

Nowe rozwiązania ustawowe

Naprawienie szkody poniesionej w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej

Problematyka realizacji zadań dotyczących ochrony ludności przed różnorodnymi zagrożeniami oraz obrony cywilnej stała się aktualna w niespokojnych czasach. Ze ściśle prawnej perspektywy¹ wspomniane zagadnienia są szczególnie ważne ze względu na wejście w życie ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej². Przedmiotem artykułu jest jeden z jej aspektów, tj. odpowiedzialność i naprawienie szkody wyrządzonej w związku z realizacją zadań przewidzianych w ustawie. Autor odnosi się zarówno do jej przepisów, jak i innych aktów prawnych istotnych z punktu widzenia tytułowej problematyki, zwłaszcza Kodeksu cywilnego, jak również wybranych tez zaprezentowanych w literaturze przedmiotu.

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Zadań z dziedziny ochrony ludności i obrony cywilnej zapewne będzie przybywało

wraz z realizacją przez organy publiczne programów w tym zakresie. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na Program ochrony ludności i obrony cywilnej, przyjmowany

¹ Z ogólnych opracowań dotyczących ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zob. w szczególności: J. Dolny: *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej*, Opinie i komentarze FRDL, opinia nr 13/2024; J. Dolny: *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2024; K. Chochowski: *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej*, „Acta Iuridica Resoviensia” nr 3/2025; T. Pawłuszko: *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Warszawa 2025; H. Izdebski: *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023*, Fundacja im. Stefana Batorego.

² Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; dalej: ustawa o ochronie ludności; u.o.l.o.c. Ustawa – z wyjątkiem niektórych jej przepisów – weszła w życie 1.1.2025.

w drodze uchwały przez Radę Ministrów, na podstawie art. 156 ust. 1 u.o.l.o.c. Określa on w szczególności sposób finansowania związanych z tym zadań. Program opracowuje się na okres 5 lat, z przewidzianą aktualizacją (art. 156 ust. 5 u.o.l.o.c.)³. Nadzór nad jego realizacją sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, który monitoruje wykorzystanie środków (art. 156 ust. 8 u.o.l.o.c.). Obecnie jest realizowany Program na lata 2025–2026; Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 72 w sprawie jego zatwierdzenia 27 maja 2025 r.⁴ W tym wypadku odstąpiono od wydania rozporządzenia, choć trudno powiedzieć, czym było to podyktowane. Opis podejmowanych działań wykraczałby znacznie poza ramy niniejszego opracowania, wystarczy jednak zauważyć, że ich różnorodność i wielokierunkowość może w konkretnych warunkach doprowadzić do sytuacji, w której określony podmiot dozna uszczerbku wymagającego rekompensaty.

Odpowiedzialność za szkody przy realizacji zadań

Przedmiotem niniejszego opracowania jest jeden z wielu aspektów ustawy o ochronie ludności, tj. odpowiedzialność i naprawienie szkody wyrządzonej w związku z realizacją przewidzianych w niej zadań. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma to, że zawiera ona odrębny

rozdział poświęcony tym zagadnieniom, tj. 12, zatytułowany „Odszkodowanie za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz świadczenie odszkodowawcze dla członków personelu obrony cywilnej” (art. 158–165). Powołane przepisy stanowią podstawę żądania naprawienia szkody, a zarazem wskazują zasady i zakres odpowiedzialności za te przedstawione w rozdziale 12 ustawy o ochronie ludności. Trzeba przy tym podkreślić, że rozważania będą dotyczyć czasów pokoju. Poza zakresem opracowania pozostaną kwestie uregulowane w art. 165 u.o.l.o.c., dotyczące świadczeń odszkodowawczych przysługujących osobom powołanym do służby w obronie cywilnej lub członkom ich rodzin w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny.

Z punktu widzenia odpowiedzialności cywilnej podstawowe znaczenie ma art. 158 u.o.l.o.c., statuujący przesłanki przyznania odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Zgodnie z ust. 1 artykułu, kto w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub zadań obrony cywilnej poniósł szkodę na osobie lub szkodę na mieniu, ma prawo do odszkodowania na podstawie niniejszego rozdziału, o ile nie przysługuje ono na mocy odrębnych przepisów⁵.

³ Należy zaznaczyć, że Program nie jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (art. 156 ust. 3 u.o.l.o.c.).

⁴ Uchwała nr 72, M.P. poz. 541. Należy zaznaczyć, że delegacja ustawowa zawarta w art. 156 ust. 9 u.o.l.o.c. przewiduje wprowadzenie uszczegółowienia Programu w drodze rozporządzenia, jednak treść aktualnego Programu została zatwierdzona już po wymaganych uzgodnieniach.

⁵ Ramy opracowania nie pozwalają na kompleksowe przedstawienie zagadnień odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z art. 158 ustawy. Na marginesie trzeba jednak podkreślić, że zgodnie z art. 159

Ostatni cytowany fragment budzi wątpliwość co do tego, w jakim stosunku pozostają przepisy o odszkodowaniu zawarte w ustawie o ochronie ludności oraz ogólne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, w szczególności uregulowane w Kodeksie cywilnym⁶. Zdaniem komentatora, przez „(...) pojęcie »odrębne przepisy« powinno się rozumieć wszelkie ustanowione prawem publicznym tryby odszkodowawcze: czy to administracyjno-prawne, czy »klasyczne« cywilnoprawne regulacje”⁷. Takie stanowisko zastanawia jednak w kontekście zawartych w Kodeksie cywilnym przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów sprawujących władzę publiczną za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem wykonywanie tej władzy (art. 417 i nast. k.c.). Bez przeprowadzenia stosownego postępowania sądowego trudno ocenić (a zwłaszcza nie może tego dokonać organ administracyjny, który decyduje o odszkodowaniu na podstawie przepisów ustawy o ochronie ludności), czy w konkretnym przypadku roszczenie na podstawie art. 417 k.c. byłoby zasadne. Poza tym trudno byłoby przyjąć, aby wprowadzenie rozwiązań zawartych w rozdziale 12 ustawy o ochronie ludności nie miało z założenia poprawić sytuacji podmiotów zagrożonych doznaniem uszczerbku w związku z realizacją zadań przewidzianych tą ustawą. Z tego punktu

widzenia za odrębne przepisy w rozumieniu art. 158 ust. 1 u.o.l.o.c. mogą być uznane przepisy innych ustaw szczególnych, nie zaś ogólne reguły odszkodowawcze Kodeksu cywilnego. W szczególności dotyczy to ustawy z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁸, która określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania takich strat, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Zastosowanie przepisów ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych będzie miało pierwszeństwo w odniesieniu do uszczerbków doznanych w wypadku wprowadzenia jednego z wymienionych stanów nadzwyczajnych oraz ograniczenia w związku z tym wolności lub praw człowieka i obywatela wskazanych w art. 233 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przy jednoczesnym wykonywaniu zadania będącego skutkiem realizacji ograniczeń i praw oraz wystąpienia w związku z tym szkody polegającej na stratach majątkowych⁹. Dla wykładni przepisów ustawy o ochronie ludności bardzo istotne znaczenie ma to, że nie wprowadzono do niej, w odróżnieniu od ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych, przepisu przewidującego wyłączenie

u.o.l.o.c. przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do szkód poniesionych w związku z ćwiczeniami z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

⁶ Ustawa z 23.4.1964 – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2026 r., poz. 795, t.j., dalej także k.c.

⁷ Por. A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt IV.8 [w:] *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz + wzory do pobrania*, B. Skóbel (red.), Legalis, Warszawa 2025.

⁸ Dz.U. z 2002 r. nr 233 poz. 1955; dalej: ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych.

⁹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt IV.9..., op.cit.

części postanowień Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności deliktowej. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 415-420². W wyłączonym zakresie mieszczą się te przepisy Kodeksu cywilnego, które przewidują odpowiedzialność podmiotów wykonujących władzę publiczną, tj. art. 417-417² k.c. Skoro ustawa o ochronie ludności nie zawiera takiego generalnego wyłączenia, to wspomniane przepisy mogą potencjalnie mieć zastosowanie. Możliwości ich zastosowania nie wyłącza z kolei art. 421 k.c., zgodnie z którym art. 417, art. 417¹ i art. 417² nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych. Chodzi o to, że ustawa o ochronie ludności – o czym będzie dalej mowa – nie odnosi się do kwestii zgodności z prawem działań związanych z wykonywaniem władzy publicznej, nie wszystkie też zadania realizowane na jej podstawie będą mogły być uznane za wykonywanie takiej władzy. Wydaje się zatem, że prawidłowe będzie ustalenie, że przepisy Kodeksu cywilnego o wykonywaniu władzy publicznej nie będą wyłączone przez ustawę o ochronie ludności ze względu na inny zakres jej stosowania w porównaniu z art. 417-417² k.c. Ich wyłączenie wymagałoby wprowadzenia rozwiązania analogicznego do art. 2 ust. 3 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych. W konsekwencji zatem, w niektórych przypadkach, realizacja zadań przewidzianych ustawą o ochronie ludności może być oceniana przez pryzmat art. 417-417² k.c.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że przy interpretacji przepisów ustawy o ochronie ludności w części dotyczącej odszkodowania niewielkie znaczenie ma uzasadnienie projektu, które mogłoby mieć walor wykładni autentycznej. Jest ono jednak bardzo lakoniczne i w zasadzie nie zawiera wytłumaczenia rozwiązań w zakresie odszkodowania, lecz jedynie pewne streszczenie postanowień ustawy w tym zakresie. W uzasadnieniu, w części zatytułowanej „Odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej”, stwierdzono m.in.: „W projekcie ustawy zostały określone zasady i tryb przyznawania odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zasady i tryb przyznawania świadczeń odszkodowawczych dla członków personelu obrony cywilnej. Proponuje się zatem, aby odszkodowanie było przyznawane na pisemny wniosek poszkodowanego lub jego następców prawnych. (...) Decyzję w sprawie odszkodowania będzie przyznawał wojewoda właściwy ze względu na miejsce wykonywania zadań ochrony ludności (...). Decyzja powinna być wydana niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie. Od decyzji wojewody w sprawie odszkodowania będzie przysługiwało odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. (...) od ostatecznej decyzji w sprawie odszkodowania wydanej w drugiej instancji będzie przysługiwał sprzeciw do sądu powszechnego, właściwego ze względu na siedzibę wojewody, który wydał decyzję w pierwszej instancji. (...) Z chwilą wniesienia sprzeciwu

decyzje w sprawie odszkodowania utracą moc w całości, zaś pierwotny wniosek o odszkodowanie zastąpi pozew. Będzie on rozpoznawany na zasadach określonych w przepisach ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (...)”¹⁰. Jak z tego wynika, uzasadnienie projektu ma walor jedynie opisowo-sprawozdawczy, nie tłumaczy natomiast genezy i istoty mechanizmów odszkodowawczych (poza kwestią uzasadnienia wprowadzenia trybu administracyjno-sądowego, o czym będzie niżej mowa).

Zakres prawa do odszkodowania

W kolejnych ustępach art. 158 u.o.l.o.c. uszczegółowiono zakres prawa do odszkodowania, co prowadzi do poniższych ustaleń.

Przed wszystkim aktualne pozostaje tradycyjne cywilistyczne rozróżnienie między szkodą w mieniu a szkodą na osobie¹¹. Z punktu widzenia analizowanych przepisów ma to znaczenie o tyle, że odmiennie określono zakres szkody uprawniającej do żądania odszkodowania. Odszkodowanie za szkodę w mieniu jest ograniczone do szkody rzeczywistej (art. 158 ust. 2 u.o.l.o.c.). W wypadku braku odmiennego określenia należy rozumieć przez to *damnum emergens* w znaczeniu przyjmowanym w nauce i orzecznictwie z zakresu prawa cywilnego¹².

Ustawa o ochronie ludności nie zajmuje się kwestią rodzajów i wysokości rekompensaty w odniesieniu do szkody na osobie. Zgodzić należy się z przedstawioną w piśmiennictwie tezą, że powinny znaleźć tu zastosowanie regulacje Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 444 § 1 k.c., zgodnie z którym w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia naprawienie szkody obejmuje wszelkie wyniki z tego powodu koszty, zaś na żądanie poszkodowanego zobowiązany do naprawienia szkody powinien wyłożyć z góry sumę potrzebną na koszty leczenia, a jeżeli stał się on inwalidą, także sumę potrzebną na koszty przygotowania do innego zawodu¹³. W literaturze zauważono też, że odmiennie niż w sytuacjach wskazanych w art. 165 u.o.l.o.c., „odszkodowanie powinno przybrać formułę wypłaty jednorazowej kwoty, nie przewiduje się tu wypłacania renty”¹⁴. Taki wniosek wydaje się prawidłowy na podstawie analizy interesujących nas przepisów, gdyż renta przewidziana jest odrębnie w art. 165 u.o.l.o.c. w odniesieniu do świadczeń odszkodowawczych przysługujących osobom powołanym do służby w obronie cywilnej lub członkom ich rodzin w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny. Nie jestem jednak pewien, czy wyłączenie możliwości przyznania renty w czasie pokoju na podstawie ustawy o ochronie ludności

¹⁰ Sejm X Kadencji, druk nr 664.

¹¹ Literatura na ten temat jest bardzo obszerna. Zob. przykładowo: M. Wałachowska: *Zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę*, Toruń 2007; M. Kaliński: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011; J. Matys: *Model zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody niemajątkowej w kodeksie cywilnym*, Warszawa 2010.

¹² O pojęciu *damnum emergens* zob. bliżej M. Kaliński, op.cit.

¹³ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt II.6..., op.cit.

¹⁴ Idem.

ma swoje głębsze uzasadnienie. Wydaje się, że standard ochrony poszkodowanego w tym zakresie nie powinien być istotnie niższy, niż według ogólnych reguł Kodeksu cywilnego (art. 444 § 2 i 3 k.c.)¹⁵.

Jeżeli wskutek wykonywania zadań ochrony ludności nastąpiła śmierć osoby, prawo do odszkodowania przysługuje jej spadkobiercom, o ile nie przysługuje ono na mocy odrębnych przepisów (art. 158 ust. 3 u.o.l.o.c.). Przepis ten ma na celu zagwarantowanie ochrony także tym, którzy dziedziczą po śmierci osoby bezpośrednio poszkodowanej. *Lege non distinguente* dotyczy to zarówno spadkobierców ustawowych, jak i testamentowych. Nie muszą zatem być to członkowie najbliższej rodziny.

Odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli szkoda majątkowa powstała z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej, za którą Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności (art. 158 ust. 4 u.o.l.o.c.). Przepis ten jest sformułowany jak przepisy kodeksowe statuujące okoliczności egzoneracyjne, tj. okoliczności zwalniające od odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Warto przy tym zauważyć, że w ujęciu Kodeksu cywilnego mowa jest o szkodzie wyrządzonej „wyłącznie z winy poszkodowanego”, a nie „z winy poszkodowanego”. W tym ujęciu znaczenie ma wskazanie, że zawinione zachowanie poszkodowanego jest jedyną przyczyną szkody. Nie ma to jednak w tym przypadku zasadniczego znaczenia

konstrukcyjnego, stanowi natomiast istotny argument za uznaniem odpowiedzialności z art. 158 u.o.l.o.c. za odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. W tym kontekście warto zauważyć, że art. 3 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych zawiera inne sformułowanie, idące w kierunku wyznaczonym przez art. 435 k.c. Zgodnie z tym przepisem, odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli szkoda powstała wyłącznie z winy poszkodowanego (*podkreśl. autora*) lub z winy osoby trzeciej¹⁶. Brak bliższego wyjaśnienia tych kwestii w uzasadnieniach projektów obu ustaw nie pozwala sformułować tezy, czy różnicowanie to miało służyć jakiejś założonej koncepcji, czy też – co wydaje się bardziej prawdopodobne – wynika z nieprzywiązywania wystarczającej uwagi do znaczenia „klasycznych” sformułowań cywilistycznych. Co ciekawe – choć nie wiadomo, czy takie było rzeczywiste zamierzenie ustawodawcy – wśród okoliczności wyłączających prawo do odszkodowania brak jednej z klasycznych okoliczności egzoneracyjnych w postaci siły wyższej. Przyjmując zasadę racjonalności ustawodawcy wypada uznać, że pominięcie siły wyższej w art. 158 ust. 4 u.o.l.o.c. świadczy o zaostreniu odpowiedzialności Skarbu Państwa w tym zakresie w porównaniu z regułami kodeksowymi.

Roszczenie o odszkodowanie przechodzi na następców prawnych uprawnionego

¹⁵ Przepisy te mają następujące brzmienie: § 2. Jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo jeżeli zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość, może on żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody odpowiedniej renty. § 3. Jeżeli w chwili wydania wyroku szkody nie da się dokładnie ustalić, poszkodowanemu może być przyznana renta tymczasowa.

¹⁶ Należy zaznaczyć, że art. 435 k.c. odnosi się wprawdzie do innej kwestii, tj. odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez ruch przedsiębiorstwa, jednak przepis ten wyraża ogólną zasadę zwolnienia od odpowiedzialności.

(art. 158 ust. 5 u.o.l.o.c.). Nie jest przy tym jasne, czy dotyczy to tylko roszczeń odszkodowawczych w wypadku szkód majątkowych (jak w Kodeksie cywilnym), czy także roszczeń z tytułu szkód niemajątkowych na osobie. W odniesieniu do tych ostatnich dziedziczenie roszczeń odszkodowawczych jest ograniczone na podstawie art. 445 § 3 k.c., zgodnie z którym roszczenie o zadośćuczynienie przechodzi na spadkobierców tylko wtedy, gdy zostało uznane na piśmie albo gdy powództwo zostało wytoczone za życia poszkodowanego. Brak takiego ograniczenia może sugerować rozszerzenie zakresu dziedziczenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie ustawy o ochronie ludności. Rozwiązanie to nie wydaje się najszczęśliwsze, gdyż nie ma dostatecznego uzasadnienia modyfikacja ogólnych kodeksowych zasad w odniesieniu do tej akurat kwestii.

Nie ma natomiast podstaw do różnicowania kręgu podmiotów uprawnionych do odszkodowania na podstawie ogólnych zasad. W piśmiennictwie podkreśla się, że: „Uprawnionym do odszkodowania jest podmiot, który poniósł szkodę w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub zadań obrony cywilnej, oraz jego następca prawni. (...) Poszkodowanymi mogą być więc: 1) osoby fizyczne; 2) osoby prawne; 3) jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”¹⁷. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem, niemniej, z oczywistych względów, kwestie odszkodowania za szkody na osobie pojawią się wyłącznie wówczas, gdy będzie

mowa o poszkodowanym będącym osobą fizyczną.

Wątpliwości budzi jednak zaprezentowana w literaturze interpretacja, zgodnie z którą skoro odszkodowanie jest przyznawane za szkodę powstałą „w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności”, zaś zgodnie z art. 5 u.o.l.o.c. zadania te są przypisane organom ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej, to: „Szkodę można więc ponieść wyłącznie, gdy zadanie będzie wykonywane przez organ lub podmiot ochrony ludności/obrony cywilnej (a dokładnie – przez ich personel) i powstanie ona w związku z tymi działaniami. A zatem poszkodowany musi być w jakiś sposób zaangażowany w ich wykonywanie, czyli: 1) być bezpośrednio zaangażowany w wykonywanie zadania w ramach struktur, do których należy; 2) wykonywać polecenie w ramach wykonywania zadań przez organ lub podmiot; 3) udostępniać na potrzeby organów lub podmiotów miejsce, w tym nieruchomości”¹⁸. Wydaje się, że nie ma uzasadnienia ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do odszkodowania. Prawo to przysługuje także osobom „postronnym” jeśli chodzi o realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności.

Ustalenie podmiotu odpowiedzialnego

W sytuacji gdy chodzi o podmiot odpowiedzialny za wypłatę odszkodowania, to z woli ustawodawcy mamy tu do czynienia z bardzo istotnym ograniczeniem.

¹⁷ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt III.6..., op.cit.

¹⁸ Idem.

Odwołując się do poczynionych już wyżej ustaleń stwierdzić należy, że odszkodowanie jest przyznawane za szkodę powstałą w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności, co w świetle powołanego art. 5 u.o.l.o.c. jest realizowane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej. Tymczasem zgodnie z art. 158 ust. 6 u.o.l.o.c. odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa reprezentowanego przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce wykonywania zadań ochrony ludności. Dodajmy – wyłącznie od Skarbu Państwa, nie zaś od innych podmiotów.

W związku z powyższym trafnie zauważono w literaturze, że art. 158 ust. 6 u.o.l.o.c. przewidujący odpowiedzialność w zakresie wypłaty odszkodowania Skarbu Państwa, usuwa znaczenie wykonywania interesujących nas zadań przez inne podmioty. Oznacza to, że „niezależnie od tego, który organ lub podmiot wykonywał zadanie ochrony ludności, Skarb Państwa przejmuje odpowiedzialność za wszelkie szkody z tego wynikłe. Jest to rozwiązanie w dużej mierze upraszczające i ujednoznaczniające procedurę odszkodowawczą, eliminujące potencjalne spory o właściwość”¹⁹. Choć *de lege lata* takie rozwiązanie jest jasne, trzeba się jednak zastanowić, czy rzeczywiście zasadne jest uchronienie przed odpowiedzialnością wszystkich innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu ochrony ludności, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Jak bowiem

wyliczono w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, zgodnie z art. 154 ust. 4 u.o.l.o.c. na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z obszaru ochrony ludności i obrony cywilnej, jednostki samorządu terytorialnego (dalej także JST, samorządy) otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej ich wykonanie. JST w ramach ustawy są zobowiązane m.in. do: 1) tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności przeznaczonych do realizacji zadań ochrony ludności (art. 33 ust. 5 u.o.l.o.c.); 2) tworzenia i utrzymania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa zasobów ochrony ludności przeznaczonych do realizacji zadań ochrony ludności w odniesieniu do zagrożeń na obszarze odpowiednio gminy, powiatu i województwa; 3) utrzymania elementów systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (art. 70 ust. 3 u.o.l.o.c.); 4) utrzymania przez starostę elementów systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, będących własnością Skarbu Państwa; 5) dokonywania bieżącego przeglądu w celu wytypowania obiektów budowlanych, które mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony (art. 91 ust. 10 u.o.l.o.c.); 6) przeglądu budowli przeznaczonych na potrzeby obiektów zbiorowej ochrony; 7) budowy i przebudowy budowli ochronnej, organizowania miejsc doraźnego schronienia,

¹⁹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt II.3..., op.cit.

remontu i utrzymania obiektów zbiorowej ochrony, dostosowywania obiektów do wymagań i warunków technicznych (art. 106 ust. 5 u.o.l.o.c.); 8) finansowania i dofinansowywania infrastruktury związanej z budownictwem ochronnym; 9) wnioskowania o nadanie przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej (art. 135 ust. 2 u.o.l.o.c.);²⁰. Jak z tego wyliczenia, zawartego w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, wynika, zadania jednostek samorządu terytorialnego są różnorodne i rozbudowane, co także stwarza zagrożenia mogące zmaterializować się wystąpieniem szkody. Jednak ustawodawca rozkłada nad tymi jednostkami swoisty parasol ochronny, z góry przenosząc ciężar ewentualnych odszkodowań na Skarb Państwa. Potencjalnie według reguł Kodeksu cywilnego ciężar ten mógłby spoczywać albo na samych jednostkach samorządu terytorialnego (w odniesieniu do gmin w wypadku zadań zleconych ustawowo na podstawie art. 8 ust. 1 u.s.g.), albo solidarnie na obu tych podmiotach (w odniesieniu do gmin w wypadku zadań zleconych w drodze porozumienia na podstawie art. 8 ust. 2 u.s.g.). Zgodnie bowiem z art. 417 § 2 k.c., jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono na podstawie porozumienia jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je JST albo Skarb Państwa. Gdy chodzi o zadania z zakresu ustawy

o ochronie ludności wchodziłoby w grę jednak to pierwsze rozwiązanie, czyli samodzielna odpowiedzialność samorządów, gdyż nałożenie na nie zadań z omawianego obszaru następuje na podstawie przepisów prawa, nie zaś porozumienia, o którym mowa w art. 417 § 2 k.c. Powyższe uwagi odpowiednio dotyczą także zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej realizowanej przez inne podmioty niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, które mogą wykonywać zadania z zakresu ustawy w ramach porozumienia zawieranego na podstawie art. 19 ust. 1 u.o.l.o.c. Na jego podstawie, dążąc do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, organy ochrony ludności mogą zawierać porozumienia w tej sprawie m.in. z organizacjami pozarządowymi czy przedsiębiorcami. W związku z powyższym uzasadnione wydaje się krytyczne spojrzenie na kwestię zasadności ochrony przed odpowiedzialnością wszystkich podmiotów wykonujących zadania z zakresu ochrony ludności. Przytoczony wyżej pogląd doktryny o uproszczeniu procedury odszkodowawczej nie stanowi, jak się wydaje, dostatecznego uzasadnienia. Ograniczono bowiem w ten sposób zakres uprawnień poszkodowanego w porównaniu z tymi wynikającymi z ogólnych zasad Kodeksu cywilnego.

Tryb dochodzenia odszkodowania

Ustawa o ochronie ludności wprowadziła złożony, administracyjno-cywilny, tryb dochodzenia odszkodowania z tego tytułu.

²⁰ Zob. pkt 4.2 „Kluczowe obszary działania w ramach Programu OLiOC”.

W pierwszej kolejności do ustalenia odszkodowania stosuje się, zgodnie z art. 160 u.o.l.o.c., przepisy regulujące postępowanie administracyjne. Stanowi on bowiem: „Do postępowania w sprawach o odszkodowanie za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub zadań obrony cywilnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej”.

Procedura odszkodowawcza wszczynana jest, zgodnie z art. 161 ust. 1 u.o.l.o.c., na wniosek poszkodowanego. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem odszkodowanie przyznaje się na pisemny wniosek poszkodowanego lub jego następców prawnych złożony do właściwego wojewody. Ustawodawca nie posługuje się w tym wypadku – odmiennie niż w art. 158 ust. 3 u.o.l.o.c. – pojęciem spadkobiercy, co powoduje, że w grę może wchodzić sukcesja wynikająca z innych tytułów niż dziedziczenie. Rozszerza to krąg podmiotów legitymowanych do inicjowania postępowania w tym zakresie.

Wniosek o odszkodowanie zawiera (art. 161 ust. 2 u.o.l.o.c.):

- 1) nazwę organu, do którego jest skierowany oraz określenie sprawy, której dotyczy;
- 2) imię, nazwisko lub nazwę oraz adres poszkodowanego i wnioskodawcy;
- 3) określenie rodzaju i wysokości poniesionej szkody, czasu, miejsca i okoliczności jej powstania oraz wysokości żadanego odszkodowania;
- 4) datę i podpis składającego wniosek.

Do wniosku o odszkodowanie dołącza się dokumenty lub inne środki dowodowe uprawniające do wystąpienia szkody oraz jej wysokość (art. 161 ust. 3 u.o.l.o.c.),

zaś w wypadku śmierci poszkodowanego do wniosku o odszkodowanie dołącza się odpis aktu jego zgonu (art. 161 ust. 4 u.o.l.o.c.).

Zgodnie z art. 162 ust. 1 u.o.l.o.c. decyzję w sprawie odszkodowania wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce wykonywania zadań ochrony ludności, zaś jeżeli szkoda majątkowa powstała na terenie dwóch lub więcej województw, właściwy do wydania decyzji jest wojewoda, do którego najpierw złożono wniosek o odszkodowanie (art. 162 ust. 2 u.o.l.o.c.). Jest on związany terminem wynikającym z art. 162 ust. 3 u.o.l.o.c., zgodnie z którym wydaje decyzję w sprawie odszkodowania niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie.

Przy ustalaniu wysokości odszkodowania obowiązują zasady wyrażone w art. 162 ust. 4 u.o.l.o.c. I tak:

- 1) w razie utraty lub całkowitego zniszczenia mienia wysokość odszkodowania ustala się według ceny jego zakupu obowiązującej w czasie ustalania wysokości odszkodowania, z uwzględnieniem stopnia zużycia tego mienia;
- 2) w razie uszkodzenia mienia wysokość odszkodowania stanowi równowartość kosztu przywrócenia go do stanu sprzed wypadku; jeżeli jednak stopień uszkodzenia jest znaczny albo koszt naprawy przekroczyłby wartość uszkodzonego mienia, wypłaca się odszkodowanie w wysokości określonej w pkt 1.

Decyzja wojewody w przedmiocie odszkodowania może być dopiero punktem wyjścia do dalszego postępowania. Artykuł 162 ust. 5 u.o.l.o.c. przewiduje, że od decyzji wojewody w sprawie odszkodowania przysługuje odwołanie

do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Jak trafnie wskazano w literaturze, skoro w art. 162 u.o.l.o.c. nie wskazano terminu szczególnego do złożenia odwołania, zastosowanie ma termin 14-dniowy, wynikający z art. 129 § 2 k.p.a., który biegnie od dnia doręczenia decyzji²¹. Jako że również termin na rozpatrzenie odwołania przez ministra nie został określony, zastosowanie znajdzie w tym wypadku ogólna reguła wynikająca z art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym „załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania”²². Ogólne reguły postępowania administracyjnego wskazują, że decyzja ministra w tym zakresie jest ostateczna (art. 16 § 1 k.p.a.).

Strona niezadowolona z ostatecznego rozstrzygnięcia administracyjnego ma prawo skierować sprawę na drogę postępowania cywilnego. Następuje to w drodze zgłoszenia sprzeciwu. Zgodnie z art. 163 ust. 1 u.o.l.o.c., od ostatecznej decyzji w sprawie odszkodowania wydanej w drugiej instancji przysługuje sprzeciw do sądu powszechnego właściwego ze względu na siedzibę wojewody, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Należy w tym miejscu opowiedzieć się za poglądem, że konstrukcja zawarta w ustawie o ochronie ludności opiera się na koncepcji tzw. czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. W literaturze podkreśla się, że „(...) czasowa

niedopuszczalność drogi sądowej polega na otwarciu tej drogi po uprzednim spełnieniu warunków, wśród których występuje, między innymi, wyczerpanie postępowania niesądowego”²³.

Zgodnie z art. 163 ust. 2 u.o.l.o.c. sprzeciw wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wydanej w drugiej instancji, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który przekazuje go wraz z aktami postępowania do sądu w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Należy zwrócić uwagę na bezwzględny wymóg wyczerpania trybu administracyjnego, aby dopuszczalne stało się wniesienie sprzeciwu na podstawie art. 163 ust. 1 u.o.l.o.c. Z tego względu prawidłowy jest pogląd, zgodnie z którym: „Sprzeciw tego rodzaju można wnieść jedynie po uzyskaniu ostatecznej decyzji organu drugiej instancji. Nie jest więc możliwe wniesienie sprzeciwu od decyzji ostatecznej (bo niezaskarżonej) wojewody. Strona powinna przejść całą ścieżkę przewidzianego postępowania administracyjnego i uzyskać niesatysfakcjonującą ją rozstrzygnięcie od ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Od decyzji ostatecznej wydanej w drugiej instancji przysługuje sprzeciw do sądu powszechnego”²⁴.

Warto też zasygnalizować inną obserwację piśmiennictwa, zgodnie z którą instytucję sprzeciwu z art. 163 ust. 1 u.o.l.o.c. można ujmować na zasadzie paraleli

²¹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 162 u.o.l.o.c.*, pkt IV.10..., op.cit.

²² Idem.

²³ J. Jankowski: *Ewolucja unormowań i poglądów doktryny na temat wypadków czasowej niedopuszczalności drogi sądowej* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*. Tom I., J. Gudowski, K. Weitz (red.), Warszawa 2011.

²⁴ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, pkt I.2..., op.cit.

do instytucji sprzeciwu uregulowanej w procedurze sądownoadministracyjnej²⁵. Konstrukcja sprzeciwu w postępowaniu sądownoadministracyjnym została jednak uregulowana w sposób odmienny w porównaniu z omawianym rozwiązaniem ustawy o ochronie ludności. Kwestiom tym poświęcono stosunkowo obszerną regulację zawartą w rozdziale 3a „Sprzeciw od decyzji i postanowienia” ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 64a-64f p.p.s.a.)²⁶. Sprzeciw ten dotyczy jednak tylko decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Na podstawie art. 163 u.o.l.o.c. sprzeciw nie dotyczy jednak uchylecia decyzji o odszkodowaniu i przekazania sprawy organowi I instancji, lecz ostatecznej decyzji w sprawie odszkodowania. W efekcie chodzi zatem raczej o zbieżność nazw wspomnianych instrumentów prawnych, a nie o rzeczywisty związek między nimi.

W wypadku wniesienia sprzeciwu dotychczasowe decyzje odszkodowawcze – zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji – tracą moc w całości. W konsekwencji

wniosek o odszkodowanie złożony pierwotnie na podstawie art. 161 ust. 2 u.o.l.o.c. zastępuje pozew i sprawa jest rozpoznawana dalej w trybie procesowym na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Trafnie w związku z tym wskazano, iż: „Wniesienie sprzeciwu powoduje, że stan prawny jest taki, jakby postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania w ogóle nie było. Drugą konsekwencją wniesienia sprzeciwu jest wytoczenie powództwa przeciwko Skarbowi Państwa”²⁷.

Trzeba jednak podkreślić, że możliwość wniesienia sprzeciwu jest reglamentowana terminem 30-dniowym od daty doręczenia decyzji ministrami jako organu drugiej instancji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem ministra, który w ciągu siedmiu dni od otrzymania przekazuje go wraz z aktami do właściwego sądu powszechnego, zaś Skarb Państwa jest w dalszym postępowaniu reprezentowany przez wojewodę, który wydał decyzję w pierwszej instancji (art. 163 ust. 4 u.o.l.o.c.)²⁸.

Warto zauważyć, że omawiana kwestia jest odmiennie uregulowana w ustawie o ochronie ludności niż w przywoływanej wyżej ustawie o wyrównywaniu strat majątkowych. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych poszkodowany niezadowolony z decyzji w sprawie odszkodowania, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji

²⁵ Tak N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.* [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, M. Szyrski (red.), Warszawa 2025, SIP LEX.

²⁶ Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 143, t.j., dalej także p.p.s.a.

²⁷ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, pkt II.6..., op.cit.

²⁸ Por. N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*..., op.cit.

w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Co ważne, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, wniesienie powództwa, o którym mowa w ust. 1, nie wstrzymuje wykonania decyzji. W tym wypadku projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie ludności wyjaśnia motywy takiego rozwiązania. Wydaje się, że czyni to przekonująco. Jak podkreślono: „Sądem, do którego trafi sprzeciw i całość akt, jest sąd powszechny właściwy dla siedziby wojewody, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Nie ma więc znaczenia miejsce zamieszkania czy siedziba poszkodowanego lub jego następców prawnych występujących w sprawie”²⁹. I następnie: „Ze względu na przekształcenie wniosku w pozew, przekazanie dokumentacji może nastąpić albo do sądu rejonowego, albo okręgowego. Decydować będzie kwota odszkodowania wskazana we wniosku, której domaga się strona, zgodnie z regułami właściwości rzeczowej określonej w KPC: 1) w przypadku roszczenia do 100 tysięcy złotych, przekazanie nastąpi do sądu rejonowego, 2) w przypadku roszczenia o wartości powyżej 100 tysięcy złotych – przekazanie nastąpi do sądu okręgowego (art. 17 pkt 4 KPC). Wartość przedmiotu sporu, od której zależy właściwość sądu, wskazuje bowiem kwota wskazana we wniosku (...)”³⁰.

Należy też zgodzić się ze stanowiskiem, że nie jest konieczne oznaczenie właściwego sądu przez wnoszącego sprzeciw, zaś „ustalenia i przekazania do sądu

powszechnego dokonuje minister, do którego wniesiono sprzeciw. Błędne oznaczenie sądu w sprzeciwie nie powinno wykluczać przekazania wniosku do sądu”³¹.

Trzeba zaznaczyć, że przeniesienie sprawy z postępowania administracyjnego do sądu nie zmienia materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności z tego tytułu. Sąd cywilny jest zatem związany ustalonymi w rozdziale 12 omawianej ustawy zasadami ustalania wysokości odszkodowania.

Jak już wyżej wskazano, w uzasadnieniu projektu odniesiono się bliżej do kwestii złożoności trybu administracyjno-cywilnego. Zdaniem projektodawców, przez to że decyzje wydane w toku postępowania administracyjnego utracą moc w całości uniknie się problemu powstającego w związku z przejściem z trybu administracyjnego na tryb sądowy. Stwierdzono, że „(...) w przypadku pozostania w obrocie decyzji w sprawie odszkodowania i np. jej realizacji (wyплаты przyznanego decyzją wojewody odszkodowania) pojawia się wątpliwość, co właściwie powinno stać się z decyzją w przypadku wydania przez sąd prawomocnego wyroku w przedmiocie odszkodowania. W szczególności, czy wygasa ona z mocy prawa, czy należałoby stwierdzić jej wygaśnięcie. Nie można bowiem przykładowo wykluczyć, że sąd dojdzie do odmiennych wniosków niż wojewoda i uzna, że brak jest podstaw do przyznania odszkodowania (np. z uwagi na fakt, że szkoda powstała

²⁹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, pkt 1.4..., op.cit.

³⁰ Tamże.

³¹ Idem.

z winy poszkodowanego). W celu uniknięcia ewentualnych komplikacji na styku decyzja administracyjna – wyrok sądu powszechnego, projektodawca zdecydował, że decyzje (tj. zarówno wojewody, jak i ministra właściwego do spraw wewnętrznych) będą traciły moc w całości(. . .).³² Jak z tego wynika, ustawodawca świadomie nie przyjął w tym wypadku jakiejś formy zakazu *reformationis in peius*. Teoretycznie rozstrzygnięcie sądu wydane po sprzeciwie poszkodowanego na decyzję administracyjną może być dla niego mniej korzystne, w skrajnym przypadku włącznie z odmową przyznania odszkodowania.

Artykuł 164 u.o.l.o.c. przewiduje znany z Kodeksu cywilnego mechanizm przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. Zgodnie z tym przepisem przedawnia się ono z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu szkody. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem 10 lat od dnia zakończenia wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w czasie lub w związku z którymi szkoda powstała. Zasadny jest przy tym pogląd, że „terminy nie są zależne od rodzaju szkody, liczą się tak samo w stosunku do szkody na mieniu, jak i na osobie”³³.

Podsumowanie

Na zakończenie wypada stwierdzić, że regulacja kwestii odszkodowania w ustawie

o ochronę ludności pozwala na pewną refleksję ogólnej natury. Ustawa nie posługuje się pojęciem odpowiedzialności. Mowa wyłącznie o odszkodowaniu i prawie do niego. Oznacza to kolejny krok w myśleniu o naprawieniu szkody w oderwaniu od przypisania odpowiedzialności. Oczywiście kompensacyjna rola odszkodowania przyznawanego na podstawie art. 158 u.o.l.o.c. nie jest kwestionowana, to nadal jest odpowiedzialność cywilna, ale w coraz szerszym zakresie realizująca funkcje odpowiedzialności gwarancyjnej. Obowiązkiem naprawienia szkody został obciążony Skarb Państwa, jednak zostaje mu przypisana odpowiedzialność nie tylko oderwana od winy i bezprawności, ale także od sprawstwa. Nie jest to zatem po prostu przypadek swoistego ukształtowania odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Choć można założyć, że w znacznej części (nie w całości) realizacja zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej stanowi przejaw władczego działania aparatu państwowego, jednak do przyznania odszkodowania wystarczy samo istnienie związku przyczynowego między działaniami objętymi ustawą o ochronie ludności (realizowanymi przez dowolny podmiot ochrony ludności i obrony cywilnej) a powstałą szkodą³⁴.

W kontekście powyższego nie jest trafne uznawanie odpowiedzialności z art. 158 i nast. u.o.l.o.c. za szczególny

³² Sejm X Kadencji, druk nr 664.

³³ N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, op.cit.

³⁴ Na marginesie zauważmy, że kwestia związku przyczynowego nie została w ustawie o ochronie ludności uregulowana i wobec tego nie ulega wątpliwości, że w tym zakresie reguły adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. znajdują pełne zastosowanie.

przypadek odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przy realizacji zadań przez służby publiczne, a taki wniosek może wynikać z tez zgłoszonych w literaturze: „Prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i prawo do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw są tzw. konstytucyjnymi prawami podmiotowymi, wyrażonymi *explicite* w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (...). Przepis ten formułuje podstawowe założenie, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wpisuje się w zasadę legalizmu, tj. wymusza zgodne z prawem działanie organów władzy publicznej”³⁵. Wydaje się jednak, że analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że w tym wypadku ideą odpowiedzialności nie jest ochrona obywatela przed działaniami niezgodnymi z prawem przy wykonywaniu władzy, ale zagwarantowanie każdemu podmiotowi, że szkoda poniesiona przez niego – także właśnie wskutek działań zgodnych z prawem – w związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, będzie naprawiona. Ze sformułowań ustawy wynika bowiem, że nawet w wyniku działań zgodnych z prawem, ale których skutkiem jest określony uszczerbek po stronie poszkodowanego, przysługuje mu prawo do odszkodowania.

Ocena rozwiązania przewidzianego w ustawie o ochronie ludności

w odniesieniu do kwestii naprawienia szkód wyrządzonych przy realizacji zadań określonych ustawą nie jest jednoznaczna. Z jednej strony pozytywnie należy oceniać dążenie ustawodawcy do uproszczenia drogi dochodzenia odszkodowania, a przez to przyspieszenia tego postępowania. Z drugiej jednak strony wątpliwości budzi nieprzystawanie przyjętych rozwiązań do podstawowych zasad odpowiedzialności cywilnej uregulowanej w Kodeksie cywilnym. Widać to choćby na przykładzie sformułowań dotyczących okoliczności egzoneracyjnych. Nie jest też jasne, dlaczego ustawa o ochronie ludności zawiera rozwiązania różniące się w istotny sposób od „siostrzanej” w pewnym sensie ustawy o wyrównywaniu strat. Wynika to zapewne z większego nacisku projektodawcy na zasadnicze rozwiązania ustawodawstwa w tym zakresie i mniejszej wagi poświęcanej sprawom odszkodowawczym. Brak orzecznictwa z tego zakresu nie pozwala na razie na rozstrzygnięcie wszystkich pojawiających się wątpliwości związanych z praktycznym stosowaniem prawa.

dr WOJCIECH ROBACZYŃSKI, prof. UŁ³⁶
Katedra Prawa Cywilnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego
ORCID: 0000-0001-7904-7677,
Łódzka Delegatura NIK w Łodzi

³⁵ N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c....*, op.cit.

³⁶ Autor prezentuje w artykule wyłącznie własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.

Słowa kluczowe: naprawienie szkody, wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, ochrona ludności i obrony cywilnej, odpowiedzialność cywilna za szkody

Bibliografia:

1. Chochowski K.: *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej*, „Acta Iuridica Resoviensia” nr 3/2025.
2. Dolny J.: *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej*, Opinie i komentarze FRDL, opinia nr 13/2024.
3. Dolny J.: *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2024.
4. Izdebski H.: *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023*, Fundacja im. Stefana Batorego.
5. Jankowski J.: *Ewolucja unormowań i poglądów doktryny na temat wypadków czasowej niedopuszczalności drogi sądowej* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*. Tom I, Warszawa 2011.
6. Kaliński M.: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011.
7. Matys J.: *Model zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody niemajątkowej w kodeksie cywilnym*, Warszawa 2010.
8. Pawłuszko T.: *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Warszawa 2025.
9. Skóbel B. (red.), *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz + wzory do porabiania*, Warszawa 2025, Legalis.
10. Szyrski M. (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, Warszawa 2025, SIP LEX.
11. Wałachowska M.: *Zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę*, Toruń 2007.

ABSTRACT

Compensation for Damage Incurred in Connection with Performance of Civil Protection and Civil Defence Tasks – New Statutory Solutions

The number of tasks in the field of civil protection and civil defence is likely to increase as public authorities have been implementing programmes in the area. Particular attention should be paid to the Civil Protection and Civil Defence Programme, adopted by the resolution of the Council of Ministers pursuant to Article 156(1) of the Civil Protection Act (Polish: u.o.l.o.c.). The Programme specifies, among other things, the method for financing the related tasks. It has been drawn up for a five-year period and an update has been foreseen (Article 156(5) of the Act). In this article, one of

numerous aspects of the Civil Protection Act, in force since 1 January 2025, has been discussed, namely liability for and compensation of damage caused in connection with performance of the tasks provided for in the Act. In this respect, it is fundamental that the Act contains a separate chapter dedicated to these issues, namely Chapter 12, entitled “Compensation for damage incurred in connection with performance of civil protection and civil defence tasks and compensation benefits for members of civil defence personnel” (Articles 158–165). These provisions constitute the legal basis for claims for compensation and, at the same time, they define the principles and scope of liability for the damage covered by Chapter 12 of the Civil Protection Act. It should be emphasised that the discussion concerns peacetime. The matters regulated in Article 165 of the Act, concerning compensation benefits payable to persons called up for civil defence service or to members of their families during martial law or war-time, fall outside the scope of this paper. In the article, the author discusses both the provisions of the Civil Protection Act and other relevant legal acts, in particular the Civil Code, as well as selected approaches presented in the literature.

Wojciech Robaczyński, PhD, Professor at the University of Łódź, Department of Civil Law, Faculty of Law and Administration, University of Łódź,
ORCID: 0000-0001-7904-7677, Regional Branch of NIK in Łódź

Key words: compensation for damage, performance of civil protection and civil defence tasks, civil protection and civil defence, civil liability for damage