



Warszawa, dnia 14 grudnia 2020 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ**

PG5.054.42.2020

Pan
Aleksander Pociąg

Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności i Petycji
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 9 listopada br. znak: BPS.DKS.KPCPP.0330.30.2020, dotyczące petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej 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* (P10-45/20), przedstawiam stanowisko Ministerstwa Finansów odnośnie do treści zawartych w petycji, oraz w zakresie oceny skutków finansowych proponowanej regulacji i wpływu na stan finansów publicznych.

Ocena treści zawartych w petycji

Tytułem wstępu wskazać należy, iż *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, z późn. zm.), dalej także „*ustawa o wyrównaniu strat majątkowych*”, „uzupełnia” trzy ustawy z 2002 r. o stanach nadzwyczajnych, tj. stan wojenny¹, stan wyjątkowy², stan klęski żywiołowej³, o których mowa w rozdziale XI „Stany Nadzwyczajne” Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Podstawą ww.

¹ ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1932);

² ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928);

³ ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897);

⁴ Zgodnie z doktryną przedmiotu: „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 (Dz.U. Nr 233, poz. 1955). Z kolei w swoim orzecznictwie TK wskazał, że ustawowe unormowanie problematyki stanów nadzwyczajnych może obejmować kwestie udzielania pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Samo zaistnienie zdarzenia, mającego charakter klęski żywiołowej nie jest równoznaczne z nałożeniem na Państwo bezwzględnego obowiązku udzielenia pomocy materialnej osobom poszkodowanym w wyniku działania sił przyrody. O tym, czy i jakie działania zostaną podjęte celem materialnego wsparcia poszkodowanych obywateli mogą zdaniem TK decydować charakter i rozmiary klęski, a także dotkliwość jej skutków i liczba osób poszkodowanych. Z zasady równości nie wynika obowiązek jednakowego traktowania podmiotów poszkodowanych różnymi klęskami żywiołowymi, bowiem ich

regulacji jest bowiem upoważnienie zawarte w art. 228 ust. 4 Konstytucji RP, 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”.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 *ustawy o wyrównaniu strat majątkowych*, każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy wobec Skarbu Państwa roszczenie o odszkodowanie (ust. 1). Odszkodowanie to obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała (ust. 2). Ustawodawca w zakresie realizacji roszczenia odszkodowawczego przewidział tryb mieszany, tj. administracyjno-sądowy (poszkodowany niezadowolony z decyzji w sprawie odszkodowania wydanej przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce powstania *straty majątkowej*, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego (patrz: art. 5–6 *ustawy o wyrównaniu strat majątkowych*). Tak więc, odszkodowanie, o którym mowa powyżej, ma pokryć stratę majątkową wynikającą z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Do odszkodowania zaś, zgodnie z art. 2 ust. 3 *ustawy o wyrównaniu strat majątkowych*, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 415-420².

Tym samym, na gruncie kodeksu cywilnego, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, strata (*damnum emergens*) oraz utracone korzyści (*lucrum cessans*) wyznaczają granice szkody majątkowej (stosownie do art. 361 § 2 k.c.). Nie wchodząc głęboko w analizę tych zagadnień, przy braku ustawowej definicji obu tych pojęć, w doktrynie przedmiotu co do zasady przez pojęcie straty rozumie się pomniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów, zaś utracone korzyści obejmują wartość aktywów, które nie weszły do majątku wskutek zdarzenia wyrządzającego szkodę, oraz wartość pasywów, które się wskutek tego zdarzenia nie zmniejszyły⁵.

Zawarte w treści petycji przykładowe, nowe brzmienie przepisu art. 2 ust. 2 *Ustawy o wyrównaniu strat majątkowych* tj.: „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”, przede wszystkim może okazać się działaniem niedookreślonym legislacyjnie, gdyż *de facto* przy ustaleniu wysokości odszkodowania brane byłyby pod uwagę wyłącznie „korzyści” uzyskane przez poszkodowanego w ramach regulacji zawartych w jednym akcie prawnym.

sytuacja nie zawsze jest relewantna. W związku z tym za celowe Trybunał uznaje stworzenie "uniwersalnej" regulacji, w której ustawodawca – w granicach swego swobodnego uznania – określiliby tryb i przesłanki podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy ofiarom różnych klęsk żywiołowych oraz formy tej pomocy tak, by w przyszłości nie było konieczne wydawanie w tym zakresie epizodycznych aktów prawnych (zob. post. TK z 6.3.2001 r., S 1/01, OTK 2001, Nr 2, poz. 35)”. Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243 red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, C.H.Beck, 2016 r. [Legalis];

⁵ Ciszewski Jerzy (red.), Nazaruk Piotr (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, WKP 2019 [LEX]; Patrz też: Osajda Konrad (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, C.H. Beck 2020: „Straty i utracone korzyści rozgraniczane są w oparciu o kryterium czasowe ich wystąpienia. Strata to zmniejszenie wartości majątku poszkodowanego, które nastąpiło do chwili zakończenia oddziaływania czynnika szkodzącego; utracone korzyści to zyski, jakie poszkodowany mógłby osiągnąć w przyszłości, gdyby oddziaływanie czynnika szkodzącego nie miało miejsca. Zarówno strata, jak i utrata korzyści, może polegać na zmniejszeniu aktywów lub powiększeniu pasywów.

Łagodzenie zaś skutków stanów nadzwyczajnych, w tym poprzez udzielanie różnych form wsparcia w ramach działań pomocowych, odbywa się na podstawie wielu, różnorodnych regulacji (aktów) prawnych. Należy przy tym wyraźnie zasygnalizować, co wynika z powyższego omówienia, iż przedmiotowe odszkodowanie ma na celu wyrównywanie strat majątkowej w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, zdefiniowanego w Konstytucji PR, jako stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej.

Przy czym, powyżej sugerowane „wyrównanie korzyści z uszczerbkiem” jest znane na gruncie przepisów kodeksu cywilnego i wyraża się w zasadzie *compensatio lucri cum damno*. Co do zasady reguła ta jest możliwa do zastosowania wówczas, gdy zmniejszenie rozmiaru szkody i uzyskanie korzyści jest wynikiem tego samego zdarzenia. Przy czym, wyrównanie korzyści z uszczerbkiem nie oznacza zmniejszenia odszkodowania ani jego miarkowania tylko stanowi element ustalania zakresu prawnie relewantnego uszczerbku w mieniu poszkodowanego. Tak więc, zdarzenie szkodzące, za które ponosi odpowiedzialność określony podmiot, musi stanowić konieczną przesłankę uzyskania przez poszkodowanego korzyści, a korzyść uzyskana podlega zaliczeniu na poczet odszkodowania tylko wówczas, gdy zaspokaja ten sam interes poszkodowanego powstały wskutek danego zdarzenia, czyli gdy odszkodowanie zmierza do restytucji w tym samym zakresie⁶. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 2020 r., sygn. akt I CSK 467/19: „Aby szkoda majątkowa, której wysokość sąd ustala w chwili orzekania (art. 316 § 1 KPC), została z jednej strony naprawiona w całości – jak tego, co do zasady, wymaga art. 361 § 2 KC – a z drugiej strony przyznane odszkodowanie nie przekraczało jej rozmiaru, należy uwzględnić nie tylko zdarzenia, które zwiększają jej rozmiar, ale i zdarzenia, które rozmiar ten zmniejszają. Podkreśla się przy tym doniosłość aspektu słusznościowego, związanego ściśle z funkcją odszkodowania; względami tymi uzasadnia się dopuszczalność *compensatio lucri cum damno*. Wyrównanie korzyści z uszczerbkiem nie oznacza zmniejszenia odszkodowania ani jego miarkowania, lecz stanowi element ustalania zakresu prawnie relewantnego uszczerbku w mieniu poszkodowanego. Odszkodowanie ze swej natury ma przywrócić równowagę w majątku poszkodowanego. Nie powinno zatem prowadzić do uzyskania korzyści równoznacznych z bezpodstawnym wzbogaceniem”. Należy przy tym pamiętać, iż zgodnie z art. 6 k.c., o ile ciężar dowodu negatywnych następstw zdarzenia szkodzącego spoczywa co do zasady na poszkodowanym, to obowiązek wykazania, że zdarzenie to spowodowało także korzyści, obciąża podmiot odpowiedzialny za szkodę.

Reasumując, postulowana w petycji zmiana przepisu art. 2 ust. 2 *ustawy o wyrównaniu strat majątkowych* może budzić szereg opisanych powyżej wątpliwości i w efekcie prowadzić do skutków innych niż zamierzone.

Ocena skutków finansowych proponowanej regulacji i wpływu na stan finansów publicznych

Zgodnie z *ustawą o wyrównaniu strat majątkowych* 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 (art. 2 ust. 1), a odszkodowanie to przysługuje na pisemny wniosek poszkodowanego, złożony do wojewody (art. 4 ust. 1).

⁶ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2016 r., sygn. akt I CSK 190/15;

Podjmując się szacowania wielkości ewentualnych odszkodowań, a w konsekwencji skutków finansowych dla Skarbu Państwa, nie można też zapominać o warunkach wynikających z trzech wymienionych na wstępie ustaw o stanach nadzwyczajnych (stanie wojennym, stanie wyjątkowym oraz stanie klęski żywiołowej) tj. obszarze występowania, rodzajach niezbędnych ograniczeń czy czasie trwania danego stanu.

Zatem, biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania oraz brak szczegółowych danych do szacunków (wysokość szkód majątkowych) uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Finansów nie były sporządzane analizy w zakresie ewentualnych kosztów wypłaty odszkodowań, jakie miałyby miejsce w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego w związku z pandemią COVID-19, a w konsekwencji ich skutków finansowych dla Skarbu Państwa.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Ministerstwa Finansów, wprowadzenie proponowanej w petycji zmiany oznaczałoby obniżenie kwoty wypłacanych odszkodowań o:

- 1) wielkość pomocy udzielonej przedsiębiorstwom i/lub gospodarstwom domowym na podstawie *ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z późniejszymi zmianami* w ramach tzw. pierwszej fali pandemii:
 - z Funduszu Pracy (w tym: udzielone i przewidziane do umorzenia pożyczki dla mikroprzedsiębiorców, wypłata świadczeń postojowych, dodatku solidarnościowego oraz inne koszty),
 - z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych i nieobjętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy w związku z COVID-19),
 - z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia i Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych (dodatkowe zasiłki opiekuńcze, zasiłki chorobowe, zwolnienia ze składek i ubytek składek w związku z wypłatą zasiłku opiekuńczego i chorobowego),
 - w ramach programów: finansowana dopłata do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom, w tym producentom rolnym, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji wywołanej wirusem SARSCoV-2, wsparcia dla rynku ubezpieczeń należności oraz planowanych kwot w ramach tzw. bonu turystycznego;
- 2) pomoc bezzwrotną ze środków publicznych udzielaną przedsiębiorcom w ramach tzw. Tarczy Finansowej ustanowionej na podstawie dwóch programów rządowych (*Program Rządowy Tarczy Finansowej dla Dużych Firm i Program Rządowy Tarczy Finansowej dla Mikro, Małych i Średnich Firm*) realizowanej przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Część tej pomocy ma charakter bezzwrotny, a zobowiązania zaciągnięte na jej finansowanie będą spłacane w przyszłości ze środków budżetu państwa. Ww. pomoc realizowana jest na podstawie uchwał Rady Ministrów ustanawiających programy wsparcia, a nie na podstawie regulacji *ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z późniejszymi zmianami*. W związku z powyższym proponowany w petycji zapis dotyczący odliczania od kwoty odszkodowania, pomocy otrzymanej na podstawie wskazanej ustawy, powinien uwzględniać również pomoc otrzymaną w ramach innych programów, w tym przede wszystkim programów realizowanych przez PFR.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
Ministra Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
Piotr Patkowski
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
*/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/*