

Received: 20.09.2020  
Accepted: 22.10.2020  
Published: 30.12.2020

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2020, XX, z. 4: s. 71-89  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0014.8421  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Wojciech Papis\*  
Nr ORCID: 0000-0001-9308-0019

POSZUKIWANIE PODSTAW PRAWNYCH ROSZCZEŃ  
ODSZKODOWAWCZYCH PRZEDSIĘBIORCÓW  
ZA SZKODY SPOWODOWANE OGRANICZENIAM I  
DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ  
W CELU ZWALCZANIA COVID-19 – CZĘŚĆ I

SEARCHING FOR LEGAL GROUNDS  
FOR ENTREPRENEURS' COMPENSATION CLAIMS  
FOR DAMAGES CAUSED BY RESTRICTIONS  
ON BUSINESS ACTIVITY IN ORDER  
TO COMBAT COVID-19 – PART I

**Streszczenie:** W pierwszej części artykułu autor dokonuje syntetycznego porównania rozwiązań ustaw dotyczących odszkodowań i pomocy finansowej dla przedsiębiorców w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych: powodzi w 1997 roku, powodzi w 2010 roku, epidemii COVID-19 w 2020 roku. Autor dokonuje również analizy konstytucyjności rozwiązań prawnych wprowadzonych w związku z epidemią, nie orzekając jednak, czy rozwiązania powyższe są zgodne, czy też niezgodne z konstytucją. Wskazuje także konkretne rozwiązania aktów normatywnych, próbując określić ich charakter według klucza: charakter odszkodowawczy, pomoc dla przedsiębiorców.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, choroby zakaźne, działalność gospodarcza, epidemia, odpowiedzialność odszkodowawcza, ograniczenia, organy władzy publicznej, prawa i wolności obywatelskie, przedsiębiorcy, stan nadzwyczajny, szkody

---

\* mgr; Wyższa Szkoła Humanitas, Instytut Nauk Prawnych. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: rokada1@wp.pl

**Summary:** In the first part of the article, the author performs a synthetic comparison of the solutions of the acts concerning compensation and financial aid for entrepreneurs as a result of natural disasters: flood in 1997; flood in 2010; the COVID-19 epidemic in 2020. The author also analyzes the constitutionality of the legal solutions introduced in connection with the epidemic, without however deciding whether the above solutions are consistent or inconsistent with the constitution. Finally, it indicates specific solutions to normative acts, trying to define their nature according to the key; compensation nature, assistance for entrepreneurs.

**Keywords:** public administration, infectious diseases, economic activity, epidemic, liability for damages, limitations, public authorities, civil rights and liberties, entrepreneurs, state of emergency, damages

## WSTĘP

Na początku marca 2020 roku Polskę dotknęły pierwsze przypadki zakażenia tzw. „koronawirusem”, w wyniku których rząd sięgnął po nadzwyczajne środki, wnosząc do parlamentu ustawę z dnia 2 marca 2020 roku *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*<sup>1</sup>. Ustawa ta zmieniła między innymi w art. 25 ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 46 zchZU w dniu 13 marca 2020 roku Minister Zdrowia wydał rozporządzenie *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemiologicznego*<sup>3</sup>, w którym wprowadzono czasowe ograniczenie między innymi działalności barów, kawiarni, restauracji, pizzerii z wyłączeniem realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu; działalności związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami wszelkiego rodzaju, które mogłyby mieć przymiot imprezy masowej czy wiązałyby się ze zgromadzeniami większej liczby osób; działalności twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki; działalności związanej z prowadzeniem obiektów noclegowych, turystycznych. W wymienionym powyżej rozporządzeniu użyto określenia „ograniczenie” – faktycznie był to czasowy zakaz (zawieszenie) prowadzenia tego typu działalności.

Nie wymaga wyjaśnienia, że tego typu „ograniczenia” spowodowały faktyczne czasowe zaprzestanie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w formach kawiarni, barów, restauracji, kin, teatrów, ale również dotknęły branże turystyczną i hotelarską spowodowały więc utratę źródeł

<sup>1</sup> Dz.U. z dnia 7 marca 2020 r., poz. 374

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r., poz. 284 i 322, tekst jedn. – stosowany skrót: zchZU.

<sup>3</sup> Dz.U. z dnia 13 marca 2020 r., poz. 433.

zarobkowania przez małych przedsiębiorców, ale też straty, które dotknęły większe podmioty prowadzące działalność gospodarczą w postaci spółek prawa handlowego. Przeniosło się to również na utratę źródła utrzymania przez wielu pracowników zatrudnionych w tego typu przedsiębiorstwach, a przynajmniej znacznego zmniejszenia ich dochodu.

Następnie w dniu 20 marca 2020 roku Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>4</sup>, w którym, praktycznie uchylając poprzednie rozporządzenie o stanie zagrożenia epidemiologicznego, wprowadzono ograniczenia – w tej samej formie co w poprzednim rozporządzeniu (powyżej wymienione), poszerzając je o wstrzymanie ruchu pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy (praktycznie wstrzymanie ruchu osobowych pociągów międzynarodowych), wprowadzenie kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania czy pobytu na terenie Polski, ograniczenia w wywozie niektórych produktów medycznych. W dniu 24 marca 2020 roku Minister Zdrowia wydał kolejne rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>5</sup>, w którym obostrzono zakazy przez wprowadzenie zakazu przemieszczania się osób, ograniczając dozwolone przypadki przemieszczania się do uzasadnionych potrzebami związanymi z wykonywaniem pracy (w tym również drogą do pracy i z pracy), zaspokajaniem niezbędnych potrzeb związanych z życiem codziennym (zakupy, wizyty u lekarza), wykonywaniem czynności w ramach wolontariatu związanych z walką z wirusem, uczestnictwie i sprawowaniu kultu religijnego.

Odnosząc treść wyżej wymienionych regulacji prawnych do tematu opracowania, zauważyć wypada, że w pierwotnej treści ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych trudno jest odnaleźć postanowienia dotyczące odszkodowań dla pracodawców, jak i refundacji wynagradzania pracowników, którzy pozostając w gotowości do wykonywania pracy, nie mogą jej świadczyć z przyczyn od nich niezależnych, ale również niezależnych od pracodawcy. W tym miejscu należy zadać pytanie, czy istnieją podstawy natury aksjologiczno-tetycznej do domagania się od państwa odszkodowań za decyzje władz publicznych spowodowane epidemią, co nie jest przecież w żadnym stopniu zależne od woli rządzących, a wręcz taka sytuacja obliuguje rządzących<sup>6</sup> do działania w interesie całego społeczeństwa. Warto zogniskować uwagę na artykule 77

<sup>4</sup> Dz.U. z dnia 20 marca 2020 r., poz. 491.

<sup>5</sup> Dz.U. z dnia 24 marca 2020 r., poz. 522.

<sup>6</sup> Autor pod pojęciem rządzących rozumie konkretnych piastunów określonej instytucjonalnie władzy publicznej, np. Premiera i Radę Ministrów wraz z poszczególnymi ministrami.

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>, w którym postanowiono o prawie podmiotowym każdego obywatela do wynagrodzenia za szkody spowodowane przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jednak wyraźnie ustanowiono w tym przepisie o podstawie roszczenia odszkodowawczego – jako „niezgodnym z prawem wykonywaniu władzy publicznej”. Wedle poglądów doktryny „kolejnym zespołem unormowań wyznaczającym reguły odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej są przepisy odnoszące się do sfery jej działań legalnych. W odróżnieniu od znajdującej wyrazne umocowanie w Konstytucji RP (art. 77) oraz uregulowanej w art. 417–417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego<sup>8</sup> odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej odpowiedzialność odszkodowawcza za działania legalne jest przedmiotem normowania przepisów rozproszonych w różnych aktach prawnych (...). Konstytucyjnych podstaw uzasadnienia istnienia ustawowych unormowań dotyczących naprawiania szkód wynikłych z legalnych działań administracji poszukuje się w tych przepisach ustawy zasadniczej, które wyrażają zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2), ochrony własności (art. 21, 64 Konstytucji RP) oraz w obszarze zasady równości, rozumianej w tym kontekście jako równość wobec ciężarów publicznych. Regulacja prawna sfery odpowiedzialności majątkowej administracji związanej z legalnym wykonywaniem władzy publicznej cechuje się kazuistyką unormowań (...), z trudem poddających się zabiegom porządkującym<sup>9</sup>.

Nie może być wątpliwości, że pracodawcom – wytwarzającym zdecydowaną większość dochodu narodowego oraz ponoszącym obciążenia podatkowe, ubezpieczenia społeczne, tworzącym miejsca pracy – państwo obowiązane jest do udzielenia pomocy, co wydawać się może swego rodzaju paradoksem (ale tylko na pierwszy rzut oka), że w interesie pracowników leży udzielenie przez państwo pomocy pracodawcom. Stwierdzenie to jest zgodne z zasadami solidaryzmu społecznego: „Społeczna solidarność oznacza konieczność obciążania wszystkich warstw społecznych skutkami kryzysu gospodarczego, nie może zasadniczo dotyczyć w sposób szczególny tylko niektórych z nich<sup>10</sup>. Niniejszy artykuł jest analizą przepisów prawa administracyjnego, w tym nowych regulacji wprowadzonych aktami normatywnymi w związku z epidemią COVID-19, ale również analizą porównawczą dotychczasowych rozwiązań normatywnych wprowadzanych przepisami prawa o charakterze incydentalnym w związku z zaistnieniem zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.)

<sup>8</sup> Ustawa Kodeks Cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, 1495, tekst jedn.) – używany skrót: kc.

<sup>9</sup> K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8B, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 942.

<sup>10</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I: Komentarz do art. 1–86; K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 564; por. wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

W drugiej części niniejszego opracowania poszukiwania podstaw odszkodowawczych za szkody poniesione przez przedsiębiorców (również tych samozatrudnionych) w związku z ograniczeniami działalności gospodarczej w związku z epidemią COVID-19 zostaną rozszerzone na przepisy materialnego prawa cywilnego.

## POSZUKIWANIE PODSTAW PRAWNYCH ROSZCZEŃ ODSZKODOWAWCZYCH PRZEDSIĘBIORCÓW W MATERIALNYM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji publicznej za działania legalne, podjęte w interesie publicznym, ma charakter wyjątkowy. O ile w przypadku działań niezgodnych z prawem wyjściowym założeniem musi być rekompensata wszystkich szkód wyrządzonych władczym bezprawiem, a wyjątki od tej zasady stanowią ograniczenie prawa podmiotowego, gwarantowanego konstytucją, o tyle podniesienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu uszczerbków wyrządzonych działaniem zgodnym z prawem wymaga istnienia konkretnej podstawy prawnej roszczenia, gwarantującego naprawienie szkody w określonej sytuacji<sup>11</sup>, co zasygnalizowano powyżej.

Nie wymaga komentarza, że szkody spowodowane w wyniku legalnego działania administracji publicznej, a więc wynikające z zakresu *ius imperium*, są wynikiem tylko takich działań, do których organy administracji publicznej posiadają podstawę prawną, pozwalającą na działanie, które poprzez kompetencję organu narusza jakiś zakres praw podmiotowych, podmiotów prawa<sup>12</sup>. W tym miejscu należy zatrzymać się i wyjaśnić, co oznacza działanie w granicach prawa i w oparciu o jego przepisy. Oznacza to przede wszystkim wyłączenie regulacji ustawowej jako podstawy działania organów władzy publicznej. Ustawa jako podstawa prawna działania organów wymaga, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, należytego ogłoszenia<sup>13</sup> po jej uchwaleniu zgodnie z procedurą ustaloną w art. 119–123 Konstytucji RP. Nie jest więc możliwe rozpoczęcie jakichkolwiek działań władzy publicznej w oparciu o ustawę będącą w trakcie sejmowego etapu postępowania ustawodawczego<sup>14</sup>. „Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie TK<sup>15</sup>: „Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na

<sup>11</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12; E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Prześlanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 507.

<sup>12</sup> Por. art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

<sup>13</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II: Komentarz do art. 87–243; M. Wiącek, *Komentarz do art. 88*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 101.

<sup>14</sup> Zob. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II: Komentarz do art. 87–243;

<sup>15</sup> P. Chybalski, *Komentarz art. 119*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 480–495.

<sup>15</sup> Wyrok z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 660.

podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać<sup>16</sup>.

Reasumując: podstawę działania organów władzy publicznej – jej kompetencje i granice tych kompetencji oraz uprawnienia władcze – tworzą akty normatywne w postaci ustawy należycie procedowanej, ogłoszonej i obowiązującej<sup>17</sup>. Z racji zakresu przedmiotu niniejszego opracowania ograniczona została analiza tych podstaw syntetycznie do następujących grup sytuacji prawnych: wyrządzenie szkody na osobie w związku z wykonywaniem zadań administracji publicznej; wyrządzenie szkody majątkowej poprzez nałożenie obowiązku prowadzenia, ograniczenia czy zakazu prowadzenia określonej działalności lub nakazu świadczeń osobistych i rzeczowych w interesie publicznym; wyrządzenie szkody poprzez ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w związku z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych w kontekście wykonywania pracy (działalności gospodarczej)<sup>18</sup>. W pierwszej grupie sytuacji prawnych, dotyczących szkód na osobie, „chodzi o uszczerbki, które powstały jako niezamierzone, niedające się przewidzieć i uniknąć następstwa zgodnego z prawem wykonywania zadań administracji publicznej, polegające na wywołaniu rozstroju zdrowia lub śmierci poszkodowanego<sup>19</sup>. Przykładem powstania takiej szkody może być wywołanie rozstroju zdrowia w wyniku zakażenia wirusem pacjenta, którego umieszczono na przymusowej kwarantannie w szpitalu, zaś do zakażenia doszło na terenie szpitala, ale również sytuację, w której nakazuje się pracownikom medycznym wykonywanie pracy bez należytych zabezpieczeń, co w efekcie doprowadza do ich zarażenia się od pacjentów wirusem. W przedstawionych sytuacjach nie znajdziemy podstawy roszczenia wynikającej z przepisów materialnego prawa administracyjnego, a raczej poszukiwać jej możemy w przepisach art. 417<sup>2</sup> kc oraz innych przepisach Kodeksu Cywilnego – o czym będzie mowa w drugiej części niniejszego artykułu. W drugiej grupie sytuacji prawnych chodzi o nałożenie obowiązku określonego działania poprzez zaniechanie prowadzenia działalności gospodarczej w postaci zaprzestania działalności restauratorskiej, kulturalnej i oświatowej, hotelarskiej, turystycznej.

Przedstawioną powyżej grupę należy rozpatrywać łącznie z trzecią grupą ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela (swobody przemieszczania się i wy-

<sup>16</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I: *Komentarz do art. 1-86*; P. Tuleja, *Komentarz art. 7*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 305.

<sup>17</sup> Definicja autora.

<sup>18</sup> Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12; E. Ba-gińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 533.

konywania pracy (działalności gospodarczej), swobody zawierania umów), co ma znaczenie przy tzw. samozatrudnieniu.

Analizując powyżej przedstawione grupy sytuacji prawnych przez pryzmat epidemii, niejako automatycznie nasuwa się stwierdzenie podstawy ewentualnych roszczeń przedsiębiorców w postaci ustawy „o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela”<sup>20</sup>. Podstawą do zastosowania przepisów tej ustawy byłoby jednak wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej uregulowanego ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej*<sup>21</sup>. Jak wynika z treści art. 2 stratsnadzU, strata, która podlega wyrównaniu, powinna wiązać się bezpośrednio ze stanem nadzwyczajnym (z ograniczeniami praw i wolności w wyniku jego wprowadzenia). W doktrynie wymóg ten rozumiany jest w ten sposób, że strata powinna powstać w czasie trwania stanu, na skutek zgodnego z prawem ograniczenia praw i wolności jednostki przez działania lub zaniechania organów państwowych. Tym samym wyrównanie nie obejmuje strat niezwiązanych bezpośrednio ze stanem nadzwyczajnym, spowodowanych ograniczeniami nieprzewidzianymi przez normy regulujące dany stan nadzwyczajny, do których zastosowanie znajdzie art. 77 Konstytucji. Z brzmienia art. 228 ust. 3 Konstytucji wynika, że w czasie stanu nadzwyczajnego mogą zostać wprowadzone ograniczenia wolności i praw. Na podstawie przepisów stratsnadzU, naprawieniu podlegają straty wyłącznie o charakterze majątkowym. Zwrócić uwagę należy na fakt, że zgodnie z art. 2 ust. stratsnadzU – wyrównaniu nie podlegają straty w postaci spodziewanych korzyści. Jak się wydaje, tego rodzaju uszczerbki mogą spowodować tylko ograniczenia praw o charakterze gospodarczym, takie jak np. wprowadzenie zakazu lub nakazu prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej, wykorzystanie, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych, dokonanie przymusowych rozbiórki i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części<sup>22</sup>. Jednocześnie zwraca uwagę przepis art. 2 ust. 3 stratsnadzU, który wyłącza zastosowanie przepisów art. 415 - 420<sup>2</sup> KC, a więc wyłącza przepisy dotyczące winy. Można określić tego rodzaju uregulowanie obowiązku odszkodowawczego jako odpowiedzialność obiektywną (Skarbu Państwa) za czyn własny, opartą na zasadzie słuszności<sup>23</sup>.

Nie ulega więc wątpliwości, że najprostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obecnie stanu klęski żywiołowej; w czasie powstawania tego artykułu nic jednak nie wskazywało, aby taki stan miał być wprowadzony. Nie można też nie zauważyć,

<sup>20</sup> Dz.U. z 2002r., nr 233, poz. 1955, używany skrót: stratsnadzU.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2017r., poz. 1897, tekst jedn., używany skrót: szkU.

<sup>22</sup> T. Suchar, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Nieruchomości” 2010, nr 11, s. 8.

<sup>23</sup> Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*; L. Bosek, *Rozdział III. Implementacja konstytucyjnej formuły*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 592-593

że zgodnie z art. 228 ust. 4 Konstytucji RP ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela – użycie w tym przepisie określenia „może” oznacza, że konstytucja nie narzuca w tym przypadku obowiązku odszkodowawczego państwa w drodze ustawy za szkody majątkowe wywołane wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. „Przepis art. 228 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Pomimo tego, że komentowany przepis nie nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązku wprowadzenia systemu kompensacji takich szkód, ten jednak zdecydował o jego unormowaniu. W tym celu przyjęto ustawę z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela”<sup>24</sup>. W związku z tym można postawić tezę, że ustawodawca może w drodze ustawy nałożyć na państwo całkowity obowiązek odszkodowawczy, obowiązek odszkodowawczy ograniczyć, albo całkowicie go wyłączyć. Ograniczenia praw i wolności wprowadzone ustawą *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* budzą kontrowersje, a już na pewno budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności ograniczenia wprowadzone rozporządzeniami wymienionymi we wstępie do niniejszego artykułu. Zauważyć trzeba, że zgodnie z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP w stanie klęski żywiołowej można ograniczyć wolności i prawa człowieka i obywatela w postaci: wolności działalności gospodarczej, wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania, wolności poruszania się i pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do strajku; prawa własności, wolności pracy, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawa do wypoczynku.

Ścisłe wymienienie praw i wolności, które mogą być ograniczane w stanie nadzwyczajnym klęski żywiołowej, wskazuje – zdaniem autora – na to, że niedopuszczalne jest ograniczanie ich w innych sytuacjach, choćby w stanie zagrożenia epidemiologicznego, zgodnie z ustawą *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* czy też *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Stanowi to obchodzenie wyjątkowości ograniczeń swobód obywatelskich przez ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych<sup>25</sup>. Ustawy te

<sup>24</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II: *Komentarz do art. 87-243*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1612.

<sup>25</sup> Należy zaznaczyć, że nowelizacja ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dokonana ustawą *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* w art. 25 dała możliwość wprowadzania po ogłoszeniu stanu epidemii dodatkowych ograniczeń, których nie przewidywała ustawa w poprzednim kształcie. Wprowadzenie w słowniczku

nie korzystają ze zwyczajnych środków dostępnych organom administracji publicznej, a wkraczają w prawa podmiotowe jednostki, jak wolność działalności gospodarczej bądź swoboda poruszania się itd. Wystarczy porównać ograniczenia wynikające z rozporządzenia *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemiologicznego* z ograniczeniami wymienionymi przy okazji ustanawiania wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych.

„Zwykle środki konstytucyjne”, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, to wszystkie możliwości działania, jakimi dysponują organy państwowe i samorządowe, które mogą zostać wykorzystane w „normalnej” sytuacji, a więc gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny. Chodzi tu o wydawanie aktów prawnych, podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych, a nawet podejmowanie działań faktycznych w granicach kompetencji organów władzy publicznej. Sytuacja, gdy zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające, ma zatem miejsce wówczas, gdy nie jest możliwe przeciwdziałanie zagrożeniu bez odstąpienia od stosowania norm konstytucyjnych obowiązujących w „normalnej” sytuacji, w tym przy wykorzystaniu możliwości ograniczenia praw i wolności jednostki zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i zastosowaniu szczegółowych klauzul ograniczających<sup>26</sup>.

Jednak konstytucyjność czy niekonstytucyjność ww. normatywnych aktów prawnych nie jest tematem artykułu, podobnie jak zasadność czy niezasadność wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Aczkolwiek zabieg wprowadzenia tego problemu do niniejszego artykułu, zastosowany przez autora, ma swój cel, który wyniknie w dalszej części opracowania. Jedynym przykładem uregulowania kwestii dotyczących roszczeń odszkodowawczych ustawą *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* w pierwotnym jej brzmieniu jest przykład postanowienia art. 13 tej ustawy, w którym w przypadku odstąpienia przez podróżnego od umowy w trybie określonym w art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. *o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*<sup>27</sup>, o ile rozwiązanie tej umowy pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii, przedsiębiorcy turystycznemu przysługuje zwrot wpłat prze-

---

ustawowym pojęć: strefa zero – obszar, na którym wystąpił stan epidemii, znajdujący się bezpośrednio wokół ogniska wirusa, podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom, nakazom oraz środkom kontroli; strefa buforowa – obszar wokół strefy zero, podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom lub nakazom dotyczącym przemieszczania się ludzi; strefa zagrożenia – obszar, na którym możliwe jest ryzyko wystąpienia stanu epidemii; zagrożony obszar – obszar jednej lub kilku jednostek podziału terytorialnego kraju lub obszar określony w sposób inny niż przez odniesienie do jednostek podziału terytorialnego kraju; miejsce kwarantanny – odrębny obiekt budowlany czasowego pobytu osób chorych lub podejrzanych o zachorowanie, w którym prowadzi się kwarantannę. Te rozwiązania w przypadku ich zastosowania są faktycznym wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej (jednego ze stanów nadzwyczajnych) bez jego oficjalnego wprowadzenia, co decyduje np. o możliwości przeprowadzenia wyborów podczas stanu epidemii.

<sup>26</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87-243*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1610.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 548.

kazanych na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. „o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych”<sup>28</sup>. Nie sposób odzyskać też podstaw roszczeń odszkodowawczych w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Poszukując podstaw prawnych roszczeń odszkodowawczych przedsiębiorców za straty spowodowane epidemią koronawirusa, a właściwiej – następstwami ograniczeń działalności wprowadzonymi przez rząd w związku ze stanem epidemii, warto sięgnąć do historii, do roku 1997. Powódź, która miała miejsce w lipcu 1997 roku na terenie południowej Polski, spowodowała największe straty w wyniku wylewu m.in. Nisy Łużyckiej, Nisy Kłodzkiej, Odry, Oławy, Widawy. Wówczas zdecydowano się na uchwalenie specjalnej ustawy z dnia 17 lipca 1997 roku o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi która miała miejsce w lipcu 1997 r.<sup>29</sup> W ustawie tej ustanowiono możliwość przyznania jednorazowej zapomogi pieniężnej w wysokości 3000 zł na gospodarstwo domowe. Na szczególną uwagę zasługuje jednak rozwiązanie art. 3 ust. 1 ustawy, w którym zdecydowano, że w przypadku skierowania wód zalewowych dla ratowania obszarów szczególnie zagrożonych powodzią na inny obszar, osobom, które w wyniku decyzji poniosły straty, przysługuje pełne odszkodowanie. Zastosowano więc w tym przypadku art. 361 kc dla obliczenia wysokości odszkodowania. W tym miejscu – wprowadzając w stan faktyczny wydarzeń, których dotyczyła ustawa – zaznaczyć należy, iż w wyniku zbliżającej się do Wrocławia fali kulminacyjnej na Odrze, co spowodowałoby straty wręcz nie do oszacowania w przypadku dotarcia fali kulminacyjnej do Wrocławia – podjęto decyzje o wysadzeniu wałów przeciwpowodziowych Odry, w wyniku czego zostało zniszczonych wiele gospodarstw rolnych i budynków<sup>30</sup>.

Innym rozwiązaniem, mającym na celu wyrównanie szkód i strat poniesionych przez pracodawców, było postanowienie art. 5 ustawy w którym m.in. w przypadku braku środków na wypłatę wynagrodzenia pracownikom za pracę, do wykonania której byli gotowi, a doznali przeszkód ze strony pracodawcy, spowodowanych bezpośrednio powodzią. Wówczas pracodawca, który zaprzestał przejściowo prowadzenia działalności gospodarczej lub istotnie ograniczył jej prowadzenie, miał prawo wystąpić do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o przyznanie mu środków na wypłaty w formie nieoprocentowanej pożyczki z Funduszu Gwarantowanych świadczeń pracowniczych. Można więc postawić tezę, że rozwiązania ustawy miały częściowo charakter niepełnego odszkodowania, częściowo pełnego odszkodowania, a częściowo pomocy ze strony państwa dla przedsiębiorców w celu ochrony pracowników.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 2214.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 80, poz. 491.

<sup>30</sup> [www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/633313](http://www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/633313); [wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,142076,22056103](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,142076,22056103).

Jako szczególne uzasadnienie ustawy można podać fakt, iż w czasie jej uchwalenia nie było jeszcze w obrocie prawnym ustawy o stanie klęski żywiołowej (ustawa z dnia 22 listopada 2002 roku), a obowiązywał jeszcze dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych<sup>31</sup> oraz ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym<sup>32</sup>, więc uchwalenie ustawy miało szczególne *ratio legis*. Należy zwrócić uwagę, że nikt nie negował faktu, iż ustawa ta w pewnym swoim zakresie weszła w życie z mocą wsteczną, tj. od dnia 6 lipca 1997 roku – ogłoszenie ustawy nastąpiło 17 lipca 1997 roku. Zainteresowanie tą ustawą jest nieprzypadkowe, co zostanie wyjaśnione poniżej.

Innym przykładem ustawy epizodycznej związanej z powodzią w 2010 roku jest ustawa z dnia 24 czerwca 2010 roku *o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 roku*<sup>33</sup>. W przedmiotowych ustawach zastosowano rozwiązania o charakterze zarówno pomocowym, jak i odszkodowawczym. Wspomnieć tu należy przede wszystkim art. 19 ustawy przewidujący możliwość przyznania wstecz (za okres nie dłuższy niż 30 dni) zasiłku dla bezrobotnego, który utracił pracę, a opóźnienie jego rejestracji było spowodowane powodzią, art. 21 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 roku, w którym upoważniono właściwego starostę do dokonywania pracodawcom refundacji ze środków Funduszu Pracy za okres do 12 miesięcy – m.in. kosztów poniesionych na wynagrodzenia, składek na ubezpieczenia społeczne, pod warunkiem że zakład pracy pracodawcy uległ zniszczeniu na skutek powodzi i pracodawca utrzyma liczbę pracowników przez ten okres. Wreszcie w art. 23 tej ustawy przewidziano możliwość wystąpienia pracodawcy, któremu brak środków na wypłacenie pracownikom wynagrodzenia za usprawiedliwiony czas nieobecności w pracy w związku z powodzią, niewykonywania pracy przez pracownika, do której był gotów i doznał przeszkody z przyczyn dotyczących pracodawcy, wykonaną pracę w związku z ochroną zakładu pracy przed powodzią – do Biura Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z wnioskiem o udzielenie nieoprocentowanej pożyczki, istniała również możliwość umorzenia tej pożyczki.

Przechodząc na koniec do rozwiązań, które dotyczą obecnej epidemii COVID-19, zogniskować uwagę należy na ustawach epizodycznych: ustawie z dnia 31 marca 2020 roku *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>34</sup> oraz ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 roku *o szczególnych instrumentach wsparcia*

<sup>31</sup> Dz.U. z 1953 r., nr 23, poz. 93, ze zm.

<sup>32</sup> Dz.U. z 1983 r., nr 66, poz. 297, ze zm.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 123, poz. 835; nr 148, poz. 993, tekst jedn.

<sup>34</sup> Dz.U. z dnia 31 marca 2020 r., poz. 568, używany skrót: *szczrozwCOVU1*.

w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>35</sup> – jako ewentualnych podstawach odszkodowawczych dla przedsiębiorców za szkody spowodowane ograniczeniami w działalności gospodarczej w wyniku epidemii.

Dokonując przeglądu rozwiązań mających na celu łagodzenie ujemnych skutków dla przedsiębiorców spowodowanych epidemią COVID-19, analizę tę rozpocząć należy po pierwsze od wskazania przepisów poszczególnych ustaw o charakterze *sui generis* odszkodowawczym, po drugie zaś porównanie ich rozwiązań z postanowieniami ustawy z dnia 17 lipca 1997 roku *o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.* oraz ustawy *o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 roku*. Celem tych czynności jest przede wszystkim stwierdzenie, czy ustawa *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* oraz ustawy *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* mają charakter odszkodowawczy, czy też wyłącznie charakter pomocowy, nadto – dokonanie próby oceny, czy rozwiązania tej ustawy są wystarczające ze względu na możliwe skutki epidemii dla przedsiębiorców. Nie sposób omówić wszystkie rozwiązania tych ustaw, ocena ta zostanie przeprowadzona na podstawie kilku najbardziej spektakularnych rozwiązań. Przede wszystkim zwraca uwagę art. 1 *szczególnych rozwiązań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, w którym dodano do ustawy art. 15g pozwalający pracodawcy – przedsiębiorcy (dotyczy wszelkiego rodzaju przedsiębiorców, osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność do czynności prawnych), u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19, zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19 w wysokości: do 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przypadku obniżenia wymiaru czasu pracy do 20% (w wysokości do połowy wynagrodzenia); zaś w przypadku przestojów ekonomicznych do 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę (50% wynagrodzenia wypłaca pracodawca); świadczenia mogą być wypłacane przez okres do 3 miesięcy – przepisy te wykazują cechy częściowego odszkodowania za utracone korzyści<sup>36</sup>. Z kolei dodano art. 31zo, w którym przewidziano zwolnienie mi-

<sup>35</sup> Dz.U. z dnia 17 kwietnia 2020 r., poz. 695, używany skrót: instrwspCOVU2.

<sup>36</sup> Należy jednak podkreślić, że przepis ten nie chroni całkowicie pracowników, raczej rozkłada ciężar

kroprzedsiębiorców (zatrudniających poniżej 10 osób) oraz samozatrudnionych ze składek ZUS za okres marzec – maj 2020 roku. Jednak już w tym miejscu należy zwrócić uwagę na zastrzeżenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, o którym nie ma mowy w przepisach ustawy – jako warunku udzielenia pomocy – mianowicie, niezaleganiu ze składkami (w tym na ubezpieczenia społeczne) na grudzień 2019 rok przez podmioty ubiegające się o zwolnienie – informację uzasadniono wymogami przepisów Unii Europejskiej<sup>37</sup>.

Pomoc w postaci zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne, na fundusz pracy, ubezpieczenie zdrowotne, fundusz solidarnościowy itp. ma, zdaniem autora, *quasi* odszkodowawczy charakter, ze względu na utracone korzyści przez przedsiębiorców w wyniku ograniczeń wprowadzonych w wyniku stanu epidemii – państwo „zwalnia” z obowiązku zapłaty określonej daniny publicznej, choć trzeba podkreślić, że nie wymaga się w tym przypadku udokumentowania zmniejszenia przychodu, a jedynie wymagane jest, aby przedsiębiorca prowadził działalność przed 1 lutego 2020 r. i przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych uzyskany w pierwszym miesiącu, za który jest składany wniosek o zwolnienie z opłacania składek, o którym mowa w art. 31zp ust. 1, nie był wyższy niż 300% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2020 r. Jest to trochę kłopotliwa konstrukcja, spowodowana przez potrzebę udzielenia pomocy najbardziej poszkodowanej i potrzebującej grupie przedsiębiorców – tych najmniejszych. W wyniku zmiany ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o *szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* dokonanej art. 1 *szczcrozwCO-VU1*, w której dodano art. 15zzb, przewidując możliwość przyznania przez starostę dopłat do wynagrodzenia pracowników przedsiębiorcy (mikro, mali i średni przedsiębiorcy) na podstawie zawartej z nim umowy, tym razem uzależniając to od wykazania przez przedsiębiorcę spadku obrotów, kolejno o co najmniej; 30%, 50%, 80%, co z kolei powoduje dopłaty do wynagrodzeń odpowiednio 50%, 70%, 90% – maksymalnie kwoty minimalnego wynagrodzenia. „Przez spadek obrotów gospodarczych rozumie się zmniejszenie sprzedaży towarów lub usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 1.1.2020 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania, w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego; za miesiąc uważa się także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych, w przypadku gdy dwumiesięczny okres

---

stanu nadzwyczajnego epidemii na pracowników i pracodawców – pracodawca może obniżyć wynagrodzenie pracownika podczas przestojów do 50% jego wynagrodzenia ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

<sup>37</sup> <https://www.zus.pl/firmy/ulgi/umorzenia/tarcza-antykryzysowa-wsparcie-z-zus>.

porównawczy rozpoczyna się w trakcie miesiąca kalendarzowego, to jest w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego”<sup>38</sup>.

Charakter tego rozwiązania nosi już cechy wyraźnego odszkodowania za utracone korzyści, jednak poprzez częściowe zwolnienie pracodawcy od obowiązku wypłaty wynagrodzenia. Jednocześnie – jak zwraca się uwagę w komentarzach – nie przewidziano wzorem innych regulacji tarczy „mechanizmu zastępczego”, w przypadku gdy przedsiębiorca rozpoczął działalność w połowie 2019 roku lub później, a dotyczących wykazania spadku obrotów gospodarczych (porównania dokonuje się przez porównanie dwóch dowolnie wskazanych miesięcy kalendarzowych przypadających po dniu 1 stycznia 2020 roku z analogicznymi miesiącami roku 2019), co z kolei powoduje wykluczenie z pomocy przedsiębiorcy który nie jest w stanie wykazać spadku obrotów w takim przypadku<sup>39</sup>. Z kolei na podstawie art. 15 zcz starosta może, na podstawie zawartej umowy, przyznać przedsiębiorcy, będącemu osobą fizyczną niezatrudniającemu pracowników, dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. Przepis ten wyraźnie nosi znamiona odszkodowania za utracone korzyści.

Najważniejszą regulacją wykazującą cechy odszkodowania za utracone korzyści w wyniku zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej – jest przepis art. 15zq: „W szczerozCOVU1 przewidziano świadczenie przestoju dla osób wykonujących umowę agencyjną, umowę zlecenia albo umowę o dzieło oraz przedsiębiorców. Wynosi ono 2080 zł (80% minimalnego wynagrodzenia), jest nieopodatkowane i nieoskładkowane. Jeżeli suma przychodów z umów cywilnoprawnych uzyskana w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym został złożony wniosek o świadczenie postojowe, wynosi mniej niż 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2020 r., świadczenie postojowe przysługuje w wysokości sumy wynagrodzeń z tytułu wykonywania tych umów cywilnoprawnych. Świadczenie postojowe przysługuje, gdy w następstwie wystąpienia COVID-19 doszło do przestoju w prowadzeniu działalności, odpowiednio przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą albo przez zleceniodawcę lub zamawiającego, z którymi została zawarta umowa cywilnoprawna”<sup>40</sup>. W drugiej z ustaw – ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (instrwspCOVU2), rozszerzono możliwość przyznania przez ZUS świadczenia postojowego osobie prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą poprzez zmianę treści art. 15zr ust. 1, w którym przewidziano możliwość trzykrotnego przyznania takiego świad-

<sup>38</sup> M. Rotkiewicz, *Prawa i obowiązki pracodawcy a koronawirus*, Warszawa 2020, www.legalis.

<sup>39</sup> Por. A. Sobczyk, *Regulacje Covid-19 w prawie pracy*; A. Giżejowska, *Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 79-80.

<sup>40</sup> M. Rotkiewicz, *Prawa i obowiązki pracodawcy...*

czenia. Znowelizowano również art. 31zo przez dodanie w nim ust. 1a, w którym przewidziano również zwolnienie z 50% kwoty składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i in. pracodawców zatrudniających od 10 do 49 pracowników za okres od 1 marca do 31 maja 2020 roku. Pozostałe rozwiązania ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 roku *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* noszą charakter doprecyzowujący rozwiązania pierwszej z ustaw oraz przedłużający na kolejne okresy np. świadczenia postojowego poprzez dodanie po art. 15zu, art. 15 zua: świadczenie postojowe może zostać przyznane ponownie, na podstawie oświadczenia osoby uprawnionej, której wypłacono świadczenie postojowe, o którym mowa w art. 15zu ust. 1. W Dzienniku Ustaw z 2020 roku poz. 374 ukazał się tekst jednolity ustawy z dnia 2 marca 2020 roku *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. W trakcie pracy nad niniejszym artykułem w dniu 15 maja 2020 roku ogłoszono ustawę z dnia 14 maja 2020 roku *o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*<sup>41</sup>, w której w art. 46 ustawy znowelizowano pierwotny tekst 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*, wprowadzając między innymi istotną zmianę w dodanych do art. 31zo ust. 2a i 2b – rozwiązanie postulowane przez przedsiębiorców samozatrudnionych, polegające na możliwości zwolnienia ich od obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia zdrowotne również wówczas, gdy przychód z prowadzonej działalności gospodarczej przekroczył 300% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2020 roku, jednak pod warunkiem nieprzekroczenia dochodu z tej działalności w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych uzyskanego w pierwszym miesiącu, za który jest składany wniosek o zwolnienie z opłacania składek – w wysokości 7000 zł. Oczywiście we wspomnianej nowelizacji tych zmian jest więcej – jednak wybrano zdaniem autora tę najistotniejszą pod względem udzielania pomocy przedsiębiorcom. W kolejnej ustawie z dnia 19 czerwca 2020 roku *o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw*<sup>42</sup> przede wszystkim dokonano „poprawek” do poprzednich tarcz, ale wprowadzono również w art. 1 i następnym możliwość dopłat do oprocentowanych kredytów bankowych dla przedsiębiorców, którzy uzyskali kredyty na podstawie umów zawartych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli umowy te zostaną dostosowane do warunków określonych w ustawie. Dopłat tych

<sup>41</sup> Dz.U. z dnia 15 maja 2020 r., poz. 875.

<sup>42</sup> Dz.U. z dnia 23 czerwca 2020 r., poz. 1086.

udziela bank, który zawarł umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Jednym z warunków uzyskania dopłaty przez przedsiębiorcę jest utrata płynności finansowej (rozumiana jako zdolność do spłaty w terminie wymagalnych zobowiązań), spowodowana następstwami epidemii COVID-19. Charakter tego przepisu można ocenić jako pomoc państwa przez odpowiednie ukształtowanie przepisów prawa – dający podstawę o ubieganie się o pomoc.

Dokonując porównania rozwiązań ustaw, które wspólnie można określić mianem tarczy antykryzysowej, z powyżej wspomnianą ustawą z dnia 17 lipca 1997 roku *o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi która miała miejsce w lipcu 1997 r.*” oraz ustawą z dnia 24 czerwca 2010 roku *o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 roku* – nie można nie zauważyć, że rozwiązania ustawy z 1997 roku i z 2010 roku były o wiele bardziej przejrzyste i mniej obwarowane warunkami, a także co najistotniejsze – ustawy te objętościowo były mniej obszerne. Najistotniejsze jednak zdaje się być to, że powyższe dwie ustawy nie uzależniały pomocy i odszkodowań od rodzaju przedsiębiorcy – mikro, mały, średni. Oczywiście, zaznaczyć trzeba też różnice w stanach faktycznych leżących u podstaw powstania tych epizodycznych aktów normatywnych, jednak wydaje się, że można było rozdzielić materie zawarte w ustawach tarcz antykryzysowych, dotyczące typowo pomocy dla przedsiębiorców, od materii epizodycznych czy też trwałych związanych z koronawirusem, a dotyczących np. zmian w postępowaniu administracyjnym, postępowaniu cywilnym, zawieszeniu biegu terminów procesowych, co przyczyniłoby się zapewne do większej przejrzystości tych przepisów.

## ZAKOŃCZENIE

Podsumowując analizę przepisów materialnego prawa administracyjnego pod kątem poszukiwania podstaw odszkodowawczych dla przedsiębiorców, nie można pominąć „dziwnej manieri legislacyjnej”, która wykształciła się podczas stanu epidemii, ale sięga swoimi korzeniami do wcześniejszego okresu. Polega ona na wprowadzaniu niejako przy okazji przepisów mających na celu walkę z epidemią i łagodzeniu jej skutków – przepisów niezwiązanych z przedmiotem regulacji dotyczących COVID-19. Chodzi przede wszystkim o wymaganie art. 123 ust. 1 Konstytucji RP dotyczące wyłączenia trybu pilnego w stosunku do kodeksów: „Posłużenie się w tym przepisie techniką wyrażonych *expressis verbis* zakazów regulowania określonych materii w trybie pilnym sprawia, że zakazy te przybrały formę wyjątków. Oznacza to konieczność ich ścisłej interpretacji”<sup>43</sup>. Nie jest to bynajmniej twierdzenie bezpodstawne, świadczy o tym wyrok TK z dnia 14 lipca 2020 roku (Kp 1/19), w którym Trybunał Konstytu-

<sup>43</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II: *Komentarz do art. 87-243*; P. Chybałski, *Komentarz do art. 123*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 542.

cyjny stwierdził, że ustawa z dnia 13 czerwca 2019 roku *o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*<sup>44</sup> jest w całości niezgodna z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niekonstytucyjna jest cała ustawa z powodu niewłaściwego trybu jej uchwalenia, w szczególności wymienia się zaostrzenie zagrożenia karnego tą ustawą przestępstwa stypizowanego w art. 155 Kodeksu karnego<sup>45</sup> (nieumyślne spowodowanie śmierci)<sup>46</sup>. Przypomnieć należy w tym miejscu, że ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. *o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19*<sup>47</sup> wprowadzono zmianę m.in. brzmienia art. 37a kk<sup>48</sup>. Zważywszy na treść wyżej wymienionego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, można uzyskać przekonanie graniczące z pewnością dotyczące niekonstytucyjności wspomnianego przepisu. Zwrócić należy uwagę na jeszcze jeden aspekt kwestii odszkodowawczych – przedmiotem części pierwszej (jak i drugiej) niniejszego artykułu są kwestie odszkodowań w relacji wertykalnej: obywatel (przedsiębiorca) – państwo (również jednostka samorządu terytorialnego). Wspomnieć jednak trzeba o innych konsekwencjach wprowadzenia ograniczeń i w związku z tym możliwości powstania odszkodowań w relacji horyzontalnej: przedsiębiorca – przedsiębiorca. Jak zauważono w doktrynie, w niektórych sytuacjach zasada swobody umów doznaje wyjątków, jak ma się to w przypadku umowy przewozu – uregulowanej między innymi w ustawie z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe<sup>49</sup>: „art. 9 ust. 1 PrPrzew tworzy podstawę do nakładania na przewoźnika przez ministra właściwego w sprawach transportu indywidualnego i konkretnego (a nie ogólnego) obowiązku zawarcia umowy o wykonanie zadania przewozowego, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, bądź w przypadku klęski żywiołowej. Taki sam obowiązek, w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej, może nałożyć wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub wojewoda, przy czym we wszystkich sytuacjach nakładania tego obowiązku organ decydujący o nim zapewnia przewoźnikowi środki finansowe niezbędne do wykonania nałożonego zadania”<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> Ustawa została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP 28.06.2019 r.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1950, 2128, z 2020 r., poz. 568, 875, 1086, tekst jedn.), używany skrót: kk.

<sup>46</sup> wil.org.pl (Wielkopolska Izba Lekarska).

<sup>47</sup> Dz.U. dnia 23 czerwca 2020 r., poz. 1086.

<sup>48</sup> W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r., poz. 568 i 875) wprowadza się następujące zmiany: 1) art. 37a otrzymuje brzmienie: „Art. 37a. § 1. Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 3 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 100 stawek dziennych, jeżeli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 272, tekst jedn., używany skrót: PrPrzew.

<sup>50</sup> J. Rajski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 7; M. Stec, *Rozdział XV. Umowa przewozu*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 1066.

Wracając na moment do rozważań na temat konstytucyjności zmian ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dokonanych ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (i nie tylko) – zauważyć należy możliwość powstania konfliktu interesu pomiędzy wprowadzeniem na podstawie ustawy o zwalczaniu COVID-19 i ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 46 ust. 4 pkt 6 – nakaz udostępniania środków transportu) zajęcia środków transportu przedsiębiorcy przewozowego przez organy administracji, a w konsekwencji niewywiązanie się przez tegoż przedsiębiorcę z umowy cywilnoprawnej z innym przedsiębiorcą – co może być podstawą zaistnienia odpowiedzialności kontraktowej *ex contractu* po stronie przewoźnika. Zważywszy na brzmienie przepisu art. 9 ust. 1 PrPrzew, który przewiduje wypełnienie obowiązku nałożonego na przewoźnika wyłącznie w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (zgodnie z przedmiotem rozważań niniejszego opracowania), nie zaś w przypadku działań na podstawie ww. ustaw o epidemii, wprowadzenie takich ograniczeń na podstawie rozporządzeń o stanie epidemii nie będzie traktowane jako okoliczność eskulpacyjna. Oczywiście będzie to następną przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie np. art. 417<sup>1</sup> §. 2 kc – wydanie decyzji niezgodnej z prawem, lub na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją<sup>51</sup> – o czym szerzej w drugiej części artykułu.

Można co prawda zgodnie z normami kolizyjnymi zastosować tu normę: *lex specialis derogat legi generali*, jednakże trudno w tym przypadku mówić o tym, która z norm jest normą specjalistyczną.

Warto na zakończenie zwrócić uwagę na istotny aspekt ingerencji ustawodawcy w wolność umów. Ustawodawca zaingerował tu wyraźnie w swobodę zawierania umów, a dokładniej w istotę materialnego prawa cywilnego – autonomię woli stron: „obowiązująca Konstytucja w żadnym ze swoich przepisów wprost nie proklamuje zasady swobody (wolności) umów jako instytucji o randze konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza to jednak, że z konstytucyjnego punktu

<sup>51</sup> Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej regulowanej art. 417<sup>1</sup> § 2 kc są: szkoda, zdarzenie ją wywołujące, polegające na wydaniu niezgodnego z prawem (bezprawnego) prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, przy czym wskazana bezprawność musi być stwierdzona we właściwym postępowaniu, oraz normalny związek przyczynowy pomiędzy tak opisanym zdarzeniem a szkodą. Poszkodowany wydaniem prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, występując z roszczeniem odszkodowawczym, będzie musiał udowodnić przede wszystkim fakt, iż wskutek takiego wykonywania władzy publicznej doznał on uszczerbku prawnie relewantnego. Jak podnosi się w doktrynie, postanowienia art. 417 i 417<sup>1</sup> kc nie wprowadzają żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących pojęcia szkody, stąd też zastosowanie znajdują w tym zakresie ogólne reguły przewidziane w odniesieniu do uszczerbków majątkowych w art. 361 kc, a w odniesieniu do uszczerbków niemajątkowych – w art. 445 i 448 kc (A. Olejniczak, *System Prawa Prywatnego*, t. 6; Z. Banaszczyk, *Rozdział IV. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 866).

widzenia zasada ta nie ma znaczenia. Zgodnie z jej genezą zasadę swobody umów należy widzieć w pierwszej kolejności przez pryzmat wolności jednostki, przy czym nie ma konieczności przesądzać w tym miejscu czy (i ewentualnie – w jakim zakresie), obejmuje ona również inne niż człowiek podmioty stosunków prawnych. Przepisy rozdziału II Konstytucji formułują ogólne założenie, w myśl którego wolność człowieka podlega ochronie prawnej i nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 1 i 2 zd. 2 Konstytucji). Postanowienia te odpowiadają najbardziej cywilistycznej koncepcji autonomii woli<sup>52</sup>. Dostrzec można w tym miejscu kolejną niezgodność ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z Konstytucją RP przez wprowadzenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Jak już wspomniano, problematyka ingerencji ustawodawcy poprzez przepisy *ius imperium* (materialnego prawa administracyjnego) w stosunki cywilnoprawne będzie przedmiotem głębszej analizy w drugiej części artykułu.

*Stan prawny niniejszego artykułu w chwili jego zakończenia na dzień 30.09.2020 roku*

## Bibliografia

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.) *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, Warszawa 2016.

Horubski K., Kiczka K., Kieres L., *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8B, Warszawa 2018.

Rajski J. (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 7, Warszawa 2018.

Rotkiewicz M., *Prawa i obowiązki pracodawcy a koronawirus*, Warszawa 2020.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

Suchar T., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Nieruchomości” 2010, nr 11.

Sobczyk A., *Regulacje Covid-19 w prawie pracy*, Warszawa 2020.

<sup>52</sup> Wyrok TK z 29.04.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33; M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*; L. Bosek, *Komentarz art. 31*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 765.