

r.pr. Marcin Dybowski

Lex languorem, czyli wstęp do rozważań o tym co Państwo zrobiło i jakie mogą być konsekwencje obostrzeń COVIDOWYCH – CZ.4

Rzeczpospolita walczy z epidemią, a obywatele walczą o swoje. W poniższym alercie zajmiemy się kwestią ewentualnych roszczeń cywilnych obywateli do Państwa Polskiego związanych z kilkoma opisywanymi uprzednio zagadnieniami prawnymi.

Brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego

Jak wskazywano w drugim alercie z tej serii, w ocenie autora nie wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej nie może zostać uznane za naruszenie, gdyż organy państwowe nie miały takiego obowiązku. Gdyby władze państwowe wprowadziły stan klęski żywiołowej, podstawą dochodzenia odszkodowań byłby przepis art. 2 ustawy z 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 roku, nr 233 poz. 1955 ze zm.) – w związku ze szkodami występującymi w stanie klęski żywiołowej. Ustawa ta przewiduje uproszczony względem uregulowań Kodeksu Cywilnego tryb dochodzenia odszkodowań, jednakże przewiduje ograniczenie wysokości odszkodowania jedynie do strat rzeczywistych, z wyłączeniem utraconych korzyści.

Odszkodowania w trybie zwykłym

Z uwagi na brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, obywatele muszą korzystać z obowiązujących obecnie przepisów przewidujących obowiązek odszkodowawczy Państwa Polskiego. Podstawą prawną, która nakłada na obecne organy władzy publicznej obowiązek wynagrodzenia szkody (gdyż historycznie rzecz biorąc, przez znacznie dłuższy okres historii prawodawstwa państwa nie były odpowiedzialne za swoje działania, w szczególności wobec własnych obywateli) jest norma z art. 77 ust.1 Konstytucji RP, który brzmi *Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.*

Gdyby powyższa norma była jedyną regulującą odpowiedzialność organów władzy publicznej, perspektywy obywateli na uzyskanie odszkodowań byłyby niemałe – powyższa norma określa bowiem cztery przesłanki, które byłyby konieczne do uzyskania odszkodowania, tj. wystąpienie szkody (a więc mierzalnej straty majątkowej), wykonywanie funkcji władzy publicznej, wyrządzenie szkody działaniem organu władzy publicznej oraz niezgodność z prawem wyrządzającego szkodę działania organu władzy publicznej (tak m.in. TK w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256). Należy podkreślić, iż w przeciwieństwie do przepisów prawa cywilnego, jedną z przesłanek uzyskania odszkodowania nie jest wina działania organu – jedynie niezgodność tych działań z prawem.

Ustawodawca uznał jednakże, iż tak szerokie prawo do odszkodowania przysługujące obywatelom nie jest zasadne, i wprowadził normy będące źródłem przeważającej większości ewentualnych roszczeń wobec organów władzy w postaci art. 417 oraz art. 417¹KC.



Norma z art. 417 § 1 KC brzmi *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*. Paragraf drugi powyższego przepisu ustanawia zasadę solidarnej odpowiedzialności za szkodę Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w przypadku zlecenia wykonywania zadań z zakresu władzy publicznej. Norma ta posiada bardzo podobny zakres, co norma z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP – co więcej, wprowadza zasadę odpowiedzialności również za zaniechania, a nie tylko za działanie władz publicznych. Należy jednakże zauważyć, iż część orzecznictwa podkreśla, że pomimo braku wyrażenia tej przesłanki *expressis verbis* za przesłankę odpowiedzialności z art. 417 KC należy uznać również winę funkcjonariusza publicznego, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego. Zakres obowiązywania niniejszej normy dotyczy działań i zaniechań osób wykonujących powierzoną im władzę w sposób niezgodny z prawem – a więc przy wykonywaniu *imperium* państwowego, nie zaś przy każdym działaniu władz publicznych – które niejednokrotnie działają również jak podmiot prawa cywilnego.

Dla naszych rozważań najistotniejsze znaczenie mają normy ustanowione przepisem art. 417¹ KC, regulujące przesłanki dochodzenia odszkodowania w przypadkach szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego (§ 1), wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (§ 2), niewydaniem orzeczenia lub decyzji (§ 3) oraz niewydaniem aktu normatywnego. Należy zauważyć, iż powyższe okoliczności niemal wyczerpują możliwe działania władz w zakresie *imperium*, gdyż władcze działania Państwa wiążą się najczęściej ze stanowieniem prawa (a więc stanowieniem norm generalnie obowiązujących) bądź wydawaniem orzeczeń (rozstrzygających sprawy indywidualne – w oparciu o obowiązujące normy ogólne po ich subsumpcji), a normy te stanowią *lex specialis* wobec normy art. 417 KC, oraz art. 77 Konstytucji RP. Za okoliczności mieszczące się w normie z art. 417 KC, a będące poza unormowaniem art. 417¹ KC orzecznictwo uznaje wyjątkowe przypadki, przykładowo nieudzielenie pomocy przez lekarza pacjentowi znajdującemu się w stanie bezpośredniego zagrożenia życia, zawinione nieprzeprowadzenie diagnostyki czy opóźnione rozpoczęcie leczenia (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14.06.2019 r., VI ACa 1730/17, publ. LEX/el.).

Dodatkowymi przesłankami, pozwalającymi na uzyskanie odszkodowania w przypadkach określonych w § 1-3 art. 417¹ KC jest **uzyskanie prejudykatu – czyli potwierdzenia niezgodności z prawem**. Prejudykat taki powinien zostać stwierdzony **we właściwym postępowaniu**. Dla poszczególnych typów rozstrzygnięć będą to: wyrok Trybunału Konstytucyjnego dla aktów normatywnych, decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej albo stwierdzająca wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, decyzja albo orzeczenie stwierdzające beczynność organu bądź przewlekłość postępowania administracyjnego w odniesieniu do przypadku nie wydania orzeczenia lub decyzji (choć ten konkretny przypadek – opisany w § 3 art. 417¹ KC – zapewne nie będzie częstą podstawą roszczeń obywateli), wyrok Sądu Najwyższego stwierdzający, że orzeczenie jest w zaskarżonym zakresie niezgodne z prawem bądź wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – dla wszystkich ww. rozstrzygnięć (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28.11.2008 r., V CSK 271/08, publ. LEX/el.). **We ww. sytuacjach, sąd, przed którym toczy się proces o naprawienie szkody nie może samodzielnie ustalać niezgodności tego aktu z prawem**. Wyjątkiem od tej zasady jest jedynie norma z § 4, regulująca szkodę związaną z niewydaniem aktu normatywnego w przypadku, w którym obowiązek wydania takiego aktu przewiduje przepis prawa (co w praktyce jest przypadkiem wyjątkowym zwłaszcza, iż z niewydaniem aktu musi być związana szkoda).



Z uwagi na powyższe unormowanie, szanse na uzyskanie odszkodowania od Skarbu Państwa w związku z wprowadzeniem przepisów epidemicznych powszechnie obowiązujących, zwłaszcza rozporządzeń Rady Ministrów lub poszczególnych Ministrów np. zakazujących przedsiębiorcom wykonywania ich działalności gospodarczej w związku z obostrzeniami COVID (o czym wspomniano w poprzednich częściach alertów dotyczących prawa epidemicznego) w chwili obecnej są nikłe. Należy zauważyć, iż do dnia dzisiejszego nie został wydany prejudykat w postaci przede wszystkim wyroku Trybunału Konstytucyjnego (należy uznać, iż z uwagi na zakres spraw rozpoznawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka orzeczenia tego organu mogą dotyczyć tylko wąskiego zakresu obowiązujących przepisów, np. ograniczenia prawa do zgromadzeń – art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przy uwzględnieniu brzmienia art. 15 ww. Konwencji), stwierdzającego niezgodność aktów prawa powszechnie obowiązującego ustanawiającego tego typu normy. Co więcej, z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP wykładni art. 417¹ § 1 KC w zakresie, w jakim orzecznictwo przyznawało innym organom niż Trybunał Konstytucyjny uprawnienie do wydania orzeczenia i uznania postępowania przed innym organem za *właściwe postępowanie* (gdyż pojawiły się takie głosy odnośnie przepisów rangi niższej, niż ustawa) w rozumieniu normy ww. przepisu wystąpił zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prezes Rady Ministrów (wniosek K 18/20 oraz 21/20) i do chwili rozstrzygnięcia ww. wniosków rozstrzygnięcie zasadności dochodzenia odszkodowania na podstawie normy 417¹ § 1 KC wydaje się co najmniej przedwczesne. Należy również uznać, iż przyznawanie sądom powszechnym uprawnienia do *de facto* rozstrzygania o obowiązaniu bądź nie obowiązaniu przepisów rangi podustawowej z uwagi na ich niezgodność z Konstytucją, ustawami bądź prawem międzynarodowym wydaje się całkowicie sprzeczne z polskim systemem prawa, jaki znaliśmy dotychczas.

Jakby powyższa trudność była niewystarczająca, wykazanie niekonstytucyjności ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do uzyskania odszkodowania za szkody powstałe z tego tytułu. To powód bowiem jest obciążony ciężarem dowodu w zakresie dotyczącym wykazania charakteru i rozmiaru szkody oraz związku przyczynowego między jej zaistnieniem a wprowadzeniem do porządku prawnego niekonstytucyjnych przepisów. Tym samym, dochodząc odszkodowania obywatel będzie musiał wykazać, **że gdyby rozporządzenia wprowadzające ograniczenia nie naruszały Konstytucji, a zatem np. gdyby zostały wydane w czasie stanu nadzwyczajnego na podstawie właściwie skonstruowanego upoważnienia ustawowego, to szkoda by nie zaistniała**. Wykazanie tej okoliczności będzie z pewnością niemałym wyzwaniem dla powodów procesów odszkodowawczych.

Znacznie większe szanse mają podmioty dochodzące odszkodowania za wydanie ostatecznej decyzji bądź prawomocnego orzeczenia – za które to akty należy uznać np. decyzje administracyjne obciążające obywateli karami za naruszenia obostrzeń, które następnie zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, bądź wyroki obciążające obywateli grzywnami za popełnienie wykroczeń związanych ze stanem epidemicznym. Za *właściwe postępowanie* w rozumieniu normy z art. 417¹ § 2 KC należy uznać bądź wyrok sądu administracyjnego stwierdzającego niezgodność z prawem decyzji administracyjnej, bądź wydanie decyzji z naruszeniem prawa, bądź wyrok Sądu Najwyższego stwierdzającego niezgodność z prawem zaskarżonego orzeczenia (np. wyroku Sądu orzekającego grzywnę za brak maseczki). Należy pokreślić, iż w przeciwieństwie do rozstrzygnięć dotyczących aktów generalnych orzeczenia na podstawie normy z art. 417¹ § 2 KC będą rozstrzygnięciami indywidualnymi, dotyczącymi jedynie poszczególnych decyzji /orzeczeń sądu, i nie będą miały bezpośredniego przełożenia na inne postępowania, nawet o bardzo zbliżonym stanie faktycznym – i bardzo prawdopodobna jest rozbieżność orzecznictwa w tego typu sprawach. Należy jednakże zaznaczyć, iż orzecznictwo już wydało szereg orzeczeń stwierdzających niezgodność z prawem wydanych decyzji o nałożeniu kar administracyjnych, i po uzyskaniu takiego orzeczenia uzyskanie odszkodowania – przynajmniej w wysokości odpowiadającej orzeczonej karze – jest wysoce prawdopodobne.

