



Warszawa, dnia 25 stycznia 2021 r.

PREZES  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO  
*Prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski*

**BO.60.1.2020**

**Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

*Stosowny Panie Przewodniczący,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 stycznia 2021 r. nr BPS.DKS.KU.0401.2.2021 w sprawie projektu ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (druk senacki nr 307), uprzejmie informuję, co następuje.

1. Opiniowany projekt ustawy jest wzorowany na ustawie 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. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955 ze zm.). Ustawa ta została wydana na podstawie art. 228 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym „Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela”. Należy podkreślić, że uchwalenie ustawy o rekompensatach tzw. szkód legalnych poniesionych w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego nie jest obligatoryjne. Z cyt. wyżej art. 228 ust. 4 Konstytucji jednoznacznie wynika, że parlament ma wyłącznie możliwość – a nie obowiązek – uchwalenia takiej ustawy (zob. K. Działocha, uwaga 5 do art. 228 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV (red. L. Garlicki), Warszawa 2005, s. 9).

Skoro zatem Konstytucja nie obliguje ustawodawcy do wprowadzenia mechanizmów umożliwiających pokrycie tzw. szkód legalnych powstałych nawet w czasie stanów nadzwyczajnych, to tym bardziej obowiązku takiego nie ma w przypadku nieprzewidzianego w Konstytucji stanu epidemii. W konsekwencji

uchwalenie opiniowanego projektu ustawy leży całkowicie w sferze swobody politycznej parlamentu.

Należy podkreślić, że w czasie stanu epidemii obowiązują ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, oparte na art. 77 ust. 1 Konstytucji (odpowiedzialność za działanie niezgodne z prawem). Konstytucja nie wymaga, aby szkody powstałe w wyniku zgodnego z prawem działania władzy publicznej – również w związku z wprowadzeniem stanu epidemii – musiały być naprawiane w szczególnym trybie.

Za trafne rozwiązanie należy uznać regulację zawartą w art. 2 ust. 3 projektu. Zakłada ona zmniejszenie odszkodowania w sytuacji, gdy osoba wnioskująca uzyskała pomoc na podstawie tzw. tarcz antycovidowych. Uzyskanie takiej pomocy powoduje bowiem obniżenie uszczerbku majątkowego doznanego w efekcie wprowadzenia restrykcji związanych ze stanem epidemii.

2. Należy odnieść się do dwóch kwestii związanych z uzasadnieniem opiniowanego projektu ustawy.

Po pierwsze, projekt opiera się na założeniu, że obecnie mamy *de facto* do czynienia ze stanem klęski żywiołowej, o którym mowa w art. 232 Konstytucji (np. w uzasadnieniu projektu jest mowa o „faktycznym stanie nadzwyczajnym”). Takie założenie – być może atrakcyjne jako figura retoryczna w debacie politycznej – jest trudne do zaakceptowania z prawnego punktu widzenia. W Polsce nie doszło bowiem do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w procedurze przewidzianej przez Konstytucję. Trzeba też podkreślić, że dyskusyjne jest, czy wprowadzenie stanu klęski żywiołowej stanowi obowiązek Rady Ministrów – również wówczas, gdy mamy do czynienia ze stanem faktycznym, który można określić jako „katastrofę naturalną” lub „awarię techniczną” w rozumieniu art. 232 Konstytucji. Wszak przepis ten mówi: „[...] Rada Ministrów może wprowadzić [...] stan klęski żywiołowej [...]”.

Po drugie, opiniowany projekt nie zawiera jakiegokolwiek wzmianki o skutkach finansowych wykonania ustawy, co należy uznać za naruszenie art. 118 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek, o którym mowa w tym przepisie, jest szczególnie istotny w przypadku, gdy sama koncepcja projektu ustawy opiera się na tym, że będzie on powodował konieczność wypłat odszkodowań z budżetu państwa.

3. Zgodnie z art. 11 ustawa miałyby wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia. Z kolei art. 8 zd. 1 zakłada, że roszczenia odszkodowawcze miałyby się przedawniać z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej. Należy odnotować, że stan epidemii został wprowadzony z dniem 20 marca 2020 r. (§ 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. z 2020 poz. 491 ze zm.). Brak przepisów przejściowych może prowadzić do wniosku, że w przypadku licznych jednostek poszkodowanych na skutek wprowadzenia stanu epidemii roszczenie przyznane projektowaną ustawą będzie z chwilą jej wejścia w życie już przedawnione. Taki skutek jest wątpliwy konstytucyjnie, gdyż prowadziłby do przyznania tzw. uprawnień pozornego (tzw. *nudum ius*; por. wyrok TK z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), a ponadto wprowadzałby nieuzasadnione celem ustawy różnicowanie podmiotów podobnych, co byłoby niezgodne z zasadą równości wobec prawa. Projektodawca powinien zatem rozstrzygnąć tę sytuację, tak aby roszczenie odszkodowawcze realnie przysługiwało wszystkim osobom, które doznały uszczerbku od dnia 20 marca 2020 r.

*Z wyrazami szacunku*  
*Michał Zieliński*