

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID-19

Epidemia COVID-19 trwa. Obowiązują wywołane nią ograniczenia, zakazy i nakazy wpływające na prowadzenie działalności gospodarczej. Wpływ ten u większości przedsiębiorców powoduje szkody majątkowe. Wzrasta wysokość strat, maleje możliwość uzyskiwania korzyści. Obok podejmowania przez przedsiębiorców działań skierowanych na modyfikację biznesów w kierunku zaradzenia tej kryzysowej sytuacji, istnieje jeszcze możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Przedstawiamy podstawy tej odszkodowawczej drogi.

Przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa

Do przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody odniesione wskutek ograniczeń, zakazów i nakazów związanych z epidemią mogą być zaliczane:



ograniczenie przez władze państwowe wolności oraz praw człowieka i obywatela skutkujących powstaniem szkody majątkowej (wolność działalności gospodarczej)



wprowadzenie ograniczeń wolności oraz praw człowieka i obywatela **w drodze rozporządzenia a nie w drodze ustawy**



nieogłoszenie stanu klęski żywiołowej pomimo ziszczenia się ustawowych przesłanek – co uniemożliwia skorzystanie z uproszczonej procedury dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody



Podstawy prawne odpowiedzialności Skarbu Państwa

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za powyższe szkody wywodzić można z przepisów:



Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej^[1]:

- *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne **tylko w drodze ustawy** i tylko ze względu na ważny interes publiczny.* (art. 22)
- *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. 31 ust. 3)
- ***Ustawa** określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela **w stanie klęski żywiołowej** może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej).* (art. 233 ust. 1)
- *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.* (art. 232 zd.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.* (art. 228 ust. 1)
- *Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez **niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej**.* (art. 77 ust.1)



Kodeksu cywilnego^[2]:

- *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.* (art. 417 §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.*** (art. 417¹ §1)
- *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.*** (art. 417¹ §4)



Ustawy o stanie klęski żywiołowej^[3]:

- **klęska żywiołowa** – m.in. katastrofa naturalna, której 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. (art. 3 ust. 1 pkt 1)
- **katastrofa naturalna** – m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. (art. 3 ust. 1 pkt 2)

Drogą do dochodzenia tych roszczeń jest postępowanie cywilne przed sądami powszechnymi. Zgodnie ze sztuką, pozew w takiej sprawie, oprócz dokładnego sprecyzowania żądań wobec Skarbu Państwa, winien wykazywać:

- ▶ bezprawność jego działania
- ▶ poniesioną przez przedsiębiorcę szkodę
- ▶ oraz pomiędzy tymi dwoma elementami – wykazany związek przyczynowo-skutkowy.

Dodatkowym elementem w tym procesie, na który chcemy Państwu zwrócić uwagę, może być konieczność uzyskania, w drodze odrębnej procedury, **prejudykatu** – czyli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego, że akty działania władzy państwowej (m.in. rozporządzenia ograniczające swobodę działalności gospodarczej) były niezgodne z ustawą zasadniczą.

W tym kontekście, nadmieniamy, że w dniu 28 sierpnia 2020 r. Premier RP wystosował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją normy art. 417¹ §1 Kodeksu cywilnego^[4]. Stanowisko Trybunału w ww. sprawie ma rozstrzygnąć, czy sądy powszechne będą mogły samodzielnie orzekać w zakresie niezgodności z Konstytucją aktów rangi niższej od ustaw – w tym oceniać konstytucyjność rozporządzeń. W przypadku przyjęcia przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska zbieżnego z interpretacją Premiera RP, droga do ewentualnego zaspokojenia roszczeń przedsiębiorców będzie musiała uwzględnić konieczność dodatkowych czynności proceduralnych, zmierzających do uzyskania rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, co następuje w ramach odrębnego od procesu cywilnego postępowania, w drodze tzw. skargi konstytucyjnej – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP:

„ *Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.*

Przedmiotowa problematyka, w tym rozwój sytuacji zainicjowanej przez ww. wniosek Premiera RP, są monitorowane przez zespół Kancelarii Ostrowski i Wspólnicy, w związku z czym o ewentualnych zmianach oraz rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego będziemy informować Państwa na bieżąco.

Skontaktuj się



Dagmara Fabiszak

radca prawny, współpracowniczka

602 335 333
d.fabiszak@ostrowski-legal.net



Karolina Sasanowicz

radca prawny

731 376 777
k.sasanowicz@ostrowski-legal.net

^[1] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

^[2] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740).

^[3] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897).

^[4] Zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&svgnatura=K%2018/20>.