



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 20 maja 2020 r.

BADK.DPK.133.69.2020

P10-45/20	Data wpływu petycji 7 kwietnia 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 19 maja 2020 r.

ODSZKODOWANIE

TEMAT

**USTAWA O WYRÓWNYWANIU STRAT MAJĄTKOWYCH
WYNIKAJĄCYCH Z OGRANICZENIA
W CZASIE STANU NADZWYCZAJNEGO
WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Marek Nowak

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, poprzez nadanie mu następującego brzmienia:

„Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Odszkodowanie podlega pomniejszeniu o wartość korzyści jakie uzyskał poszkodowany od Skarbu Państwa w następstwie skorzystania z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw”.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Zaproponowane przez autora petycji rozwiązanie, w jego ocenie, złagodzi skutki finansowe dla Państwa w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, zachowując słuszny interes poszkodowanych do uzyskania odszkodowania za straty poniesione wskutek władczego działania Państwa.

Łączna wartość odszkodowania i pomocy finansowej Państwa odpowiada stracie rzeczywistej poniesionej przez poszkodowanego. Dzięki temu odpadnie ryzyko kwestionowania legalności regulacji na drodze sądowej.

Bez zmian pozostaje wyłączenie odpowiedzialności za utracone korzyści.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 228 ust. 1 stanowi: w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

Ustawa 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) w art. 2 ust. 2 stanowi, że odszkodowanie, określone w ust. 1 wskazanej ustawy, obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

Ustawa 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. z 2020 r. poz. 374 ze zm.) określa:

1) zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej;

2) zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1;

3) uprawnienia i obowiązki, świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1;

4) zasady pokrywania kosztów realizacji zadań, o których mowa w pkt 1–3, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1, w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela 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. Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie od Skarbu Państwa.

Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Ustawa stanowi, że do odszkodowania stosuje się przepisy k.c., z wyłączeniem art. 415–420². Odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli strata majątkowa powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej. Wojewoda wydaje decyzję w sprawie odszkodowania niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Poszkodowany, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do

sądu powszechnego. Odszkodowanie wypłaca się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu, a wniesienie pozwu nie wstrzymuje wykonania decyzji. Roszczenie o odszkodowanie przechodzi na następców prawnych poszkodowanego.

Z dobrodziejstwa ustawy może skorzystać – co bardzo ważne – każdy, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Stosuje się tutaj – z pewnymi modyfikacjami – przepisy kodeksu cywilnego. Podstawowym ograniczeniem jest to, iż odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

Ustawa stanowi wykonanie dyspozycji zawartej w art. 228 ust. 4 Konstytucji i odnosi się do wszystkich przewidzianych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z powołaną normą konstytucyjną ustawa określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego wprowadzonego na podstawie aktów prawnych organów właściwych w tych sprawach. Użyte w art. 228 ust. 4 określenie „wyrównanie strat majątkowych” przesądza o zakresie przedmiotowym ustawy, która dotyczyć może wyłącznie odszkodowania przysługującego w razie powstania szkody określanej jako *damnum emergens* w rozumieniu art. 361 § 2 Kodeksu cywilnego, a więc polegającej na rzeczywistej zmianie stanu majątkowego poszkodowanego. Z tego względu poza zakresem ustawy pozostaje szkoda określana jako *lucrum cessans*, tj. utrata spodziewanych korzyści. Sytuację tę wyjaśnia art. 2 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z utrwalonym w piśmiennictwie poglądem [Łukasz Kamiński - Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości w świetle sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych] własność prywatna to jeden z fundamentów, na którym opiera się społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca – zgodnie z art. 20 Konstytucji RP – podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo własności jest najsilniejszym spośród praw rzeczowych, uznawanym za jeden z rudymentów prawa cywilnego. Poddane jest także ochronie konstytucyjnej i prawnomiędzynarodowej. Prawo własności nie jest – i nie może być – traktowane jako prawo absolutne. Podlega ograniczeniom, w tym ograniczeniom administracyjnoprawnym, wprowadzanym w interesie publicznym. Konstytucyjna ochrona prawa własności (w odniesieniu do własności prywatnej) może być

wywodzona z dwóch źródeł. Przede wszystkim Konstytucja formułuje, jako jedną z zasad ustrojowych, zasadę ochrony własności. Wyraża ją art. 21 ust. 1, w myśl którego Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Nadto ustrojodawca poddał prawo własności ochronie, jako jedno z praw podmiotowych, w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, który głosi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że sformułowana w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP zasada słusznego odszkodowania ściśle łączy się z ideą sprawiedliwości wyrównawczej. Prof. dr hab. Marek Szewczyk uznaje, że odszkodowanie słuszne – czyli sprawiedliwe – to odszkodowanie ekwiwalentne (stosownie do aktualnie obowiązujących stosunków gospodarczych), a zatem pozwalające na odtworzenie sytuacji majątkowej wyłączonego sprzed poniesionego przezeń (skutkiem wyłączenia) uszczerbku. Natomiast dr hab. Jerzy Parchomiuk przyjmuje, że słuszne odszkodowanie musi być wypadkową ważenia interesu publicznego oraz interesu prywatnego, a zatem – że w pewnych przypadkach odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za słuszne; w każdym zaś wypadku odpowiedzialność odszkodowawcza ograniczona jest tylko do powstałej straty, co autor uzasadnia tym, że mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością odszkodowawczą za legalne działania administracji publicznej podejmowane w interesie publicznym.

INFORMACJE DODATKOWE:

Do Sejmu 3 kwietnia 2020 r. wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw (druk nr 327). Projekt przewiduje następujące zmiany:

- art. 1 otrzyma brzmienie: „Ustawa określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej”;

- art. 2 ust. 1 otrzyma brzmienie: „Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie”;

- art. 8 otrzyma brzmienie: „Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia

zniesienia stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego.”.

Projekt 7 kwietnia 2020 r. skierowano do opinii do organizacji samorządowych. W komisjach I czytanie projektu rozpoczęło się 8 kwietnia 2020 r.

Do Sejmu 13 grudnia 2019 r. została złożona petycja indywidualna w sprawie zmiany art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, w zakresie aktualizacji odesłania do przepisów Kodeksu cywilnego.

Petycja (BKSP-145-IX-32/19) 13 stycznia 2020 r. została skierowana do Komisji do Spraw Petycji, gdzie oczekuje na rozpatrzenie.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz