

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 19 lutego 2021 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających
z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii
w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, przekazany przy piśmie Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu z 18 stycznia 2021 r. (znak: BPS.DKS.KU.0401.2.2021), zgłasza następujące uwagi do jego treści:

1. Wątpliwości Rady budzi mechanizm orzekania o naprawieniu szkody, oparty – w pierwszej kolejności – na decyzji wojewody, co jest konstrukcją przejętą z nieobowiązującego już art. 160 KPA, najprawdopodobniej za pośrednictwem 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 r., Nr 233, poz. 1955). Mechanizm ten nie odpowiada obecnie przyjętemu sposobowi orzekania o roszczeniach względem Skarbu Państwa, wyrażonemu w art. 417-417² k.c. i opartemu na drodze czysto sądowej. Mechanizm przyjęty w omawianym projekcie w pierwszej kolejności prowadzi do zatarcia pozycji Skarbu Państwa jako strony cywilnoprawnego stosunku odszkodowawczego (dłużnika) i strony sądowego postępowania o zapłatę odszkodowania (pozwanego). Na etapie administracyjnym Skarb Państwa jest bowiem zarazem stroną (dłużnikiem) jak i organem orzekającym o odszkodowaniu, czyli rozstrzygającym spór. Wydaje się też, że rozwiązanie to niekoniecznie musi być efektywne, gdyż strona niezadowolona z takiego rozwiązania może i tak wytoczyć powództwo do sądu. Właściwszym rozwiązaniem byłoby po prostu stworzenie odpowiedniej procedury ułatwiającej zawarcie przez Skarb Państwa ugody sądowej lub nawet przedsądowej

np. w oparciu o opinię Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Należy również zwrócić uwagę, że projekt nie precyzuje pojęcia miejsca powstania strat majątkowej, co może powodować trudności z ustaleniem właściwości wojewody.

2. Wątpliwości musi też budzić art. 5 ust. 4 zd. 2 projektu, zgodnie z którym decyzja wojewody jest ostateczna ale nie prawomocna. Oznacza to bowiem, że nie przysługuje na nią odwołanie w toku instancji, ale – że dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego (por. art. 16 § 3 k.p.a.). Tymczasem wydaje się, że wolą projektodawcy było, by osoba niezadowolona z decyzji mogła się zwrócić wyłącznie do sądu powszechnego, zaś by decyzja wojewody nie była zaskarżalna do sądu administracyjnego.
3. Trzeba również zwrócić uwagę, że art. 8 projektu, dotyczący przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, może budzić wątpliwości konstytucyjne w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2006 r., SK 14/05 (OTK 2006, Nr 8, poz. 97), jako umożliwiający przedawnienie się roszczenia o naprawienie szkody na osobie przed jej ujawnieniem się, a zatem tworzący prawo pozorne i stanowiący „swoistą pułapkę dla poszkodowanego [...] uniemożliwiają mu *de facto* w pewnych sytuacjach, w odniesieniu do szkody na osobie, wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) wykazywałby on wymaganą staranność we własnych sprawach”.
4. Należy również rozważyć, czy istnieje potrzeba uchwalania nowej ustawy o podobnym brzmieniu jak ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Być może wystarczyłoby rozszerzenie zakresu stosowania wyżej wymienionej ustawy.