



URBAN I PARTNERZY

A D W O K A C I I R A D C O W I E P R A W N I

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody powstałe w wyniku wprowadzenia stanu epidemii COVID-19.

Rzeszów, dnia 7 kwietnia 2020 r.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego klęski żywiołowej w świetle art. 228 i art. 232 Konstytucji oraz ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej

DLACZEGO?

- W związku z wystąpieniem szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 Konstytucji)
- W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji), do których zalicza się występowanie choroby zakaźnej, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach, 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 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej)

KTO? W JAKI SPOSÓB?

- Rozporządzeniem Rada Ministrów na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej, w którym określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania, a także rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności, praw człowieka i obywatela (art. 228 ust. 2 w zw. z art. 232 Konstytucji)

CZYM SIĘ KIERUJE?

- Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, w tym ochrony mienia obywateli
- Obowiązek zwalczania chorób epidemicznych (art. 68 ust. 4 Konstytucji)
- Dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli jako najwyższy nakaz (art. 151 Konstytucji)

SKUTKI

```
graph TD; A[SKUTKI] --> B[WPROWADZENIE STANU KLESKI ŻYWIOŁOWEJ]; A --> C[ZANIECHANIE WPROWADZENIA STANU KLESKI ŻYWIOŁOWEJ]; B --> D[Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela]; C --> E[Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 4171 § 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny];
```

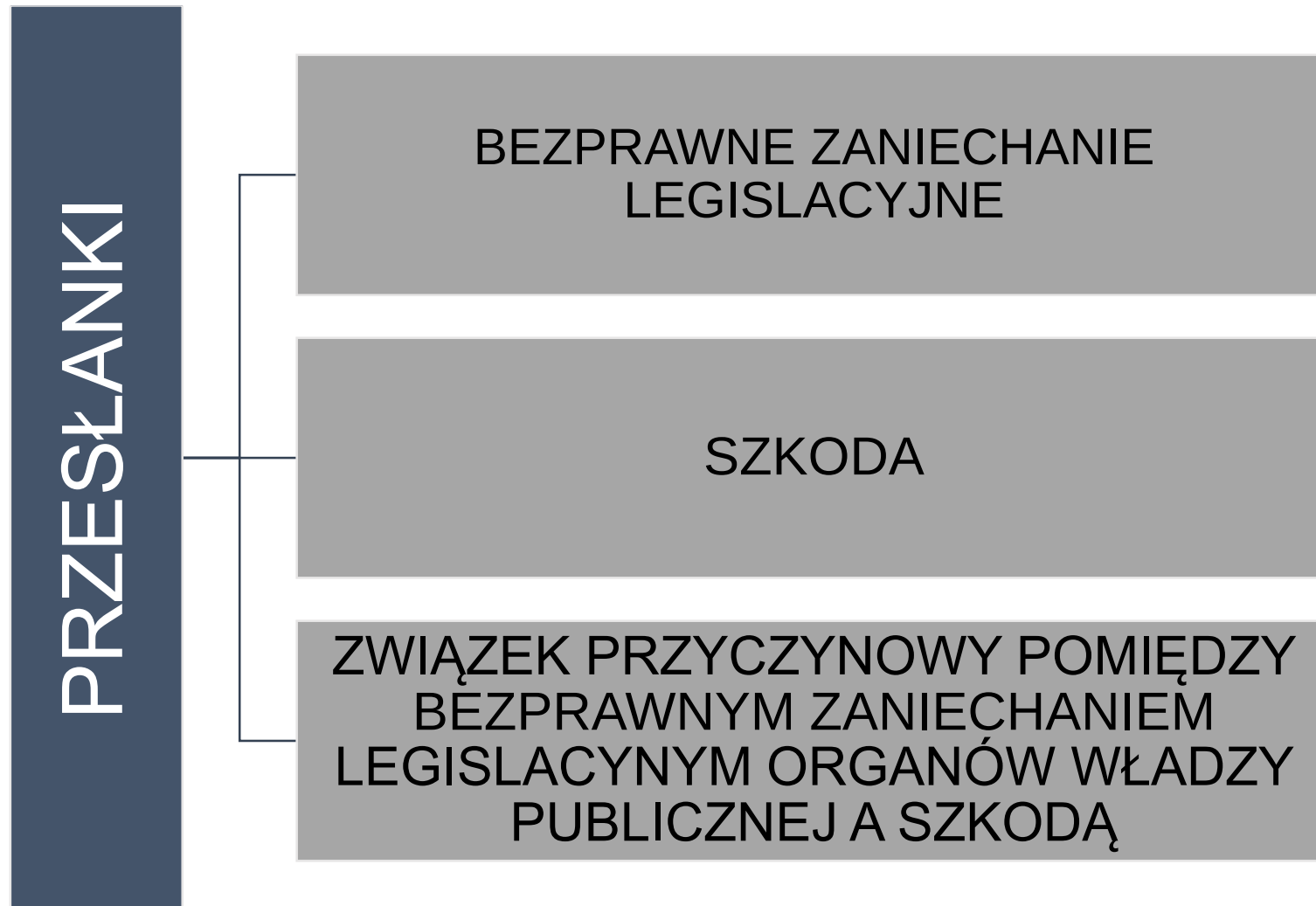
WPROWADZENIE STANU KLESKI ŻYWIOŁOWEJ

Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela

ZANIECHANIE WPROWADZENIA STANU KLESKI ŻYWIOŁOWEJ

Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny

**Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 4 Kodeksu
cywilnego**



BEZPRAWNE ZANIECHANIE LEGISLACYJNE ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ

- Niewydanie aktu normatywnego pomimo wyrażonego w przepisach nakazu
- Niezgodność z prawem zaistniała na gruncie publicznoprawnym, czyli wynikająca z zaniechania obowiązków władzy publicznej wobec prawa i społeczeństwa
- Niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego jak również zasadami współżycia społecznego

SZKODA

- Zaistnienie szkody rzeczywistej, czyli straty aktywów lub powiększenia pasywów
- Utrata potencjalnych korzyści

ZWIĄZEK PRZYCZYNOWY POMIĘDZY BEZPRAWNYM ZANIECHANIEM LEGISLACYJNYM ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ A SZKODĄ

- Konieczność zbadania czy bezprawne zaniechanie legislacyjne organu władzy publicznej doprowadziło do powstania ujemnych skutków w mieniu poszkodowanego podmiotu

**Procedura dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa na gruncie art. 417 § 1
w zw. z art. 417 1 § 4 Kodeksu cywilnego**

W SPORZE INDYWIDUALNYM

- Po stronie powodowej występuje grupa poniżej 10 osób, które dochodzą roszczenia jednego rodzaju (art. 72 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego)
- Właściwość Sądu Rejonowego bądź Okręgowego zależy od wartości przedmiotu sporu (art. 17 pkt 4 Kodeksu postępowania cywilnego)
- Brak istnienia przymusu adwokacko-radcowskiego

W SPORZE ZBIOROWYM

- Po stronie powodowej musi występować grupa co najmniej 10 osób, które dochodzą roszczenia jednego rodzaju (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym)
- Właściwym Sądem do rozpoznania sprawy jest Sąd Okręgowy (skład trzyosobowy) (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym)
- Istnienie przymusu adwokacko-radcowskiego, chyba że powód jest adwokatem lub radcą prawnym (art. 4 ust. 4 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym)

**Procedura dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa na gruncie art. 417 § 1
w zw. z art. 417 1 § 4 Kodeksu cywilnego**

W SPORZE INDYWIDUALNYM

- Wysokość opłat sądowych określona jest w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
- Do sporu indywidualnego może przystąpić każdy, którego roszczenie oparte jest na takiej samej podstawie prawnej i faktycznej (art. 72 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego)
- Brak ograniczenia wysokości dochodzonego roszczenia (art. 19 § 1 w zw. z art. 21 Kodeksu postępowania cywilnego)

W SPORZE ZBIOROWYM

- Wysokość opłat sądowych określona jest w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z zastrzeżeniem art. 13d
- Do sporu zbiorowego może przystąpić każdy, którego roszczenie oparte jest na takiej samej podstawie faktycznej (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym)
- Konieczność ujednolicenia wysokości roszczenia dochodzonego przez członków grupy (art. 2 ust. 1 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym).

AKTUALNY STAN FAKTYCZNY W KRAJU

- Zakaz zgromadzeń i imprez
- Ograniczenie działalności galerii i centrów handlowych
- Ograniczenie liczby klientów mogących jednocześnie przebywać na terenie sklepów
- Zamknięcie wielkopowierzchniowych sklepów budowlanych w weekendy
- Zamknięcie zakładów fryzjerskich, kosmetycznych, salonów tatuażu i piercingu
- Nakaz 14-dniowej kwarantanny w przypadku powrotu do kraju obywatela polskiego
- Zawieszenie działalności żłobków, klubów dziecięcych i przedszkoli
- Ograniczenie działalności podmiotów świadczących usługi gastronomiczne wyłącznie do usług „na wynos i na dowóz”
- Zamknięcie wszystkich instytucji kultury
- Istotne ograniczenia w działalności urzędów i instytucji
- Ograniczenie w działalności Poczty Polskiej
- Ograniczenia w działalności sądów powszechnych
- Zawieszenie biegu terminów procesowych i materialno-prawnych – brak możliwości dochodzenia roszczeń
- Nakaz zachowania dystansu w miejscu pracy – utrudnienia w komunikacji
- Wstrzymanie produkcji i zerwanie łańcuchów dostaw
- Ograniczenie popytu na skutek nakazu izolacji społecznej – spadek obrotów przedsiębiorstw, brak płynności finansowej
- Zwolnienia grupowe
- Brak automatycznych dopłat do przedsiębiorstw

AKTUALNY STAN PRAWNY

PODSUMOWANIE

Liczne ograniczenia wprowadzone na terenie Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Dz.U. 2020 poz. 374 z późniejszymi zmianami oraz rozporządzeń bezsprzecznie prowadzi do stwierdzenia, iż na terenie kraju powinien zostać wprowadzony stan klęski żywiołowej na podstawie art. 228 w zw. z art. 232 ustawy zasadniczej. Spełnione zostały wszelkie przesłanki uzasadniające wprowadzenie tegoż stanu nadzwyczajnego.

W świetle powyższych rozważań należy zauważyć, iż dochodzenie roszczeń odszkodowawczych kształtuje się odmiennie w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego aniżeli obecnie w przypadku zaniechania obowiązku legislacyjnego ciążącego na władzach publicznych.

W obecnym stanie rzeczy podmioty poszkodowane aktualną sytuacją epidemiczną na terenie kraju mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417 w zw. z art. 417¹ § 4 Kodeksu cywilnego, na które to roszczenie składa się możliwość dochodzenia wyrównania rzeczywiście poniesionych strat, a także utraconych korzyści. W przypadku zaś wprowadzenia stanu nadzwyczajnego roszczenie odszkodowawcze obejmować będzie jedynie rzeczywiście poniesioną stratę, zgodnie z ustawą z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Z perspektywy interesu Skarbu Państwa znacznie korzystniejszym rozwiązaniem jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, który *de facto* już funkcjonuje w wielu aspektach życia publicznego jak i prywatnego, a który to ograniczać będzie wysokość dochodzonych od Skarbu Państwa roszczeń.

Zważywszy na powyżej przytoczone okoliczności faktyczne jak i prawne wprost nasuwa się wniosek, iż obecna argumentacja władz publicznych, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa są upoważnione do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej, nie znajduje uzasadnienia zarówno w trosce o interes społeczeństwa obywatelskiego, jak w trosce i o interes państwa. Błędne jest założenie, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a mianowicie stanu klęski żywiołowej wiązać się będzie z doprowadzeniem stanu gospodarki do katastrofy. Pojawienie się epidemii na terenie kraju wymaga roztropnych działań władz publicznych, w szczególności w sferze udzielania pomocy przedsiębiorcom dotkniętym jej skutkami.

Przedsiębiorcom, którzy na dzień dzisiejszy zostali szczególnie dotknięci przez ograniczenia związane z wprowadzeniem tzw. kwarantanny społecznej, co związane jest m.in. z zamknięciem galerii handlowych, sklepów wielkopowierzchniowych, punktów usługowych itp. na bliżej nieokreślony czas, państwo powinno udzielić pomocy natychmiastowej tak by nie dopuścić do upadłości poszkodowanych przedsiębiorców, zadłużania czy wykupowania polskich spółek przez podmioty zagraniczne za bezcen. Obecnie wprowadzona specustawa tzw. „tarcza antykryzysowa” nie przewiduje pomocy natychmiastowej. Od przedsiębiorców, celem uzyskania przez nich pomocy publicznej, wymaga się spełnienia szeregu warunków, dopełnienia ogromu formalności, przez co ww. specustawa nazywana jest w środowisku „tarczą biurokratyczną”, bowiem nie zapewnia realnego wsparcia i ratunku dla przedsiębiorstw, które stoją na skraju upadku. Wydawać by się mogło, iż władze publiczne nie biorą pod uwagę faktu, iż upadłość przedsiębiorstw spowoduje lawinowy wzrost bezrobocia, przez co państwo będzie obowiązane do wypłaty wielomilionowych zasiłków, czyli dalszego rozrostu socjału, podczas gdy wystarczyłoby zapewnić skuteczną i natychmiastową - a nie przesuniętą w czasie - pomoc przedsiębiorcom, którzy dzięki takiej pomocy mogliby

utrzymać obecne miejsca pracy, zaś po zakończeniu okresu epidemii realnie przyczynić się do odbudowy polskiej gospodarki, opartej na polskim kapitale, a nie kapitale zagranicznym.

Końcowo należy zaznaczyć, że udzielenie doraźnej pomocy przedsiębiorcom oprócz uchronienia gospodarki przed zapaścią pozwoli uniknąć w przyszłości wypłaty gigantycznych odszkodowań od Skarbu Państwa na rzecz poszkodowanych przedsiębiorców, którzy zostawieni bez natychmiastowej pomocy będą upadać, a w konsekwencji przyczyniać się do wzrostu bezrobocia i zamiast zostać motorem napędowym gospodarki, staną się dla państwa jedynie ciężarem.

Reperkusje związane z udzieleniem jedynie pozornej a nie realnej pomocy władz publicznych dla dotkniętych kryzysem epidemicznym przedsiębiorców, w przypadku kiedy władze publiczne nie zweryfikują swojego dotychczasowego stanowiska, odczuwać będą całe pokolenia przedsiębiorców, ich rodzin, a także zwykłych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.