



Warszawa, dnia 27 stycznia 2021 r.

WPL. 96.2021.PD

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**  
ul. Wiejska 6/8  
00-902 Warszawa

*Szanowny Panie Przewodniczący*

działając na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>1</sup>, w odpowiedzi na pismo z 18 stycznia 2021 r. znak: BPS.DKS.KU.0401.2.2021 zawierające prośbę o przekazanie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w *projekcie 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* (druk senacki nr 307)<sup>2</sup> proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Rzeczniku MŚP stoi on na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 648, dalej: „ustawa o Rzeczniku MŚP”.

<sup>2</sup> Dalej: „Projekt”.



uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów przedsiębiorców.

Projekt zgodnie z jego art. 2 ust. 1 wskazuje, że każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, służy roszczenie o odszkodowanie. Odszkodowanie to miałyby obejmować wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała (art. 2 ust. 2 Projektu). Odszkodowanie przysługiwałoby od Skarbu Państwa (art. 3 ust. 1 Projektu) i przyznawane byłoby w dość odformalizowanej procedurze, która polegałaby na złożeniu pisemnego wniosku przez poszkodowanego do właściwego wojewody (art. 4 ust. 1 Projektu), który to wydawałby decyzję w sprawie odszkodowania (art. 5 ust. 1 Projektu). Decyzja wydawana byłaby niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku i od razu zyskiwała przymiot ostateczności (art. 5 ust. 4 Projektu). Poszkodowany niezadowolony z przedmiotowej decyzji mógłby w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia wnieść powództwo do sądu (art. 6 ust. 1 Projektu), przy czym wniesienie powództwa nie wstrzymywałoby wykonania decyzji (art. 6 ust. 2).

Konfrontując powyższe rozważania z art. 1 ust. 1 ustawy o Rzeczniku MŚP wskazać należy, że przedmiotowy Projekt, jako akt mający na celu zrehabilitować każdemu wyrządzone ograniczeniem wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 straty majątkowe, nie narusza interesów przedsiębiorców oraz innych zasad, do których strzeżenia powołany został Rzecznik MŚP. Trzeba jednak zwrócić uwagę na pewne kwestie związane z kształtem Projektu, które mogą stanowić istotny problem z punktu widzenia funkcjonowania polskiego sektora MŚP.

Począwszy od listopada 2020 r. Biuro Rzecznika MŚP notuje znaczny, a wręcz bezprecedensowy w swojej dotychczasowej historii, wzrost wniosków od przedsiębiorców lub reprezentujących ich organizacji, zawierających różnego rodzaju uwagi o charakterze legislacyjnym i wskazujących na problemy związane ze środkami pomocowymi. Problemy te polegają zwłaszcza na pominięciu określonej grupy przedsiębiorców przy przyznawaniu świadczeń pomocowych pomimo objęcia ich najdalej idącymi obostrzeniami albo pomimo wystąpienia dużego spadku obrotów gospodarczych na skutek nałożenia restrykcji



na kontrahentów tych przedsiębiorców (najlepszym przykładem tej drugiej kategorii przedsiębiorców są sklepiki szkolne, które formalnie mogą funkcjonować, jednak na skutek zamknięcia szkół ich sytuacja ekonomiczna jest praktycznie równa branżom zamkniętym). Różnego rodzaju wystąpień, które zawierają przynajmniej jeden wniosek legislacyjny we wspomnianym okresie Biuro Rzecznika MŚP odnotowało około 1400.

Art. 2 ust. 1 Projektu przyznaje roszczenie o odszkodowanie każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Tak nakreślony zakres podmiotowy i przedmiotowy projektu rodzi jednak dwojakiego rodzaju problem. Po pierwsze odszkodowanie to miałyby przysługiwać każdemu, a więc każdej osobie fizycznej, osobie prawnej czy innemu podmiotowi, a nie tylko przedsiębiorcom. Nie kwestionując zasadności wyrównywania każdemu szkód spowodowanych restrykcjami należy z całą stanowczością podkreślić, iż to przedsiębiorcy w największej mierze zostali poszkodowani restrykcjami związanymi z pandemią COVID-19 i to ich wnioski winny być rozpoznawane w pierwszej kolejności, jako tych podmiotów, które zatrudniają pracowników, płacą swoim zleceniobiorcom czy kontrahentom i których kondycja bezpośrednio wpływa na sytuację budżetu państwa oraz całej gospodarki. Po drugie natomiast, jeśli Projekt ma stanowić skuteczne remedium na poniesione szkody (w tym szkody gospodarcze) związane z wystąpieniem pandemii COVID-19 i restrykcjami mającymi jej przeciwdziałać, to powinien on jasno wskazywać, że w przypadku polskich mikroprzedsiębiorców, małych oraz średnich przedsiębiorców roszczenie odszkodowawcze przysługuje nie tylko w następstwie bezpośredniego ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie epidemii, ale także na skutek pośredniego ich zastosowania. Rzecznik MŚP w licznych pismach, wystąpieniach i opiniach wskazuje, że nie wolno dzielić przedsiębiorców na gorszych i lepszych. Zakres podmiotowy i przedmiotowy Projektu rodzi natomiast obawę, że podobnie jak przy dotychczasowych środkach pomocowych znów powstanie swoista „luka pomocowa” i ponownie pokażna część przedsiębiorców zostanie pominięta. Chodzi już o wcześniej wspomnianych przedsiębiorców, którzy nie zostali formalnie dotknięci żadnymi restrykcjami, ale wykonują działalność w obiektach, które zostały zamknięte czy też współpracują z podmiotami dotkniętymi restrykcjami. Znów więc przedsiębiorcy, u których nastąpić mógł

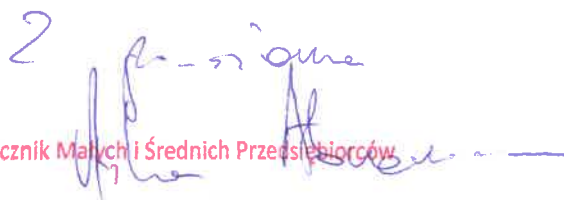


nawet spadek obrotów rzędu 90-100% nie otrzymają żadnej rekompensaty. Sytuację taką należy uznać za niedopuszczalną i wymagającą pilnej naprawy.

Ponadto można zwrócić uwagę na pewne kwestie techniczne dotyczące Projektu. Art. 6 ust. 1 Projektu wskazuje, że polemika uprawnionego z decyzją w przedmiocie odszkodowania następować będzie w drodze powództwa do sądu powszechnego. Jeśli celem projektodawców ma być jak największe odformalizowanie całego procesu to warto zastanowić się czy w tych sprawach pozew musi spełniać wszystkie wymogi formalne przewidziane dla niego przez ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>3</sup>. Nie wydaje się zasadnym wymagać od uprawnionego oznaczenia daty wymagalności roszczenia (art. 187 § 1 pkt 1<sup>1</sup> KPC) czy informacji odnośnie podjęcia przez strony próby mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto, wyjaśnienie przyczyn ich niepodjęcia (art. 187 § 1 pkt 3 KPC). Warto również doprecyzować jaki sąd powszechny miałby być właściwy do rozpoznawania tego typu spraw (najlepiej by był to sąd właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania poszkodowanego).

Art. 8 Projektu reguluje kwestie przedawnienia przedmiotowych roszczeń. Biorąc pod uwagę fakt, że stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został ogłoszony na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej 20 marca 2020 r. (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>4</sup>) to roczny termin przedawnienia może okazać się zbyt restrykcyjny i nawet przy najszybszym tempie prac legislacyjnych, Projekt po wejściu w życie może pominąć niektórych poszkodowanych w czasie tzw. pierwszej fali zakażeń SARS-CoV-2. Warto rozważyć więc bardziej szczegółowe uregulowanie kwestii intertemporalnych związanych z przedawnieniem lub po prostu wydłużenie terminu przedawnienia roszczeń.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie przedmiotowych uwag i w konsekwencji zainicjowanie stosownych działań legislacyjnych.

2  
  
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, dalej: „KPC”.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 491.

**Adam Abramowicz**