

## Komunikat FOR 21/2020:

### Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej naraża podatników i przedsiębiorców na wyższe koszty odszkodowań za ograniczenie wolności gospodarczej

#### Synteza

- Przedsiębiorcy mogą składać pozwy o odszkodowania za ograniczenia wolności działalności gospodarczej na zasadach ogólnych Kodeksu Cywilnego.
- Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej wyklucza stosowanie Ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.
- Ograniczenia działalności gospodarczej wprowadzane na podstawie rozporządzeń pozostają wątpliwe pod kątem ich zgodności z art. 31 ust 3 i 92 ust. 1 Konstytucji RP.
- Upolityczniony Trybunał Konstytucyjny uniemożliwia przeprowadzenie właściwego postępowania w sprawie stwierdzenia niezgodności aktu prawa z Konstytucją celem ustalenia tzw. prejudykatu.
- Przedsiębiorcy dochodzący swoich roszczeń na zasadach ogólnych Kodeksu Cywilnego będą związani decyzjami sądów powszechnych w zakresie stosowania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności.
- Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w odpowiednim momencie umożliwiłoby szybszą i sprawniejszą wypłatę odszkodowań, ograniczonych do poniesionych szkód, a jednocześnie ograniczyłoby ich skalę.
- Rezygnacja z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej oznacza możliwość uzyskania wyższych odszkodowań, jednak w wyniku dłuższych i droższych dla przedsiębiorców postępowań

Przedsiębiorcy zapowiadają składanie pozwów<sup>1</sup>. Chcą odszkodowań od Skarbu Państwa za straty poniesione wskutek pandemicznych ograniczeń. Mimo wielkiej skali kryzysu zdrowotnego i gospodarczego

---

<sup>1</sup> <https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-koronawirus-w-polsce-przedsiębiorcy-objeci-zakazami-działaln,nId,4492991>

rząd konsekwentnie odmawia wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, chociaż istotnie ograniczyłoby to dochodzone roszczenia oraz zapewniło niezwłoczną wypłatę należnych odszkodowań przedsiębiorcom. Brak jest również skutecznej i rzeczywistej kontroli konstytucyjności aktów prawnych. Z powodu uzależnienia Trybunału Konstytucyjnego od polityków większości rządzącej niemożliwe jest przeprowadzenie właściwego postępowania w sprawie stwierdzenia niezgodności aktu prawa z Konstytucją. Brak takiego postępowania utrudnia uzyskanie tzw. prejudykatu, czyli orzeczenia stwierdzającego bezprawność/niekonstytucyjność danego aktu prawnego, koniecznego przy dochodzeniu roszczeń na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego (KC). Dlatego tak ważna może okazać się tzw. rozproszona kontrola konstytucyjna stosowana przez sądy powszechne.

### **Odszkodowania zgodne z racją stanu**

Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP w sytuacji zagrożenia, gdy zwykłe środki konstytucyjne nie wystarczają do sprawnego funkcjonowania państwa w trybie zwyczajnym, może (i powinno) dojść do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, w tym przypadku stanu klęski żywiołowej. Wprowadzany jest on w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia przez rząd. Jego ogłoszenie łączy się z aktywacją przepisów ustawy o stanie klęski żywiołowej<sup>2</sup>, wskazującej możliwe do wprowadzenia ograniczenia (w tym czasowe ograniczenia działalności gospodarczej określonego rodzaju – art. 21 ust 1 pkt. 1 i 2), oraz ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Tym samym stan klęski wprowadzany jest na podstawie ustawy i ustawowo ograniczane są określone prawa i wolności (a więc zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Oczywistym jest, że w przypadku, gdy dochodzi do ograniczeń pewnych wolności – szczególnie wolności określonej działalności gospodarczej – dochodzi również do poniesienia strat przez liczne podmioty. Ustawodawca przewidział rozwiązanie dla takich przypadków w ustawie o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (dalej: ustawa o wyrównywaniu strat)<sup>3</sup>. Roszczenia o odszkodowanie na jej podstawie przysługują każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i oby-

<sup>2</sup> <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001897/O/D20171897.pdf>

<sup>3</sup> <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20022331955/T/D20021955L.pdf>

tela w czasie stanu nadzwyczajnego. Odszkodowanie nie przysługuje w przypadku, gdy do straty majątkowej doszło wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej. Ustawa miała bowiem na celu wyrównanie szkód poniesionych w czasach związanych z koniecznością wprowadzenia ekstremalnych (jak na warunki demokratycznego państwa prawa) ograniczeń praw i wolności.

Zgodnie z art. 2 ust.2 ustawy o wyrównywaniu strat odszkodowania obejmują jedynie wyrównanie straty majątkowej, ale bez korzyści, które poszkodowany mógłby odnieść, gdyby szkoda nie powstała. Ustawa wyłącza również możliwość równoczesnego dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego. **Oznacza to, że wprowadzanie stanu nadzwyczajnego ogranicza skalę ewentualnych odszkodowań, których wysokość może być wyższa w związku z niewprowadzeniem tego stanu.**

O odszkodowaniu decyduje jeden wojewoda (a jeśli szkoda powstała na terenie kilku województw, decyduje ten, do którego najpierw złożono stosowny wniosek). Jeżeli nie można ustalić właściwego wojewody, staje się nim wojewoda mazowiecki. Decyzję wojewoda wydaje niezwłocznie, nie później jednak niż trzy miesiące od złożenia wniosku. Jest ona ostateczna. Samo odszkodowanie wypłaca się natomiast w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu. Niezadowolony z przyznanej mu kwoty przedsiębiorca w terminie 30 dni od otrzymania decyzji (nie wstrzymuje to jednak jej wykonania) może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Co nie mniej istotne, roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej. Natomiast w każdym przypadku przedawnienie następuje z upływem trzech lat od dnia zakończenia stanu nadzwyczajnego.

### **Odszkodowania na zasadach ogólnych**

Stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemicznego, ustanowiono z naruszeniem przysługujących obywatelom gwarancji konstytucyjnych. Doszło do wprowadzenia znaczących ograniczeń m.in. w zakresie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej (godząc w jego istotę) drogą rozporządzenia. Jest to kluczowe dla podmiotów, które będą domagały się odszkodowań z tytułu poniesionych strat. Rozporządzeniem nie można bowiem ograniczać konstytucyjnych praw i wolności. Można tego dokonać w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego

w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W Konstytucji RP ustanowiono trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, które zakładają konieczność zawieszenia niektórych praw i wolności zwyczajnie gwarantowanych konstytucyjnie i ustanawiają ku temu podstawy prawne. Dlatego należy negatywnie ocenić zmiany wprowadzone nowelizacją z 2 marca 2020 r. ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>4</sup>. Art. 46 ust. 4 pkt. 3 tej ustawy stworzył pierwszą podstawę do wprowadzenia czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów. Marcowa nowelizacja dodała art. 46b, który określił bardzo ogólnie zakres tego rodzaju ograniczeń w sposób maksymalnie szeroki, swoiście blankietowy. Mowa bowiem o określeniu drogą rozporządzenia „czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców”. **Oznaczało to *de facto* furtkę nie tyle do ograniczania, co do zamknięcia całych gałęzi gospodarki przy jednoczesnym ominięciu konieczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.**

W związku z tym można przypuszczać, że w przypadku przeprowadzenia kontroli przywołanego przepisu – w szczególności po zestawieniu go z szeroką kompetencją do wydawania rozporządzeń w przedmiocie przez ministra zdrowia oraz wojewodów (art. 46 ust. 1 i 2 oraz art. 46b ustawy o chorobach zakaźnych) – niezależny Trybunał Konstytucyjny uznałby go za niezgodny z Konstytucją RP. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której wykorzystywane są treści i *ratio legis* ustawy o stanie klęski żywiołowej – jednego ze stanów nadzwyczajnych – a następnie powtarzane są w ustawie zwyczajnej. Tym samym pojawiają się w codziennym porządku prawnym pomimo niewprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Jednakże konkretne ograniczenia dotyczące np. zamrożenia określonych gałęzi gospodarki zapadają na podstawie rozporządzeń. W sposób oczywisty oznacza to ingerencję w prawa i wolności obywatelskie – co zgodnie z Konstytucją może nastąpić jedynie w drodze ustawy.

### Prejudykant powszechny

Jeżeli doszło do bezprawnego działania ze strony władzy publicznej oraz szkód nim wywołanych po stronie przedsiębiorców, zasadnym pozostaje zwrócenie się ku art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., który określa odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne. Zgodnie z treścią tego przepisu

---

<sup>4</sup> <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082341570/U/D20081570Lj.pdf>

*jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.*

Aby dochodzić roszczeń na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., podmiot podnoszący roszczenie o odszkodowanie musi wykazać, że do szkody doszło. W omawianym przypadku szkoda wydaje się oczywista. Pierwsze ograniczenia np. działalności lokali gastronomicznych weszły w życie 13 marca. Władza publiczna zadziałała nieomal bez ostrzeżenia, wprowadzając zakaz z początkowym założeniem utrzymania go przez dwa tygodnie, podczas gdy w rzeczywistości trwał on do 18 maja. W samym sektorze usług możemy mówić o miliardowych stratach.

Drugą przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest niezgodność wydanego aktu z Konstytucją, która to niezgodność powinna zostać wykazana w toku właściwego postępowania. Dotychczas, jak już wspomniano, takim postępowaniem byłoby skierowanie pytania do Trybunału Konstytucyjnego (umożliwia to art. 193 Konstytucji RP). W chwili obecnej Trybunał Konstytucyjny nie daje jednak rękojmi dokonania rzetelnej i niepolitycznej oceny konstytucyjności ustaw. W związku z tym to na sędziach sądów powszechnych coraz częściej spoczywać będzie odpowiedzialność za dokonanie wykładni przepisów i kwestii ich stosowania w razie sprzeczności z Ustawą zasadniczą. Tym samym to sędziowie ustanawialiby wymagany ustawą prejudykat, który otworzyłby drogę przedsiębiorcom do ochrony swoich praw naruszonych przez działanie państwa.

**Powyższy wniosek oznacza tym samym konieczność sformułowania słusznego postulatu o częstsze dokonywanie rozproszonej kontroli konstytucyjnej przez sądy powszechne celem zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności obywatelskich.** Organ do tego ustanowiony nie wywiązuje się bowiem ze swojego konstytucyjnego obowiązku od 2016 r.

Podmiot dochodzący swych roszczeń na zasadach ogólnych musi również wykazać adekwatny związek przyczynowo-skutkowy, istniejący pomiędzy wydaniem aktu normatywnego przez władzę publiczną a powstaniem szkody. Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Co istotne, w

związku z § 2 tego przepisu, naprawienie szkody obejmuje nie tylko straty, które poszkodowany poniósł, lecz także korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu tej szkody nie wyrządzono. Mowa tu o tzw. *lucrum cessans*. W przypadku wyrównywania strat majątkowych spowodowanych stanem klęski żywiołowej nie ma możliwości dochodzenia odszkodowania za tego rodzaju utracone korzyści.

W przypadku odszkodowań dochodzonych na podstawie zasad ogólnych k.c. to podmiot dochodzący swych roszczeń określa kwotę (będzie ona musiała zostać oczywiście udowodniona). Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych *w sprawach o prawa majątkowe przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia ponad 20 000 złotych pobiera się od pisma opłatę stosunkową wynoszącą 5% tej wartości, nie więcej jednak niż 200 000 złotych*. Dochodzenie swoich roszczeń na zasadach ogólnych wymaga więc od przedsiębiorców poniesienia określonych w przepisach prawa kosztów sądowych.

Należy podkreślić, iż w Sejmie znajduje się obecnie projekt nowelizacji ustawy o wyrównywaniu strat zgłoszony przez posłów opozycji, mający na celu m.in. poszerzenie katalogu osób uprawnionych do roszczenia o wyrównanie strat majątkowych o osoby, które takie straty poniosły w wyniku wprowadzenia i trwania stanu epidemii. Projekt obecnie znajduje się na etapie prac w komisjach<sup>5</sup>.

### Niewygodny politycznie stan klęski

Choć rządzący wiedzieli, że może dojść do dochodzenia odszkodowań przez poszkodowane podmioty, zdecydowali się nie ograniczać (mimo że taka możliwość istniała) kosztów, które będzie w efekcie musiał ponieść Skarb Państwa. Gdyby zdecydowano się na drogę zgodną z prawem, czyli stan klęski żywiołowej wprowadzony na czas epidemii, skala ewentualnych roszczeń byłaby znacząco ograniczona. W chwili obecnej obywatele, w tym przedsiębiorcy, wiązani są licznymi obostrzeniami, z których większość ma wątpliwe umocowanie konstytucyjne. Ograniczenia te pokrywają się z zakazami i nakazami zawartymi w ustawach dotyczących stanów nadzwyczajnych, które zapewne zostałyby wykorzystane, gdyby nie planowane przez partię rządzącą przeprowadzenie wyborów prezydenckich, niemożliwych do przeprowadzenia w trakcie stanu nadzwyczajnego ani w ciągu 90 dni po jego zakończeniu<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=118F04913E58D3B4C12585420060B14C>

<sup>6</sup> Więcej na temat stanu klęski żywiołowej w Komunikacie FOR: <https://for.org.pl/pl/a/7693,komunikat-15/2020-nie-nawolujcie-do-wprowadzenia-stanu-klaski-zywiołowej-rzad-juz-to-zrobil>



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

## KONTAKT DO AUTORKI



**Eliza Rutynowska**

Prawniczka FOR

e-mail: [eliza.rutynowska@for.org.pl](mailto:eliza.rutynowska@for.org.pl)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR