

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(3)2020 • DOI: 10.17951/ppa.2020.3.83-109

WYŻSZA SZKOŁA MENEDŻERSKA W WARSZAWIE  
MARCIN JERZY KONARSKI

marcin.konarski@wsm.warszawa.pl  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8791-884X>

## Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych

*Public Burdens in Situations of Constitutional Emergency*

### Wprowadzenie

Na przestrzeni wieków w polskim porządku prawnym obowiązek świadczeń publicznych, określanych również jako ciężary publiczne<sup>1</sup>, kształtował się wraz ze zmianami cywilizacyjnymi, jednakże mimo tych zmian istota i charakter tych ciężarów nie uległy większej zmianie. Od dawien dawna więc obowiązki tego rodzaju związane były z różnego rodzaju usługami na rzecz państwa. Odnosiły się one do świadczeń polegających na dostarczaniu rekruta, udziale w pracach fortyfikacyjnych, budowie dróg i mostów, pełnieniu wart, dostarczaniu środków

---

<sup>1</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 124–127; M. Konarski, *Public Burdens for the Defence of the Polish State on the Example of the Obligation to Hand Over Means of Transport in the Event Mobilisation is Announced or During a War*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2020, nr 3, s. 43–46.

transportowych (przewozowych), dostarczaniu kwater i żywności dla wojska czy świadczeniu różnego rodzaju osobistych usług zawodowych na rzecz państwa<sup>2</sup>.

Współcześnie ciężary i świadczenia publiczne stanowią przedmiot obowiązku konstytucyjnego, o czym jeszcze szerzej powiemy w dalszej części naszych rozważań. Co do zasady ciężary publiczne ponoszone są w naturze (mają charakter osobisty i rzeczowy) przez podmioty obowiązane<sup>3</sup>. W ten sposób wynikające z mocy samego prawa lub z mocy decyzji administracyjnych organu władzy wykonawczej (lub innych, pełniących ich funkcje) obowiązki o charakterze publiczno-prawnym<sup>4</sup>, podobnie jak w przeszłości, polegają głównie na świadczeniu pracy lub udostępnianiu rzeczy ruchomych lub nieruchomości. W kontekście tego drugiego wypadku należy pamiętać, że obowiązek udostępniania tych rzeczy w nagłych wypadkach, podyktowanych istotnym interesem całego społeczeństwa, stanowi poważny wyłom w zasadzie nietykalności własności prywatnej<sup>5</sup> i z tego punktu widzenia może również stanowić interesujący przedmiot dociekań naukowych.

Zagadnienia będące przedmiotem niniejszej analizy nie były dotąd poruszane w literaturze przedmiotu. Zazwyczaj bowiem materia związana ze stanami nadzwyczajnymi rozważana jest z punktu widzenia konstytucyjnych i ogólnych zasad regulujących sytuację ich wystąpienia<sup>6</sup> czy też zasad funkcjonowania pań-

<sup>2</sup> Zob. M. Konarski, *Przyczynek do badań nad publicznymi posługami transportowymi i komunikacyjnymi w dawnym prawie polskim*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3, s. 111–131; idem, *Publiczne posługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego w świetle postanowień dekretu z dnia 22 maja 1810 roku „względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych”*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, nr 2, s. 113–135; idem, *Powinności podwodowe w świetle przekazu pierwszych sześciu tomów „Volumina Legum”*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2019, t. 14, nr 16, s. 1–18; idem, *Legal Aspects of Organising the Administration of Food for the Army in the Duchy of Warsaw between 1807 and 1812*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, t. 15, nr 1, s. 7–31; idem, *Osobiste i rzeczowe ciężary wojenne w świetle prawodawstwa okresu insurekcji kościuszkowskiej 1794 roku*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 2, s. 8–37; idem, *The Obligation to Hand Over Draught Animals and Carts Upon the Announcement of Mobilisation or Outbreak of War in the Light of the Act of 21 February 1922 and the Implementing Acts*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, nr 2, s. 335–351.

<sup>3</sup> Zob. M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 506.

<sup>4</sup> Zob. A. Huchla, *Ciężary i świadczenia publiczne a podatki w świetle art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 140.

<sup>5</sup> Zob. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 3, Warszawa 1884, s. 35–42.

<sup>6</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 101–122; T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 223–234; M. Miemieć, *Stany*

stwa podczas wprowadzenia przez władze publiczne takich stanów<sup>7</sup>. Natomiast zagadnienia te postrzegane z punktu widzenia ciężarów publicznych w postaci świadczeń osobistych i rzeczowych jak dotąd nie znalazły odzewu w środowisku naukowym i badawczym<sup>8</sup>.

Tezą niniejszej analizy jest twierdzenie, że w sytuacjach wyjątkowych ustawodawca, wraz z wprowadzeniem na obszarze kraju dwóch z trzech przewidzianych przez polską Konstytucję z 1997 r.<sup>9</sup> stanów nadzwyczajnych (wojennego lub klęski żywiołowej), posiada możliwość upoważnienia właściwych przedmiotowo organów władzy publicznej do nakładania obowiązków do wykonywania różnego rodzaju prac na rzecz obrony państwa lub w celu zwalczania klęski żywiołowej oraz przeprowadzania rekwizycji mienia ruchomego i nieruchomego będącego w posiadaniu osób prywatnych, co wynika bezpośrednio z konstytucyjnego obowiązku ponoszenia przez obywateli osobistych i rzeczowych świadczeń publicznych<sup>10</sup>.

### Charakter prawny stanów nadzwyczajnych w odniesieniu do obowiązku świadczeń publicznych

Rzecz jasna nie jest naszym celem w tym miejscu analiza ewolucji instytucji stanu wojennego i stanu klęski żywiołowej. Podkreślimy jedynie, że pojęcie pierwszej z tych dwóch instytucji ma charakter nowożytny i wywodzi się z francuskich reżimów prawnych określających pozycję komendanta twierdzy w okresie oblę-

---

*nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2016, t. 106, s. 19–27.

<sup>7</sup> Zob. M. Kazimierczuk, *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej w RP*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 4, s. 85–93; Z. Ciekanski, Z. Stachowiak, *Klęski żywiołowe jako przesłanki sytuacji nadzwyczajnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 2012, nr 95, s. 375–398.

<sup>8</sup> W ostatnich latach tematykę tę poruszali: G. Lewandowski, *Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Stan aktualny oraz kierunki rozwoju*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 4, s. 77–104; M. Konarski, *Public Burdens for the Defence...*, s. 43–60; Z. Filip, *Świadczenia obywateli na rzecz obrony – prawda i mity*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1, s. 257–268.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

<sup>10</sup> Zgodnie z ogólnymi założeniami przewidzianymi dla tego rodzaju ciężarów publicznych obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych powstaje: a) w czasie pokoju i ma na celu przygotowanie obrony Państwa albo zwalczanie klęsk żywiołowych i likwidację ich skutków; b) w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Zob. ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej (Dz.U. 2019, poz. 1541).

żenia<sup>11</sup>, które wraz z systematycznym ujednoczeniem ich w kolejnych latach rewolucji francuskiej zostały zaadaptowane w okresie wojen napoleońskich w wielu krajach europejskich, w tym również w Polsce<sup>12</sup>.

Na potrzeby dalszych rozważań przyjmujemy, że „stan wojenny”, jako jeden ze stanów nadzwyczajnych, może towarzyszyć „stanowi wojny” i przypadać na „czas wojny”, może być również wprowadzony przed podjęciem decyzji o „stanie wojny” i przed rozpoczęciem działań zbrojnych (przed „czasem wojny”) oraz trwać po ich zakończeniu<sup>13</sup>. Polega on na wprowadzeniu pewnych modyfikacji w stosunku do regulacji dotyczących funkcjonowania struktur państwa i sytuacji prawnej obywateli, oczywiście w granicach określonych przez przepisy Konstytucji RP. Wprowadzenie „stanu wojennego” tworzy warunki do różnego rodzaju działań o charakterze nadzwyczajnym, usprawniających funkcjonowanie państwa, w tym daje możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela poprzez obowiązek świadczenia różnego rodzaju ciężarów publicznych (osobistych i rzeczowych) na rzecz państwa.

Regulacje prawne w zakresie obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych w stanie wojennym mają charakter ogólny w przeciwieństwie do regulacji w zakresie obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny<sup>14</sup>. Jednakże – jak wynika to zarówno z dawnego, jak i z obecnego ustawodawstwa w tym zakresie – w przypadku wprowadzenia

<sup>11</sup> Szerzej zob. P. Zorn, *The Constitutional Position of the German Emperor*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1899, vol. 14(1), s. 73–93; F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. 2, Warszawa 1922, s. 410–411; K. Complak, *Stany nadzwyczajne à la française oraz à la polonaise*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22, s. 52–55.

<sup>12</sup> Zob. P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji w polskim prawie stanów szczególnych XIX w. i początków XX w.*, „Studia Lubuskie” 2012, nr 8, s. 13–14. Szerzej na temat obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych nakładanych na obywateli we Francji zob. M.T. Viel, *Podział kompetencji w sprawach wojskowych między parlament, prezydenta Republiki i premiera*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 60–61; M. Bożek, *Kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych w okresie odbudowy państwowości (1918–1921)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, vol. 16, s. 95–136.

<sup>13</sup> Zob. T. Smoliński, *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 3, s. 105–121; T.J. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2, s. 143–157; M. Surmański, *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 2, s. 96; M.E. Kołodziejczak, *Definityjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 4, s. 56–58.

<sup>14</sup> Mowa tutaj przede wszystkim o rozporządzeniach: Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz.U. 2002, nr 18, poz. 1102); Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. 2004, nr 203, poz. 2081); Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny (Dz.U. 2007, nr 158, poz. 1109).

stanu wojennego brak przepisów w tej mierze odnoszących się do tego stanu nadzwyczajnego może być uzupełniony stosowaniem szczegółowych przepisów przewidzianych dla okresu mobilizacji lub wojny. Poza tym należy pamiętać, że często wraz z ogłoszeniem lub zaraz po ogłoszeniu stanu wojennego może nastąpić ogłoszenie mobilizacji, nie wspominając o wariantcie, w którym „czas wojny” wyprzedzi wprowadzenie stanu wojennego i ogłoszenie mobilizacji<sup>15</sup>. W takiej sytuacji przepisy o świadczeniach osobistych i rzeczowych na rzecz obrony państwa wyprzedzą te przewidziane w ustawodawstwie o stanie wojennym.

Z kolei w razie wystąpienia sytuacji ekstremalnych, zazwyczaj niezależnych od woli ludzkiej, a więc sytuacji klęsk o pochodzeniu przyrodniczym, czyli atmosferycznym, hydrologicznym i geologicznym (pożary, powódzie, susze, wichury, tajfuny, huragany, tornada, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów) lub biologicznym (epidemie chorób zakaźnych)<sup>16</sup>, ustawodawca również przewidział obowiązek świadczenia przez społeczność różnych ciężarów publicznych. Stan klęski żywiołowej, który charakteryzuje się wyjątkową nieprzewidywalnością, i jednocześnie nadzwyczajność tej sytuacji w połączeniu z zagrożeniem szczególnie chronionych dóbr, takich jak życie, zdrowie ludzkie oraz mienie, uzasadnia potrzebę odwołania się ustawodawcy do idei szczególnej ofiary na rzecz interesu publicznego, czego wyrazem staje się między innymi uruchomienie mechanizmu świadczeń publicznych, zarówno o charakterze osobistym, jak i o charakterze rzeczowym<sup>17</sup>.

Należy dodać, że regulacje prawne dotyczące zapobiegania i walki ze wskazanymi żywiołami znane są ludzkości od czasów starożytnych<sup>18</sup>. W kolejnych

<sup>15</sup> Powszechna mobilizacja została zarządzona na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 220) przez Prezydenta RP na mocy obwieszczenia z dnia 30 sierpnia 1939 r. o zarządzeniu powszechnej mobilizacji (M.P. 1939, nr 199, poz. 482). Szerzej na temat planu mobilizacyjnego Wojska Polskiego i przebiegu mobilizacji zob. A. Ostanek, *Przebieg mobilizacji 1939 roku na terenie okręgu korpusu nr VI „Lwów”*, „Studia z Dziejów Wojskowości” 2013, nr 2, s. 205–238; P. Zarzycki, *Plan mobilizacyjny „W”. Wykaz oddziałów mobilizowanych na wypadek wojny*, Pruszków 1995, s. 11–19.

<sup>16</sup> Zob. W. Biernacki, A. Bokwa, J. Działek, T. Padło, *Spółeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009, s. 13–28; E. Włodarczyk, *Klęska żywiołowa lub ekologiczna. Czyli o tym, że statystyka nie dotyka tego, co jest wewnątrz*, [w:] *Człowiek wobec krytycznych sytuacji życiowych. Z teorii i praktyki socjalnej*, red. E. Włodarczyk, I. Cytłak, Poznań 2011, s. 331–351; A. Głogowska-Gruszka, A. Wypych-Ślusarska, J. Kasznia-Kocot, J. Malinowska-Borowska, *Choroby zakaźne w sytuacjach kryzysowych. Część II. Klęski żywiołowe*, „Hygeia Public Health” 2014, nr 2, s. 186–191. Por. J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 69–85.

<sup>17</sup> Zob. M. Szalewska, *op. cit.*, s. 526.

<sup>18</sup> Zob. M. Wójcik, *Plaga Justyniana. Cesarstwo wobec epidemii*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 1, s. 377–401. W okresie średniowiecza świadczenia w razie klęsk żywiołowych (jak np. pożar w mieście) wykonywały cechy rzemieślnicze i bractwa religijne. Zob. E. Wiśniowski, *Bractwa religijne na ziemiach polskich w średniowieczu*, „Roczniki Humanistyczne” 1969, nr 2, s. 72. Por. H. Samsonowicz, *Cechy rzemieślnicze w średniowiecznej Polsce. Mity i rzeczywistość*, „Przegląd Hi-

wiekach, przede wszystkim w XVIII i XIX w., ogłoszono szereg aktów normatywnych w sposób szczegółowy regulujących zasady postępowania w czasie klęsk żywiołowych, ówczesnie nazywanych „nadzwyczajnymi”, przy czym przepisy te odnosiły się głównie do zagadnień tępienia szkodliwych owadów, gaszenia pożarów i walki z chorobami zakaźnymi (jak np. wścieklizna)<sup>19</sup>. Wraz z postępem cywilizacyjnym wykształcały się coraz bardziej kazuistyczne normy prawne odnoszące się do tego rodzaju stanów faktycznych<sup>20</sup>. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. rozpoczęto prace nad regulacjami prawnymi obejmującymi swoim zakresem zagadnienia związane z klęskami żywiołowymi, nazywanymi ówczesnie klęskami powszechnymi. Pierwsze z tych regulacji związane były ze sprawami zwalczania chorób zakaźnych<sup>21</sup> oraz z utworzeniem urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami grożącymi Państwu klęską powszechną<sup>22</sup>.

Przejdźmy do rozbioru zagadnień już ściśle związanych z reżimem prawnym w zakresie obowiązków osobistych i rzeczowych w sytuacjach wprowadzenia konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Nasze rozważania rozpoczniemy od analizy zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz procedur związanych ze świadczeniem tych obowiązków w razie stanu wojennego.

---

storyczny” 1984, nr 3, s. 553–558; S. Litak, *Bractwa religijne w Polsce przedrozbiorowej XIII–XVIII wiek. Rozwój i problematyka*, „Przegląd Historyczny” 1997, nr 3–4, s. 501–502.

<sup>19</sup> Zob. m.in. rozporządzenie ogniowego porządku w Lublinie ogłoszone mieszkańcom 15 czerwca 1784 r., Archiwum Państwowe w Lublinie, Akta Komisji Dobrego Porządku w Lublinie, zespół nr 1427, sygn. 5, k. 72–75; rozporządzenie Cesarsko-Królewskie Gubernium Galicji Zachodniej z dnia 22 czerwca 1802 r. wskazujące środki do wytępienia szarańczy, [w:] *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego*, cz. 4, t. 1, Warszawa 1867, s. 555–563; obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 maja 1808 r. o gaszeniu pożarów w lasach, [w:] *Zbiór przepisów administracyjnych...*, s. 661–667; rozporządzenie Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych z dnia 23 czerwca (5 lipca) 1842 r. wzbraniające zdejmowania skóry z ubitych wilków wściekłych, [w:] *Zbiór przepisów administracyjnych...*, s. 691–693. Por. K. Jakimowicz, *Działania lubelskiej Komisji Dobrego Porządku w zakresie ochrony przeciwpożarowej miasta (1780–1789)*, „Rocznik Lubelski” 2014, t. 40, s. 45–55.

<sup>20</sup> Zob. Archiwum Państwowe w Szczecinie, zespół nr 16, „Rękopisy i spuścizny” (Biblioteka Towarzystwa Historii i Starożytności Pomorza w Szczecinie), „Konwencja o zwalczaniu epidemii z 1721 roku”, sygn. 416, k. 145–166.

<sup>21</sup> Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie (Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 14, poz. 184); ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie (Dz.U. nr 67, poz. 402). Por. Archiwum Państwowe w Lublinie Oddział w Kraśniku, „Akta gminy Potok Górny”, „O chorobach zakaźnych [zarządzenia, wykazy tygodniowe chorób zakaźnych]”, zespół nr 26, sygn. 501 (wszystkie karty).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącymi Państwu klęską powszechną (Dz.U. nr 61, poz. 388); rozporządzenie Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do spraw walki z epidemiami z dnia 20 maja 1931 r. (M.P. nr 127, poz. 192).

## Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych w sytuacji stanu wojennego

W świetle postanowień art. 229 Konstytucji RP z 1997 r. przesłankami wprowadzenia stanu wojennego są zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej lub zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji<sup>23</sup>, którym na mocy umowy międzynarodowej związane jest państwo polskie. Należy zauważyć, że wskazane przesłanki ogłoszenia stanu wojennego pokrywają się z przesłankami ogłoszenia stanu wojny, o których mowa w art. 116 Konstytucji RP, co ma na celu podkreślenie ścisłego związku stanu wojennego ze stanem wojny<sup>24</sup>. Z kolei obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny wynika wprost z konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny i służy bezpośrednio obronie państwa<sup>25</sup>. Natomiast ciężary publiczne w razie stanu wojennego podstawę swoją czerpią z sytuacji nadzwyczajnej uregulowanej w rozdziale XI Konstytucji RP z 1997 r.

Poza wymienionymi przesłankami obowiązku ponoszenia ciężarów związanego z obroną Ojczyzny, w rozdziale o stanach nadzwyczajnych Konstytucja RP z 1997 r. nie wspomina nic więcej. Spróbujemy prześledzić, jakie rozwiązania w tym zakresie przewiduje ustawa określająca tryb wprowadzenia stanu wojennego i zasady działania władzy publicznej<sup>26</sup>. Ustawa ta zawiera dosyć lakoniczne odesłania do przedmiotu naszych zainteresowań, formułuje bowiem jedynie powierzchownie zakres kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej.

Zgodnie z delegacją ustawową Rada Ministrów w czasie stanu wojennego zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania władzy publicznej, natomiast Minister Obrony Narodowej przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego<sup>27</sup>, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa. Z kolei w roz-

<sup>23</sup> H. Dembiński, *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, Lublin 1936, s. 39–51; R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982, s. 5–18, 121–126. Szerzej na temat trybu wprowadzenia stanu wojennego zob. M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6, s. 109–114.

<sup>24</sup> Zob. K. Prokop, *op. cit.*, s. 44–57.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 84 Konstytucji RP „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych”, a art. 85 ust. 1 stanowi, że „obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny”.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301).

<sup>27</sup> Tradycyjnie już na ziemiach polskich gros obowiązków związanych z ciężarami publicznymi spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego. Zob. M. Konarski, *The Services of the Commune Self-Government in the Kingdom of Poland on the Example of the Provision of Means*

dziale określającym zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wskazano, że w czasie stanu wojennego można nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności, w tym: wprowadzać zarząd komisaryczny dla przedsiębiorców, jeżeli przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie wyrobów lub świadczenie usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa, co ma służyć zapewnieniu skuteczności wytwarzania wyrobów lub świadczenia usług; nakładać na osoby fizyczne i osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne obowiązek wykonywania świadczeń polegających na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych oraz na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt; wprowadzać najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków, a w uzasadnionych przypadkach także dokwaterowanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku; wprowadzać zajęcie nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony państwa<sup>28</sup>.

Obowiązujące regulacje prawne stanowią również, że w czasie stanu wojennego może być wprowadzony obowiązek wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. W świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r. w czasie stanu wojennego poza tym może być wprowadzony powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65. roku życia i są zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne. Wymienione ciężary publiczne ustalane są przez Prezydenta RP w rozporządzeniu i wprowadzane w drodze rozporządzeń Rady Ministrów i decyzji właściwych przedmiotowo organów administracji rządowej<sup>29</sup>.

W dalszej kolejności naszych rozważań należy wskazać na tradycyjnie już najbardziej kontrowersyjne postanowienia w zakresie ciężarów publicznych,

---

*of Transport for the Army*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, t. 15, nr 17, s. 73–96.

<sup>28</sup> Por. wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów (Dz.Urz. MON 2005, nr 3, poz. 17).

<sup>29</sup> Należy pamiętać, że decyzja w przedmiocie przeznaczenia świadczenia osobistego lub rzeczowego na rzecz obrony ma charakter uznaniowy, co oznacza, że wymaga ona szczegółowego uzasadnienia, przekonującego stronę o jej zasadności. Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 213–303.



a mianowicie na możliwość dokonywania rekwizycji<sup>30</sup>. Przypomnijmy, że instytucja rekwizycji wojennej, rozumianej jako sposób pozyskiwania na potrzeby zaopatrzenia wojsk istotnych z jego punktu widzenia przedmiotów<sup>31</sup>, istnieje zapewne od czasów, kiedy ludzie zaczęli prowadzić ze sobą pierwsze walki i wraz z postępem cywilizacyjnym oraz sztuką wojenną ewoluowała do czasów nam współczesnych<sup>32</sup>.

Wobec powszechności toczonych przez ludzi wojen na przestrzeni wieków i związanych z tym faktem dokonywanych rekwizycji dla celów wojennych zagadnienia te najpierw stały się domeną prawa międzynarodowego. Jak wiadomo, w trakcie okupacji terytorium często mają miejsce różnego rodzaju świadczenia i dostawy wymagane przez okupanta, np. dostarczanie kwater dla żołnierzy, dostarczanie podwód, prace przy budowie i naprawie dróg i torów kolejowych, pasów startowych dla samolotów itd.<sup>33</sup> W świetle regulaminu dotyczącego praw i zwyczajów wojny lądowej załączonego do IV Konwencji przyjętej w Hadze

<sup>30</sup> W przeszłości rekwizycje niejednokrotnie miały charakter nielegalnych grabieży. Zob. K. Łopatecki, *Cywilna jurysdykcja wobec wojskowych w Koronie na przełomie XVI i XVII stulecia*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2007, t. 5, s. 35–39; P. Gąsiorowska, *Samowole i swawole żołnierzy frejtkompanii Franciszka Teodora Denhoffa w dobrach klarysek krakowskich pod koniec XVII w.*, „Hereditas Monasteriorum” 2013, nr 3, s. 143–154; K. Wagner, „Potop” a wielka wojna północna w Warszawie w świetle rejestrów podatkowych – przyczynek do porównania dwóch szwedzkich okupacji, „Saeculum Christianum” 2013, t. 20, s. 113–118; P. Krokosz, *Obecność wojsk rosyjskich w Bochni i Wieliczce w 1914 roku*, „Res Gestae. Czasopismo Historyczne” 2015, nr 1, s. 144–145, 148–150; E. Klimczyk, M. Wołos, *Jak to strzelcy Nabokowom Kacice rekwirowali, czyli o makrohistorii odzwierciedlonej w mikrohistorii*, „Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym” 2017, nr 4, s. 98–103; B. Staręgowski, *Samorząd szlachecki województw poznańskiego i kaliskiego wobec cudzoziemskich żołnierzy i oficerów w wojsku powiatowym podczas panowania Jana Kazimierza (1648–1668)*, „Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym” 2019, nr 4, s. 61–62.

<sup>31</sup> Z punktu widzenia infrastruktury i zaplecza militarnego świadczenia rzeczowe mają charakter zaspokojenia potrzeb gospodarki wojskowej w drodze współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC). Zob. T. Kamiński, *Transport wojskowy*, [w:] *Ekonomika wojskowa*, red. M. Koch, Warszawa 1979, s. 200–217; M. Wojciszko, *Podstawy prawne wspólnych działań cywilno-wojskowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2009, nr 1, s. 102–114.

<sup>32</sup> W okresie Księstwa Warszawskiego, czy też wcześniej – w dobie wojen rewolucyjnej Francji, a następnie wojen napoleońskich, zaspokajanie potrzeb wojska często odbywało się w drodze przeprowadzanych rekwizycji. Zob. Archiwum Główne Akt Dawnych, „Rada Stanu i Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego”, zespół nr 175, sygn. 202, k. 1–69; Archiwum Główne Akt Dawnych, „Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego”, zespół nr 176, sygn. 117, k. 2–143. Por. J. Iwaszkiewicz, *Rejestracja i indemnizacja strat wojennych na Litwie po roku 1812*, Warszawa 1914, s. 3–4, 135–136, 141; M. Wise, *Requisition During the French Revolution*, „Louisiana Law Review” 1944, vol. 1(6), s. 47–62; M. Baczkowski, *Przestępczość wojsk garnizonu krakowskiego na przełomie XVIII i XIX wieku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2012, nr 2, s. 197–206.

<sup>33</sup> Zob. Z. Cybichowski, *Międzynarodowe prawo wojenne*, Lwów 1914, s. 72–81; J.E. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa–Lublin 1918, s. 519–521.

18 października 1907 r., a będącego obok II Konwencji haskiej z 1899 r. i IV Konwencji genewskiej z 1949 r. źródłem współczesnego reżimu prawnego okupacji wojennej, zajęcie własności należącej do osób prywatnych, łącznie z własnością używaną do transportu osób lub towarów, nie powoduje zmiany własności, ponieważ taka własność powinna być zwrócona po zawarciu traktatu pokoju. Po zakończeniu II wojny światowej sądy niejednokrotnie odmawiały uznania legalności rekwizycji, jeśli nie uiszczono lub nie zagwarantowano zapłaty za rekwizowane przedmioty albo nie wydano pokwitowania<sup>34</sup>.

W świetle obowiązującej w Polsce regulacji w razie wprowadzenia stanu wojennego można na obywateli nałożyć ciężary publiczne o charakterze świadczeń osobistych i rzeczowych, wśród których wskazać można na: 1) nałożenie na przedsiębiorców dodatkowych zadań, których realizacja może okazać się niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa lub zapewnienia zaopatrzenia ludności; 2) wprowadzenie zarządu komisarycznego dla przedsiębiorców, w tym z udziałem kapitału zagranicznego, jeżeli przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie wyrobów lub świadczenie usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa; 3) szczególnie uciążliwy obowiązek wykonywania przez osoby fizyczne i prawne prowadzące gospodarstwa rolne świadczeń polegających na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych oraz na uprawie określonych gatunków roślin i zwierząt; 4) wprowadzenie najmu lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków oraz w uzasadnionych przypadkach także dokwaterowanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku; 5) wprowadzenie zajęcia nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony państwa.

Poza tym w razie wprowadzenia stanu wojennego można zająć lub zarekwizować na potrzeby obronne państwa środki transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statki morskie i żeglugi śródlądowej, co następuje w trybie określonym przez ministrów właściwych do spraw transportu, żeglugi śródlądowej i gospodarki morskiej w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i ministrem spraw wewnętrznych.

---

<sup>34</sup> Zob. M. Lewy, *Uwagi w kwestii szacowania wynagrodzenia za rekwizycje, dokonane przez Niemców w b. Królestwie Polskim*, Warszawa 1920, s. 1–16; A. Podolska-Meducka, *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych w Polsce w latach 1918–1921*, Warszawa 2011, s. 353–388; M. Konarski, *Godność osoby ludzkiej a wojna lądowa w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 311; R. Kwiecień, *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2013, nr 1, s. 72–73. Szerzej na temat zagarniania własności nieprzyjaciela w ramach konieczności wojskowej zob. R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 54–61; P. Łaski, M. Łaski, *Uwagi na temat konieczności wojskowej w prawie konfliktów zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 3, s. 215–228.

Rozwinięciem postanowień ustawy w zakresie rekwizycji są ogłoszone w 2003 r. przepisy wykonawcze, które określają tryb zajmowania lub rekwirowania oraz zwrotu wyżej wymienionych środków transportu poszczególnych rodzajów<sup>35</sup>. Organami uprawnionymi do zajmowania i zwrotu zajętego środka transportu są: Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych; szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych; wojskowi komendanci uzupełnień; Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szef Służby Wywiadu Wojskowego; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; wojewoda właściwy ze względu na obszar województwa, w którym zarejestrowano środek transportu.

Z kolei wśród organów wykonujących kompetencje<sup>36</sup> w zakresie rekwirowania i zwrotu zarekwirowanych środków transportu znajdują się: dowódcy jednostek wojskowych; Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej; Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szef Służby Wywiadu Wojskowego; Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Upoważniony do zajmowania środków transportu na czas określony jest przedstawiciel któregoś z wyżej wymienionych organów („zajmujący”) lub upoważniony do rekwirowania środka transportu na czas nieokreślony przedstawiciel organów upoważnionych do rekwizycji („rekwirujący”), który potwierdza posiadaczowi środka transportu na piśmie zajęcie lub zarekwirowanie środka transportu. Potwierdzenie tego rodzaju zawiera: oznaczenie organu właściwego w sprawach zajęcia lub rekwirowania; imię i nazwisko, stanowisko służbowe oraz numer legitymacji służbowej zajmującego lub rekwirującego; dane właściciela środka transportu; czas i miejsce zajęcia lub zarekwirowania; rodzaj środka transportu; ilość materiałów pędnych i eksploatacyjnych; stan techniczny oraz stopień zużycia środka transportu; dane identyfikacyjne środka transportu; podpis

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego (Dz.U. 2004, nr 200, poz. 2055); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 września 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego (Dz.U. 2011, nr 223, poz. 1332). Należy pamiętać, że środki transportowe stanowiące zapasy mobilizacyjne są zwolnione od podatku od środków transportowych. Zob. art. 12 ust. pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991, nr 9, poz. 31). Por. uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2018 r., 19/1087/2018; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 21 maja 2020 r., 142/g262/P/20; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2012 r., II FSK 2520/10; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., II FSK 2614/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 stycznia 2019 r., I SA/Gd 965/18; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r., I SA/OI 541/19.

<sup>36</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 58–74; idem, *Kompetencje w prawie administracyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa...*, s. 359–383, 401–418.

zajmującego lub rekwirującego. W potwierdzeniu zajęcia należy określić termin i miejsce zwrotu środka transportu. Odpis potwierdzenia jest doręczany właścicielowi środka transportu w terminie 7 dni od dnia sporządzenia. Przekazanie przez posiadacza środka transportu zajmującemu lub rekwirującemu następuje wraz z przekazaniem dokumentów, na podstawie których środek transportu dopuszczony jest do ruchu.

Środek transportu zwraca się właścicielowi po ustaniu przyczyny zarekwirowania w terminie i miejscu wskazanym przez organ, w którego władaniu znajduje się środek transportu, przy czym zwrot zajętego lub zarekwirowanego środka transportu następuje wraz ze zwrotem ilości materiałów pędnych i eksploatacyjnych odpowiadających ich ilości określonej w potwierdzeniu oraz z dokumentami, na podstawie których środek transportu dopuszczony jest do ruchu. Dokumenty te zwraca się po okazaniu potwierdzenia i sporządzeniu przez zwracającego protokołu zwrotu, w którym określa się stan techniczny oraz stopień zużycia środka transportu.

W razie niemożliwości zwrotu zajętego środka transportu w terminie lub miejscu określonym w potwierdzeniu organ, we władaniu którego znajduje się środek transportu, zawiadamia o tym właściciela najpóźniej na 7 dni przed ustalonym terminem zwrotu. Zajęty środek transportu zwraca się jego właścicielowi po ustaniu przyczyny niemożności zwrotu w terminie i miejscu wskazanym przez organ, w którego władaniu znajduje się środek transportu.

W sytuacji utraty albo zniszczenia środka transportu, kiedy jego zwrócenie jest niemożliwe w terminie, organ, we władaniu którego znajdował się środek transportu, jest zobowiązany zawiadomić o tym fakcie właściciela i sporządzić protokół utraty albo zniszczenia środka transportu. Odpis tego protokołu jest doręczany właścicielowi środka transportu w terminie 7 dni od dnia sporządzenia. W protokołach dotyczących zwrotu środka transportu lub niemożliwości jego zwrotu umieszcza się pouczenie o roszczeniu o odszkodowanie w przypadku poniesienia straty majątkowej w wyniku zajęcia lub zarekwirowania środka transportu w trybie przewidzianym przez odpowiednie przepisy<sup>37</sup>.

W dalszej części naszych rozważań dokonamy przedmiotowej analizy postanowień związanych z wyrównywaniem strat wynikłych z rozporządzenia przez organy rekwizycyjne pobranymi środkami przewozowymi. Wcześniej jednak dokonamy rozbioru postanowień rekwizycyjnych przewidzianych w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

---

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. 2002, nr 233, poz. 1955).

## Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych w sytuacji stanu klęski żywiołowej

W obowiązującym w Polsce stanie prawnym zagadnienia związane z ciężarami publicznymi w przypadku klęsk żywiołowych regulowane są od 2002 r. w drodze przepisów o stanie klęski żywiołowej<sup>38</sup>. Przedmiotowa regulacja określa tryb wprowadzania i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz najbardziej interesujący z punktu widzenia niniejszej analizy zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej<sup>39</sup>.

Regulacja ta stanowi realizację art. 228 Konstytucji RP, który przewiduje możliwość wprowadzenia w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, odpowiedniego stanu nadzwyczajnego, w tym właśnie stanu klęski żywiołowej. Poza tym zgodnie z art. 232 Konstytucji RP Rada Ministrów została upoważniona do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa na czas nie dłuższy niż 30 dni, a art. 233 ust. 3 określa ogólny zakres możliwych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558). Projekt tej ustawy został przedstawiony przez Prezydenta RP i jako druk nr 14 wpłynął dnia 22 października 2001 r. Dzień później skierowano projekt do I czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się w dniu 8 listopada 2001 r. Ostatecznie projekt uchwalono podczas III czytania w dniu 15 marca 2002 r. wynikiem głosowania: 400 posłów za, 3 przeciw oraz 1 wstrzymujący się. Następnie ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Ostatecznie, po wniesieniu poprawek przez Senat i rozpatrzeniu na forum Sejmu stanowiska Senatu w drodze przyjęcia jego poprawek, ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu w dniu 19 kwietnia 2002 r. Trzy dni później, czyli 22 kwietnia, Prezydent podpisał ustawę, które weszła w życie 22 czerwca 2002 r.

<sup>39</sup> Należy jednak pamiętać, że problematyka związana ze stanem klęski żywiołowej regulowana jest także m.in. przez ustawę z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2012, poz. 1529), gdzie w art. 84 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawodawca przewidział, że w przypadku wystąpienia sytuacji zagrożenia Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może, w drodze decyzji, nałożyć na operatora pocztowego obowiązek zachowania ciągłości świadczenia usług pocztowych i/lub nakazać operatorowi pocztowemu nieodpłatne świadczenie niektórych usług pocztowych związanych z usuwaniem skutków wystąpienia sytuacji szczególnego zagrożenia. Podobne rozwiązania zawiera ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2004, nr 171, poz. 1800), gdzie ustawodawca w art. 178 ust. 1 pkt 1–4 postanowił, że w sytuacji wystąpienia szczególnego zagrożenia Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może, w drodze decyzji, nałożyć na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązki dotyczące utrzymania ciągłości lub odtwarzania: dostarczania sieci telekomunikacyjnej, świadczenia usług telekomunikacyjnych, ograniczenia niektórych publicznych usług telekomunikacyjnych, ograniczenia zakresu lub obszaru eksploatacji sieci telekomunikacyjnych i urzędzeń telekomunikacyjnych, nakazu nieodpłatnego świadczenia, w określonym zakresie, publicznie dostępnych usług telefonicznych z aparatów publicznych.

<sup>40</sup> Szerzej na temat trybu wprowadzenia stanu klęski żywiołowej zob. M. Radajewski, *op. cit.*, s. 118–119.

Polski ustawodawca rozumie pod pojęciem stanu klęski żywiołowej trzy różniące się od siebie sytuacje faktyczne, a mianowicie klęskę żywiołową, katastrofę naturalną i awarię techniczną, przy czym przez tę pierwszą rozumie katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem<sup>41</sup>.

Z kolei w przypadku katastrofy naturalnej ustawodawca określa tym mianem zdarzenie związane z działaniem sił natury, takie jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywołu<sup>42</sup>. Natomiast jako awaria techniczna została oznaczona sytuacja gwałtownego, nieprzewidzianego uszkodzenia lub zniszczenia obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, powodująca przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Należy dodać, że katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą w ocenie polskiego prawodawcy wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym<sup>43</sup>.

Co do zasady stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Wprowadzenie tego stanu na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 30 dni (może zostać przedłużony na czas oznaczony przez Radę Ministrów po wyrażeniu zgody przez Sejm), ma na celu zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usunięcie.

Jeśli idzie o zasady działania organów władzy publicznej, to organy te działają w czasie stanu klęski żywiołowej w dotychczasowych strukturach organizacyj-

<sup>41</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., I SA/Po 1084/13; wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., II FSK 1175/14.

<sup>42</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 8 października 2013 r., IIISAB/Kr 6/13.

<sup>43</sup> Por. J. Barcik, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w świetle polskiego kodeksu karnego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2007, nr 32, s. 369–381; R. Zgorzały, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7–8, s. 58–79; I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 148–160; I. Oleksiewicz, *Bezpieczeństwo informacyjne w cyberprzestrzeni a stany nadzwyczajne Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2019, nr 33, s. 144–153; B. Michailiuk, *Broń biologiczna, bioterroryzm – nowe oblicze uśpionego zagrożenia. Implikacje w dobie pandemii COVID-19*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 4, s. 9–22.

nych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, jeśli przedmiotowa regulacja nie zastrzega innego rozwiązania. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia kierują zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda<sup>44</sup> oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister. W razie zaś niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania działaniami na rzecz zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.

Najbardziej nas interesujące postanowienia związane z osobistymi i rzeczowymi świadczeniami pozostają związane z przewidzianym przez ustawodawcę zakresem ograniczeń wolności i praw człowieka<sup>45</sup>, które stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym wprowadzony został stan klęski żywiołowej oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej<sup>46</sup>.

Powyższe ograniczenia, których szeroki katalog zawarty został w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej, w odniesieniu do świadczeń osobistych i rzeczowych dotyczą obowiązku ich wykonywania. Zgodnie z art. 22 ust. 1 przedmiotowej regulacji w razie potrzeby, kiedy siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, okażą się niewystarczające, możliwe jest wprowadzenie obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na: 1) udzieleniu pierwszej pomocy osobom,

<sup>44</sup> Należy pamiętać, że wojewoda jest również organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, starosta – na obszarze powiatu, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) – na terenie gminy. Do organów tych należy szereg zadań w sprawach zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych, a więc takich, które wpływają negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Zob. art. 2, art. 14 ust. 1 i 2, art. 17 ust. 1 i 2, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590). Por. T. Miłkowski, *Sytuacja kryzysowa a stan klęski żywiołowej – podobieństwa i różnice*, [w:] *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. 2: *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenie państwa*, red. T. Miłkowski, Sosnowiec 2015, s. 41–60; R. Kamiński, *Uprawnienia, kompetencje i odpowiedzialność wojewody w zakresie stanów nadzwyczajnych*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie” 2016, nr 2, s. 179–190.

<sup>45</sup> Por. J. Filaber, *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Studia Erasiana Wratislaviensia” 2010, nr 4, s. 249–265.

<sup>46</sup> Por. M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, nr 20, s. 135–143.

które uległy nieszczęśliwym wypadkom; 2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą; 3) wykonaniu określonych prac; 4) oddaniu do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych; 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym; 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie; 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowanie mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych; 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia; 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion; 10) pełnieniu wart<sup>47</sup>; 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie; 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

Ustawa przewiduje zwolnienia od obowiązku świadczeń osobistych, które dotyczą: 1) osób do 16. roku życia i powyżej 60. roku życia w zakresie świadczeń czynnego udziału w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą; 2) wykonania określonych prac; 3) użytkowania nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie; 4) pełnienia wart.

Poza tym od obowiązku świadczeń osobistych ustawodawca zwolnił osoby chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży i kobiety karmiące w zakresie świadczeń dotyczących: 1) udzielania pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom; 2) czynnego udziału w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą; 3) wykonywania określonych prac; 4) użytkowania nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie; 5) zabezpieczenia zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczania paszy i schronienia; 6) pełnienia wart.

Ostatnią kategorią osób zwolnionych od obowiązku świadczeń osobistych są osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 8 oraz nad chorymi lub osobami niepełnosprawnymi. W tym przypadku osoby te zwolnione zostały od świadczeń dotyczących tych samych obowiązków, co osoby chore, niepełnosprawne oraz kobiety w ciąży i kobiety karmiące, poza jednym przypadkiem, a mianowicie dotyczącym zabezpieczenia zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia.

---

<sup>47</sup> Ciężar osobisty w postaci obowiązku pełnienia wart przez obywateli ma w polskim porządku prawnym długi rodowód. Szczegółowe regulacje w tym zakresie ogłaszano np. w okresie insurekcji kościuszkowskiej 1794 r. Zob. Urządzenie Rady Zastępczej Tymczasowej z dnia 21 kwietnia 1794 r. względem wart, przez obywateli odprawiać się mających, [w:] *Akty Powstania Kościuszki*, t. 1, Kraków 1918, s. 44.



Należy dodać, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda albo pełnomocnik może odstąpić od nałożenia lub zwolnić od wskazanych wyżej obowiązków również inne osoby i podmioty ze względu na interes publiczny albo wyjątkowo ważny interes danej osoby lub podmiotu.

Wprowadzenia obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych dokonują organy władzy publicznej, czyli wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i wojewoda albo ich pełnomocnicy w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.

Obowiązek świadczeń wprowadzony przez te organy może przybrać różne formy prawne<sup>48</sup>. Jeśli obowiązek taki wprowadza wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo ich pełnomocnicy, następuje to w drodze zarządzenia albo decyzji<sup>49</sup>. W razie zaś wprowadzenia tych obowiązków przez wojewodę lub pełnomocnika następuje to w drodze rozporządzenia albo decyzji<sup>50</sup>. Rozporządzenia i zarządzenia podlegają ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie<sup>51</sup>.

We wszystkich tych trzech rodzajach możliwych w takiej sytuacji aktów normatywnych (rozporządzenie, zarządzenie, decyzja) należy wskazać podstawę prawną, określić zakres i rodzaj obowiązku, wskazać obowiązane podmioty oraz miejsce, dzień i godzinę stawiennictwa lub realizacji innych obowiązków, czas trwania obowiązku oraz pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia tych aktów.

Należy podkreślić, że w razie wprowadzenia obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych na drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania admi-

---

<sup>48</sup> Szerzej na temat prawnych form działania administracji publicznej zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 229–257; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 128–209; I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 41–55.

<sup>49</sup> Zob. M. Konarski, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego jako źródła prawa stanowionego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2010, nr 1, s. 89–114; idem, *Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracyjno-Społecznej w Warszawie. Administracja i Społeczeństwo” 2012, nr 7, s. 133–166.

<sup>50</sup> Zob. J. Ronowicz, *Akty prawa miejscowego wojewody*, „Studia Lubuskie” 2012, t. 8, s. 109–142. Por. T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 81–91.

<sup>51</sup> Zob. M. Konarski, *Promulgacja aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i Zarządzanie” 2008, t. 4, s. 195–216.

nistracyjnego<sup>52</sup>, ale z pewnymi wyjątkami. Wśród tych wyjątków należy wskazać, że decyzje takie podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą doręczenia lub ogłoszenia, co więcej – mogą one być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzone na piśmie. Poza tym odwołanie od tych decyzji wnosi się w terminie krótszym niż ten przewidziany w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>53</sup>, a mianowicie w terminie 3 dni od daty doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie. Z kolei wniesione odwołania podlegają przekazaniu organowi odwoławczemu w terminie również 3 dni, a rozpatrzeniu – w terminie 7 dni od dnia doręczenia odwołania. Ustawodawca przewidział, że w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organem wyższego stopnia jest wojewoda, który może uchylić w całości lub w części zarządzenie lub decyzję tych organów albo pełnomocników<sup>54</sup>, a minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie lub decyzję wojewody albo pełnomocnika<sup>55</sup>.

### Wyrównanie strat wynikłych z obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych w sytuacji stanów nadzwyczajnych

Przed laty J. Boć podkreślał, że „za przesłanki powstania obowiązku wyrównania uważam wstępnie zdarzenia prawne uzasadniające wyrównanie. [...] Są one każdorazowo zdeterminowane właściwymi aktami normatywnymi”<sup>56</sup>. W świetle przepisów określających wyrównywanie strat majątkowych w interesującym nas przedmiocie każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego (stanu nadzwyczajnego), służy roszczenie o odszkodowanie, przy czym odszkodowanie to obejmuje wyrównanie straty majątkowej bez korzyści, które poszkodowany mógłby

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168).

<sup>53</sup> Szerzej na temat systemu weryfikacji rozstrzygnięć w drodze administracyjnej zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 561–616.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206). Szerzej na temat nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego zob. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 54–244; B. Dobkowska, *Środki nadzoru nad działalnością gminy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 273–284.

<sup>55</sup> Zob. J. Dytko, *Weryfikacja rozporządzeń wojewody w trybie nadzoru i samokontroli*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016, nr 2, s. 77–88.

<sup>56</sup> J. Boć, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 52–53.

osiągnąć, gdyby strata nie powstała<sup>57</sup>. Tryb dochodzenia odszkodowań ma więc charakter administracyjno-sądowy, czyli zakłada, że droga sądowa otwiera się dla osób, które domagają się odszkodowania dopiero w razie niewydania decyzji odszkodowawczej przez organ administracyjny w terminie 3 miesiące od dnia wszczęcia postępowania<sup>58</sup>.

Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa na zasadach ustalonych w Kodeksie cywilnym, jednakże z wyłączeniem art. 415–420<sup>2</sup>, natomiast nie przysługuje, jeżeli strata majątkowa powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej<sup>59</sup>. Odszkodowanie przyznaje się na pisemny wniosek poszkodowanego złożony do właściwego wojewody, który powinien zawierać: oznaczenie organu, do którego jest skierowany oraz sprawy, której dotyczy; imię i nazwisko oraz adres wnioskodawcy; wysokość poniesionej straty majątkowej oraz czas, miejsce i okoliczności jej powstania; rodzaj ograniczenia, z którego wynikała strata majątkowa; datę i podpis składającego pismo. Decyzję w sprawie odszkodowania wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce powstania straty majątkowej, a w razie gdy strata majątkowa powstała na terenie dwóch lub więcej województw, właściwy do wydania decyzji jest wojewoda, do którego najpierw złożono wniosek. Natomiast jeżeli nie można ustalić właściwości wojewody, wtedy decyzję w sprawie odszkodowania wydaje Wojewoda Mazowiecki.

W sprawie o odszkodowanie wojewoda wydaje decyzję niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 miesiące od dnia złożenia wniosku. Decyzja ta jest ostateczna. W razie przyznania odszkodowania wypłaca się je w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu. Poszkodowany, który jest niezadowolony z decyzji w sprawie odszkodowania, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie może wnieść powództwo do sądu powszechnego, przy czym wniesienie tego powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej, jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem 3 lat od dnia zniesienia stanu wojennego (stanu nadzwyczajnego).

<sup>57</sup> Zob. J. Parachomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 12: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 479–483. Por. stanowisko Rządu RP z dnia 23 stycznia 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Druk nr 17. Na temat sposobu rozumienia terminów „szkoda” i „strata” zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2015 r., III SA/Kr 539/15.

<sup>58</sup> Szerzej na temat drogi dochodzenia wyrównania odszkodowawczego zob. J. Boć, *op. cit.*, s. 134–168.

<sup>59</sup> Por. A. Sinkiewicz, *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, „Rejent” 1998, nr 2, s. 59–74.

Jeśli idzie o zasady oraz tryb ustalania i wypłaty odszkodowań z tytułu szkód poniesionych w związku z akcjami zwalczania kłesk żywnościowych, to reguluje je rozporządzenie z dnia 8 czerwca 1999 r.<sup>60</sup>, które uchyliło obowiązujące do tego czasu postanowienie rozporządzenia z dnia 16 czerwca 1954 r.<sup>61</sup>

W świetle postanowień rozporządzenia za poszkodowanego uznano osobę fizyczną, która bez własnej winy w czasie zorganizowanej akcji społecznej w celu zwalczania kłeski żywnościowej i w związku z udziałem w tej akcji doznała utraty zdrowia powodującej całkowitą lub częściową utratę zdolności do pracy zarobkowej, jak również osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, która poniosła szkodę wskutek zniszczenia, uszkodzenia, zużycia lub utraty mienia w czasie zorganizowanej akcji społecznej w celu zwalczania kłeski żywnościowej. Osobie takiej przysługuje odszkodowanie do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody, które jest wypłacane ze środków pochodzących z rezerwy celowej ustalonej na ten cel w ustawie budżetowej na dany rok<sup>62</sup>. Należy podkreślić, że roszczenie o odszkodowanie przedawnia się po upływie 3 lat, a bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w dniu powstania szkody. W razie gdy ustalenie dnia powstania szkody jest niemożliwe, bieg terminu przedawnienia liczy się od dnia odwołania stanu kłeski żywnościowej na terenie, na którym powstała szkoda.

Prowadzenie postępowań likwidacyjnych w sprawach szkód i wypłaty odszkodowań należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, przy czym w celu zapewnienia prawidłowego przeprowadzenia tych postępowań minister w trybie przepisów o zamówieniach publicznych<sup>63</sup> dokonuje wyboru zakładu

<sup>60</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania kłesk żywnościowych (Dz.U. 1999, nr 55, poz. 573). Por. A. Rogacka-Lukasik, *Odszkodowanie jako rekompensata za stratę majątkową poniesioną w czasie stanu nadzwyczajnego*, [w:] *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja...*, s. 61–87.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1954 r. w sprawie wynagradzania szkód poniesionych w związku z udziałem w akcji zwalczania kłesk żywnościowych (Dz.U. 1954, nr 29, poz. 112); zarządzenie Ministra Finansów z dnia 24 maja 1955 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości odszkodowania za szkody majątkowe poniesione w związku z udziałem w akcji zwalczania kłesk żywnościowych (M.P. 1955, nr 65, poz. 856).

<sup>62</sup> Szerzej zob. W. Gonet, *Dotacje i subwencje jako pomoc finansowa dla jednostek samorządu terytorialnego dotkniętych stanem kłeski żywnościowej*, [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013, s. 89–100; P. Galiński, *Finansowanie i organizacja zarządzania kryzysowego i usuwania skutków kłesk żywnościowych w gminie*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 4, s. 77–88; M. Burzec, *Ulga z tytułu kłeski żywnościowej czy ulga z tytułu szkody wywołanej niekorzystnym zjawiskiem atmosferycznym – analiza problemu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020, nr 3, s. 35–63.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177); ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 2019).

ubezpieczeń, z którym zawiera umowę o przeprowadzanie takich postępowań. Informacje o dokonaniu wyboru zakładu ubezpieczeń i zawarciu z nim umowy minister w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy ogłasza w dwóch dziennikach o zasięgu krajowym.

Postępowanie w sprawie przyznania odszkodowania rozpoczyna się od zgłoszenia przez poszkodowanego szkody wraz z pisemnym wnioskiem o odszkodowanie do jednostki organizacyjnej zakładu ubezpieczeń, położonej najbliżej jego miejsca zamieszkania albo miejsca powstania szkody, niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia powstania szkody albo od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie, albo od dnia, w którym ustała przyczyna uniemożliwiająca zgłoszenie szkody. Postępowanie likwidacyjne zgłoszonej szkody jest przeprowadzane niezwłocznie; czynności likwidacyjne mają na celu ustalenie stanu faktycznego szkody, zasadności złożonego wraz ze zgłoszeniem szkody wniosku o odszkodowanie oraz wysokości odszkodowania.

Należy dodać, że w razie gdy w wyniku postępowania likwidacyjnego w sprawie szkody zakład ubezpieczeń stwierdzi, iż odszkodowanie poszkodowanemu nie przysługuje, przekazując ministrowi akta sprawy, załącza uzasadnienie takiego stanowiska. W dalszej kolejności minister w terminie 14 dni od otrzymania tych akt może podjąć decyzję o przyznaniu odszkodowania bądź o odmowie przyznania odszkodowania. Należy podkreślić, że minister, ustalając wysokość odszkodowania w decyzji, nie jest związany propozycją zakładu ubezpieczeń i może się od niej różnić. Wypłata odszkodowania dokonana zostaje przez zakład ubezpieczeń na podstawie ostatecznej decyzji ministra w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu decyzji, gotówką lub przelewem na rachunek bankowy wskazany przez poszkodowanego we wniosku.

## Zakończenie

Konkludując powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę na kilka wynikających z nich interesujących dla badacza przedmiotowej materii kwestii faktycznych i prawnych. Po pierwsze, należy podkreślić, że wśród przewidzianych przez Konstytucję RP trzech rodzajów stanów nadzwyczajnych obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych w razie wprowadzenia któregoś z tych stanów odnosi się wyłącznie do sytuacji stanu wojennego i stanu klęski żywiołowej. Przez wzgląd na charakter stanu wyjątkowego<sup>64</sup> ustawodawca nie przewidział w razie jego wprowadzenia potrzeby uzupełniania braków osobowych i materialnych odpo-

<sup>64</sup> Szerzej zob. W. Adamska, *Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4, s. 5–16.

wiednich służb publicznych, jak to ma miejsce w przypadku uzupełnień zaplecza wojskowego lub służb ratowniczych w razie wprowadzenia dwóch pozostałych konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. *Ratio legis* takiego sposobu regulacji nie budzi zastrzeżeń i nie ma potrzeby w tym miejscu tego szerzej wyjaśniać.

Po wtóre, w zakresie wniosków o charakterze *de lege ferenda* należy przede wszystkim postulować ujednoczenie przepisów dotyczących ciężarów publicznych w razie klęsk żywiołowych. Obowiązywanie ustawodawstwa sięgającego jeszcze lat 50. XX w. z pewnością nie służy jasności systemu prawnego i stanowi jednocześnie niczym nieusprawiedliwiony relikwyt przeszłości w obowiązującym polskim ustawodawstwie. W związku z tym, co powiedzieliśmy, należy niezwłocznie rozpocząć prace nad nowoczesną regulacją w zakresie świadczeń osobistych i rzeczowych w razie wystąpienia klęski żywiołowej, która będzie uwzględniać zarówno zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i wymogi państwa prawa, praworządności oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli. W szczególności zaś należy rychło przeprowadzić systematyzację ustawodawstwa w tym zakresie, uwzględniając niebezpieczeństwa związane ze skutkami klęsk żywiołowych (przede wszystkim epidemii chorób zakaźnych), czego rezultatem będzie stworzenie jednolitego systemu bezpieczeństwa państwa.

Wreszcie po trzecie, należy zwrócić uwagę na postulat badawczy odnoszący się do zintensyfikowania badań nad projektem ujednoczenia ustawodawstwa w zakresie ciężarów publicznych na rzecz obrony państwa<sup>65</sup>. Wydaje się bowiem, że obecne rozwiązania prawne w tej mierze nie są zadowalające, przede wszystkim przez wzgląd na brak precyzyjności terminologicznej oraz niejednorodny charakter przepisów prawa materialnego i procesowego odnoszący się do będących przedmiotem dokonanej analizy ciężarów publicznych.

## Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Adamska W., *Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2020.4.5>.
- Baczkowski M., *Przestępczość wojsk garnizonu krakowskiego na przełomie XVIII i XIX wieku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2012, nr 2.

<sup>65</sup> Por. G. Lewandowski, *op. cit.*, s. 101–102; M. Konarski, *Public Burdens for the Defence...*, s. 58–60; Z. Filip, *op. cit.*, s. 265–267.

- Barcik J., *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w świetle polskiego kodeksu karnego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2007, nr 32.
- Biernacki W., Bokwa A., Działek J., Padło T., *Społeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009.
- Bierzanek R., *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982.
- Boć J., *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971.
- Bożek M., *Kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych w okresie odbudowy państwowości (1918–1921)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, vol. 16.
- Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2011.01.11>.
- Burzec M., *Ulga z tytułu klęski żywiołowej czy ulga z tytułu szkody wywołanej niekorzystnym zjawiskiem atmosferycznym – analiza problemu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2020.51>.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Ciekanski Z., Stachowiak Z., *Klęski żywiołowe jako przesłanki sytuacji nadzwyczajnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 2012, nr 95.
- Complak K., *Stany nadzwyczajne à la française oraz à la polonaise*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22, DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2014.22.49>.
- Cybichowski Z., *Międzynarodowe prawo wojenne*, Lwów 1914.
- Dembiński H., *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, Lublin 1936.
- Dobkowska B., *Środki nadzoru nad działalnością gminy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Dytko J., *Weryfikacja rozporządzeń wojewody w trybie nadzoru i samokontroli*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016, nr 2.
- Filaber J., *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2010, nr 4.
- Filip Z., *Świadczenia obywateli na rzecz obrony – prawda i mity*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1.
- Galiński P., *Finansowanie i organizacja zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych w gminie*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 4.
- Gąsiorowska P., *Samowole i swawole żołnierzy frejkompanii Franciszka Teodora Denhoffa w do-  
brach klarysek krakowskich pod koniec XVII w.*, „Hereditas Monasteriorum” 2013, nr 3.
- Głogowska-Gruszka A., Wypych-Ślusarska A., Kasznia-Kocot J., Malinowska-Borowska J., *Choroby zakaźne w sytuacjach kryzysowych. Część II. Klęski żywiołowe*, „Hygeia Public Health” 2014, nr 2.
- Gonet W., *Dotacje i subwencje jako pomoc finansowa dla jednostek samorządu terytorialnego dotkniętych stanem klęski żywiołowej*, [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013.
- Huchla A., *Ciężary i świadczenia publiczne a podatki w świetle art. 84 Konstytucji Rzeczy-  
pospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa  
finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.

- Iwaskiewicz J., *Rejestracja i indemnizacja strat wojennych na Litwie po roku 1812*, Warszawa 1914.
- Jakimowicz K., *Działania lubelskiej Komisji Dobrego Porządku w zakresie ochrony przeciwpożarowej miasta (1780–1789)*, „Rocznik Lubelski” 2014, t. 40.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Kamiński R., *Uprawnienia, kompetencje i odpowiedzialność wojewody w zakresie stanów nadzwyczajnych*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie” 2016, nr 2.
- Kamiński T., *Transport wojskowy*, [w:] *Ekonomika wojskowa*, red. M. Koch, Warszawa 1979.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kazimierzczuk M., *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej w RP*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 4.
- Kęsoń T.J., *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2.
- Klimczyk E., Wołos M., *Jak to strzelcy Nabokowom Kacice rekwirowali, czyli o makrohistorii odzwierciedlonej w mikrohistorii*, „Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym” 2017, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/KLIO.2017.046>.
- Kołodziejczak M.E., *Definicyjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.18290/rnp.2018.28.4-4>.
- Konarski M., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego jako źródła prawa stanowionego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2010, nr 1.
- Konarski M., *Godność osoby ludzkiej a wojna lądowa w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012.
- Konarski M., *Legal Aspects of Organising the Administration of Food for the Army in the Duchy of Warsaw between 1807 and 1812*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, t. 15, nr 1.
- Konarski M., *Osobiste i rzeczowe ciężary wojenne w świetle prawodawstwa okresu insurekcji kościuszkowskiej 1794 roku*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.34616/fiuw.2020.2.8.37>.
- Konarski M., *Powinności podwodowe w świetle przekazu pierwszych sześciu tomów „Volumina Legum”*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2019, t. 14, nr 16.
- Konarski M., *Promulgacja aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i Zarządzanie” 2008, t. 4.
- Konarski M., *Przyczynek do badań nad publicznymi usługami transportowymi i komunikacyjnymi w dawnym prawie polskim*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.31743/sp.8898>.
- Konarski M., *Public Burdens for the Defence of the Polish State on the Example of the Obligation to Hand Over Means of Transport in the Event Mobilisation is Announced or During a War*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2020, nr 3.
- Konarski M., *Publiczne usługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego w świetle postanowień dekretu z dnia 22 maja 1810 roku „względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych”*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.14746/cph.2019.2.5>.



- Konarski M., *Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracyjno-Społecznej w Warszawie. Administracja i Społeczeństwo” 2012, nr 7.
- Konarski M., *The Obligation to Hand Over Draught Animals and Carts Upon the Announcement of Mobilisation or Outbreak of War in the Light of the Act of 21 February 1922 and the Implementing Acts*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.2-25>.
- Konarski M., *The Services of the Commune Self-Government in the Kingdom of Poland on the Example of the Provision of Means of Transport for the Army*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, t. 15, nr 17, DOI: <https://doi.org/10.32084/sawp.2020.15.2-5>.
- Krokosz P., *Obecność wojsk rosyjskich w Bochni i Wieliczce w 1914 roku*, „Res Gestae. Czasopismo Historyczne” 2015, nr 1.
- Kwiecień R., *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2013, nr 1.
- Lewandowski G., *Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Stan aktualny oraz kierunki rozwoju*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.34752/rg8x-yn20>.
- Lewy M., *Uwagi w kwestii szacowania wynagrodzenia za rekwizycje, dokonane przez Niemców w b. Królestwie Polskim*, Warszawa 1920.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przelomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.4>.
- Litak S., *Bractwa religijne w Polsce przedrozbiorowej XIII–XVIII wiek. Rozwój i problematyka*, „Przegląd Historyczny” 1997, nr 3–4.
- Łaski P., Łaski M., *Uwagi na temat konieczności wojskowej w prawie konfliktów zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 3.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łopatecki K., *Cywilna jurysdykcja wobec wojskowych w Koronie na przełomie XVI i XVII stulecia*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2007, t. 5, DOI: <https://doi.org/10.15290/mhi.2007.05.03>.
- Makowski J.E., *Prawo międzynarodowe*. Warszawa–Lublin 1918.
- Marszałek P.K., *Ślady obcych regulacji w polskim prawie stanów szczególnych XIX w. i początków XX w.*, „Studia Lubuskie” 2012, nr 8.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Matczak M., *Kompetencje w prawie administracyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Michailiuk B., *Broń biologiczna, bioterroryzm – nowe oblicze uśpionego zagrożenia. Implikacje w dobie pandemii COVID-19*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.34752/zkj8-r612>.
- Miemiec M., *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106, DOI: <https://doi.org/10.19195/0137-1134.106.4>.

- Miłkowski T., *Sytuacja kryzysowa a stan klęski żywiołowej – podobieństwa i różnice*, [w:] *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. 2: *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenie państwa*, red. T. Miłkowski, Sosnowiec 2015.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, t. 2, Warszawa 1922.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 3, Warszawa 1884.
- Oleksiewicz I., *Bezpieczeństwo informacyjne w cyberprzestrzeni a stany nadzwyczajne Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2019, nr 33, DOI: <https://doi.org/10.17512/znpcz.2019.1.12>.
- Ostaniek A., *Przebieg mobilizacji 1939 roku na terenie okręgu korpusu nr VI „Lwów”*, „Studia z Dziejów Wojskowości” 2013, nr 2.
- Parachomiuk J., *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 12: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11.
- Podolska-Meducka A., *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych w Polsce w latach 1918–1921*, Warszawa 2011.
- Polinceusz M., *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, nr 20, DOI: <https://doi.org/10.7862/rz.2013.hss.50>.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6.
- Resztak I., *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
- Rogacka-Łukasik A., *Odszkodowanie jako rekompensata za stratę majątkową poniesioną w czasie stanu nadzwyczajnego*, [w:] *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. 2: *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, red. T. Miłkowski, Sosnowiec 2015.
- Ronowicz J., *Akty prawa miejscowego wojewody*, „Studia Lubuskie” 2012, t. 8.
- Samsonowicz H., *Cechy rzemieślnicze w średniowiecznej Polsce. Mity i rzeczywistość*, „Przegląd Historyczny” 1984, nr 3.
- Sinkiewicz A., *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, „Rejent” 1998, nr 2.
- Smoliński T., *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 3.
- Staręgowski B., *Samorząd szlachecki województw poznańskiego i kaliskiego wobec cudzoziemskich żołnierzy i oficerów w wojsku powiatowym podczas panowania Jana Kazimierza (1648–1668)*, „Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym” 2019, nr 4.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Surmański M., *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 2.
- Szalewska M., *Ciężary i świadczenia publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

- Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2.
- Viel M.T., *Podział kompetencji w sprawach wojskowych między parlament, prezydenta Republiki i premiera*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1.
- Wagner K., „*Potop*” a wielka wojna północna w Warszawie w świetle rejestrów podatkowych – przyczynek do porównania dwóch szwedzkich okupacji, „Saeculum Christianum” 2013, t. 20.
- Wise M., *Requisition During the French Revolution*, “Louisiana Law Review” 1944, vol. 1(6).
- Wiśniowski E., *Bractwa religijne na ziemiach polskich w średniowieczu*, „Roczniki Humanistyczne” 1969, nr 2.
- Włodarczyk E., *Kłęska żywiołowa lub ekologiczna. Czyli o tym, że statystyka nie dotyka tego, co jest wewnątrz*, [w:] *Człowiek wobec krytycznych sytuacji życiowych. Z teorii i praktyki socjalnej*, red. E. Włodarczyk, I. Cytlak, Poznań 2011.
- Wojciszko M., *Podstawy prawne wspólnych działań cywilno-wojskowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2009, nr 1.
- Wójcik M., *Plaga Justyniana. Cesarstwo wobec epidemii*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 1.
- Zarzycki P., *Plan mobilizacyjny „W”*. Wykaz oddziałów mobilizowanych na wypadek wojny, Pruszków 1995.
- Zgorzały R., *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7–8.
- Zorn P., *The Constitutional Position of the German Emperor*, “The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1899, vol. 14(1), DOI: <https://doi.org/10.1177/000271629901400104>.

**Abstract:** The aim of this article is to analyse issues related to extraordinary measures (martial law, a state of emergency or a state of natural disaster) provided for by the Polish Constitution. The subject of the research concerns the duty to provide personal and in-kind contributions (public burdens) in the event of the introduction of one of extraordinary measures. The author focused his attention on the nature of these contributions in relation to each of extraordinary measures, analysing their subjective and objective scope, the procedure, as well as the principles and mode of remuneration for and compensation of losses resulting from the duty to bear these burdens in situations of extraordinary measures.

**Keywords:** public burdens; personal and in-kind contributions; extraordinary measure; martial law; state of natural disasters

**Abstrakt:** Celem niniejszego artykułu jest analiza zagadnień związanych z występującymi w polskiej Konstytucji stanami nadzwyczajnymi (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej). Zagadnienia stanowiące przedmiot badań odnoszą się do regulacji obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych (ciężary publiczne) w razie wprowadzenia jednego z rzeczonych stanów nadzwyczajnych. Autor swoje rozważania skoncentrował na charakterze tych świadczeń w odniesieniu oddzielnie do każdego z tych stanów nadzwyczajnych, analizując ich zakres podmiotowy i przedmiotowy, procedurę oraz zasady i tryb wynagradzania i wyrównywania strat wynikłych z obowiązku ponoszenia tych ciężarów w sytuacjach stanów nadzwyczajnych.

**Słowa kluczowe:** ciężary publiczne; świadczenia osobiste i rzeczowe; stan nadzwyczajny; stan wojenny; stan klęski żywiołowej

