

Roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa z tytułu strat spowodowanych wprowadzeniem ograniczeń związanych z COVID

Od połowy marca br. Rząd RP wraz z Parlamentem istotnie ograniczyły prawa i swobody obywatelskie, w szczególności prawo prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia pracy. Państwo nie skorzystało z możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej – gdyż to powodowałoby bezpośrednią odpowiedzialność Skarbu Państwa za wprowadzone ograniczenia i szkody z nimi związane. Państwo Polskie, omijając przepisy o stanach nadzwyczajnych, ogranicza nasze prawa wyrządzając obywatelom i innym podmiotom prowadzącym na terenie RP działalność gospodarczą realną szkodę oraz przyczyniając się do utraty zysków, a w niektórych przypadkach wręcz do konieczności zamknięcia prowadzonej działalności.

Czy można z tym walczyć? Czy można dochodzić odszkodowań od Skarbu Państwa za takie działania? Poniżej przedstawiamy wstępną analizę przepisów, z jakich można skorzystać dochodząc swoich roszczeń. Nie jest to lista kompletna i ostateczna. Należy pamiętać, że każdy przypadek trzeba badać indywidualnie. My już to robimy dla naszych Klientów. Jeżeli są Państwo zainteresowani, aby taką analizę przeprowadzić również dla Państwa firmy – prosimy o kontakt.

COVID a dochodzenie roszczeń (przepisy)

Akt prawny

Przepis

Problem/komentarz

Konstytucja

Art. 228

1. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, **może zostać wprowadzony** odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.
2. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.
3. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa.
4. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.
5. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Odpowiedni stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, przy czym warunki te muszą zostać spełnione łącznie.

„Zwykłe środki konstytucyjne”, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, to wszystkie możliwości działania, jakimi dysponują organy państwowe i samorządowe, które mogą zostać wykorzystane w „normalnej” sytuacji, a więc gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny. Brak jest regulacji, która mówiłaby kiedy te środki nie są wystarczające, teoretycznie zatem ocena ta leży w zakresie decyzji organu wprowadzającego stan wyjątkowy. Niemniej z zasady powinien on zostać wprowadzony w sytuacji gdy wystąpią szczególne zagrożenia i równocześnie zachodzą przesłanki danego stanu nadzwyczajnego. Uchylenie się od jego wprowadzenia przy równoczesnym nakładaniu na obywateli licznych ograniczeń w drodze Rozporządzeń można uznać za próbę celowego ominięcia przepisów Konstytucji i uniknięcia odpowiedzialności za ewentualne roszczenia wynikłe z tego tytułu.

Art. 232

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

Kompetencja Rady Ministrów ma charakter fakultatywny, gdyż komentowany przepis wyraźnie stwierdza, że Rada Ministrów „może wprowadzić stan klęski żywiołowej”. Oznacza to, że Rada Ministrów nie jest związana ewentualnym wnioskiem wojewody oraz zaprezentowaną w nim oceną sytuacji i samodzielnie ocenia przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. **Jednocześnie jednak stwierdzenie, że przesłanki określone w art. 232 Konstytucji RP są spełnione, obliguje Radę Ministrów do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.**

Art. 31 ust. 3

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 22

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Naruszenie omawianej istoty konstytucyjnego prawa lub wolności następuje w wypadku gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa lub wolności i prowadzą w konsekwencji do uniemożliwienia korzystania z nich.

Co do zasady tylko ustawa może wprowadzać ograniczenia w prowadzeniu działalności. Rozporządzenie jako takie nie może być źródłem ograniczeń, a jedynie służyć wykonaniu przepisów ustawy. Wynika z tego, że ustawa nie powinna stanowić upoważnienia do wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw lub wolności w drodze rozporządzenia.

Art. 77

1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Przepis ten wspiera przepisy k.c. dot. odpowiedzialności Skarbu Państwa, pozwalając na dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa za działanie organu administracji publicznej.

Art. 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 2:

Ilekczo w ustawie jest mowa o klęsce żywiołowej - rozumie się przez to:

- 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
- katastrofie naturalnej - rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach

Ogłoszony w Polsce stan epidemii odpowiada uregulowaniu ustawy o stanie klęski żywiołowej. Wprost za katastrofę naturalną uznano masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi, a z treści przepisu wynika jakoby wszystkie rodzaje katastrof były formą działania żywiołu.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej

i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu;

Art. 21

1. Ograniczenia, o których mowa w art. 20, mogą polegać na:

- 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;
- 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju; (...)
- 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;
- 6) obowiązku poddania się kwarantannie; (...)
- 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
- 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych;
- 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się;
- (...)

Wprowadzone w Polsce ograniczenia pokrywają się w dużym stopniu z uregulowaniami przewidzianymi dla stanu klęski żywiołowej, o których mowa w art. 21. Powyższe stanowi potwierdzenie, iż wystąpiły wszelkie przesłanki uzasadniające ogłoszenie stanu klęski żywiołowej, a jego zaniechanie było celowym zabiegiem mającym ochronić

Skarb Państwa przed ogromną skalą roszczeń finansowych od strony podmiotów poszkodowanych.

Art. 417

§ 1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Dochodzenie roszczeń na tej podstawie wymaga wyłącznie wykazania, że szkoda powstała w wyniku działania lub zaniechania jakiejś, chociażby niezidentyfikowanej, osoby wykonującej władzę publiczną.

Norma art. 417 KC obejmuje odpowiedzialność odszkodowawczą zarówno za działania, jak i za zaniechania.

§ 2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

Art. 4171

§ 1. 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.

(...)

§ 4. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Zasadniczo istnieją dwie drogi argumentowania służące dochodzeniu odszkodowania na tej podstawie:

1) § 1 - związek powstałej szkody z wydaniem niekonstytucyjnego rozporządzenia (tutaj jednak niezgodność musi stwierdzić Trybunał Konstytucyjny)

2) § 4 - związek powstałej szkody z niewydaniem aktu normatywnego – w tym wypadku w związku z brakiem oficjalnego ogłoszenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. (tutaj obowiązek wydania aktu musi wynikać z przepisów – do udowodnienia zatem jest, że RP miała obowiązek ogłosić stan nadzwyczajny). Istnieje ryzyko uznania przez sąd, że związek występuje, ale nie pomiędzy zaniechaniem legislacyjnym a szkodą, lecz między niezgodnym z KRP rozporządzeniem a tą szkodą.

Z doniesień medialnych wynika, że pierwszy pozew został skonstruowany właśnie w oparciu o koncepcję zaniechania legislacyjnego (§ 4)

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

Art. 10 ust. 5

W przypadku poniesienia przez podmiot leczniczy szkody przy wykonywaniu zadania nałożonego w trybie ust. 2, minister właściwy do spraw zdrowia jest obowiązany do jej naprawienia.

Ograniczony zakres zastosowania – tylko podmioty lecznicze. Dotyczy możliwości żądania naprawienia szkody wynikłej z wykonywania szczególnych zadań powierzonych podmiotowi leczniczemu w celu zapobiegania COVID.

Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela

Art. 1

Ustawa określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej.

Co do zasady warunkiem domagania się odszkodowania jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela

Art. 1

Ustawa określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej.

Co do zasady warunkiem domagania się odszkodowania jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

Art. 2

1. Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie.
2. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.
3. Do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 415–4202.

Odszkodowanie możliwe do zasądzenia na podstawie tego przepisu ograniczone jest do wysokości rzeczywistej szkody, tj. z wyłączeniem przychodów nieosiągniętych, a racjonalnie spodziewanych, przy czym wymagane jest aby stan nadzwyczajny został wprowadzony.

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

Art. 46

4. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:

- 1) **czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,**
 - 2) **czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,**
 - 3) **czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,**
 - 4) **zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,**
- (...)

Art. 46b

W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) **ograniczenia, obowiązki i nakazy,** o których mowa w art. 46 ust. 4;

**Rozporządzenie Ministra Zdrowia
w sprawie ogłoszenia na obszarze
Rzeczypospolitej Polskiej stanu
zagrożenia epidemicznego
Dz.U. z 2020 r. poz. 433**

2) **czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;**

3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;

(...)

8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;

9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;

10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;

11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;

12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

§ 5

1. W okresie, o którym mowa w § 1, ustanawia się **czasowe ograniczenie:**

1) prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty działalności:

a) polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu z wyłączeniem realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu oraz działalności restauracyjnej lub barowej prowadzonej w środkach transportu, wykonywanej przez oddzielne jednostki,

b) związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, włączając działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce

Uwagę zwraca przede wszystkim postanowienie § 6 Rozporządzenia, w którym stwierdza się, że ograniczenie polega na całkowitym zakazie, co rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej w następującym zakresie:

1) czy można ustanowić tak daleko idące ograniczenia rozporządzeniem?

2) czy tak daleko idące ograniczenia nie wykraczają poza delegację ustawową (ograniczenie vs. zakaz)?

3) czy ograniczenia są zgodne z art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji, tj. czy są proporcjonalne i nie naruszają istoty prawa?

- c) twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 90.0),
 - d) związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej, w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych oraz basenów, siłowni, klubów fitness,
 - e) związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub w pozostałych miejscach oraz działalności klubów filmowych,
 - f) związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30),
 - g) związanej z prowadzeniem obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania,
 - h) związanej z prowadzeniem kasyn, z wyłączeniem kasyn internetowych;
- 2) działalności bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą,
- 3) działalności w zakresie leczenia uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o leczeniu uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych,
- 4) sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego.

2. W okresie, o którym mowa w § 1, w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² ustanawia się czasowe ograniczenie:

- 1) handlu detalicznego najemcom powierzchni handlowej, których przeważająca działalność polega na handlu:
- a) wyrobami tekstylnymi,
 - b) wyrobami odzieżowymi,
 - c) obuwiami i wyrobami skórzanymi,
 - d) meblami i sprzętem oświetleniowym,
 - e) sprzętem radiowo-telewizyjnym lub sprzętem gospodarstwa domowego,

2) prowadzenia działalności gastronomicznej i rozrywkowej.

3. W okresie, o którym mowa w § 1, ustanawia się czasowe ograniczenie:

1) prowadzenia usług rehabilitacyjnych w ramach prewencji rentowej

2) działalności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

§ 6

1. Ograniczenia, o których mowa w § 5 ust. 1:

1) pkt 1 i 2, polegają na całkowitym zakazie prowadzenia wymienionych w tych przepisach rodzajów działalności;

2) pkt 3, polegają na nieudzielaniu pacjentom świadczeń opieki zdrowotnej;

3) pkt 4, polegają na konieczności zapewnienia, aby w trakcie sprawowania kultu religijnego na danym terenie lub w danym obiekcie nie znajdowało się łącznie, zarówno wewnątrz i na zewnątrz pomieszczeń, nie więcej niż 50 osób, wliczając w to uczestników i osoby sprawujące kult religijny.

2. Ograniczenie, o którym mowa w § 5 ust. 2, polega na całkowitym zakazie prowadzenia wymienionych w tym przepisie rodzajów działalności.

3. Ograniczenia, o których mowa w § 5 ust. 3:

1) pkt 1, obejmują całkowity zakaz wykonywania usług rehabilitacyjnych realizowanych w ramach zamówień udzielanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych;

2) pkt 2, polegają na nieudzielaniu pacjentom świadczeń opieki zdrowotnej.

**Rozporządzenie Ministra Zdrowia
w sprawie ogłoszenia na obszarze
Rzeczypospolitej Polskiej stanu
epidemii
Dz.U. z 2020 r. poz. 491**

Ograniczenia zostały wymienione w § 6 Rozporządzenia, który wymienia szereg działalności zakazanych częściowo lub całkowicie.

Zakres ograniczeń w większości analogiczny jak we wcześniejszym rozporządzeniu – szczegółowa treść dostępna w Internetowym Systemie Aktów Prawnych.

Ponownie w myśl rozporządzenia ograniczenia polegają generalnie na zakazie prowadzenia działalności – uwagi j.w.

**Rozporządzenie Rady Ministrów
w sprawie ustanowienia określonych
ograniczeń, nakazów i zakazów
w związku z wystąpieniem stanu
epidemii**

Ograniczenia zostały wymienione w § 8 Rozporządzenia, który wymienia szereg działalności zakazanych częściowo lub całkowicie.

Zakres ograniczeń w większości analogiczny jak we wcześniejszym rozporządzeniu – szczegółowa treść dostępna w Internetowym Systemie Aktów Prawnych.

Ponownie w myśl rozporządzenia ograniczenia polegają generalnie na zakazie prowadzenia działalności – uwagi j.w.

**Rozporządzenie Rady Ministrów
w sprawie ustanowienia określonych
ograniczeń, nakazów i zakazów
w związku z wystąpieniem stanu
epidemii
Dz.U. z 2020 r. poz. 878**

Ograniczenia zostały wymienione w § 7 Rozporządzenia, który wymienia szereg działalności zakazanych częściowo lub całkowicie

Zakres ograniczeń w większości analogiczny jak we wcześniejszym rozporządzeniu – szczegółowa treść dostępna w Internetowym Systemie Aktów Prawnych.

Ponownie w myśl rozporządzenia ograniczenia polegają generalnie na zakazie prowadzenia działalności – uwagi j.w.

Opracowanie:



**KANCELARIA PRAWNA
LAW OFFICE**