

Pojęcia kluczowe: *epidemia COVID-19, ograniczenia praw i wolności, odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, przedsiębiorcy*

Artykuły

Paulina Wolszczak

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ZA SZKODY WYRZĄDZONE PRZEDSIĘBIORCOM PRZY WYKONYWANIU WŁADZY PUBLICZNEJ W TRAKCIE EPIDEMII COVID-19 W WYNIKU OGRANICZENIA ICH PRAW LUB WOLNOŚCI

Artykuł jest głosem w dyskusji dotyczącej cywilnoprawnej oceny podstaw prawnych, przesłanek i zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tytułu szkód poniesionych przez przedsiębiorców w wyniku ograniczenia ich praw lub wolności w związku z epidemią COVID-19. Analizie poddano zdarzenia polegające na wprowadzeniu obostrzeń niekonstytucyjnych ze względów materialnych lub formalnych i niewydaniu rozporządzenia o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Ocena przesłanek adekwatnego związku przyczynowego i szkody jest odmienna dla każdego z tych zdarzeń.

1. WPROWADZENIE

Dotychczas w literaturze pojawiło się co najmniej kilkanaście opracowań zagadnień prawnych powiązanych z epidemią COVID-19. Ich przedmiotem jest w szczególności, po pierwsze, konstytucyjnoprawna ocena podstaw do wprowadzenia przez władzę publiczną stanu nadzwyczajnego oraz legalności wprowadzonych ograniczeń praw i wolności¹, po drugie, stanowiąca konsekwencję

¹ L. Bosek, *Stan epidemii. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2022; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020/12, s. 5–22; P. Kardas, *Konsty-*

tej analizy cywilnoprawna ocena podstaw prawnych, przesłanek oraz zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tego tytułu². Niniejszy artykuł stanowi głos w dyskusji dotyczącej drugiej z tych kategorii zagadnień. Nie rozstrzygnięto w nim kwestii niezgodności z prawem poszczególnych działań i zaniechań przypisywanych władzy publicznej. W celach porządkujących opisano jednak pokrótce poglądy doktryny w tym zakresie oraz, przyjmując założenie o spełnieniu w stosunku do każdego z tych zachowań tej przesłanki, przeprowadzono dalszą analizę cywilnoprawną. Analiza ta została przy tym ograniczona według dwóch kryteriów.

Pierwsze kryterium ma charakter przedmiotowy, tj. ocenie zostały poddane wyłącznie podstawy prawne odpowiedzialności w prawie polskim za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, a w tym zakresie jedynie za bezprawie normatywne, którego przedmiotem jest akt prawny o randze rozporządzenia³. Dotychczas nie przeprowadzono bowiem w doktrynie pogłębionej analizy problematyki odpowiedzialności Skarbu Państwa za wprowadzenie i obowiązywanie ograniczeń praw i wolności lub zakazów korzystania z nich, niekonstytucyjnych ze względów materialnych

tuczynne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii, „Palestra” 2020/6, s. 5–28; J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/11, s. 69–85; J. Roszkiewicz, *Granice ograniczeń wolności gospodarczej wprowadzanych w celu przeciwdziałania epidemii (uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022/2, s. 34–51; S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021; P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020/9, s. 5–21.

² A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej spowodowanego COVID-19. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/11, s. 37–54; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2021; E. Łętowska, *Za głupstwa królów placą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy (cz. I)*, https://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/#_ftn4 (dostęp: 8.12.2022 r.); M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020/12, s. 23–37; M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód spowodowanych ograniczeniami praw i wolności w czasie epidemii SARS-CoV-2 (głos w dyskusji)*, „Państwo i Prawo” 2022/9, s. 112–128; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w okresie epidemii COVID-19*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021/5, s. 26–32; 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” 2021/3, s. 6–27.

³ Poza zakresem analizy pozostają w szczególności przypadki odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie ostatecznej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.) i stosowanie aktu normatywnego przez organy władzy publicznej poprzez podejmowanie działań faktycznych (art. 417 § 1 k.c.). Ponadto w zakresie problematyki odpowiedzialności za bezprawie normatywne pominięte zostały zagadnienia związane z potencjalnymi roszczeniami z tytułu niezgodności z prawem ustaw, w tym w szczególności ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657), dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń.

(art. 417¹ § 1 k.c.⁴). Największe wątpliwości dotyczą natomiast odpowiedzialności za wprowadzenie i obowiązywanie ograniczeń praw i wolności lub zakazów korzystania z nich, niekonstytucyjnych ze względów formalnych (art. 417¹ § 1 k.c.), oraz niewydanie rozporządzenia o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego (art. 417¹ § 4 k.c.).

Punktem wyjścia do oceny roszczeń odszkodowawczych opartych na tych podstawach prawnych jest wykazanie przez poszkodowanego, że przepisy wprowadzające ograniczenia lub zakazy w związku z epidemią COVID-19 są niezgodne z Konstytucją⁵ lub innym aktem prawnym wyższego rzędu względem nich. W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym przesłanka ta jest spełniona⁶. Ponadto konieczne jest wykazanie przez poszkodowanego szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą⁷.

Drugie kryterium ma charakter podmiotowy, tj. analizie została poddana odpowiedzialność Skarbu Państwa wyłącznie względem przedsiębiorców. Wybór ten jest uzasadniony faktem, że, po pierwsze, to na działalność tych podmiotów, zwłaszcza w wymiarze finansowym, w największym stopniu wpłynęły decyzje prawodawcze władzy publicznej, po drugie, to przede wszystkim te podmioty dochodzą obecnie przed sądami odszkodowań za poniesione szkody majątkowe⁸.

⁴ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), dalej: k.c.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja.

⁶ M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 28–29; M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 120; J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego rozporządzenia – uwagi na tle sprawy w Trybunale Konstytucyjnym o sygn. akt K 18/20, „Monitor Prawniczy” 2021/6, s. 326–329. Występuje rozbieżność poglądów co do relacji pojęć niekonstytucyjności i niezgodności z prawem w rozumieniu art. 417 i n. k.c. Według pierwszego poglądu niezgodność z prawem oznacza kwalifikowaną niekonstytucyjność aktu normatywnego. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, s. 97–98; uchwała Sądu Najwyższego z 7.12.2007 r. (III CZP 125/07), OSNC 2008/12, poz. 138; L. Bosek, *Cywilne prawo – zobowiązania – odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne – odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Glosa do uchwały SN z 7.12.2007 r. (III CZP 125/07), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009/4, s. 249–254. Według drugiego poglądu pojęcia te są równoważne. Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 378; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 214–215; P. Sobolewski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2022, Legalis/el., komentarz do art. 417¹, nb. 25.**

⁷ P. Sobolewski (w:) *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 417¹, nb. 4.

⁸ Zgodnie z doniesieniami medialnymi strategie procesowe poszczególnych przedsiębiorców są odmienne. Po pierwsze, wskazują oni różne podstawy prawne swoich żądań. Po drugie, niektórzy z nich wytaczają powództwa indywidualne, natomiast inni – zbiorowe. Po trzecie, w ramach postępowań zbiorowych niektórzy wytaczają powództwa o zasądzenie, natomiast inni – jedynie o ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

2. STWIERDZENIE WE WŁAŚCIWYM POSTĘPOWANIU NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM AKTU NORMATYWNEGO JAKO PRZESŁANKA ODPOWIEDZIALNOŚCI NA PODSTAWIE ART. 417¹ § 1 K.C.

Wskazuje się, że ze względu na decyzje legislacyjne podjęte w trakcie epidemii COVID-19 władza publiczna może ponieść względem poszkodowanych odpowiedzialność odszkodowawczą za bezprawie normatywne czynne, tj. za wprowadzenie i obowiązywanie w trakcie epidemii ograniczeń praw i wolności niekonstytucyjnych ze względów materialnych lub formalnych. Podstawę prawną tej odpowiedzialności może stanowić art. 417¹ § 1 k.c.⁹

Przesłanki adekwatnego związku przyczynowego oraz szkody zostaną podane analizie w dalszej części artykułu, ich ocena kształtuje się bowiem odmiennie w zależności od podnoszonej przyczyny niezgodności z prawem poszczególnych obostrzeń. W tym miejscu należy jednak odnieść się do wspólnej dla tych roszczeń przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa, tj. do konieczności stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności norm zawartych w rozporządzeniu z normami wyższego rzędu.

Nie budzi wątpliwości, że prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. może być orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Prawdopodobny jest jednak pogląd, zgodnie z którym w przypadku rozporządzenia jego funkcję może pełnić także orzeczenie sądu powszechnego lub sądu administracyjnego¹¹. W doktrynie wskazuje się, że sąd orzekający w sprawie o odszkodowanie za bezprawie normatywne może samodzielnie stwierdzić niekonstytucyjność tego rodzaju aktu¹².

Co więcej, rozporządzenia wydane w czasie epidemii, stanowiące bezpośrednią podstawę powstania szkody, utraciły już swoją moc obowiązującą. S. Trociuk wywodzi z ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹³, że Trybunał nie jest właściwy do rozpoznawania pytań prawnych zadanych przez sądy w odniesieniu do nieobowiązujących już aktów prawnych. W konsekwencji – jego zdaniem – w obecnym stanie prawnym

⁹ Zob. np. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 11–20.

¹⁰ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 197; P. Sobolewski (w:) *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 417¹, nb. 17, 23.

¹¹ P. Wolszczak, *Wykładnia pojęcia „właściwe postępowanie” na gruncie art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego w przypadku szkody wyrządzonej wydaniem rozporządzenia niezgodnego z aktem wyższego rzędu z perspektywy koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/9, s. 13–27.

¹² M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 19; J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 324–326; F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 10–12; tak zdaje się także M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 26–27; przeciwnie Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 196–197; L. Bosek, *Bezprawie...*, s. 212; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 30.

¹³ Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania.

sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie za szkodę wynikającą z rozporządzenia covidowego posiada całkowitą samodzielność jurysdykcyjną w zakresie oceny jego zgodności z aktami wyższego rzędu, a postępowanie przed nim jest postępowaniem właściwym w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.¹⁴

3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA SKARBU PAŃSTWA ZA WPROWADZENIE OGRANICZEŃ I ZAKAZÓW NIEKONSTYTUCYJNYCH ZE WZGLĘDÓW MATERIALNYCH

Wskazuje się, że wprowadzone przez władzę publiczną w związku z epidemią COVID-19 poszczególne ograniczenia praw i wolności lub zakazy korzystania z nich były lub mogły być niekonstytucyjne ze względów materialnych, tj. ze względu na swoją treść lub zakres zastosowania. Podnosi się bowiem, że niektóre z nich naruszały lub mogły naruszać istotę określonych praw lub wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji)¹⁵, zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji)¹⁶, zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji)¹⁷, a w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej – ponadto przesłankę ważnego interesu publicznego (art. 22 Konstytucji)¹⁸. W tych granicach sformułowano wiele różnorodnych zarzutów, których szczegółowy opis wykracza

¹⁴ Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania Trybunał na posiedzeniu niejawnym obligatoryjnie wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, chyba że wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznawania pytań prawnych sądów zadanych w odniesieniu do nieobowiązujących aktów prawnych. Zob. S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, s. 104–109.

¹⁵ A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 43, K. Drewniowska, *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2021/11*, s. 85; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 13–17; J. Roszkiewicz, *Granice ograniczeń...*, s. 46–47; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 28–29; S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, s. 25–26, 84–86.

¹⁶ A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 41–43; L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 9; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 17–19; A. Kanarek-Równicka, *Ograniczenia działalności gospodarczej w dobie epidemii SARS-CoV-2 (w:) Wpływ zmian cywilizacyjnych, klimatycznych i nowych zagrożeń zdrowotnych na prowadzenie działalności gospodarczej w kontekście pandemii SARS-CoV-2*, red. A. Szyszka, R. Frey, Toruń 2021, s. 45–48; J. Roszkiewicz, *Granice ograniczeń...*, s. 47–49. Dane ograniczenie lub zakaz mogą być nieproporcjonalne m.in. ze względu na zbyt duży zakres ingerencji, nadmierną uciążliwość wybranego środka prawnego, zbyt długi czas jego stosowania lub nierównomierne zróżnicowanie podmiotowe obciążeń. Zob. E. Łętowska, *Za głupstwa królów płacą ich narody (II). Reżim prawny indemnizacji w ustawie 2002 r. – przegląd*, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13518> (dostęp: 8.12.2022 r.).

¹⁷ R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 29. Zdaniem R. Strugały wprowadzenie zakazów lub ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej może naruszać zasadę równości wobec prawa wówczas, gdy wybór objętych nimi rodzajów działalności był dokonywany nie na podstawie kryterium stopnia ryzyka transmisji wirusa, lecz np. zamiaru ograniczenia mobilności ludności.

¹⁸ A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 41–42.

poza ramy artykułu. Stanowiska te wyrażano przy tym zarówno w odniesieniu do ogółu wprowadzonych obostrzeń, zwłaszcza w początkowym okresie ich obowiązywania, jak i w odniesieniu do poszczególnych z nich, w tym w szczególności wolności działalności gospodarczej. Należy jednak podkreślić, że brak jest poglądów, według których wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń, w tym także dla przedsiębiorców, było zbędne¹⁹.

Na prowadzenie i rentowność działalności gospodarczej miały wpływ ograniczenia i zakazy dotyczące różnych konstytucyjnych praw i wolności. Po pierwsze, zasadnicze i bezpośrednie znaczenie miały obostrzenia ingerujące w samą wolność działalności gospodarczej. Po drugie, dodatkowe i pośrednie znaczenie miały obostrzenia dotyczące innych praw i wolności, w tym w szczególności wolności przemieszczania się czy wolności osobistej i prawa do prywatności²⁰. Przeprowadzona analiza uwzględniła ten fakt, jednak przede wszystkim dotyczy ograniczeń i zakazów wolności działalności gospodarczej.

Już w pierwszych publikacjach dotyczących oceny decyzji podejmowanych przez władzę publiczną w związku z epidemią COVID-19 sygnalizowano kwestię nadzwyczajnego charakteru ograniczeń praw i wolności rozumianej jako wykroczenie przez zakres i głębokość ich ingerencji poza standardy dopuszczalne w stanie zwyczajnym, w którym zostały wprowadzone²¹, a nawet poza standardy dopuszczalne w stanie klęski żywiołowej. W tym ostatnim przypadku wskazano jako przykład całkowity i nieograniczony czasowo zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej²². Ponadto zwracano uwagę na podobieństwo wprowadzonych ograniczeń, w tym dotyczących wolności działalności gospodarczej, do tych dopuszczalnych w stanie klęski żywiołowej²³.

W odniesieniu do materialnej niezgodności ograniczeń i zakazów prowadzenia działalności gospodarczej oraz praw i wolności mających pośrednie znaczenie dla jej rentowności najpełniej wypowiedział się dotychczas J. Roszkiewicz. Punktem wyjścia było przyjęcie przez autora, że ocena głębokości ingerencji prawodawcy w wolność działalności gospodarczej powinna być dokonywana przy użyciu kryterium funkcjonalnego. Jeśli dotychczas rentowne przedsiębiorstwo staje się niezdolne do osiągnięcia zysków i pokrywania bieżących kosztów swojej działalności, to dane obostrzenie narusza istotę danej wolności lub prawa. W konsekwencji stwierdził, że istotę wolności działalności gospodarczej narusza zarówno bezwyjątkowy zakaz prowadzenia działalności gospodar-

¹⁹ Tak także M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 121.

²⁰ J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 328–329; F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 6.

²¹ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 13–19; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 28–29.

²² M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 30, 32.

²³ E. Kurzępa, *Stan epidemii a stan klęski żywiołowej – rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/5, s. 16.

czej²⁴, jak również zakaz z tak wąsko zakreślonymi wyjątkami, że w rzeczywistości nie jest możliwe zachowanie rentowności biznesu²⁵. Co więcej, choć zakaz prowadzenia działalności gospodarczej byłby formalnie dopuszczalny jedynie w stanie nadzwyczajnym, nawet wówczas naruszałby on obowiązującą w jego ramach mniej rygorystyczną zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 228 ust. 5 Konstytucji²⁶. Zakaz organizowania imprez i spotkań powyżej określonej liczby osób, mający istotne znaczenie dla przedsiębiorców prowadzących działalność m.in. w branży imprez okolicznościowych, naruszał natomiast zdaniem J. Roszkiewicza istotę wolności osobistej i prawa do prywatności oraz zasadę proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak głęboka ingerencja nie byłaby przy tym dopuszczalna nawet w stanie klęski żywiołowej, a w stanie wyjątkowym – wątpliwa²⁷.

Stwierdzenie materialnej niekonstytucyjności określonego ograniczenia lub zakazu każdorazowo wymaga dokładnego i odrębnego zbadania jego treści i zakresu z perspektywy wskazanych kryteriów naruszenia istoty danego prawa lub wolności, zasady proporcjonalności, zasady równości wobec prawa, a w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej – także przesłanki ważnego interesu publicznego²⁸. Wystarczające będzie naruszenie już jedne-

²⁴ Bezwyjątkowy zakaz działalności gospodarczej na mocy rozporządzeń covidowych obejmował na przestrzeni czasu m.in. działalność związaną z fryzjerstwem i pozostałymi zabiegami kosmetycznymi, twórczą związaną z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki, związaną ze sportem, rozrywkową i rekreacyjną, polegającą na prowadzeniu dyskotek i klubów nocnych. Za równoważne z czasowym zakazem uznano także wprowadzone czasowe ograniczenie prowadzenia działalności grup cyrkowych i zespołów muzycznych polegające na dopuszczeniu ich organizowania, jednak bez udziału publiczności, L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 311–312. Wyrażono jednak także pogląd, zgodnie z którym ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej wprowadzone na mocy rozporządzeń covidowych miały charakter przedmiotowy, nie zaś podmiotowy, dotyczyły one bowiem nie konkretnych przedsiębiorców, lecz określonych zakresów i form działalności. Tym samym żaden przedsiębiorca nie został pozbawiony wolności podejmowania, prowadzenia i wstrzymywania się od działalności gospodarczej, co oznacza, że nie została naruszona istota tej wolności. Tak L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 312–313.

²⁵ Zakaz działalności gospodarczej z wąsko zakreślonymi wyjątkami na mocy rozporządzeń covidowych obejmował na przestrzeni czasu m.in. działalność związaną z prowadzeniem gastronomii, usług hotelarskich czy kasyn.

²⁶ J. Roszkiewicz, *Granice ograniczeń...*, s. 46–48. J. Roszkiewicz wyraził także pogląd, zgodnie z którym w stanie zwyczajnym prawa i wolności mogą być jedynie ograniczane, nie zaś zawieszane lub wyłączane. Zob. także A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014/4, s. 131–156.

²⁷ J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 328–329.

²⁸ W przypadku podejrzenia, że określone obostrzenie lub jego zakres narusza zasadę proporcjonalności lub przesłankę ważnego interesu publicznego, niezbędne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy pod kątem epidemiologicznym potrzeby i zasadności jego wprowadzenia lub utrzymania w czasie. W tym celu konieczne jest uwzględnienie badań naukowych zawierających analizę skali zagrożenia związanego z koronawirusem, w tym w szczególności takie dane epidemiologiczne jak liczba zgonów i przypadków ciężkich zachorowań. Dopiero wówczas możliwe będzie ustalenie, czy dane ograniczenie lub zakaz było niezbędne, przy-

go z nich. W doktrynie wyrażono przy tym pogląd, że ciężar udowodnienia konstytucyjności wprowadzonego ograniczenia lub zakazu spoczywa na prawodawcy²⁹. Jego przyjęcie przez sąd w konkretnym postępowaniu znacząco poprawiłoby sytuację procesową poszkodowanego.

Uznanie konkretnego obostrzenia za niezgodne z prawem skutkuje koniecznością ustalenia, czy między jego wprowadzeniem w akcie normatywnym a powstałą szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy. W doktrynie wyrażono już pogląd, że w takim przypadku wykazanie powiązania kauzalnego będzie możliwe³⁰. Teza ta nie została jednak dotychczas rozwinięta.

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Ustalenie przesłanki adekwatnego związku przyczynowego następuje na podstawie dwuetapowego testu. Po pierwsze, konieczne jest stwierdzenie, czy między badanymi przyczyną i skutkiem występuje powiązanie typu *conditio sine qua non*, tj. czy ten skutek wystąpiłby w braku tej przyczyny. Odpowiedź twierdząca oznacza, że związek przyczynowy nie występuje. Wówczas dalsze prowadzenie badania jest bezprzedmiotowe. Ten etap testu pozwala na stwierdzenie istnienia lub nieistnienia obiektywnego powiązania kauzalnego. Po drugie, jeśli odpowiedź na pierwsze z pytań jest negatywna, w następnej kolejności należy ustalić, czy dany skutek ma charakter normalny, tj. czy dana przyczyna każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Ten etap testu pozwala na selekcję skutków badanej przyczyny³¹.

Ocena występowania powiązania typu *conditio sine qua non* w przypadku materialnej niekonstytucyjności rozporządzeń covidowych wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy szkoda będąca skutkiem wprowadzenia określonego ograniczenia lub zakazu powstałaby także wówczas, gdyby to samo obostrzenie było zgodne z prawem pod względem swojej treści i zakresu. Postawione pytanie zakłada, że dane obostrzenie mogłoby być zgodne z prawem, gdyby zostało wprowadzone w innym albo mniejszym zakresie, a także że ze względu na swój charakter mogłoby ono nigdy nie być legalne, tj. stan zgodny z prawem występowałby jedynie wówczas, gdyby dane obostrzenie nie zostało wprowadzone

datne i proporcjonalne *sensu stricto*. Zob. L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 314. Na podstawie danych epidemiologicznych wskazuje się na nieskuteczność i nieracjonalność wprowadzonych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej. Zob. A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 41–42; A. Kanarek-Równicka, *Ograniczenia działalności...*, s. 47–48. Postuluje się także, by przy ocenie proporcjonalności zakazów prowadzenia działalności gospodarczej uwzględnić również fakt wielokrotnego przedłużania czasu ich obowiązywania bez uzasadnienia w postaci danych epidemiologicznych. Zob. L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 315–316.

²⁹ L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 314; J. Roszkiewicz, *Granice ograniczeń...*, s. 46.

³⁰ M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 122; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 29.

³¹ A. Koch (w:) *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, Legalis/el., komentarz do art. 361, nb. 6–18.

do porządku prawnego. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna, wówczas bowiem poniesione szkody bądź nie powstałyby w ogóle, bądź byłyby odpowiednio mniejsze. Należy jednak podkreślić, że powiązanie typu *conditio sine qua non* występuje jedynie w takim zakresie, w jakim szkoda jest skutkiem niezgodności z prawem obostrzenia. Tym samym każdorazowo konieczne jest stwierdzenie, w jakim zakresie jest ono nielegalne, a w jakim legalne. W dalszej kolejności konieczne jest przeprowadzenie drugiego etapu testu adekwatnego związku przyczynowego, tj. ustalenie, czy powstała szkoda stanowi normalne następstwo wprowadzenia określonego niekonstytucyjnego ograniczenia lub zakazu. Zgodnie z doświadczeniem życiowym odpowiedź wydaje się być twierdząca.

W przypadku tej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa występuje jednak dodatkowa trudność. Wprowadzane przez władzę publiczną ograniczenia i zakazy, w tym w szczególności dotyczące wolności działalności gospodarczej, podlegały bowiem wielokrotnym i częstym zmianom – wydano 21 rozporządzeń, znowelizowanych łącznie 85 razy, a poszczególne obostrzenia były wielokrotnie wprowadzane, znoszone oraz zmieniany był ich zakres³². W konsekwencji istnieje duże ryzyko, że w części okresu objętego żądaniem pozwu mogły występować ograniczenia, a w części zakazy, a także mogły one być zróżnicowane. To natomiast istotnie wpływa na zakres obowiązków dowodowych poszkodowanego.

Na podstawie art. 417 i n. k.c. naprawieniu podlega zarówno szkoda rzeczystwa, jak i utracone korzyści³³. Jest to niezwykle istotne ze względu na fakt, że poniesione przez przedsiębiorców uszczerbki w zdecydowanej większości stanowią nieosiągnięte przez nich zyski z prowadzonej działalności gospodarczej. Ze względu na bardziej skomplikowany charakter tego rodzaju uszczerbków to właśnie ich będą dotyczyć dalsze uwagi³⁴.

Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej za wszystkie szkody, których doznali przedsiębiorcy w związku z epidemią COVID-19, lecz jedynie za te, które są następstwem jego bezprawnych działań i zaniechań³⁵, w szczególności prawodawczych. Ustalenie wysokości odszkodowania należnego poszkodowanemu następuje przy zastosowaniu metody dyferencyjnej, polegającej na porównaniu stanu jego majątku w momencie ustalania szkody oraz stanu hipotetycznego, który powstałby, gdyby nie zaistniało zdarzenie szkodzące³⁶. Tym samym konieczne jest zestawienie zysków rzeczywiście osiągniętych przez przedsiębiorcę w czasie obowiązywania niekonstytucyjnych ograniczeń

³² Minister Zdrowia wydał 4 rozporządzenia, które łącznie zostały zmienione 7 razy, natomiast Rada Ministrów wydała 17 rozporządzeń, które łącznie zostały zmienione 78 razy.

³³ P. Sobolewski (w:) *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 417, nb. 20.

³⁴ Co do szkody rzeczywistej zob. np. F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 14–20.

³⁵ Tak także R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 27; F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 23.

³⁶ A. Koch (w:) *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 361, nb. 55.

i zakazów z zyskami, które hipotetycznie osiągnęłyby, gdyby te obostrzenia nie zostały wprowadzone.

W tym celu istotne będzie uwzględnienie decyzji biznesowych podjętych przez przedsiębiorcę przed wybuchem epidemii oraz ich skutków finansowych. Pozwoli to bowiem na ustalenie, jakie działania zostałyby przez niego prawdopodobnie podjęte w braku obostrzeń i jakie przyniosłyby one skutki³⁷. Nie jest natomiast możliwe ustalenie wysokości szkody w postaci utraconych korzyści poprzez zestawienie zysków osiągniętych przez przedsiębiorcę w czasie epidemii (lub ich braku) i przed jej wybuchem³⁸. Tak otrzymana wartość nie uwzględniałaby bowiem szczególnego charakteru zaistniałych okoliczności oraz ich trudnych do oceny skutków, w tym w szczególności obniżenia zysków spowodowanego zmianą decyzji zakupowych klientów. Obawa przed zachorowaniem oraz utrata lub zmniejszenie źródła dochodu miały zapewne wpływ na nabywanie towarów lub korzystanie z usług. Co więcej, utrudnia to wykazanie w postępowaniu sądowym, w jakim stopniu utrata zysku nastąpiła akurat wskutek wprowadzenia niekonstytucyjnych materialnie ograniczeń lub zakazów. Brak jest bowiem precyzyjnych danych pozwalających ustalić, w jakim stopniu oba czynniki wpłynęły na spadek liczby klientów³⁹. Wskazuje się, że w celu ustalenia wysokości szkody użyteczne może być zestawienie zysków osiągniętych przez przedsiębiorcę w okresie obowiązywania ograniczeń i zakazów oraz w okresie ich zniesienia, jednak wciąż w trakcie epidemii COVID-19⁴⁰. Wydaje się, że takie porównanie może być bardziej miarodajne. Należy jednak podkreślić, że także ono nie uwzględnia faktu pozytywnej dla przedsiębiorców zmiany zachowań klientów w momencie wycofywania obostrzeń, wynikającej z dostosowania się do nowych realiów, zwłaszcza w późniejszym okresie.

Zarówno sam fakt utracenia korzyści, jak i ich wysokość muszą zostać wykazane przez poszkodowanego w stopniu graniczącym z pewnością⁴¹. Jak wynika z powyższych uwag, w przypadku szkód wyrządzonych w związku z epidemią COVID-19 jest to jednak jeszcze trudniejsze. Ustalenie wysokości szkody może więc nastąpić z zastosowaniem art. 322 k.p.c.⁴², zgodnie z którym jeżeli sąd uzna, że ściśle udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe, nader utrudnione lub oczywiście niecelowe, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy⁴³.

Wątpliwości budzi także, czy przy ustalaniu rozmiaru szkody poniesionej przez przedsiębiorcę wskutek wprowadzenia obostrzeń na podstawie rozporządzeń covidowych należy uwzględniać instrumenty pomocowe otrzymane

³⁷ F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 21.

³⁸ R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 29.

³⁹ R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 29.

⁴⁰ F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 23.

⁴¹ A. Koch (w:) *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 361, nb. 63.

⁴² Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).

⁴³ Tak także E. Łętowska, *Za głupstwa królów płacą ich narody (II)...*; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 29.

przez niego z budżetu państwa na podstawie ustaw – tzw. tarcz antykrzysowych, tj. m.in. zwolnienia, dofinansowania, ulgi czy pożyczki. Zagadnienie to dotyczy instytucji wyrównania korzyści z uszczerbkiem (*compensatio lucri cum damno*), która ma na celu zapobiegnięcie uzyskaniu przez poszkodowanego odszkodowania przekraczającego poniesioną przez niego szkodę⁴⁴. Zasada ta dotyczy zarówno powiększenia majątku poszkodowanego, jak i zaoszczędzenia przez niego wydatku⁴⁵.

Stosowanie instytucji wyrównania korzyści z uszczerbkiem jest możliwe pod pewnymi warunkami. Po pierwsze, konieczna jest tożsamość zdarzenia, którego skutkiem jest uszczerbek poniesiony przez poszkodowanego oraz uzyskana przez niego korzyść. Oznacza to, że zdarzenie szkodzące jest koniecznym warunkiem zaistnienia korzyści, a między tymi faktami istnieje stosunek uwarunkowania, w tym w szczególności związek typu *conditio sine qua non*⁴⁶. Nie jest wystarczające występowanie w koincydencji faktycznej dwóch odrębnych zdarzeń będących źródłem korzyści i uszczerbku⁴⁷. Po drugie, korzyść oraz odszkodowanie muszą zaspokajać ten sam interes poszkodowanego⁴⁸.

Budzi wątpliwości, czy w rozpatrywanym przypadku zachodzi przesłanka tożsamości zdarzenia i występuje powiązanie typu *conditio sine qua non*. Źródłem uszczerbków jest bowiem wydanie rozporządzeń zawierających niezgodne z prawem ograniczenia praw lub wolności lub zakazy korzystania z nich, zaś źródłem korzyści – przepisy odrębnych ustaw. Co więcej, cel przyznania poszczególnych instrumentów pomocowych został określony w tarczach kryzysowych niejednolicie. W niektórych aktach ustawodawca wskazał bowiem, że przysługują one tym podmiotom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z wystąpieniem COVID-19⁴⁹, natomiast w innych – tym, których dotyczyły ograniczenia lub zakazy⁵⁰. Gdyby nie wprowadzono obostrzeń,

⁴⁴ T. Dybowski, *Naprawienie szkody (w): System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Ossolineum 1981, s. 303; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021, s. 473.

⁴⁵ M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, s. 479.

⁴⁶ Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 27.03.1961 r. (1 CO 27/60), OSNC 1962/2, poz. 40; T. Dybowski, *Naprawienie szkody...*, s. 304; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, s. 474–476. Wskazuje się, że mogą to być także uwarunkowania typu normatywnego. Zob. T. Dybowski, *Naprawienie szkody...*, s. 304.

⁴⁷ M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, s. 474.

⁴⁸ T. Dybowski, *Naprawienie szkody...*, s. 304; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, s. 476.

⁴⁹ Np. art. 1 ustawy z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2141), dalej: ustawa o dopłatach; art. 15zzd, art. 15zzf, art. 4 ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568), na podstawie którego dodano art. 52k do ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.).

⁵⁰ Np. art. 42 pkt 2 ustawy o dopłatach, na podstawie którego dodano art. 57g do ustawy

korzyść w postaci instrumentów pomocowych pierwszego typu i tak zostałyby uzyskana przez przedsiębiorców. Tym samym, mimo pewnych wątpliwości, wydaje się, że te korzyści nie mogą obniżyć wysokości poniesionej szkody. Powiązanie typu *conditio sine qua non* może natomiast występować w przypadku instrumentów pomocowych drugiego typu⁵¹. Należy jednak podkreślić, że zasada *compensatio lucri cum damno* znajduje zastosowanie jedynie do środków bezzwrotnych⁵².

4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA SKARBU PAŃSTWA ZA WPROWADZENIE OGRANICZEŃ I ZAKAZÓW NIEKONSTYTUCYJNYCH ZE WZGLĘDÓW FORMALNYCH

Wskazuje się, że wprowadzone przez władzę publiczną w związku z epidemią COVID-19 ograniczenia praw i wolności lub zakazy korzystania z nich były niekonstytucyjne ze względów formalnych, tj. z uwagi na wprowadzenie ich w stanie zwyczajnym w formie rozporządzenia zamiast ustawy, w rozporządzeniach wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń⁵³. W tym zakresie zarzuca się więc niezgodność z Konstytucją formy prawnej lub podstawy prawnej wprowadzonych obostrzeń.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. W stanie zwyczajnym oznacza to, że w rozporządzeniu dopuszczalne jest jedynie doprecyzowanie ograniczeń uregulowanych w ustawie. W stanie nadzwyczajnym natomiast – że w rozporządzeniu o wprowadzeniu określonego stanu dopuszczalne jest ustanowienie niezbędnych ograniczeń spośród wskazanych rodzajowo w określającej go ustawie kierunkowej. Ta szczególna regulacja nie obowiązuje jednak w stanie epidemii lub stanie zagrożenia epidemicznego⁵⁴.

Jako przykład wykraczania obostrzenia poza zakres upoważnienia ustawowego wskazuje się m.in. wprowadzenie przez władzę publiczną całkowitego lub niemal całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, podczas

z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1993 ze zm.); art. 1 ustawy z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2022 r. poz. 376 ze zm.); zob. jednak także art. 4 i 5, które odnoszą się do przeciwdziałania skutkom COVID-19 oraz ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii.

⁵¹ Tak także F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 21–22.

⁵² Na podstawie tarcz antykryzysowych przedsiębiorcy mogli otrzymać od państwa środki o charakterze zwrotnym lub bezzwrotnym.

⁵³ A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 41, 51–52; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 11–13; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 28–29; J. Roszkiewicz, *Granice ograniczeń...*, s. 44; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 28.

⁵⁴ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 11; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 28.

gdy dopuszczalne było wyłącznie czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców, tj. określenie warunków, na których działalność może być prowadzona⁵⁵, czy zakaz odbywania imprez, zebrania i spotkań powyżej pięciu osób, w tym o charakterze prywatnym, podczas gdy dopuszczalne było wprowadzenie wyłącznie zakazu widowisk i zgromadzeń, czyli wydarzeń o charakterze publicznym⁵⁶, a także zakaz przemieszczania się, podczas gdy dopuszczalne było czasowe ograniczenie lub nakazanie określonego sposobu przemieszczania się⁵⁷.

Konieczne jest zbadanie, czy między tak rozumianym zdarzeniem szkodzącym a powstałą szkodą występuje adekwatny związek przyczynowy. Przeprowadzenie pierwszego etapu testu, tj. ustalenie istnienia związku typu *conditio sine qua non*, wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy szkody wynikające z ograniczeń lub zakazów uregulowanych w rozporządzeniach covidowych powstałyby także wówczas, gdyby te same obostrzenia zostały wydane na zgodnej z Konstytucją podstawie, tj. w stanie zwyczajnym na podstawie ustaw. Należy podzielić pogląd, zgodnie z którym odpowiedź na to pytanie jest twierdząca⁵⁸. Tym samym przeprowadzanie drugiego etapu testu adekwatnego związku przyczynowego jest bezprzedmiotowe, tak samo jak badanie trzeciej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. rozmiaru szkody.

5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA SKARBU PAŃSTWA ZA ZANIECHANIE WYDANIA ROZPORZĄDZENIA O WPROWADZENIU STANU NADZWYCZAJNEGO

Wskazuje się, że w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19 ziściły się określone w Konstytucji przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej. Tym samym Rada Ministrów miała prawny obowiązek wydania rozporządzenia o jego wprowadzeniu⁵⁹. Zaniechanie podjęcia działań w tym zakresie, jako niekonstytucyjne, jest jednocześnie niezgodne

⁵⁵ K. Drewniowska, *Ograniczenie prowadzenia działalności...*, s. 85; J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 328. Wyrażono jednak także pogląd, zgodnie z którym ocena poszczególnych obostrzeń nie powinna koncentrować się na użytych w konstruujących je przepisach pojęciach „ograniczenie”, „nakaz” lub „zakaz”, natomiast ograniczenie może zostać wyrażone także za pomocą słów „nakazuje się” albo „zakazuje się”. L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 315.

⁵⁶ J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 328.

⁵⁷ L. Bosek, *Stan epidemii...*, s. 288–292; S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, s. 27–32. Co do zgodności z prawem obostrzeń dotyczących prawa do poruszania się zob. F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/9, s. 7–17.

⁵⁸ M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 122; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 28.

⁵⁹ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 7–9; E. Kurzępa, *Stan epidemii...*, s. 6–8; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 28; P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 7–10. Ewentualnie wskazuje się, że zostały spełnione przesłanki wprowadzenia także stanu wyjątkowego oraz że stan klęski żywiołowej powinien zostać wprowadzony niezależnie od możliwości

z prawem w rozumieniu art. 417 i n. k.c. W konsekwencji może ono stanowić przyczynę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 4 k.c. za „uniemożliwienie dochodzenia wyrównywania strat majątkowych wynikających z legalnych ograniczeń praw i wolności na skutek nieogłoszenia stanu nadzwyczajnego”⁶⁰ lub na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. za „bezprawne ograniczenie praw i wolności bez ogłoszenia stanu nadzwyczajnego”⁶¹. Także w tym wariancie odpowiedzialności władzy publicznej zarzuca się więc niezgodność z prawem wprowadzonych ograniczeń praw i wolności ze względów formalnych. Podkreśla się przy tym, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na tej podstawie jest możliwe wówczas, gdy poszkodowany przedsiębiorca nie kwestionuje konstytucyjności ograniczeń i zakazów, lecz twierdzi jedynie, że powinny one zostać wprowadzone w stanie nadzwyczajnym⁶², tj. podnosi, że gdyby te same obostrzenia zostały wprowadzone w stanie nadzwyczajnym, byłyby zgodne z prawem.

Zgodnie z art. 417¹ § 4 k.c. zaniechanie legislacyjne występuje wówczas, gdy nie został wydany akt normatywny, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Przyjmuje się przy tym, że obowiązek ten nie może być wywodzony przez sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie w drodze wykładni, z uwzględnieniem własnych przekonań społecznych, politycznych lub gospodarczych⁶³. Podstawę prawną wprowadzenia stanu nadzwyczajnego stanowi art. 228 ust. 1 Konstytucji, natomiast stanu klęski żywiołowej – art. 232 Konstytucji. Zgodnie z literalną treścią tych przepisów stan ten może zostać wprowadzony w przypadku zaistnienia ściśle określonych przesłanek. Tym samym można by uznać, że jest to uprawnienie, nie zaś obowiązek władzy publicznej. W doktrynie podnosi się, że wystąpienie okoliczności wskazanych w tych przepisach obliuguje właściwy organ do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, samo zaś sformułowanie oznacza jedynie, że nie jest on związany otrzymanym wnioskiem⁶⁴. Budzi jednak pewne wątpliwości, czy niewykonanie tak określonego obowiązku stanowi zaniechanie legislacyjne w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego⁶⁵.

zwalczania skutków choroby zakaźnej w ramach stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Zob. np. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 8.

⁶⁰ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 7.

⁶¹ M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 30.

⁶² R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 30.

⁶³ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 228–229; L. Bosek, *Bezprawie...*, s. 277; wyrok Sądu Najwyższego z 5.12.2007 r. (I CSK 273/07), LEX nr 477313.

⁶⁴ P. Kardas, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 10–11; E. Kurzepa, *Stan epidemii...*, s. 7; S. Steinborn (w:) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el., komentarz do art. 232, nb. 12; P. Tuleja (w:) P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., komentarz do art. 232.

⁶⁵ Kwestia ta jest rozbieżna w doktrynie. Za dopuszczalnością uznania za zaniechanie legislacyjne niewykonania tak określonego obowiązku opowiedzieli się M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 122–123; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 30–31. Pogląd przeciwny

Jeśli uznać, że przepisy Konstytucji wyrażają w sposób dostatecznie jednoznaczny obowiązek wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, a tym samym doszło do zaniechania legislacyjnego Rady Ministrów w rozumieniu art. 417¹ § 4 k.c., a także w przypadku formułowania roszczenia na podstawie art. 417¹ § 1 k.c., weryfikacji wymaga, czy istnieje adekwatny związek przyczynowy między tym zaniechaniem a powstałą szkodą. Ustalenie występowania związku typu *conditio sine qua non* wymaga uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy szkody wynikające z legalnych obostrzeń uregulowanych w rozporządzeniach covidowych powstałyby także wówczas, gdyby te same akty prawne z takimi samymi ograniczeniami i zakazami zostały wydane na podstawie prawnej zgodnej z Konstytucją, tj. w ramach stanu nadzwyczajnego w drodze rozporządzeń, i czy wówczas podlegałyby one kompensacji.

Zarówno w przypadku niewprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jak i jego wprowadzenia skutki ekonomiczne obostrzeń byłyby tożsame. Niewątpliwie bowiem w takim samym zakresie i stopniu ingerowałyby one w wolność działalności gospodarczej lub w inne prawa i wolności, których ograniczenia pośrednio oddziałują na dochodowość biznesu. W konsekwencji nie byłoby możliwe uzyskanie odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Jednakże gdyby dana szkoda powstała w ramach stanu nadzwyczajnego w następstwie ograniczenia wolności lub praw, podlegałaby ona kompensacji na podstawie ustawy z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁶⁶. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z poglądem dominującym kompensacji na podstawie tej ustawy podlega wyłącznie taki uszczerbek, który jest następstwem wprowadzenia obostrzeń zgodnych z prawem w danym stanie nadzwyczajnym, tj. uzasadnionych w jego ramach i w zaistniałych okolicznościach⁶⁷. W stanie zwyczajnym brak

wyrazili natomiast A. Bednarczyk-Plachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 44–48; F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 12–14. Postulują oni jednak, by umożliwić poszkodowanym dochodzenie roszczeń na podstawie ustawy z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. z 2002 r. nr 233 poz. 1955 ze zm.) przy zastosowaniu innych konstrukcji prawnych – A. Bednarczyk-Plachta i M. Kumela-Romańska twierdzą, że zastosowanie powinna znaleźć instytucja wnioskowania przez analogię, natomiast F. Zoll, K. Południak-Gierz i W. Bańczyk, że należy dokonać takiej wykładni poszczególnych przepisów tej ustawy, by „gwarancje przewidziane przez ustawodawcę w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego chroniły jednostkę również w przypadku zaniechania legislacyjnego”. Zob. także stanowisko P. Tulei co do znaczenia słowa „może” w prawie publicznym. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 8–10.

⁶⁶ Ustawa z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. z 2002 r. nr 233 poz. 1955 ze zm.), dalej: ustawa o wyrównywaniu strat.

⁶⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el., komentarz do art. 228, nb. 5; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 386; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 172; E. Łętowska, *Za głupstwa królów płacą ich narody (II)...*; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 27; T. Suchar, *Odpowiedzialność*

jest natomiast podstawy prawnej dla kompensacji szkody na mieniu powstałej wskutek wprowadzenia legalnych ograniczeń praw lub wolności. Zaniechanie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego uniemożliwiło więc poszkodowanym przedsiębiorcom uzyskanie odszkodowania na podstawie art. 2 ustawy o wyrównywaniu strat, a tym samym pierwszy etap testu dla roszczeń formułowanych na podstawie art. 417¹ § 4 k.c. dał wynik negatywny⁶⁸.

Konieczne jest także ustalenie rodzaju szkody, która podlegałaby kompensacji. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu strat odszkodowanie należne na jej podstawie obejmuje wyrównanie strat majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Tym samym obejmuje ono wyłącznie szkodę rzeczywistą, z wyłączeniem utraconych korzyści, tj. w szczególności zysku z prowadzonej działalności gospodarczej⁶⁹. Odszkodowanie, które przedsiębiorca mógłby uzyskać, stanowi natomiast w obecnej sytuacji utracone przez niego korzyści⁷⁰. W konsekwencji należy uznać, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne jest uzasadniona, jednak jedynie w zakresie doznanej przed przedsiębiorcą szkody rzeczywistej. Utracone korzyści, jako niepodlegające kompensacji w stanie nadzwyczajnym, nie pozostają w związku przyczynowym z zaniechaniem wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. W razie ogłoszenia stanu nadzwyczajnego przedsiębiorca i tak nie uzyskalby określonych zysków, nie prowadziłby bowiem działalności gospodarczej lub prowadziłby ją w formie tak samo ograniczonej, a także nie uzyskalby z tego tytułu odszkodowania⁷¹.

Jednakże jeżeli szkoda byłaby skutkiem ograniczenia lub zakazu niezgodnego z prawem w ramach stanu nadzwyczajnego, w tym naruszającego zasadę proporcjonalności lub dotyczącego takiego prawa lub wolności, którego nie mogło dotyczyć⁷², poszkodowany mógłby dochodzić jej naprawienia na podstawie art. 417 i n. k.c.⁷³, w szczególności zaś – art. 417¹ § 1 k.c. Tym samym należne mu odszkodowanie obejmowałoby zarówno stratę, jak i utracone korzyści. Wów-

odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych, „Nieruchomości” 2010/11, s. 9. Przeciwnie J.M. Kondek, który uważa, że na podstawie ustawy o wyrównywaniu strat poszkodowany może dochodzić odszkodowania zarówno za stratę wyrażoną wskutek legalnych, jak i nielegalnych ograniczeń praw i wolności. Zob. J.M. Kondek, Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Komentarz, Warszawa 2021, s. 3, 11–12, 22–23, 26.

⁶⁸ M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 122–123, R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 30–31.

⁶⁹ Zob. R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 31.

⁷⁰ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 7; M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 123; F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 24.

⁷¹ R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 30–31.

⁷² Zgodnie z art. 233 Konstytucji lub ustawą o odpowiednim stanie nadzwyczajnym.

⁷³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do art. 228, nb. 6; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 386; E. Łętowska, *Za głupstwa królów płacą ich narody (II)...* Przeciwnie J.M. Kondek, który uważa, że poszkodowany może dochodzić na podstawie ustawy o wyrównywaniu strat odszkodowania za stratę majątkową będącą skutkiem zarówno legalnych, jak i nielegalnych ograniczeń

czas jednak nie występowałoby powiązanie typu *conditio sine qua non* między zaniechaniem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego a nieuzyskaniem odszkodowania z ustawy o wyrównywaniu strat, istniałaby bowiem inna podstawa prawna naprawienia szkody.

W doktrynie jest sporne, czy w tym przypadku należy uwzględniać, w ramach instytucji wyrównania korzyści z uszczerbkiem, instrumenty pomocowe otrzymane przez poszkodowanego z budżetu państwa na podstawie tarcz antykryzysowych⁷⁴. Także w tym przypadku budzi wątpliwości spełnienie przesłanki tożsamości zdarzenia.

6. ZAKOŃCZENIE

Epidemia COVID-19 w istotny sposób oddziaływała i wciąż oddziałuje na życie społeczne i gospodarcze. Zarówno samoistnie spowodowała ona powstanie szkód, jak również w związku z jej wystąpieniem władza publiczna podjęła określone decyzje polityczne, którym zarzuca się niekiedy nietrafność lub niezgodność z prawem, będącą podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej. Niewątpliwie powstała sytuacja była i jest trudna zarówno dla poszkodowanych, w tym w szczególności przedsiębiorców, jak i dla Skarbu Państwa (budżetu państwa). Należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym ogólny reżim odpowiedzialności przewidziany w Kodeksie cywilnym nie stanowi odpowiedniego środka kompensacji w przypadku szkód wyrządzonych na tak dużą skalę, lecz właściwa byłaby odrębna ustawa, w której możliwe byłoby ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa⁷⁵. W obecnym stanie prawnym brak jest obowiązku wydania takiej ustawy, zarówno w stanie nadzwyczajnym, jak i zwyczajnym.

Jak wynika z analizy przeprowadzonej w artykule, dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, tj. art. 417¹ § 1 k.c. lub art. 417¹ § 4 k.c., wiąże się z określonymi ryzykami lub ograniczeniami. Co więcej, jest także obciążone istotnym ryzykiem znacznego zróżnicowania rozstrzygnięć wydawanych w poszczególnych postępowaniach sądowych w zależności od poglądów sędziego co do faktów i prawa⁷⁶, w tym w szczególności w zależności od twierdzeń w pozwie, czy na władzy publicznej ciążył obowiązek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czy poszczególne obostrzenia zostały wprowadzone z przekroczeniem delegacji ustawowej, czy były nieproporcjonalne lub naruszały istotę danej wolności lub prawa lub zasadę równości

praw i wolności, zaś na podstawie art. 417 i n. k.c. – odszkodowania za utracone korzyści. Zob. J.M. Kondek, *Ustawa o wyrównywaniu...*, s. 12–14.

⁷⁴ Za koniecznością uwzględnienia instrumentów pomocowych, jednak bez uzasadnienia, opowiadają się M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 31; M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 123–124; przeciwni zaś są F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności...*, s. 21–22. Ze względu na odmienność zaspokajanych interesów wątpliwości wyraża R. Strugała. Zob. R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 29–30.

⁷⁵ M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 125.

⁷⁶ Tak także M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód...*, s. 125–126.

wobec prawa, jakie postępowanie jest właściwe dla stwierdzenia niezgodności z prawem, a także czy została spełniona przesłanka adekwatnego związku przyczynowego. Przesądzenie kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa skutkuje koniecznością rozstrzygnięcia także dalszych zagadnień związanych z ustaleniem rozmiaru szkody w konkretnym stanie faktycznym.

Zgodnie z doniesieniami medialnymi w tego typu sprawach został dotychczas wydany jeden wyrok w pierwszej instancji. Sąd⁷⁷ oddalił powództwo przedsiębiorcy o zapłatę przez Skarb Państwa odszkodowania za korzyści (zyski) utracone przez niego w związku z wprowadzeniem zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, wniesione na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Zdaniem sądu powód wykazał wszystkie przesłanki odpowiedzialności, z wyjątkiem niezgodności z prawem rozporządzeń covidowych. Wymaga to bowiem uzyskania prejudykatu w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś ustalenia tego faktu przez sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie. Ustalając wysokość szkody, uwzględnił fakt obniżenia kosztów prowadzenia przez powoda działalności gospodarczej w zakresie kosztów zmiennych oraz otrzymania od państwa instrumentów pomocowych w zakresie, w jakim były one bezzwrotne. Na marginesie swoich rozważań sąd wskazał, że podstawy roszczeń nie mogłyby stanowić art. 417¹ § 4 k.c., bowiem żaden przepis prawa, w tym w szczególności art. 228 ust. 1 i art. 232 Konstytucji, nie przewiduje obowiązku wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. Ponadto ani powód nie wykazał, ani Sąd nie dopatrzył się adekwatnego związku przyczynowego między brakiem wprowadzenia stanu klęski żywiołowej a powstaniem szkody. Obecnie pozostaje oczekiwać na rozstrzygnięcie pozostałych toczących się postępowań sądowych oraz obserwować, czy nastąpi ukształtowanie się w tym zakresie linii orzeczniczej.

ABSTRACT

Mgr Paulina Wolszczak

PhD student at the Doctoral School of Social Sciences at the University of Warsaw.

Liability of the State Treasury for damage caused to entrepreneurs in the exercise of public authority during the COVID-19 epidemic as a result of restrictions on their rights or freedoms

The article is a voice in the discussion on the civil-law assessment of the legal basis, prerequisites and scope of the public authority's liability for losses suffered by entre-

⁷⁷ Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 31.03.2022 r. (I C 1047/21), niepubl. W sprawie została wniesiona apelacja.

preneurs as a result of restriction of their rights or freedoms in connection with the COVID-19 epidemic. The events analysed include the introduction of restrictions that are unconstitutional on substantive or formal grounds and the failure to issue a regulation on the introduction of the state of emergency. The assessment of the prerequisites of adequate causal link and loss is different for each of these events.

COVID-19 epidemic, restrictions on rights and freedoms, public authority's liability in damages, entrepreneurs

mgr Paulina Wolszczak

ORCID: 0000-0002-8643-9799

Autorka jest doktorantką w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Bagińska Ewa**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Banaszak Bogusław**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.
- Banaszczyk Zbigniew**, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015
- Bednarczyk-Płachta Agnieszka, Kumela-Romańska Magdalena**, *Prawne aspekty odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej spowodowanego COVID-19. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/11
- Bosek Leszek**, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2021
- Bosek Leszek**, *Cywilne prawo – zobowiązania – odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne – odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Glosa do uchwały SN z 7.12.2007 r. (III CZP 125/07)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009/4
- Bosek Leszek**, *Stan epidemii. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2022
- Brzeziński Michał**, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007
- Drewniowska Kinga**, *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2021/11

- Dybowski Tomasz**, *Naprawienie szkody (w:) System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Ossolineum 1981
- Florczak-Wątor Monika**, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020/12
- Kaliński Maciej**, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021
- Kanarek-Równicka Anna**, *Ograniczenia działalności gospodarczej w dobie epidemii SARS-CoV-2 (w:) Wpływ zmian cywilizacyjnych, klimatycznych i nowych zagrożeń zdrowotnych na prowadzenie działalności gospodarczej w kontekście pandemii SARS-CoV-2*, red. A. Szyszka, R. Frey, Toruń 2021
- Kardas Piotr**, *Konstytucyjne podstawy rozstrzygania kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 2020/6
- Koch Andrzej (w:)** *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, Legalis/el.
- Kondek Jędrzej Maksymilian**, *Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Komentarz*, Warszawa 2021
- Kurzępa Elżbieta**, *Stan epidemii a stan klęski żywiołowej – rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/5
- Łętowska Ewa**, *Za głupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy (cz. I)*, https://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/#_ftn4 (dostęp: 8.12.2022 r.)
- Łętowska Ewa**, *Za głupstwa królów płacą ich narody (II). Reżim prawny indemnizacji w ustawie 2002 r. – przegląd*, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13518> (dostęp: 8.12.2022 r.)
- Morawski Filip**, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/9
- Paśnik Jerzy**, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/11
- Pecyna Marlena**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020/12
- Pzyziak-Szafnicka Małgorzata**, *Naprawienie szkód spowodowanych ograni-*

zeniami praw i wolności w czasie epidemii SARS-CoV-2 (głos w dyskusji), „Państwo i Prawo” 2022/9

Roszkiewicz Janusz, *Granice ograniczeń wolności gospodarczej wprowadzanych w celu przeciwdziałania epidemii (uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022/2*

Roszkiewicz Janusz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego rozporządzenia – uwagi na tle sprawy w Trybunale Konstytucyjnym o sygn. akt K 18/20, „Monitor Prawa Prywatnego” 2021/6*

Sobolewski Przemysław (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2022, Legalis/el.

Steinborn Sławomir (w:) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

Strugała Radosław, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w okresie epidemii COVID-19, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021/5*

Suchar Tomasz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych, „Nieruchomości” 2010/11*

Surówka Anna, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014/4*

Trociuk Stanisław, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021

Tuleja Piotr, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne, „Palestra” 2020/9*

Tuleja Piotr (w:) Czarny Piotr, Florczak-Wątor Monika, Naleziński Bogumił, Radziejewicz Piotr, Tuleja Piotr, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

Wolszczak Paulina, *Wykładnia pojęcia „właściwe postępowanie” na gruncie art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego w przypadku szkody wyrządzonej wydaniem rozporządzenia niezgodnego z aktem wyższego rzędu z perspektywy koncepcji demokratycznego państwa prawnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/9*

Zoll Fryderyk, Południak-Gierz Katarzyna, Bańczyk Wojciech, *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody majątkowe spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID-19, „Studia Prawa Prywatnego” 2021/3*