czy umorzył postępowanie⁴² „[...] mimo jego zasadności, jednak w obawie przed naruszeniem równowagi finansów publicznych”⁴³. Jeszcze ciekawiej sytuacja wyglądałaby wtedy, gdyby sąd w ogóle tej okoliczności nie powoływał. Abstrakcyjna może wydawać się wówczas treść uzasadnienia wskazującego, którym z dowodów sąd dał wiarę i dlaczego, a którym z dowodów tych przymiotów odmówił.

³⁸ Szerzej zob. R. Szczepaniak: komentarz do art. 417, *op. cit.*, nb 47.

³⁹ Tak SN w wyroku z dnia 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08, OSNAPiUS 2009, nr 21–22, poz. 291.

⁴⁰ Tak TK w wyroku z dnia 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK 2000, nr 4, poz. 107.

⁴¹ Zob. szerzej np. K. Flaga-Gieruszyńska: komentarz do art. 321, 322, 325, 327–328 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Zielińskiego, K. Flagi-Gieruszyńskiej, wyd. 10, Warszawa 2019, *passim*; *Tezy dotyczące regulacji prawa postępowania cywilnego w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, Zespół Orzecznictwa i Studiów — Biuro Trybunału Konstytucyjnego, nr ZOS-430-20/09, Warszawa 2009, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Tezy_dotyczace_postepowania_cywilnego_w_orzecznictwie_Trybunalu_Konstytucyjnego.pdf (dostęp: 17 maja 2021 r.).

⁴² Trudno w mojej ocenie wskazać, która z tych opcji miałaby zastosowanie w komentowanym przypadku.

⁴³ W podobnym kierunku F. Zoll *et al.*: *Zakres odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 7.

Z całą mocą należy zatem podkreślić, że przesłanka tzw. negatywnej odpowiedzialności władz publicznych, jeżeli w ogóle byłaby dopuszczalna na gruncie prawa polskiego⁴⁴, to w sytuacjach szczególnych, wyjątkowych i jednostkowych, kiedy jej niezastosowanie faktycznie mogłoby doprowadzić do katastrofalnych skutków budżetowych.

Tym bardziej należałoby się raczej opowiedzieć za poglądem, że przesłanka, o której mowa w zdaniach poprzedzających — niemal na pewno nie znalazłaby zastosowania jako przesłanka wyłączająca odpowiedzialność władz publicznych w związku z wystąpieniem któregoś z tzw. stanów niezwykłych. Istnieją wszak mechanizmy kompensujące wystąpienie szkód w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych⁴⁵, które w warstwie faktycznej mogą w ogóle nie różnić się od stanu niezwykłego (tj. w zakresie nakładanych restrykcji), a różni je warstwa normatywna (nie są wprowadzane w trybie, o którym mowa w art. 228 i n. Konstytucji RP). To pokazuje więc, że odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę w tym zakresie jest ustawodawcy znana, skoro przewidział mechanizmy ją kompensujące. Uwzględnienie tej przesłanki można byłoby rozważać wyłącznie w płaszczyźnie ewentualnego złagodzenia ogólnego reżimu odszkodowawczego względem stanów niezwykłych⁴⁶, przy czym nie byłaby to wówczas przesłanka negatywna (której istotą jest wyłączenie odpowiedzialności), ale łagodząca. Wymagałoby to pogłębionej analizy i zakwestionowania oparcia odpowiedzialności z art. 417 k.c. na zasadzie bezprawności⁴⁷.

Po drugie, hipotetycznie można byłoby odwołać się do znanych prawu cywilnemu okoliczności wyłączających bezprawność, zarówno tych tzw. kodeksowych (np. obrona konieczna (art. 423 k.c.), stan wyższej konieczności (art. 424 k.c.), dozwolona samopomoc (art. 343 § 2 i art. 432 k.c.) etc.), jak i znajdujących się poza kodeksem cywilnym (zgoda poszkodowanego, działanie na własne ryzyko, działanie w celu altruistycznym etc.)⁴⁸. Niemniej założenie to rozmywa się przy odnotowaniu, że rozpatrywany tutaj przypadek odpowiedzialności władz publicznych za działania w okresie pandemii jest przypadkiem odpowiedzialności za działania lub zaniechania władcze podmiotów wskazanych w art. 417 k.c. (a więc zachowania w sferze *imperium*), zaś egzemplifikacja okoliczności wyłączających bezprawność ma zastosowanie wyłącznie względem stosunków cywilnoprawnych, charakteryzujących się równorzędnością podmiotów. Nie byłoby zatem uzasadnione, aby — względem podmiotów mogących co do zasady korzystać z sankcji przymusu państwowego w zakresie

⁴⁴ Jest to jednak mocno wątpliwe, chociażby z uwagi na niebezpieczeństwo dla pewności obrotu.

⁴⁵ Np. powołana już ustawa 2002.

⁴⁶ Egzemplifikując, chociażby przez przyjęcie w aktualnym stanie epidemii, że kompensacja będzie oparta wyłącznie na *damnum emergens*, bez *lucrum cessans*.

⁴⁷ Kompleksowe rozważenie tej kwestii wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

⁴⁸ Takie rozwiązanie proponuje Z. Banaszczyk: *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 840; *idem*: *Odpowiedzialność za szkody...*, *op. cit.*, s. 129 i n.

realizacji swoich zadań, o czym dobitnie świadczą między innymi stosowane administracyjne kary pieniężne⁴⁹ — stosować te same kryteria wyłączające odpowiedzialność, które ustawodawca poświęcił podmiotom równoprawnym występującym w stosunkach równorzędnych.

3.2. SZKODA WYNIKAJĄCA Z AKTU NORMATYWNEGO ORAZ WZGLĘDY SŁUSZNOŚCI

W kontekście omawianej problematyki odpowiedzialności władz publicznych za szkodę wyrządzoną w związku z funkcjonowaniem tzw. stanu niezwyčajnego (najpierw zagrożenia epidemicznego, a później epidemii) nieco bardziej marginalne znaczenie mają dwie pozostałe podstawy odpowiedzialności deliktowej (art. 417¹ § 1 i art. 417² k.c.), jednak hipotetyczna możliwość ich zastosowania powinna zostać również zasygnalizowana⁵⁰.

I tak, pierwszy z powołanych przepisów — art. 417¹ § 1 k.c., znajdzie zastosowanie względem szkody wyrządzonej tzw. bezprawiem legislacyjnym, a więc na skutek wydania oznaczonego („szkodliwego”) aktu normatywnego, pod warunkiem stwierdzenia niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą we właściwym postępowaniu.

Dyspozycja tego przepisu (jako złożonego z dwóch przesłanek kumulatywnych) wymaga kilku zdań odniesienia. Po pierwsze, o ile samo posłużenie się przez ustawodawcę w art. 417¹ § 1 *in principio* k.c. sformułowaniem „[...] szkody wyrządzonej przez wydanie aktu [...]” nie nasuwa większych wątpliwości (bowiem na potrzeby niniejszego opracowania wystarczy przyjąć, że chodzi tutaj o wyrządzenie szkody majątkowej lub niemajątkowej aktem mieszczącym się w katalogu wynikającym z art. 87 Konstytucji RP), o tyle bardziej wątpliwa jest druga z przesłanek stosowania tego przepisu, wyrażająca obowiązek uzyskania prejudykatu. W dotychczasowym stanie rzeczy było bowiem tak, że możliwość skorzystania z dobrodziejstwa art. 417¹ § 1 k.c. otwierało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego⁵¹ o niezgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Pogląd ten dotychczas nie budził zastrzeżeń i był podzielany przez większość przedstawicieli doktryny⁵². Miało na to bez wątpienia wpływ stosunkowo spójne stanowisko nauki prawa konstytucyjnego w tej mierze. Wymaga jednak zauważenia, że z uwagi na mnogość przeobrażeń społecznych, prawnych

⁴⁹ Zob. wyliczenie przykładowe w przyp. 23.

⁵⁰ Podobnie F. Zoll *et al.*: *Zakres odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 8.

⁵¹ W ograniczonym zakresie również sądu administracyjnego — zob. Z. Radwański, A. Olejniczak: *Zobowiązania*, *op. cit.*, s. 229; J. Kuźmicka-Sulikowska: komentarz do art. 417¹, *op. cit.*, nb 2.

⁵² Zob. Z. Banaszczyk: *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 850.

i gospodarczych ostatnich kilku lat⁵³ uznawanie wyłączności sądu konstytucyjnego w zakresie rozstrzygnięcia o zgodności przepisów prawa z Konstytucją RP zaczęło być podawane w wątpliwość⁵⁴. Na skutek licznych wskazywanych w piśmiennictwie okoliczności, zaczęto stawiać pytanie o to, w jaki inny sposób zapewnić gwarancyjną funkcję Konstytucji RP, gdyby możliwości orzecznicze sądu konstytucyjnego zostały zmarginalizowane⁵⁵. Pozostawiając doktrynie prawa konstytucyjnego rozpoznanie wątpliwości wynikających z przyjęcia tego stanowiska⁵⁶, należy mimo wszystko stanowisko to rozważyć⁵⁷. Przekładając ewentualność zastosowania tego poglądu na rozumienie art. 417¹ § 1 k.c. w kontekście analizy sytuacji strony powodowej w związku z następstwami wprowadzenia tzw. stanu niezwykłego, przyjąć trzeba, że zachowane zostaną wówczas mimo wszystko ogólne podstawy odpowiedzialności deliktowej (wystąpienie przesłanek: zdarzenia szkodzącego + powstania szkody + zachowania adekwatnego związku przyczynowego), obostrzone jednakże dodatkową przesłanką: uznania rozwiązania „szkodzącego”, wynikającego z aktu normatywnego, za niezgodne z aktem wyższego rzędu. W odniesieniu do utrwalonego poglądu o konieczności uzyskania prejudykatu w celu uruchomienia trybu odszkodowawczego, o którym mowa w art. 417¹ § 1 k.c., należy zauważyć, że stanowisko to byłoby w pełni zasadne, gdyby nie pojawiły się w systemie prawnym zdarzenia⁵⁸, które skłaniają coraz szerszą część doktryny do wyprowadzenia takich gwarancji systemowych, które nawet w sytuacji „niewydolności” sądu konstytucyjnego nie pozbawią obywateli ochrony konstytucyjnej⁵⁹. Nie sposób

⁵³ Od roku 2016 począwszy; kompleksowego wyliczenia dokonuje tu A. Zieliński: *Pojęcie ochrony praw podmiotowych* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne — część ogólna*, pod red. Z. Radwańskiego, A. Olejniczaka, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 853–854.

⁵⁴ *Ibidem*; również F. Zoll *et al.*: *Zakres odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 10.

⁵⁵ Zob. zwłaszcza L. Garlicki: *Niekonstytucyjność...*, *op. cit.*, oraz cytowana tam literatura; *idem*: *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Sądowy* 2016, nr 7–8, s. 7–25; P. Radziejewicz: *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez TK*, *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 5, s. 71 i n.; M. Gutowski, P. Kardas: *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, *Palestra* 2016, z. 5, s. 44 i n.; L. Garlicki, *Granice niezawisłości: podporządkowanie sędziemu „Konstytucji i ustawie”* (w:) *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, pod red. G. Borkowskiego, Warszawa 2016, s. 101 i n.; E. Łętowska: *Kryzys wokół TK. Co mogą zrobić sądy*, *Kultura Liberalna* 2016, nr 4, s. 19; M. Gutowski, P. Kardas: *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, *Palestra* 2016, z. 4, s. 5 i n.; również uchwała ZO SN z dnia 26 kwietnia 2016 r. Przekonywujące stanowisko w tym zakresie wyraża L. Garlicki, który pisze, że „zakłócenie zdolności TK do działania istotnie ograniczyło skuteczność sprawowanej przezeń kontroli konstytucyjności ustaw. Stworzyło zarazem konieczność innego spojrzenia na gwarancje nadrzędności Konstytucji. Gwarancji tych nie można dziś rozważać w »normalnej« konstytucyjnej perspektywie, zakładającej, że Trybunał jest w stanie realizować kontrolę konstytucyjności ustaw. [...] punktem wyjścia dzisiejszych interpretacji powinno być uznanie doniosłej roli władzy sądowniczej jako gwaranta konstytucyjności oraz koniecznego elementu mechanizmu hamowania legislatywy i egzekutywy w ich działaniach prawodawczych”, L. Garlicki: *Niekonstytucyjność...*, *op. cit.*, nb 2. W podobnym kierunku zdaje się F. Zoll *et al.*: *State liability...*, *op. cit.*, s. 351–352.

⁵⁶ Jest ich wszak wiele, zob. w tej kwestii zwłaszcza rozważania L. Garlickiego: *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, *Państwo i Prawo* 2016, z. 9, s. 3–20.

⁵⁷ Zob. literatura powołana w przyp. 55.

⁵⁸ Zob. wyliczenie A. Zielińskiego: *Pojęcie ochrony...*, *op. cit.*, s. 853–854.

⁵⁹ Tak L. Garlicki: *Niekonstytucyjność...*, *op. cit.*, nb 2.

więc nie zasygnalizować tego zjawiska — na razie w sposób czysto hipotetyczny i ogólny — przy analizie zastosowania art. 417¹ § 1 k.c. względem stanu niezwyčajnego, którego wprowadzenie samo w sobie nie jest pozbawione licznych wątpliwości⁶⁰.

Inaczej sytuacja ta przedstawia się w kontekście aktów wykonawczych do ustaw, w stosunku do których możliwość stwierdzenia ich niezgodności z prawem (a w praktyce: pominięcia na etapie wyrokowania) była i jest nadal niekwestionowanym uprawnieniem sądów powszechnych⁶¹.

Mimo znaczącego poziomu ogólności niniejszych rozważań, najistotniejszy jest wynikający z nich wniosek dla praktyki stosowania prawa w procesach obejmujących indemnizację szkody wyrządzonej w związku z wprowadzeniem stanu niezwyčajnego, tj. zagrożenia epidemicznego lub epidemii. Dopuszczalność odpowiedzialności władzy publicznej na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. rozważyć należałoby wówczas, gdy zachowane będą ogólne przesłanki odpowiedzialności deliktowej, zaś jednocześnie rozpoznający sprawę sąd uzna w zakresie przypisywanego mu uprawnienia do oceny zgodności danego aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu, że taka niezgodność zachodzi, rodząc zarazem odpowiedzialność odszkodowawczą w zakresie przez ten sąd oznaczonym.

Ostatnią rozważaną w ramach niniejszego opracowania podstawą odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej za szkody związane z wprowadzeniem stanów niezwyčajnych jest art. 417² k.c. Analiza zastosowania tego przepisu w odpowiedzi na rozważaną w ramach niniejszego opracowania problematykę wymaga kilku uwag. Po pierwsze, w porównaniu z art. 417 i 417¹ k.c. przepis ten ma charakter szczególny, ponieważ opiera odpowiedzialność władzy publicznej: 1) za działanie *lege artis*, 2) na zasadzie słuszności⁶². Nie budzi więc zastrzeżeń, że jego zastosowanie powinno być szczególnie uzasadnione. Po drugie, przepis ten znajduje zastosowanie co do zasady wówczas, gdy szkodę wyrządzono na skutek podjęcia przez władzę publiczną działań adresowanych nie w sprawach indywidualnych, lecz w ujęciu generalnym (tj. dla dobra wspólnego), choć nie jest to okoliczność delimitująca odpowiedzialność na tej podstawie⁶³. W analizowanych tu przypadkach można byłoby tej podstawy dopatrywać się we wprowadzeniu środków

⁶⁰ Zob. np. rozważania E. Łętowskiej: *Za głupstwa królów płacą ich narody — indemnizacja w czasie zarazy (cz. I)*, Monitor Konstytucyjny, dokument dostępny online: <http://konstytucyjny.pl/za-głupstwa-królów-placą-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/> (dostęp: 20 maja 2021 r.).

⁶¹ Tak m.in. SN w uchwale z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002, nr 2, poz. 34.

⁶² Jak trafnie zauważa Z. Banaszczyk: „[...] zasada słuszności uzasadnia odpowiedzialność w tych nielicznych przypadkach, w których mimo braku winy lub braku obowiązku naprawienia szkody wynikającego z przepisu przewidującego zasadę ryzyka obciążenie kogoś odpowiedzialnością wobec poszkodowanego będzie usprawiedliwione określonymi regułami (zasadami) współżycia społecznego. Podkreśla się także, że zasada ta funkcjonuje jako subsydiarna w sytuacjach wyraźnie wskazanych w ustawie (np. art. 417², 428, 431 § 2 k.c.)” — Z. Banaszczyk: *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., rozdział I, § 2 pkt III, nb 33, Legalis; por. jednak B. Więzowska: *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009, s. 89.

⁶³ Podobnie R. Szczepaniak: komentarz do art. 417², op. cit., nb 5.

prewencyjnych (ograniczeń, nakazów i zakazów) w ramach obowiązywania stanu niezwykłego⁶⁴.

Po trzecie, szczególnie charakter tej regulacji uzasadnia także coraz częściej dopuszczana w orzecznictwie możliwość modulacji przesłanką adekwatnego związku przyczynowego, i to pozornie nie w sposób, który utrudniałby dochodzenie odpowiedzialności z art. 417² k.c.⁶⁵ Przyjmuje się, że poszkodowany domagający się zasądzenia odszkodowania na tej podstawie musiałby wskazać zdarzenie szkodzące i wykazać fakt doznanej przez to szkody, jednak ocena powiązania w granicach adekwatnej przyczynowości należeć będzie ostatecznie do sądu. Najlepiej byłoby, rzecz jasna, gdyby owo powiązanie w sposób klarowny wystąpiło (choćaby w celu zwiększenia prawdopodobieństwa, że powstała szkoda jest naturalnym następstwem oznaczonego działania szkodzącego władzy publicznej), lecz nie należy wymogu tego traktować w sposób równie „sztywny”, jak przy ocenie zastosowania art. 417 czy 417¹ § 1 k.c.

Po czwarte i w istocie najważniejsze — dopuszczalne na podstawie tego przepisu jest wyłącznie dochodzenie naprawienia „szkody na osobie”, a więc polegającej w ogólności na uszkodzeniu ciała, rozstroju zdrowia (poprzez wywołanie np. stanu depresyjnego na skutek pogorszenia sytuacji zawodowej, majątkowej, rodzinnej, np. w związku z nałożonymi restrykcjami), utracie żywiciela etc.⁶⁶ Pojęcie to winno być rozumiane w sposób wysoce syntetyczny⁶⁷, jako wszelkie negatywne uszczerbki (majątkowe lub niemajątkowe) w sferze dóbr osobistych poszkodowanego⁶⁸. Jakakolwiek kompensacja szkody na mieniu, z uwagi na specyfikę tego przepisu i wywiedzenie podstaw takiej odpowiedzialności poprzez zastosowanie analizowanych uprzednio art. 417 i 417¹ § 1 k.c., powinna być wykluczona.

Po piąte, komentowana regulacja jako jedyna z rozważanych w niniejszym opracowaniu oparta jest na szerokiej dyskrecjonalności rozstrzygnięcia sądu w zakresie ustalenia wysokości należnego odszkodowania⁶⁹. Można więc spodziewać się, że ocena względów słuszności doprowadzi sąd rozpoznający sprawę do wniosku, że zasadne jest odszkodowanie w wysokości niższej od pierwotnie żądanej.

⁶⁴ Szerzej na ten temat zob. przyp. 8.

⁶⁵ Jak zauważył SA w Katowicach w wyroku z dnia 25 października 2013 r., I ACa 405/12, Legalis: „[...] w okolicznościach konkretnych spraw wymóg istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem (nawet całkowicie legalnym) funkcjonariusza a szkodą może być w imię zasad słuszności interpretowany z większą swobodą”. W podobnym kierunku także SN w wyroku z dnia 7 grudnia 2012 r., II CSK 239/12, przyjmując, że: „[...] zupełnie wyjątkowo dopuszcza się możliwość przyznania odszkodowania na podstawie art. 417² k.c., gdy powiązania kauzalnego między szkodą a zachowaniem się funkcjonariusza nie można było zakwalifikować w kategoriach przyczynowości adekwatnej, podkreślając zarazem, że między szkodą a działaniem funkcjonariusza wykonującego powierzona mu czynność musi istnieć taki związek, który wskazuje, że szkoda jest wynikiem konkretnego działania”.

⁶⁶ Szerzej zob. B. Więzowska-Czepiel: *Odpowiedzialność za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej na zasadzie słuszności*, Studia Prawnicze: Rozprawy i Materiały” 2009, t. 7, s. 46–48.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 47.

⁶⁸ Podobnie M. Kaliński: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 244 i n.

⁶⁹ Tak też R. Szczepaniak: komentarz do art. 417², *op. cit.*, nb 13.

Zwłaszcza że w postępowaniu cywilnym toczącym się „na tej podstawie” sąd powinien wziąć pod uwagę także ewentualne inne źródła kompensacji doznanej szkody, jeżeli takowa kompensacja została przyznana⁷⁰. Względy słuszności musiałyby wskazywać, że mimo otrzymania przez poszkodowanego innego świadczenia w celu kompensacji szkody doznanej legalnym działaniem władzy publicznej przyznanie odszkodowania na podstawie art. 417² k.c. jest w dalszym ciągu uzasadnione⁷¹.

4. WNIOSKI

Celem niniejszego artykułu było udzielenie odpowiedzi na pojawiające się w dyskursie publicznym coraz częściej pytanie, na jakiej podstawie można byłoby dochodzić odpowiedzialności za działania lub zaniechania władzy publicznej w związku z wprowadzeniem tzw. stanu nadzwyczajnego, spowodowanego rozprzestrzenieniem się koronawirusa SARS-CoV-2 w Polsce, jeżeli na terenie Rzeczypospolitej Polskiej nie został ogłoszony żaden ze stanów nadzwyczajnych.

Odpowiedź na stawiane tu pytanie wymagała wykazania, że co do zasady indemnizacja szkody doznanej na okoliczność oznaczonego zachowania się władzy publicznej przebiegać może w dwóch trybach. Albo na zasadach ogólnych odpowiedzialności deliktowej (zwłaszcza na podstawie omówionych w tym przypadku art. 417, 417¹ § 1 i art. 417² k.c.), albo w trybie szczególnym (przewidzianym w art. 421 k.c., a zmaterializowanym w przepisach ustawy 2002, lecz aktualnie niestosowanym przez władze publiczne). Niewprowadzenie szczególnego trybu kompensacji szkód doznanych na skutek zachowania się władzy publicznej, mimo istnienia obiektywnych przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, uzasadniającego jego zastosowanie — nie zwalnia władzy publicznej z odpowiedzialności za delikt, wiążąc jedynie jej rozważenie z analizą zasad ogólnych z art. 417–417² k.c. Nie oznacza to jednak, że odpowiedzialność taka nie może zostać złagodzona *ad casu* przez sąd rozpoznający sprawę, uwzględniając chociażby korzystanie przez stronę powodową ze środków zaradczych, wprowadzonych w celu minimalizacji dotkliwości wynikających z ustanowionych ograniczeń⁷².

⁷⁰ Np. w sytuacji skorzystania z rozwiązań przyjętych w powołanym przyp. 23 tzw. tarczy antykryzysowej — tak też F. Zoll *et al.*: *Zakres odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 21. Z kolei J. Parchomiuk zwraca uwagę, że niewskazane byłoby także wykluczenie „[...] dopuszczalności dochodzenia odpowiedzialności na podstawie art. 417² k.c. obok świadczeń z zabezpieczenia społecznego w zakresie, w jakim szkoda nie została pokryta przez te świadczenia” — zob. szerzej J. Parchomiuk: *Bezprawie normatywne w zakresie aktów prawa miejscowego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 12, *op. cit.*, s. 457–458.

⁷¹ W podobnym kierunku R. Szczepaniak: komentarz do art. 417², *op. cit.*, nb 13.

⁷² W mojej ocenie złagodzenie odpowiedzialności władzy publicznej wynikającej z analizowanych tutaj przepisów, tj. art. 417, 417¹ § 1 i art. 417² k.c., byłoby uzasadnione wówczas, gdyby zostało wykazane, że strona powodowa korzystała ze świadczeń służących kompensacji obowiązywania stanu nadzwyczajnego (tj. ze świadczeń przewidywanych w ramach tzw. tarcz antykryzysowych). Odpowiedzialność ta jednak mogłaby zostać wyłącznie

Trzeba również zaznaczyć, że choć sytuacja odpowiedzialności władz publicznych za zachowania w sferze *imperium* (podjęte zwłaszcza w okresie od marca do maja 2020 r. w związku z nagłym wzrostem tempa rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2 na obszarze Polski) jest szczególna i bezprecedensowa, to nie uzasadnia wniosku, że jest to sytuacja prawa deliktowemu nieznaną. Zastanawiające jest co prawda nieskorzystanie przez organy władzy publicznej ze szczególnego, mniej dotkliwego z założenia dla budżetu państwa trybu kompensacji, wyłączającego zakres indemnizacji ustalony „zwyczajnym” reżimem odpowiedzialności z art. 417–417² k.c. Niemniej nie uzasadnia to pojawiającego się w dyskursie twierdzenia, że polskie prawo deliktowe nie posiada instrumentów kompensacji strat majątkowych i niemajątkowych w związku z wprowadzeniem nakazów, zakazów i ograniczeń w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, w tym przede wszystkim w sferze objętej swobodą działalności gospodarczej.

BIBLIOGRAFIA

- Bagińska E.: *Bezprawność zaniechania* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2010.
- Banaszczyk Z.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015.
- Banaszczyk Z.: *Pojęcie niezgodnego z prawem działania lub zaniechania* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań — część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Banaszczyk Z.: *Uwagi ogólne dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej po nowelizacji k.c. dokonanej ustawą z 17.6.2004 r.* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań — część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Chudziński T. (w:) *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, pod red. K. Szmida, Warszawa 2020.
- Flaga-Gieruszyńska K.: komentarz do art. 321, 322, 325, 327¹–328 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Zielińskiego, K. Flagi-Gieruszyńskiej, wyd. 10, Warszawa 2019.

zredukowana co do wysokości uzyskanej kompensacji, chyba że uzyskana kompensacja doprowadziłaby do całkowitego wyrównania szkody. Z uwagi na — mimo wszystko — precedensowy charakter takiego zdarzenia jak i samego procesu szczególne znaczenie będzie miała tutaj działalność orzecznicza sądów powszechnych. Trybu takiej kompensacji nie należy jednak wykluczać; w tym kierunku także F. Zoll *et al.*: *State liability...*, *op. cit.*, s. 361–362.

- Frąckowiak J.: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2009, nr 3161.
- Garlicki L.: *Granice niezawisłości: podporządkowanie sędziego „Konstytucji i ustawie”* (w:) *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, pod red. G. Borkowskiego, Warszawa 2016.
- Garlicki L.: *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, Państwo i Prawo 2016, z. 9.
- Garlicki L.: *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sądowy 2016, nr 7–8.
- Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, pod red. G. Borkowskiego, Warszawa 2016.
- Gutowski M., Kardas P.: *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, Palestra 2016, z. 5.
- Gutowski M., Kardas P.: *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, Palestra 2016, z. 4.
- Kaliński M.: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, wyd. 2, Warszawa 2014.
- Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz do art. 353–626*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2019.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, pod red. M. Habdas, M. Frasa, Warszawa 2018.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 9, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2019.
- Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, pod red. K. Osajdy, t. IIIA, Warszawa 2017.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 10, pod red. A. Zielińskiego, K. Flagi-Gieruszyńskiej, Warszawa 2019.
- Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006.
- Kuźmicka-Sulikowska J.: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, wyd. 9, Warszawa 2019.
- Kuźmicka-Sulikowska J.: komentarz do art. 417¹ (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, wyd. 9, Warszawa 2019.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B.: *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej* (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006.
- Łętowska E.: *Kryzys wokół TK. Co mogą zrobić sądy*, Kultura Liberalna 2016, nr 4.
- Łętowska E.: *Za głupstwa królów płacą ich narody — indemnizacja w czasie zarazy (cz. I)*, Monitor Konstytucyjny 2020, dokument dostępny online: <http://kon->

- stytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/ (dostęp: 20 maja 2020 r.).
- Osajda K.: *Niejasności mimo zmian*, Rzeczpospolita 2004, nr 175.
- Parchomiuk J.: *Bezprawie normatywne w zakresie aktów prawa miejscowego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2010.
- Prokop K.: *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radwański Z.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, z. 2.
- Radwański Z., Olejniczak A.: *Zobowiązania*, Warszawa 2016.
- Radwański Z.: *Zmiany w k.c. dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, *Monitor Prawniczy* 2004, nr 21.
- Radziejewicz P.: *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez TK*, *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 5.
- Safjan M., Matuszyk K.J.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
- Skoczylas J.J.: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do Kodeksu cywilnego*, *Przegląd Sądowy* 2004, nr 9.
- Sobolewski P.: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, pod red. K. Osajdy, t. IIIA, Warszawa 2017.
- Steinborn S.: komentarz do art. 228 (w:) *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- Steinborn S.: komentarz do art. 232 (w:) *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2010.
- System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne — część ogólna*, pod red. Z. Radwańskiego, A. Olejniczaka, wyd. 3, Warszawa 2019.
- System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań — część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Szczepaniak R.: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz do art. 353–626*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2019.
- Szczepaniak R.: komentarz do art. 417² (w:) *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz do art. 353–626*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2019.
- Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, pod red. K. Szmida, Warszawa 2020.

- Wałachowska M.: komentarz do art. 417 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, pod red. M. Habdas, M. Frasa, Warszawa 2018.
- Więzowska-Czepiel B.: *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009.
- Więzowska-Czepiel B., *Odpowiedzialność za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej na zasadzie słuszności*, *Studia Prawnicze: Rozprawy i Materiały* 2009, t. 7.
- Zieliński A.: *Pojęcie ochrony praw podmiotowych (w:) System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne — część ogólna*, pod red. Z. Radwańskiego, A. Olejniczaka, wyd. 3, Warszawa 2019.
- Zoll F., Południak-Gierz K., Bańczyk W.: *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody majątkowe spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID-19*, *Studia Prawa Prywatnego* 2021, nr 3(62).
- Zoll F., Południak-Gierz K., Bańczyk W.: *State liability for damage cause by COVID-19 restrictions under Polish law (w:) Coronavirus and the law in Europe*, eds. E. Hondius, M.S. Silva, A. Nicolussi, P.S. Coderch, Ch. Wendehorst, F. Zoll, Cambridge–Antwerp–Chicago 2021.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność deliktowa, władza publiczna, epidemia SARS-CoV-2, naprawienie szkody, prawo cywilne

ALEXANDER MARTIN JURANEK

ORDINARY RESPONSIBILITY IN EXTRAORDINARY TIMES.
ANALYSIS OF THE STATE TREASURY'S TORT LIABILITY
FOR ACTS OR OMISSIONS IN THE EXERCISE
OF PUBLIC AUTHORITY DURING
THE EPIDEMIC AND OTHER UNUSUAL SITUATIONS

S u m m a r y

The purpose of the article is to consider the liability of the State Treasury for damage caused by actions of public authorities in a situation where none of the emergencies provided for in the Constitution of the Republic of Poland has been introduced, but damage could be caused by restrictions, orders, and prohibitions imposed in connection with the SARS-CoV-2 pandemic.

The study describes permissible modes of indemnification, analyses the basis for a possible claim for damages, takes into consideration the latest case law, and refers to the impact of aid received under the so-called governmental anti-crisis shields on the amount of compensation due.

Keywords: tort liability, public authority, SARS-CoV-2 epidemic, compensation for damage, civil law.

