



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu

BPS.DPS.030.1.2021

Druk nr 1019
Warszawa, 19 lutego 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 21. posiedzeniu w dniu 19 lutego 2021 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2

wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił pana senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem
(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 19 lutego 2021 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych
wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności
gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego
lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2¹⁾

Art. 1. Ustawa określa podstawy, zasady i tryb wyrównywania szkód majątkowych, powstałych w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Art. 2. Przedsiębiorcy, który poniósł szkodę majątkową w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, służy roszczenie o odszkodowanie za szkodę poniesioną od dnia wprowadzenia tych ograniczeń, nakazów lub zakazów.

Art. 3. 1. Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa w wysokości 70% poniesionej szkody majątkowej pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

2. Odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli szkoda majątkowa powstała wyłącznie z winy przedsiębiorcy lub z winy osoby trzeciej.

Art. 4. 1. Odszkodowanie przyznaje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy, złożony do właściwego wojewody.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) oznaczenie organu, do którego jest skierowany, oraz sprawy, której dotyczy;
- 2) firmę przedsiębiorcy;
- 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP);

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

- 4) adres do korespondencji, w przypadku gdy jest on inny niż adres siedziby albo adres zamieszkania przedsiębiorcy;
- 5) oszacowanie wysokości poniesionej szkody majątkowej pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz czas, miejsce i okoliczności jej powstania;
- 6) wskazanie ograniczeń, nakazów lub zakazów, z których wynikała szkoda majątkowa;
- 7) podpisy osób uprawnionych do reprezentacji przedsiębiorcy.

Art. 5. 1. Decyzję w sprawie odszkodowania wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce powstania szkody majątkowej.

2. W przypadku gdy szkoda majątkowa powstała na terenie dwóch lub więcej województw, właściwy do wydania decyzji jest wojewoda, do którego najpierw złożono wniosek.

3. Jeżeli nie można ustalić właściwości wojewody zgodnie z ust. 1 i 2, decyzję w sprawie odszkodowania wydaje Wojewoda Mazowiecki.

4. Wojewoda rozpatruje wniosek o wypłatę odszkodowania w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Wojewoda przyznaje albo odmawia przyznania odszkodowania w drodze decyzji. Decyzja ta jest ostateczna.

5. Odszkodowanie wypłaca się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji przyznającej odszkodowanie.

Art. 6. 1. W przypadku:

- 1) odmowy przyznania odszkodowania,
- 2) przyznania odszkodowania w wysokości niższej niż 70% oszacowanej we wniosku wysokości szkody majątkowej pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

– przedsiębiorca, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

2. W przypadku wniesienia powództwa, o którym mowa w ust. 1, przepis art. 3 ust. 1 stosuje się.

3. Wniesienie powództwa, o którym mowa w ust. 1, nie wstrzymuje wykonania decyzji.

4. W sprawach przed sądem powszechnym, o których mowa w ust. 1, Skarb Państwa reprezentuje wojewoda.

Art. 7. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym przedsiębiorca dowiedział się o powstaniu szkody majątkowej, jednak bieg przedawnienia rozpoczyna się nie wcześniej niż w dniu wejścia w życie ustawy. W każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem 3 lat od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w zależności od tego, który ze stanów obowiązywał jako ostatni.

Art. 8. Roszczenie o odszkodowanie przechodzi na następców prawnych przedsiębiorcy.

Art. 9. 1. Złożenie wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 1, nie wyłącza prawa do wystąpienia z powództwem o odszkodowanie za szkodę majątkową powstałą w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 na podstawie przepisów art. 417, art. 417¹ lub art. 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320).

2. Uzyskanie odszkodowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1, wyłącza prawo do odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę majątkową powstałą w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 na podstawie przepisów art. 417, art. 417¹ lub art. 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

3. Uzyskanie odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę majątkową powstałą w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 na podstawie przepisów art. 417, art. 417¹ lub art. 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, wyłącza prawo do odszkodowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1.

Art. 10. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, 807, 956 i 2186) w art. 95 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Nie pobiera się opłat od pozwu o odszkodowanie, o którym mowa w art. 6 ustawy 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. poz. 1955) oraz w art. 6 ustawy z dnia ... o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. ...).”.

Art. 11. Wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy przeciwko Skarbowi Państwa postępowania o odszkodowanie na podstawie przepisów art. 417, art. 417¹ lub 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dotyczące szkód majątkowych powstałych w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, podlegają umorzeniu w przypadku uzyskania odszkodowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1.

Art. 12. Ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Trwająca od blisko roku epidemia COVID-19 ma negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa we wszystkich jego aspektach. Skutki epidemii dotyczą w sposób szczególnie przedsiębiorców w następstwie wprowadzenia w szerokim zakresie ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej.

Projekt ustawy zmierza do utworzenia instrumentarium prawnego wzorowanego na zawartym w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, z którego będą mogli korzystać przedsiębiorcy w celu szybkiego dochodzenia odszkodowań za szkody poniesione w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Będzie to droga alternatywna w stosunku do zasad ogólnych zawartych w przepisach Kodeksu cywilnego, ale wysokość odszkodowania przysługującego od Skarbu Państwa będzie ograniczona do 70% poniesionej szkody majątkowej. Poszkodowany przedsiębiorca będzie mógł zatem skorzystać z przepisów projektowanej ustawy (licząc się z niższym odszkodowaniem) albo wnieść powództwo przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie przepisów art. 417, art. 417¹ lub art. 417² Kodeksu cywilnego.

Projekt ustawy tworzy prostą ścieżkę odszkodowawczą, która w podobnym kształcie jest już znana polskiemu systemowi prawnemu.

Proponuje się, aby przedsiębiorcy, który poniósł szkodę majątkową w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, służyło roszczenie o odszkodowanie za szkodę majątkową poniesioną od dnia wprowadzenia tych ograniczeń, nakazów lub zakazów.

Szacując wysokość szkody przedsiębiorca powinien uwzględnić bezzwrotną pomoc otrzymaną na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Odszkodowanie przysługiwać ma od Skarbu Państwa. Nie będzie ono przysługiwać, jeżeli szkoda majątkowa powstanie wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej.

Odszkodowanie przyznawane będzie na pisemny wniosek poszkodowanego, złożony do właściwego wojewody. Decyzję w sprawie odszkodowania wyda wojewoda właściwy ze względu na miejsce powstania szkody majątkowej.

W przypadku, gdy szkoda majątkowa powstała na terenie dwóch lub więcej województw, właściwy do wydania decyzji będzie wojewoda, do którego najpierw złożono wniosek. Jeżeli nie będzie można ustalić właściwości wojewody, decyzję w sprawie odszkodowania wyda Wojewoda Mazowiecki.

Wojewoda wyda decyzję w sprawie odszkodowania nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Decyzja ta będzie ostateczna, a odszkodowanie wypłacane będzie w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu.

Poszkodowany przedsiębiorca niezadowolony z decyzji w sprawie odszkodowania (w przypadku odmowy przyznania odszkodowania albo przyznania odszkodowania w wysokości niższej niż wnioskowana), w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, będzie mógł wnieść powództwo do sądu powszechnego. Efektem tego postępowania będzie mogło być zasądzenie odszkodowania w wysokości 70% poniesionej szkody majątkowej.

Roszczenie o odszkodowanie będzie się przedawniać z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu szkody majątkowej, jednak bieg przedawnienia rozpocznie się nie wcześniej niż w dniu wejścia w życie ustawy. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawni się z upływem trzech lat od dnia zniesienia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe zostały przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji zostały przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Świadczenia przekazywane przedsiębiorcom na podstawie projektowanej ustawy nie stanowią pomocy publicznej w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: <i>ustawa o wyrównaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2</i></p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Krzysztof Kwiatkowski</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Maciej Telec, legislator, tel. 22 694 9302 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082</p>	<p>Data sporządzenia: 8 lutego 2021 r.</p> <p>Źródło: inicjatywa grupy senatorów</p> <p>Nr druku: 307, 307 S</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trwająca epidemia COVID-19, która nosi znamiona katastrofy naturalnej, ma negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa we wszystkich jego aspektach. Od połowy marca 2020 r. gospodarka polska (podobnie jak gospodarki innych krajów dotkniętych pandemią) doświadczyła negatywnego szoku popytowo-podażowego o nieobserwowanej dotąd sile, który wpłynął znacząco na przebieg procesów makroekonomicznych, w tym na gwałtowne wyhamowanie aktywności gospodarczej. Ze względu bowiem na konieczność ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 organy władzy publicznej podejmują rozmaite działania, a znaczna część z nich przybiera postać regulacji wprowadzających istotne ograniczenia czy wręcz zakazy prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa.

Mimo zaistnienia stosownych przesłanek, Rada Ministrów nie zdecydowała się na skorzystanie z przytoczonej kompetencji i nie wprowadziła stanu klęski żywiołowej. Tym samym instrumenty prawne, które znalazłyby zastosowanie, gdyby stan klęski żywiołowej wprowadzono, są niedostępne. Dotyczy to w szczególności *ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*. W konsekwencji przedsiębiorcy, którzy w następstwie nałożonych zakazów doznali szkód majątkowych nie dysponują żadnymi szczególnymi środkami prawnymi, lecz są zmuszeni dochodzić odszkodowań na drodze procesów cywilnych przeciwko Skarbowi Państwa.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o wyrównaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2*.

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzić rozwiązanie polegające na tym, że każdemu przedsiębiorcy, który poniósł szkodę majątkową w następstwie wprowadzonych nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, będzie przysługiwało roszczenie o odszkodowanie od Skarbu Państwa w wysokości 70% poniesionej szkody majątkowej pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2.

Projekt ustawy określa podstawę, zakres i tryb wyrównywania szkód majątkowych. Odszkodowanie będzie przyznawane na pisemny wniosek poszkodowanego złożony do właściwego wojewody. Wojewoda będzie wydawał decyzję w przedmiocie przyznania odszkodowania. Poszkodowany niezadowolony z tej decyzji będzie mógł wnieść powództwo do sądu powszechnego, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji. Roszczenie o odszkodowanie będzie się przedawniać z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu szkody majątkowej; jednakże w każdym przypadku z upływem trzech lat od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Od pozwu o odszkodowanie nie będzie się pobierać opłat.

Efektom wejścia w życie projektowanej ustawy będzie utworzenie instrumentarium prawnego, z którego będą mogli korzystać poszkodowani przedsiębiorcy, którzy doznali szkody majątkowej na skutek ograniczenia działalności gospodarczej w związku z działaniami podjętymi przez władze publiczne w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Światowa Organizacja Zdrowia uznała epidemię wywołaną wirusem SARS-CoV-2 za pandemię. Kraje członkowskie UE i należące do OECD podjęły działania mające na celu zahamowanie rozprzestrzeniania się wśród obywateli zakażeń wirusem oraz wzmocnienie służby zdrowia. Banki centralne oraz rządy poszczególnych państw uruchomiły pakiety działań monetarnych i fiskalnych zmierzające do powstrzymania załamania gospodarek. Z informacji zamieszczonych na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynika, że ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej i ograniczenia praw obywatelskich w okresie pandemii zostały wprowadzone w wielu państwach członkowskich UE².

Czechy. Z powodu pogarszającej się sytuacji epidemiologicznej od 5 października 2020 r. obowiązuje w tym kraju stan wyjątkowy, a od 18 grudnia 2020 r. przywrócono ograniczenie dotyczące swobodnego przemieszczania się osób.

Belgia. Rząd federalny utrzymuje szereg ograniczeń, w tym:

- godzinę policyjną od 24.00 do 5.00 – obowiązuje zakaz poruszania się z wyjątkiem: nagłych przypadków zdrowotnych, obowiązków służbowych oraz przemieszczania się z domu do pracy;
- zakaz kontaktów bez zachowania bezpiecznego dystansu 1,5 m, bez maseczki i powyżej 15 minut – kontakty tego typu są ograniczone do 1 osoby (także w święta), dla osób żyjących samotnie – 2 osób (wyłącznie w święta);
- zamknięcie kawiarni i restauracji.

Chorwacja. Wprowadzono ograniczenie godzin pracy obiektów gastronomicznych i rozrywkowych – wszystkie muszą być zamykane najpóźniej o północy. Ponadto obiekty gastronomiczne i rozrywkowe mogą prowadzić obsługę klienta wyłącznie na wolnym powietrzu (w ogródkach i na tarasach obiektów). Wprowadzono ograniczenie liczby gości na weselach, pogrzebach oraz imprezach prywatnych organizowanych w obiektach publicznych.

Cypr. Czasowo (do 31.01.2021 r.) wprowadzono obowiązek uzyskania zgody na opuszczenie miejsca zamieszkania (odbywa się to drogą SMS, a zgoda może być wydana dwukrotnie w ciągu dnia w ściśle określonych przypadkach, takich jak wyjście do apteki, lekarza, na zakupy spożywcze, ćwiczenia fizyczne lub z innych uzasadnionych przyczyn). Dozwolone jest też wyjście do pracy (konieczne zaświadczenie od pracodawcy). W godzinach 21:00-5:00 obowiązuje całkowity zakaz przemieszczania się (wyjątki: udokumentowany wyjazd do pracy oraz względy medyczne). Obowiązuje zakaz zgromadzeń w miejscach publicznych (pow. 2 osób) i demonstracji. Wprowadzono również zakaz odwiedzin – w lokalach mieszkalnych mogą przebywać wyłącznie ich stali mieszkańcy. Zamknięte pozostają galerie handlowe, domy towarowe, zakłady fryzjerskie, salony kosmetyczne, kina, teatry itp. Otwarte są jedynie sklepy oferujące podstawowe towary i usługi, w tym supermarkety, piekarnie, apteki, stacje benzynowe, przy czym do godz. 10.00 obsługiwane są tylko osoby powyżej 65. roku życia lub osoby z grup szczególnie wrażliwych. W restauracjach, barach i kawiarniach można zamawiać wyłącznie na wynos lub z dostawą do domu. Ponadto wprowadzono ograniczenia w organizacji nabożeństw (odbywają się bez udziału wiernych, możliwa jedynie indywidualna modlitwa w świątyni) i ceremonii religijnych (śluby, chrzciny, pogrzeby – do 10 osób). Obowiązują także zakazy odwiedzin w szpitalach oraz organizacji imprez sportowych, zamknięte są place zabaw, parki rozrywki, siłownie, kasyna.

Dania. Centra handlowe, domy towarowe, pasáže handlowe, bazyry oraz sklepy budowlane i wyposażenia wnętrz pozostają zamknięte. Ponadto wprowadzono zakaz świadczenia usług, w przypadku których nie da się utrzymać dystansu wymaganego do zapobiegania infekcjom. Dotyczy to zwłaszcza usług świadczonych przez fryzjerów, masażyстів, tatuażystów czy instruktorów nauki jazdy.

W kontekście odszkodowań wypada odnotować, że wedle informacji prasowych³, przedstawiciele branży futrzarskiej w Danii otrzymają od państwa prawie 19 mld koron (ponad 2,5 mld euro) w ramach zadośćuczynienia w związku z tym, że w ramach zapobiegania potencjalnemu szerzeniu się koronawirusa rząd nakazał wybicie około 17 mln sztuk norek.

Francja. Z dniem 15 grudnia 2020 r. zniesiono ograniczenia w podróżowaniu po Francji, a wraz z nimi obowiązek posiadania oświadczenia o przyczynie opuszczenia miejsca zamieszkania. Jednocześnie wprowadzono godzinę policyjną. Pobyt poza miejscem zamieszkania w godzinach od 20.00 do 6.00 wymaga uzasadnienia i pisemnego oświadczenia o jego powodach. Od 2 stycznia 2021 r. w piętnastu departamentach godzina policyjna została wydłużona. Zakaz poruszania się obowiązuje tam w godzinach 18:00–6:00.

Grecja. W dniu 5 listopada 2020 r. Grecja ogłosiła ogólnokrajową kwarantannę i ograniczenia w przemieszczaniu się osób, obowiązujące w okresie od 7 listopada 2020 r. do odwołania.

² Źródło: MSZ; wg stanu na dzień 14.01.2021 r.; <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacje-dla-podrozujacych>

³ <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/koronawirus-u-norek-dunska-branza-futrzarska-dostanie-miliardowe-odszkodowania/j2wg8y7>

Holandia (Królestwo Niderlandów). Od 15 grudnia 2020 r. do co najmniej 9 lutego 2021 r. zamknięte będą sklepy z wyjątkiem sklepów spożywczych, aptek i drogerii. Zamknięte pozostają kina, teatry, ogrody zoologiczne i parki rozrywki, siłownie, baseny, sauny, oraz usługi świadczone bez zachowania dystansu, np. salony fryzjerskie i kosmetyczne. Zamknięte pozostają również restauracje i kawiarnie. Hotele są otwarte, ale bez restauracji i dostawy posiłku do pokoju.

Wielka Brytania. Od 6 stycznia 2021 r. na terytorium całej Anglii obowiązuje jednolity system obostrzeń, zgodnie z którym m. in. można wyjść z domu tylko w ograniczonych przypadkach, sklepy i obiekty, które nie oferują niezbędnych produktów lub usług mogą działać tylko w trybie dostawczym lub click-and-collect, a restauracje, bary, puby – w trybie dostawczym lub na wynos. Zakazane są wszelkie podróże, poza wykonywanymi w celach wyższej konieczności (essential travel). Nie można także nocować poza domem (poza pewnymi wyjątkami).

Niemcy. Co do najmniej 31 stycznia 2021 r. obowiązują następujące ograniczenia:

- możliwe są wyłącznie niezbędne podróże; hotele nie przyjmują turystów;
- zamknięte pozostają restauracje, bary, kawiarnie; możliwa jest tylko sprzedaż posiłków na wynos;
- zamknięte są punkty usługowe;
- zamknięte pozostają sklepy, które nie prowadzą sprzedaży produktów niezbędnych, tj. spożywczych i drogeryjnych; sprzedaż produktów innych niż spożywcze w sklepach spożywczych może zostać dodatkowo ograniczona; otwarte są poczty i banki;
- zamknięte są teatry, filharmonie, opery, targi, kina, miejsca do uprawiania sportu amatorskiego, studia fitness itp.
- zgromadzenia publiczne nie są możliwe.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
przedsiębiorcy			<ul style="list-style-type: none"> • prawo wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie • prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego, w przypadku, gdy decyzja wojewody wydana w sprawie odszkodowania jest niesatysfakcjonująca
województwie			rozpatrywanie wniosków i wydawanie decyzji w sprawach o odszkodowanie
Wojewoda Mazowiecki			rozpatrywanie wniosków i wydawanie decyzji w sprawach o odszkodowanie w przypadku, gdy nie można ustalić właściwości innego wojewody
sądy powszechne			rozpatrywanie powództw wniesionych przez poszkodowanych niezadowolonych z decyzji wojewody wydanej w sprawie odszkodowania

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy w dniu 18 stycznia 2021 r. został przesłany do konsultacji do następujących podmiotów: Prezesa Rady Ministrów; Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, Przewodniczącego Rady Dialogu Społecznego; Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministra Rodziny i Polityki Społecznej; Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Sądu Najwyższego; Naczelnego Sądu Administracyjnego; Krajowej Rady Sądownictwa; Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Rzecznika Finansowego; Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”; Forum Związków Zawodowych; Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych; Business Centre Club; Konfederacji Lewiatan; Krajowej Izby Gospodarczej; Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej; Federacji Konsumentów; Stowarzyszenia Konsumentów Polskich; Związku Przedsiębiorców i Pracodawców; Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców; Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; Rzecznika Praw Obywatelskich; Krajowej Rady Radców Prawnych; Naczelnej Rady Adwokackiej; Stowarzyszenia Sędziów Polskich "IUSTITIA"; Stowarzyszenia Sędziów THEMIS i Głównego Urzędu Statystycznego. Termin udzielenia odpowiedzi wyznaczono do dnia 28 stycznia 2021 r.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał opinię, w której stwierdził, że w związku ze spełnieniem wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, odszkodowanie przewidziane w projekcie ustawy stanowi pomoc publiczną. Ponadto w opinii stwierdzono, że w odniesieniu do pandemii SARS-CoV-2 Komisja uznała, że jest to zdarzenie nadzwyczajne uzasadniające kwalifikację wsparcia mającego charakter odszkodowania na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b TFUE i dodano, że pomoc przewidziana w projekcie ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 1 TFUE, jako pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b TFUE.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił uwag.

Rada Przedsiębiorczości odniosła się do działań anty kryzysowych podejmowanych przez rząd. Wskazała przy tym pozytywne aspekty wdrożonych instrumentów oraz wyraziła opinię co do potrzeby ich usprawnienia.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców stwierdził, że projektowana ustawa nie narusza interesów przedsiębiorców oraz zasad ich funkcjonowania. Ponadto zwrócił uwagę na te rozwiązania, które mogą stanowić istotny problem z punktu widzenia funkcjonowania sektora MŚP.

Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii podniósł, że:

- w Kodeksie cywilnym istnieją już przepisy, które są podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – przepisy te umożliwiają osobom fizycznym i prawnym, dotkniętym skutkami epidemii, występowanie z roszczeniami odszkodowawczymi na zasadach ogólnych,
- brak szacunków skutków finansowych wykonania ustawy powoduje, że trudno ocenić obciążenie finansów publicznych z tego tytułu,
- wątpliwości budzi zaplanowana procedura przyznawania odszkodowania w drodze decyzji z przyjęciem koncepcji czasowej niedopuszczalności drogi sądowej,
- model umożliwiający skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego jedynie poszkodowanemu może być postrzegany jako znacząco ograniczający równość stron w postępowaniu cywilnym oraz jako naruszający interesy Skarbu Państwa.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził opinię, że uchwalenie opiniowanego projektu ustawy leży całkowicie w sferze swobody decyzji parlamentu. Uzasadnienie projektu nie zawiera jednak jakiegokolwiek wzmianki na temat skutków finansowych wykonania ustawy, co – zdaniem NSA – należy uznać za naruszenie art. 118 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek wyrażony w tym przepisie ma w tym przypadku szczególnie znaczenie z tej racji, że projekt zakłada wypłatę odszkodowań z budżetu państwa. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na problem przedawnienia roszczeń i brak przepisów przejściowych.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej zaakcentowali, iż dochodzenie odszkodowań na drodze cywilnej może być utrudnione. Jednocześnie zaproponowali, by punktem wyjścia było pojęcie szkody majątkowej, a nie straty majątkowej, oraz by w projekcie został wprowadzony górny limit, przykładowo w wysokości 70% szkody.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej stwierdził, że zbyt ogólny charakter projektowanej ustawy uniemożliwia analizę skutków finansowych projektu. Dodano, że w projekcie nie wskazano podstawowych mechanizmów odnoszących się do sposobu weryfikacji poniesionej straty przez wnioskodawców i nie określono, do jakiej wysokości przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa. Minister Finansów poinformował także, że projekt ustawy budżetowej na rok 2021 nie zabezpiecza środków finansowych na ewentualne odszkodowania, o których mowa w projektowanej ustawie. Dodatkowo Minister Finansów wymienił instrumenty pomocym jakie proponowana regulacja musiałoby uwzględnić przy obniżeniu kwoty wypłacanych odszkodowań.

Główny Urząd Statystyczny przekazał dane statystyczne dotyczące podmiotów zaliczanych do określonych klas PKD.

W dniu 29 stycznia 2021 r. na wspólnym posiedzeniu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisja Ustawodawcza przyjęła projekt ustawy w formie tekstu jednolitego uwzględniającego zgłoszone do niego poprawki.

Po pierwsze, poprawki ograniczyły zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie procedowanej ustawy, tylko do przedsiębiorców, ponieważ to ta grupa podmiotów została najbardziej dotknięta wprowadzanymi przez rząd ograniczeniami, nakazami i zakazami.

Po drugie, odszkodowanie zostało ograniczone do 70% poniesionej szkody majątkowej pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Przedsiębiorca będzie jednak mógł wybrać między takim odszkodowaniem w niższej wysokości, aczkolwiek przyznawanym w prostszym i szybszym trybie administracyjnym, a odszkodowaniem rekompensującym całość szkody, tyle że dochodzonym już przed sądem powszechnym, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.

Po trzecie, odszkodowanie ma pokryć 70% szkody w rozumieniu cywilistycznym, czyli obejmującej zarówno poniesione przez przedsiębiorców straty, jak i utracone korzyści, jeżeli pozostają w związku z wprowadzanymi przez rząd ograniczeniami, nakazami i zakazami dotyczącymi działalności gospodarczej (w pierwotnym brzmieniu projekt dotyczył tylko poniesionej straty).

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]

(ceny stałe z 2021 r.)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	b.d.

Źródła finansowania budżet państwa

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Z przeprowadzonej analizy nasuwają się następujące wnioski:</p> <ul style="list-style-type: none"> wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje istotne skutki dla sektora finansów publicznych (budżetu państwa) związane z koniecznością wypłaty odszkodowań dla przedsiębiorców, którzy doznali szkody materialnej na skutek wprowadzonych przez rząd ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, wypłata odszkodowań związana będzie głównie ze szkodami materialnymi jakie doznały przedsiębiorstwa działające w branży zakwaterowanie i gastronomia, galerie handlowe, branży rekreacyjno – sportowej (fitness), kwota odszkodowań za szkody majątkowe, które doznały przedsiębiorstwa może wynosić ok. 40 mld zł (kwota bez pomniejszenia wartości udzielonej pomocy publicznej). Zgodnie z projektem ustawy roszczenia wnoszone przez poszkodowanych muszą uwzględniać wsparcie jakie zostało udzielone ze środków publicznych. Działania państwa cechowała interwencja na dużą skalę. Jednakże niekoniecznie wsparcie wiązało się z przepływem gotówki dlatego udzieloną pomoc na poziomie podmiotu należało będzie przeliczyć na adekwatny wymiar wsparcia w postaci gotówki, kalkulacja odszkodowania na poziomie mikro powinna także uwzględniać wpływ czynnika obiektywnego (pandemii) na spadek przychodów, nie ma możliwości oszacowania skutków regulacji na podstawie rzetelnych danych. Na obecnym etapie możliwy jest tylko rachunek przybliżony, którego dokładność z przyczyn wskazanych w analizie obarczona jest istotnym ryzykiem popełnienia błędu. <p>Tabela nr 1: Zestawienie wysokości odszkodowania (bez odliczenia udzielonej pomocy).</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th>jedn.</th> <th>kwota odszkodowania</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>galerie handlowe</td> <td></td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>zakwaterowanie i gastronomia</td> <td></td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>branża sportowo-rekreacyjna</td> <td></td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>łącznie: galerie handlowe; zakwaterowanie i gastronomia; branża sportowo-rekreacyjna</td> <td>[mld zł]</td> <td>33</td> </tr> <tr> <td>pozostałe branże</td> <td></td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>odszkodowania łącznie</td> <td></td> <td>40</td> </tr> </tbody> </table> <p>Szczegółowa informacja dotycząca metodologii została zamieszczona w załączniku do OSR.</p>		jedn.	kwota odszkodowania	galerie handlowe		22	zakwaterowanie i gastronomia		7	branża sportowo-rekreacyjna		4	łącznie: galerie handlowe; zakwaterowanie i gastronomia; branża sportowo-rekreacyjna	[mld zł]	33	pozostałe branże		7	odszkodowania łącznie		40
	jedn.	kwota odszkodowania																				
galerie handlowe		22																				
zakwaterowanie i gastronomia		7																				
branża sportowo-rekreacyjna		4																				
łącznie: galerie handlowe; zakwaterowanie i gastronomia; branża sportowo-rekreacyjna	[mld zł]	33																				
pozostałe branże		7																				
odszkodowania łącznie		40																				

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	0	0	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	b.d.	b.d.	0	0	b.d.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	0	0	b.d.
	duże przedsiębiorstwa							

	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowana ustawa będzie miała pozytywny wpływ na działalność przedsiębiorstw, które doznały szkody majątkowej na skutek wprowadzonych przez władze publiczne ograniczeń. Szacuje się, że wysokość odszkodowań może wynosić ok. 40 mld zł (kwota bez pomniejszenia wartości udzielonej pomocy publicznej). Szczegółowa informacja dotycząca metodologii została zamieszczona w załączniku do OSR.
--	---	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Przedmiotowa ustawa będzie powodować zwiększenie obciążeń regulacyjnych, które będą wynikały z obowiązku udokumentowania przez przedsiębiorcę poniesienia szkody majątkowej w procesie ubiegania się o odszkodowanie od Skarbu Państwa.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne: wymiar sprawiedliwości; swobodny przepływ towarów i usług w UE

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Potencjalnie duża liczba spraw w związku z rozpatrywaniem powództw przez poszkodowanych niezadowolonych z decyzji wojewodów wydawanych w sprawie o odszkodowanie.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Planuje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie jednego roku obowiązywania. Ocena *ex post* powinna wykazać, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania przyczyniły się do wyrównania szkód majątkowych powstałych w następstwie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej wprowadzonych przez władze publiczne, oraz jak wypłaty odszkodowań wpłynęły na sytuację finansową państwa.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

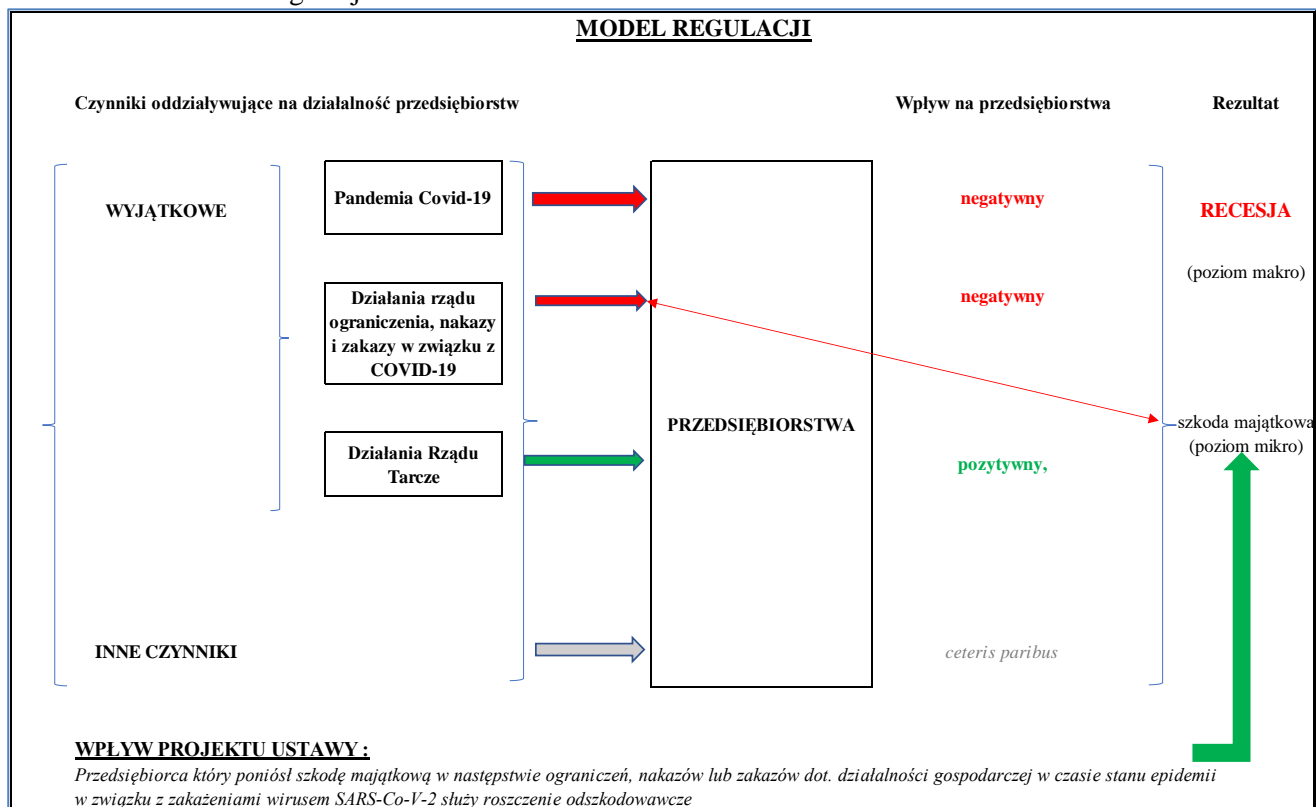
Metodologia sporządzenia Oceny Skutków Regulacji do projektu *ustawy o wyrównaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2*

Metodologia sporządzenia Oceny Skutków Regulacji do projektu ustawy o wyrównaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2

Model regulacji. W celu sporządzenia Oceny Skutków Regulacji projektu ustawy, z uwagi na złożoność zagadnienia, konieczne było przedstawienie sytuacji podlegającej regulacji przy pomocy uproszczonego modelu.

W pierwszym kwartale 2020 r. wystąpiły pierwsze przypadki zachorowań na COVID-19. W tej sytuacji Rada Ministrów podjęła szereg działań w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, w tym wprowadziła ograniczenia wolności i praw. Sytuacja przedsiębiorstw w porównaniu do lat poprzednich uległa dramatycznej zmianie. Na ich działalność zaczęły oddziaływać czynniki wyjątkowe, które nie występowały w poprzednich okresach (czarny łabędź⁴). Ich wpływ na aktywność gospodarczą był istotny. Nastąpił głęboki spadek aktywności gospodarczej. Dlatego organy państwa przygotowały i uruchomiły działania pomocowe. Ponadto tak w 2020 r., jak i w 2021 r. do chwili obecnej na działalność przedsiębiorstw wpływa też wiele dodatkowych czynników. Dla uproszczenia obrazu można sklasyfikować je jako inne czynniki, ponieważ występowały również w poprzednich latach ich wpływ na obecną sytuację przedsiębiorstw można określić jako *ceteris paribus*.

Schemat nr 1: Model regulacji.



Celem analizy jest oszacowanie wpływu działań rządu RP przejawiających się w ograniczeniu działalności gospodarczej na powstanie szkód materialnych przedsiębiorstw.

⁴ czarny łabędź – pojęcie stworzone przez amerykańskiego ekonomistę Nassima Nicholasa Taleba dot. nieprzewidywalnych zdarzeń mających znaczny negatywny wpływ na gospodarke; https://pl.wikipedia.org/wiki/Czarny_łabędź

I. Wpływ czynnika COVID-19 na gospodarkę światową.

W celu wyodrębnienia wpływu pandemii na polską gospodarkę należy dokonać analizy porównawczej, która ukaże siłę wpływu tego czynnika na gospodarki innych krajów.

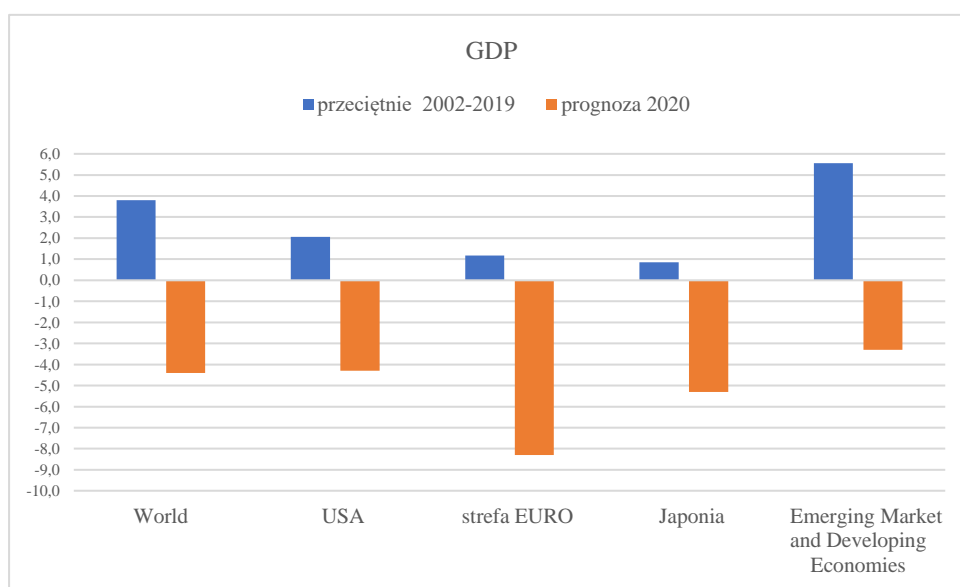
Tabela nr 2: Tempo PKB gospodarki światowej, USA, Japonii i krajów rozwijających się (emerging market and developing economies).

	przeciętne 2002-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	prognoza 2020
World	4,1	3,5	3,5	3,6	3,5	3,4	3,9	3,6	2,9	-4,4
USA	1,8	2,2	1,8	2,5	2,9	1,6	2,4	2,9	2,3	-4,3
strefa EURO	1,1	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,5	1,9	1,2	-8,3
Japonia	0,6	1,5	2	0,4	1,2	0,5	2,2	0,3	0,7	-5,3
Emerging Market and Developing Economies	6,5	5,3	5,1	4,7	4,3	4,6	4,8	4,5	3,7	-3,3

Źródło: Dane: IMF; World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown (imf.org).

Z danych opublikowanych przez IMF (International Monetary Found) wynika, że w 2020 r. gospodarka światowa oraz poszczególne najważniejsze jej regiony (USA, UE, Japonia, kraje klasyfikowane jako emerging market and developing economies) doświadczyły głębokiego spadku PKB. Na przykład kraje UE wchodzące w skład strefy euro prawdopodobnie w 2020 r. odnotują tempo spadku w wysokości 8,3 proc. Oznacza to, że czynnik COVID-19 miał silny negatywny wpływ na aktywność gospodarczą państw i przy szacowaniu strat materialnych na poziomie mikro (poszkodowanego) powinien zostać uwzględniony.

Wykres nr 1: Spadek PKB w 2020 r. gospodarki światowej, USA, Japonii i krajów (emerging market and developing economies) na tle przeciętnego tempa wzrostu w latach 2002–2019.



Źródło: Obliczenia własne; Dane IMF; World Economic Outlook.

W celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 władze poszczególnych państw podjęły szereg działań. Generalnie strategie walki z wirusem, z wyjątkiem działań podjętych w Szwecji, były podobne. Istota polega na ograniczeniu kontaktów między obywatelami w celu zmniejszenia tempa zarażeń, oraz na ograniczeniu aktywności gospodarczej, co określa się jako lockdown. Szwecja jest jedynym państwem UE, które nie wprowadziło tych ostatnich ograniczeń. Jednakże strategia ta mierzona wskaźnikiem PKB nie doprowadziła do istotnej różnicy. Gospodarka Szwecji także odnotowała spadek PKB, choć w mniejszym stopniu niż strefa euro.

Tabela nr 3: Dynamika PKB Szwecji i krajów strefy euro.

	2019	2020	zmiana
	[%]		[pkt %]
Szwecja	1,3	-4,7	-6,0
Strefa Euro	1,3	-8,3	-9,6

Źródło: World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown (imf.org)

II. Wpływ czynnika COVID-19 na gospodarkę polską.

Trwająca epidemia COVID-19 miała silny negatywny wpływ na aktywność gospodarczą. Polska po raz pierwszy od 1992 r. odnotowała spadek PKB. Załamanie się aktywności gospodarczej w Polsce było zbliżone bardziej do odnotowanego przez kraje zaliczane do grup krajów rozwijających się niż do głębokiego spadku, jakiego do doświadczyły państwa tworzące strefę euro. Jednakże opublikowane wstępne dane GUS nt. PKB Polski w 2020 r. nie wskazują na duży jego spadek, nie potwierdziły się więc oczekiwania instytucji międzynarodowych formułowane na wczesnym rozwoju pandemii.

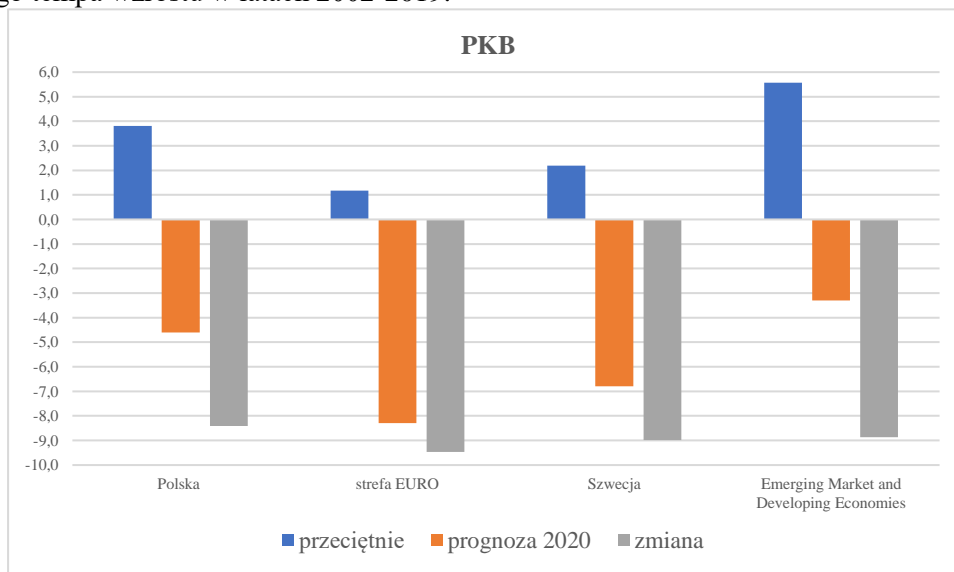
Tabela nr 4: Tempo PKB Polski, strefy euro i krajów (emerging market and developing economies).

	przeciętne 2002-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	prognoza 2020
Polska	4,2	1,6	1,4	3,3	3,8	3,1	4,9	5,1	4,1	-4,6
strefa EURO	1,1	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,5	1,9	1,2	-8,3
Szwecja	2,4	-0,6	1,1	2,7	4,4	2,4	2,4	2,2	1,2	-6,8
Emerging Market and Developing Economies	6,5	5,3	5,1	4,7	4,3	4,6	4,8	4,5	3,7	-3,3

Źródło: Dane: IMF; World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown (imf.org).

Po wybuchu pandemii w Polsce został ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii. Władze wprowadziły zalecenia mające na celu ograniczanie rozprzestrzenienia się zakażeń wirusem przez obywateli. Wśród wprowadzonych ograniczeń praw obywatelskich były także przepisy, które ograniczały wolność gospodarczą. Częściowy lockdown dotknął niektóre branże. Skala ograniczeń zmieniała się w czasie, w zależności od stanu zagrożenia epidemicznego.

Wykres nr 2: Spadek PKB w 2020 r. Polski, Szwecji i krajów (emerging market and developing economies) na tle przeciętnego tempa wzrostu w latach 2002-2019.



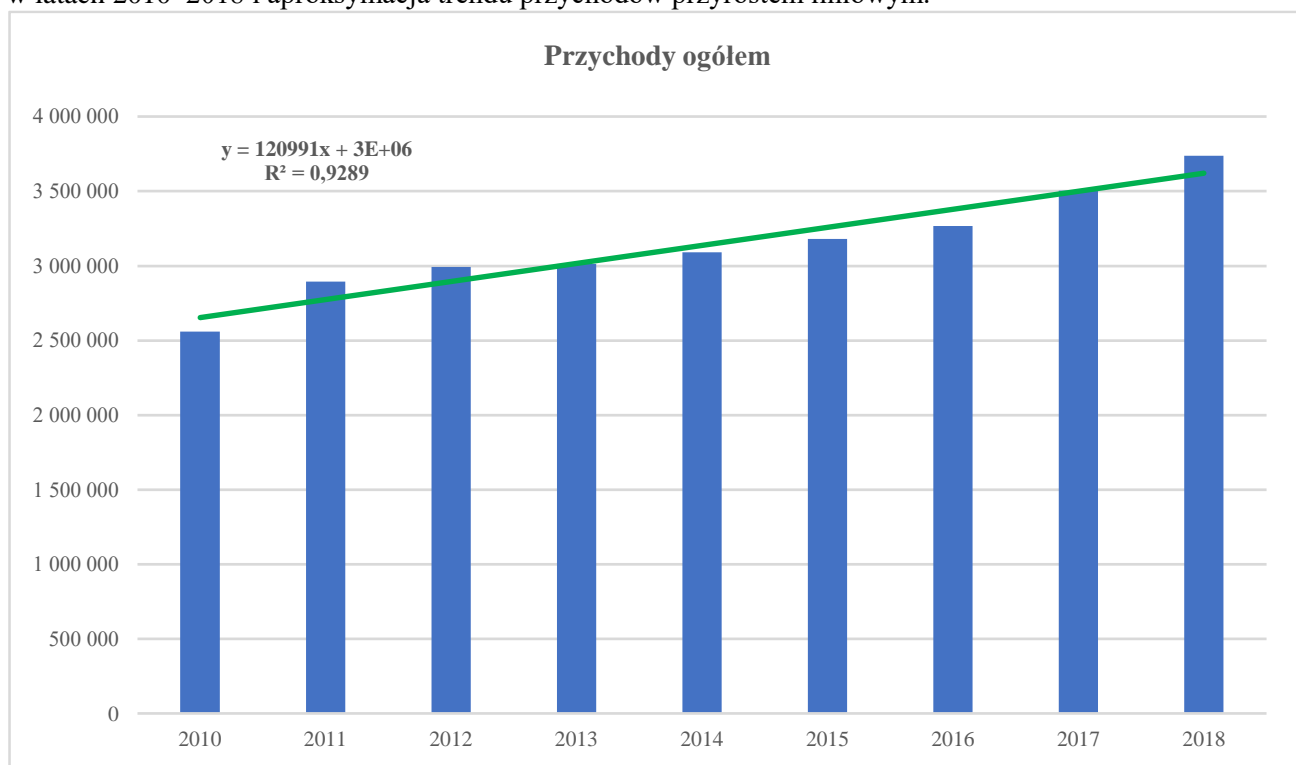
Źródło: Dane IMF, obliczenia własne.

Z zestawienia tempa PKB, głębokości spadku PKB oraz zmiany aktywności gospodarczej w relacji do przeciętnego tempa PKB odnotowanego w latach 2002–2019 wynika, że załamanie gospodarcze wyrażone w pkt. proc. w Polsce też było duże. Porównanie to ukazuje silny obiektywny wpływ pandemii na załamanie się gospodarek państw niezależnie od działań podejmowanych przez władze publiczne. Jednakże należy dodać, że analogiczny rachunek sporządzony z uwzględnieniem danych wszystkich państw należących do strefy euro i grupy klasyfikowanej jako kraje rozwijające się nie wykazuje istotności statystycznej. Oznacza to, że potrzeba czasu, aby powstały opracowania analityczne, które w sposób obiektywny udokumentują ilościowy wpływ czynnika, jakim jest pandemia i by ten czynnik można było następnie wykorzystać do rozliczenia wpływu powstania strat materialnych z powodu czynnika COVID-19 i działań polskiego rządu.

III. Sytuacja przedsiębiorstw w 2020 r.

W latach 2010–2018 polskie przedsiębiorstwa odnotowywały systematyczny wzrost przychodów ogółem, co dobrze obrazuje trend liniowy, wysoka istotność parametru dopasowania linii trendu do danych, aproksymacja wzrostu aktywności przy pomocy linii prostej. Po wybuchu pandemii podmioty gospodarcze odnotowały spadek przychodów ogółem i pogorszenie się wyników finansowych.

Wykres nr 3: Przychody ogółem (przychody z całokształtu działalności) przedsiębiorstw niefinansowych w latach 2010–2018 i aproksymacja trendu przychodów przyrostem liniowym.



Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Pogorszenie się wyników przedsiębiorstw w okresie styczeń–wrzesień 2020 roku⁵. W okresie styczeń–wrzesień 2020 r. spadek przychodów ogółem był większy niż spadek kosztów ich uzyskania. Wyniki finansowe badanych przedsiębiorstw były niższe od uzyskanych rok wcześniej. Pogorszyły się również wskaźniki ekonomiczno–finansowe. Wynik finansowy brutto wyniósł 104,3 mld zł wobec 115,9 mld zł przed rokiem, a jego obciążenia ukształtowały się na poziomie 18,9 mld zł (wobec 19,5 mld zł). Wynik finansowy netto wyniósł 85,4 mld zł i był niższy o 11,4% niż rok wcześniej. Zysk netto wyniósł 119,2 mld zł i był wyższy o 5,0 mld zł od uzyskanego w okresie styczeń–wrzesień 2019 roku, a strata netto wyniosła 33,7 mld zł i zwiększyła się o 16,0 mld zł w skali roku.

Tabela nr 5: Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w okresie I–IX 2019 i I–IX 2020 r.

	I-IX 2019	I-IX 2020	I-IX 2020 = 100
	[mln zł]		
przychody ogółem (przychody z całokształtu działalności)	2 383 038,7	2 285 069,2	95,9
Koszty ogółem (koszty z całokształtu działalności)	2 323 022,5	2 215 114,6	95,4
Wynik finansowy brutto	115 932,6	104 314,0	90,0
Wynik finansowy netto	96 449,8	85 447,3	88,6
Zysk netto	114 198,2	119 190,1	104,4
Strata netto	17 748,4	33 742,8	190,1

Źródło: Dane GUS.

⁵ Źródło: GUS Informacja sygnałna „Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w okresie styczeń–wrzesień 2020 roku”.

IV. Wpływ działań rządu RP przeciwdziałających szerzeniu się COVID-19 na przedsiębiorstwa.

Działania wprowadzone przez rząd RP w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się zakażeń można scharakteryzować jako horyzontalne, gdy dotyczyły ogółu podmiotów, oraz wertykalne, gdy zalecenia dotyczyły tylko wybranych branż. Z uwagi na barierę dostępności danych statystycznych zagadnienie to można pokazać dobrze na przykładzie branż: zakwaterowanie i gastronomia oraz działalność związana z kulturą, rekreacją i rozrywką (wyniki ekonomiczne tych branż są publikowane przez GUS). W tym celu należy zestawić dane dotyczące podmiotów deficytowych i rentownych w tych branżach oraz dane dotyczące przedsiębiorstw deficytowych i rentownych ogółu przedsiębiorstw dla okresów porównywalnych, tj. braku pandemii (okres I–VI 2019 r.) i negatywnego wpływu pandemii (okres I–VI 2020 r.).

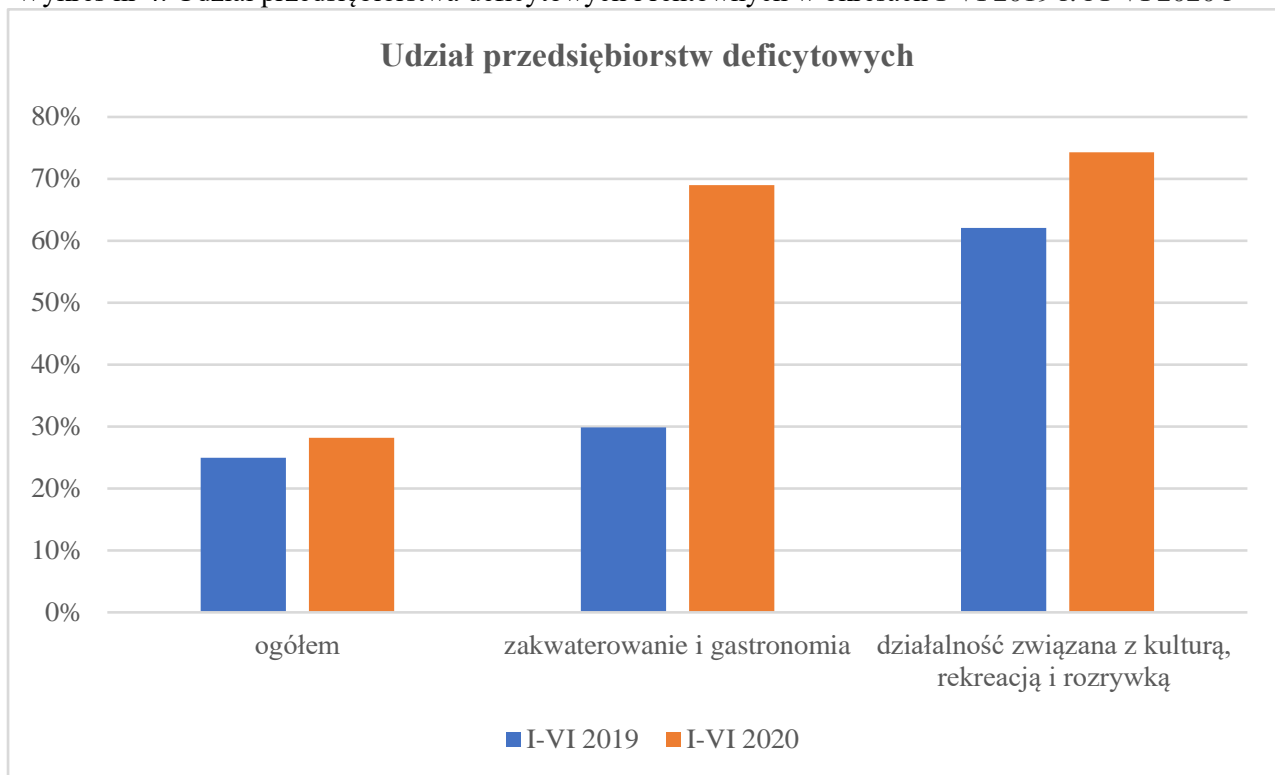
Tabela nr 6: Przedsiębiorstwa deficytowe i rentowne w okresach I–VI 2019 r. i I–VI 2020 r.

	I-VI 2019			I-VI 2020		
	ogółem	deficytowe	rentowne	ogółem	deficytowe	rentowne
ogółem	16 914	4 222	12 692	43 886	12 356	31 530
w tym:						
zakwaterowanie i gastronomia	308	92	216	903	623	280
działalność związana z kulturą, rekreacją i rozrywką	58	36	22	218	162	56

Źródło: Dane GUS.

Z analizy zmiany udziału przedsiębiorstw deficytowych w ogólnej liczbie podmiotów, zarówno dla całego zbioru przedsiębiorstw, jak i dla branży zakwaterowanie i gastronomia oraz branży działalność związana z kulturą, rekreacją i rozrywką przeprowadzonej dla okresu I–VI 2019 r. (brak czynnika pandemia) i okresu I–VI 2020 r. (negatywny wpływ pandemii i działań wynikających z lockdownu) wynika, że zwiększył się udział przedsiębiorstw deficytowych. Jednakże wzrost udziału przedsiębiorstw deficytowych w branżach zakwaterowanie i gastronomia oraz działalność związana z kulturą, rekreacją i rozrywką był o wiele większy niż dla całego zbioru przedsiębiorstw funkcjonujących w gospodarce narodowej. Różnicę tą wyjaśnia najprawdopodobniej wpływ wprowadzonych ograniczeń w tych branżach przez władze państwowe.

Wykres nr 4: Udział przedsiębiorstwa deficytowych i rentownych w okresach I–VI 2019 r. i I–VI 2020 r



Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

V. Charakterystyka działań rządu RP wspierających aktywność podmiotów gospodarczych⁶.

Celem polityki gospodarczej rządu RP w obliczu pandemii wirusa SARS-CoV-2 jest ochrona miejsc pracy i zapewnienie bezpieczeństwa finansowego oraz zdrowotnego obywateli. Koszty związane z obecną sytuacją gospodarczą, zdaniem Rady Ministrów, powinny być rozłożone solidarnie pomiędzy przedsiębiorców, pracowników, system finansowy i sektor publiczny. Rząd RP przyjął pakiet rozwiązań (określanych jako tarcza), który ma ochronić polskie państwo i obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa. Rozwiązania opierają się na pięciu filarach:

- I Filar. Ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwa pracowników.
- II Filar. Finansowanie przedsiębiorców.
- III Filar. Ochrona zdrowia.
- IV Filar. Wzmocnieniu systemu finansowego.
- V Filar. Inwestycje publiczne.

Rada Ministrów szacuje, że wartość wsparcia oferowanego w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej i Tarczy Finansowej wyniesie ponad 312 mld zł. Alokacja środków w ramach filarów jest następująca:

- 7,5 mld zł – ochrona zdrowia,
- 30,0 mld zł – bezpieczeństwo pracowników,
- 30,0 mld zł – program inwestycji publicznych,
- 70,3 mld zł – wzmocnienie systemu finansowego,
- 74,2 mld zł – finansowanie przedsiębiorstw.

Wsparcie w ramach Tarczy Antykryzysowej ma wynieść 212 mld zł (blisko 10% PKB). Na wartość tą składa się:

- **gotówkowy komponent rządowy** o wartości ok. 67 mld (2,9% PKB) – składają się na niego wydatki budżetu państwa, ZUS i funduszy celowych,
- **płynnościowy komponent rządowy** o wartości ok. 75,5 mld zł (3,3% PKB) – składają się na niego: wakacje kredytowe i odroczone daniny, a także finansowanie płynnościowe w postaci kredytów i kapitału głównie z wykorzystaniem instrumentów finansowych Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR, BGK, KUKI, ARP),
- **pakiet płynnościowy NBP** o wartości ok. 70 mld zł, który zapewni niezbędną płynność i warunki kredytowe.

Ponadto 100 mld zł to program pomocowy Polskiego Funduszu Rozwoju uruchomiony w ramach Tarczy Finansowej. Stanowi on wsparcie dla firm poszkodowanych podczas pandemii COVID-19. Jego celem jest ochrona rynku pracy i zapewnienie firmom płynności finansowej w okresie poważnych zakłóceń w gospodarce.

Aktualnie wartość przekazanych środków w ramach Tarczy Antykryzysowej dla przedsiębiorców ze wszystkich branż przekroczyła 175 mld zł.⁷

⁶ <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa/materialy>

⁷ Źródło: pismo Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 28 stycznia 2021 r. znak sprawy: DP-IV.0220.1.2021; konsultacje projektu ustawy.

VI. Charakterystyka działania rządu RP podejmowanych w celu ograniczenia szerzenia się zakażeń wirusem.

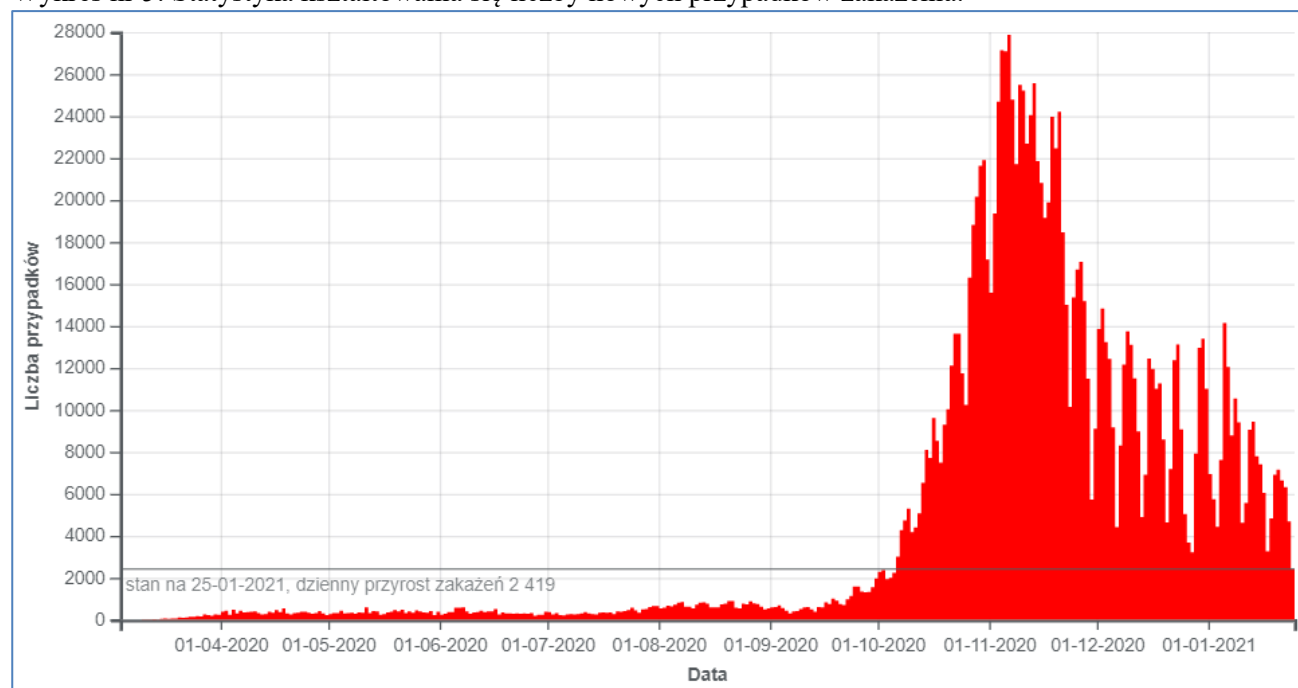
Działania rządu RP podejmowane, aby ograniczyć negatywne skutki dla społeczeństwa wynikające z szerzenia się epidemii skorelowane były ze skalą odnotowywanych zachorowań. Ich intensywność, a tym samym dotkliwość dla przedsiębiorstw z poszczególnych branż, podlegała zmianom w czasie. Cechowała się też zróżnicowaniem przestrzennym.

W dniu 8 sierpnia 2020 r. wprowadzono regionalne obostrzenia w wybranych powiatach. Powiaty oznaczone kolorem czerwonym (o największych obostrzeniach), powiaty oznaczone kolorem żółtym (o łagodniejszych obostrzeniach) oraz pozostałe powiaty oznaczone kolorem zielonym (bez obostrzeń). Na terenie powiatów oznaczonych kolorem czerwonym zakazano organizowania targów, kongresów, wydarzeń kulturalnych, wydarzeń sportowych z udziałem publiczności. Na terenie powiatów oznaczonych kolorem żółtym zakazano organizowania targów, kongresów (w maseczkach bez zmian, w pozostałych 1 osoba na 4 m²), wydarzeń kulturalnych (liczba publiczności max 25% miejsc, limit 100 osób), wydarzeń sportowych (liczba publiczności max 25% miejsc).

W dniu 24 października 2020 r. wprowadzono obowiązek noszenia maseczek w strefie publicznej, a liczbę osób w placówkach handlowych uzależniono od wielkości sklepu. Zamknięte zostały restauracje, bary (działalność tylko „na wynos”), siłownie, kluby fitness, baseny oraz sanatoria.

W dniu 30 października 2020 r. ogłoszono zamknięcie cmentarzy od 31 października do 2 listopada. W tym okresie wstęp na teren nekropolii został zakazany, z wyjątkiem pogrzebów i czynności z nimi związanych.

Wykres nr 5: Statystyka kształtowania się liczby nowych przypadków zakażenia.



Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Pandemia_COVID-19_w_Polsce

Wnioski: Zalecenia rządu RP dotyczące ograniczenia aktywności gospodarczej dotyczyły przedsiębiorstw z różnych branż. Bariera braku danych nie pozwala zastosować na tym etapie standardowej oceny zjawisk gospodarczych i standardowej oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Pozostaje wobec tego podejście polegające na ocenie eksperckiej. Uwzględniając wielkość branż, można stwierdzić, że przeważająca wielkość skutków dotyczy branż: zakwaterowanie i gastronomia, galerie handlowe, fitness oraz transport, w szczególności transport lotniczy (zważywszy jednak na strukturę własności i działania wspierające w ramach tarcz, nie wydaje się, aby w tej ostatniej branży ryzyko potencjalnych odszkodowań dla Skarbu Państwa było wysokie).

VII. Szkody majątkowe wybranych branż (galerie handlowe, zakwaterowanie i gastronomia, rekreacyjno-sportowa i branże pozostałe).

ICSC (Międzynarodowa Rada Centrów Handlowych) obiekty oferujące nowoczesną powierzchnię handlową zaleca dzielić na: centra handlowe, parki handlowe i centra wyprzedażowe. Zaplecze nowoczesnej powierzchni komercyjnej jest ważnych elementów wspierających rozwój gospodarki w obszarze handlu detalicznego i usług. Sektor wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (galerie handlowe, parki handlowe, outletry itp.) został bardzo poważnie dotknięty negatywnymi skutkami epidemii COVID-19. Galerie handlowe, jako miejsca, w których spotyka się wiele osób i kontakty społeczne są intensywne zostały obłożony znacznymi administracyjnymi ograniczeniami działalności zarówno w czasie pierwszej fali epidemii koronowirusa, jak i w czasie drugiej, jesiennej fali zakażeń.

Po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemiologicznego (14 marca 2020 r.), a następnie stanu epidemii (20 marca 2020 r.):

- Indeks Nastrojów Konsumentekich Polaków w ciągu 1 tygodnia spadł o 20 punktów i osiągnął najniższą od wartość od początku pomiaru (2004 r.). Nastroje konsumentekie stały się gorsze niż w czasie kryzysu finansowego w 2008 roku ⁸,
- średnia odwiedzalność dzienna centrów handlowych w Polsce oraz wybranych najemców różnych branż przed wystąpieniem epidemii oscylowała na poziomie 5 mln osób dziennie. W momencie wprowadzenia stanu epidemicznego, a następnie obostrzeń z nim związanych, obniżenie średniej liczby klientów spadło do poziomu ok. 1 mln osób dziennie.⁹

W celu oszacowania szkód majątkowych, jakie doznał ten sektor gospodarki z tytułu utraconych korzyści należy określić:

1. okres zamknięcia obiektów na skutek wprowadzonych przez władzę publiczną zakazów,
2. wartość przychodów generowaną w tym sektorze w podział na:
 - a. przychody właścicieli z wynajmowanej powierzchni,
 - b. przychody najemców.

Okres ograniczenia działalności:

- na wiosnę galerie handlowe (wszystkie centra handlowe o powierzchni pow. 2 tys. m² były niemal całkowicie zamknięte przez półtora miesiąca (od połowy marca do początku maja);
- jesienią zamknięcie było krótsze i trwało trzy tygodnie (7–27 listopada). W tym czasie w galeriach dopuszczona była jedynie działalność sklepów spożywczych, drogerii, aptek oraz placówek bankowych, pralni, zakładów fryzjerskich i kosmetycznych). Po otwarciu galerii 28 listopada, pozostawiona została jedynie funkcja zakupowa. Zamknięte pozostały restauracje, kina oraz centra fitness i kluby dziecięce, które przed pandemią do galerii przyciągały także osoby, których głównym celem nie było dokonywanie zakupów, ale często dokonywały ich przy okazji;
- czasowe otwarcie galerii handlowych w okresie 28 listopada – 24 grudnia zostało obwarowane zasadami bezpieczeństwa epidemicznego, takimi jak: ograniczenie liczby klientów w sklepach (1 os. na 15 m²), godziny dla seniorów (10:00–12:00), obowiązkowa dezynfekcja rąk lub zakładanie rękawiczek jednorazowych przez klientów, zmniejszona liczba przymierzalni w sklepach odzieżowych;
- koniec 2020 r. styczeń 2021 r. galerie niemal całkowicie zamknięte.

Wniosek: na tej podstawie wydaje się zasadne przyjęcie do obliczeń, że **okres zamknięcia** obiektów wynosił **trzy miesiące**.

⁸ Źródło: s. 13; Polska Rada Centrów Handlowych „COVID-19 Report vol. I”

⁹ jw.s. 17.

Przychody właścicieli z wynajmowanej powierzchni. Firma Deloitte oszacowała roczne przychody centrów handlowych w przedziale 10,1–16,8 mld zł. Uwzględniając dane z innych źródeł, w tym przede wszystkim dane dotyczące wielkości powierzchni centrów handlowych oraz stawki czynszu, wydaje się, że wielkości te mogą przybliżać rzeczywiste przychody z najmu. W Polsce działa obecnie ponad 530 centrów handlowych o łącznej powierzchni 12,2 mln m².

Tabela nr 7: Centra handlowe w największych aglomeracjach.

	liczba centrów	istniejąca powierzchnia	najwyższe stawki czynszu	pustostany
		[tys. m ²]	[EUR/m ² /m-c]	[%]
Warszawa	52	1 700	120	2,7
Górny Śląsk	49	1 200	40	2,5
Kraków	16	600	41	4,9
Łódź	16	550	35	6,6
Poznań	22	740	37	5,6
Szczecin	11	305	35	1,0
Trójmiasto	29	850	40	4,7
Wrocław	20	750	40	4,3

Źródło: Raport branżowy Banku Ochrony Środowiska z dnia 19 listopada 2019 r.; Colliers International

Tabela nr 8: Centra handlowe w miastach regionalnych.

	liczba centrów	istniejąca powierzchnia	najwyższe stawki czynszu	pustostany
		[tys. m ²]	[EUR/m ² /m-c]	[%]
Białystok	9	225	26-28	3,1
Bielsko-Biała	6	195	26-28	1,3
Bydgoszcz	9	250	28-30	2,9
Częstochowa	4	140	24-26	6,7
Kielce	4	150	24-26	1,9
Lublin	14	395	26-28	3,3
Olsztyn	5	121	24-26	1,0
Radom	6	125	24-26	1,6
Rzeszów	9	245	26-28	1,1
Toruń	4	140	26-28	1,2

Źródło: Raport branżowy Banku Ochrony Środowiska z dnia 19 listopada 2019 r.; Colliers International

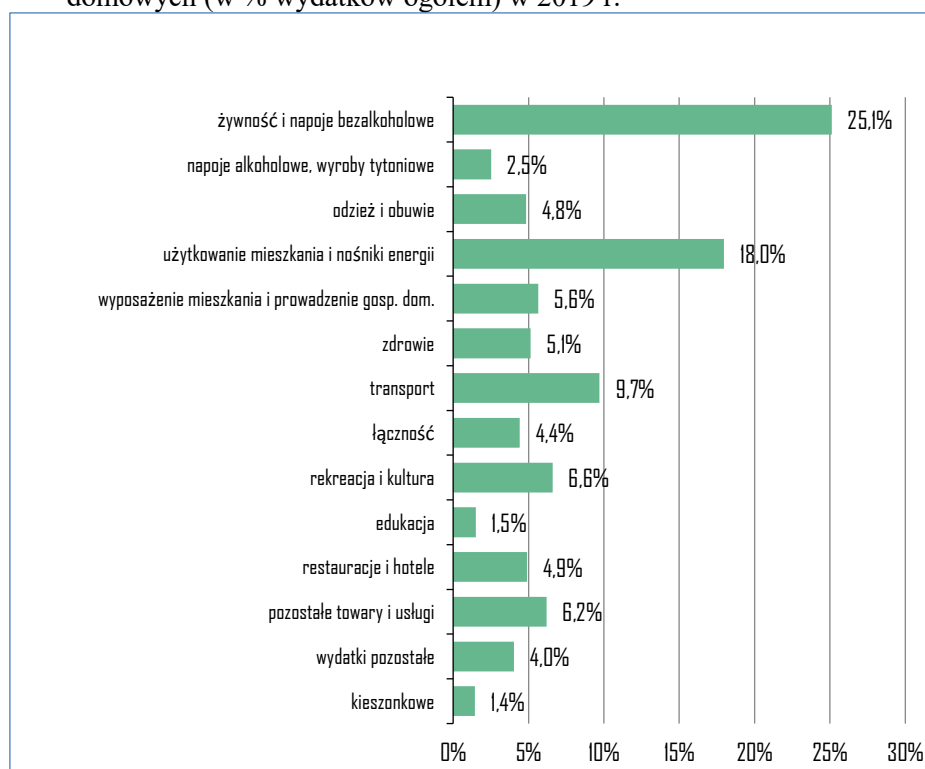
Wniosek: Na podstawie powyższych danych wydaje się zasadne przyjęcie do obliczeń, że przychody osiągnane z wynajmowania powierzchni kształtują się w wysokości **1,5 mld zł na miesiąc**.

Wartość przychodów generowana przez najemców powierzchni handlowej. Nie istnieje oficjalna statystyka, która ukazywałaby dane o przychodach tej grupy podmiotów. W związku z tym, konieczne jest dokonanie ich szacunków. Istnieje kilka publikacji w których podjęto próbę oszacowania obrotów tych podmiotów np.:

- według firmy Ernst & Young szacunkowa wartość sprzedaży w centrach handlowych odpowiadała 18,1% wielkości sprzedaży detalicznej w Polsce, która wyniosła w 2017 r. 800 mld zł. Oznacza to, że podmioty te generują przychody w kwocie co najmniej 144 mld zł na rok,¹⁰
- według firmy Deloitte przychody najemców w centrach handlowych w 2019 r. wynosiły 125,9 mld zł,
- według danych zamieszczonych w publikacji¹¹ centra handlowe (pow. 5.000 m kw.) odpowiadają za sprzedaż ok. 30% wartości towarów w handlu. Polski handel to ok. 437 mld zł rocznych obrotów co oznacza, że przychody tej grupy podmiotów w skali roku mogą wynosić ok. 131 mld zł.

Wniosek: Na podstawie powyższych statystyk wydaje się zasadne przyjęcie, że przychody najemców powierzchni handlowych wynoszą ok. 130 mld zł na rok, co oznacza ok. 12 mld zł na miesiąc. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku poprzednich ograniczeń, w centrach handlowych pozostawały otwarte: sklepy spożywcze, apteki, drogerie, księgarnie, sklepy zoologiczne, budowlane, meblowe, z akcesoriami samochodowymi oraz usługami telekomunikacyjnymi. W związku z tym uwzględniając strukturę przeciętnych wydatków miesięcznych na 1 osobę w gospodarstwie domowym przyjmuje się, że obroty sklepów otwartych w centrach handlowych mogą przeciętnie stanowić ok. 30% przychodów najemców powierzchni handlowych. Oznacza to, że do obliczeń jako **szkodę w postaci utraconych korzyści** można przyjąć wielkość **ok. 8 mld zł na miesiąc**.

Wykres nr 6: Struktura przeciętnych miesięcznych wydatków na 1 osobę w gospodarstwach domowych (w % wydatków ogółem) w 2019 r.



Źródło: GUS Informacja sygnałna „Sytuacja gospodarstw domowych w 2019 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych”.

¹⁰ **Źródło:** „Społeczno – ekonomiczne znaczenie rozwoju nowoczesnych nieruchomości handlowych w Polsce”. Październik 2018. Raport Ernst & Young z ograniczoną odpowiedzialnością Corporate Finance Sp. k. dla Polskiej Rady Centrów Handlowych.

¹¹ **Źródło:** Retail Research Forum Crisis Covid1- Report Vol. 1; Polska Rada Centrów Handlowych.

Szkoda materialna wynikająca ze straty na działalności gospodarczej.

- Wynajmujący powierzchnie handlowe. Spadek przychodów z tytułu czynszów i opłat od najemców z całą pewnością negatywnie przekłada się na sytuację finansową właścicieli galerii i innych obiektów handlowych, gdyż nie oznacza on bowiem proporcjonalnego spadku kosztów. Budynek galerii w praktyce pozostają otwarte dla klientów (niektóre sklepy mogły działać), co oznacza konieczność ponoszenia kosztów związanych z oświetleniem zewnętrznym i części wspólnych, ochrony, sprzątania itp. W związku z tym istnieją podstawy do wnioskowania, że koszty dla właścicieli galerii w tym czasie nie ulegają zmniejszeniu w sposób istotny, a w niektórych obszarach nawet rosną (konieczność zapewnienia urządzeń i płynów do dezynfekcji, konieczność zapewnienia częstszego sprzątania itp.). Właściciele centrów handlowych przez cały czas zobowiązani są także do ponoszenia kosztów finansowych związanych z obsługą zobowiązań kredytowych. Brak jest danych które pozwoliłyby określić w wiarygodny sposób straty wynikające z niepokrywania przez przychody kosztów działalności gospodarczej. Dlatego arbitralnie przyjmuje się straty na poziomie 10% utraconych przychodów, co oznacza kwotę **ok. 0,5 mld zł.**
- Najemcy. W przypadku podmiotów wynajmujących powierzchnię handlową koszty działalności nie pokryte przez przychody. Dlatego arbitralnie zakłada się go na poziomie 10% utraconych przychodów, wówczas straty te mogą być szacowane w kwocie **ok. 2,5 mld zł.**

Szacunek łącznych szkód i wysokości odszkodowania. Przyjmując, że okres ograniczenia działalności galerii handlowych wynosił kwartał, łączne szkody majątkowe podmiotów prowadzących galerie handlowe oraz wynajmujących w nich powierzchnie i w konsekwencji należne z tego tytułu łączne odszkodowanie można oszacować na kwotę **ok. 31,5 mld zł.** Przyjmując z kolei, że projekt ustawy zakłada odszkodowanie w wysokości do 70% szkody, **kwotę odszkodowań** dla galerii handlowych można oszacować na **ok. 22 mld zł** (bez odliczenia udzielonej pomocy).

Tabela nr 9: Szacunek szkody materialnej galerii handlowych i kwoty odszkodowań (bez odliczenia udzielonej pomocy).

	jedn.	utracone korzyści	straty na działalności	razem
wynajmujący powierzchnie		4,5	0,5	5
najemcy	[mld zł]	24,0	2,5	26,5
ogółem szkody materialne		28,5	3,0	31,5
poziom odszkodowania	[%]	70%	70%	70%
kwota odszkodowania	[mld zł]	20	2	22

Branża zakwaterowanie i gastronomia. Aby oszacować wpływ ograniczeń wprowadzonych przez władze publiczne na szkody poniesione przez podmioty klasyfikowane w branży zakwaterowanie i gastronomia należało:

1. oszacować spadek przychodów ogółem tych podmiotów w 2020 r.,
2. oszacować wysokość straty na działalności gospodarczej jaką w 2020 r. odnotuje ta grupa przedsiębiorstw.

W celu oszacowania spadku przychodów wykorzystano dane GUS, przesłane w procesie konsultacji, obrazujące aktywność podmiotów klasyfikowanych do: PKD 55.10 hotele i podobne obiekty zakwaterowania i PKD 56.10 restauracje i pozostałe placówki gastronomiczne. Dane GUS zostały opracowane na podstawie kwartalnego sprawozdania F-01/I-01 dla klasy PKD 2007 PKD 55.10 hotele i podobne obiekty zakwaterowania w okresie I–III i I–IX w latach 2007–2020. Dane obejmują badane przedsiębiorstwa prowadzące księgi rachunkowe, w których liczba pracujących wynosi 50 osób i więcej.

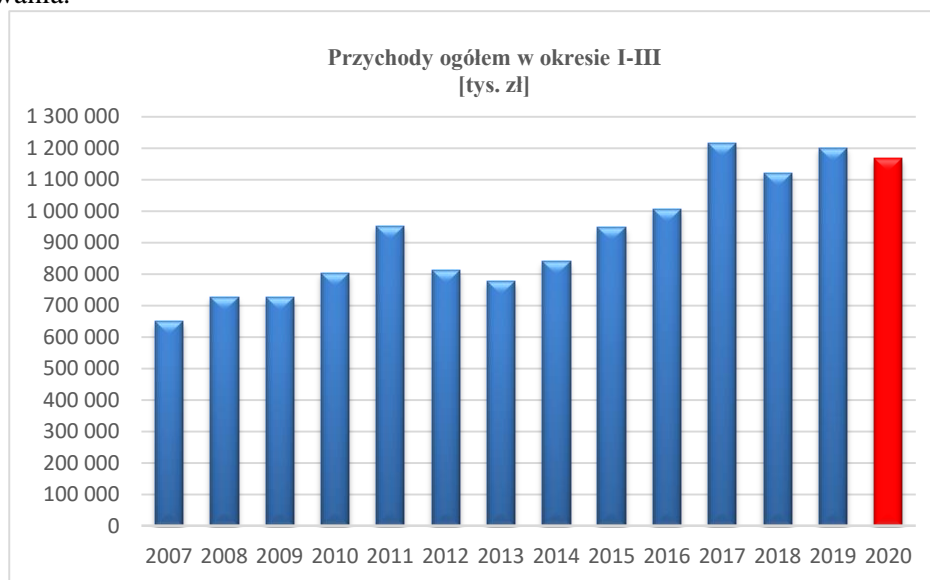
Analiza spadku aktywności podmiotów klasyfikowanych do PKD 55.10 hotele i podobne obiekty zakwaterowania w okresie I kw. 2020 r. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że w I kw. 2020 r. podmioty odczuły już negatywny wpływ pandemii na wyniki finansowe. W okresie I–III 2020 r. przychody ogółem były niższe o 3% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Tabela nr 10: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do PKD 55.10 hotele i podobne obiekty zakwaterowania w I kw. w latach 2007-2020.

okres I-III	przychody ogółem	rok pop.=100
2007	650 082	
2008	727 586	12%
2009	725 526	0%
2010	803 743	11%
2011	952 973	19%
2012	812 249	-15%
2013	776 279	-4%
2014	839 418	8%
2015	947 737	13%
2016	1 007 756	6%
2017	1 216 601	21%
2018	1 121 301	-8%
2019	1 201 887	7%
2020	1 168 313	-3%

Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Wykres nr 7: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do PKD 55.10 hotele i podobne obiekty zakwaterowania.



Źródło: Dane GUS

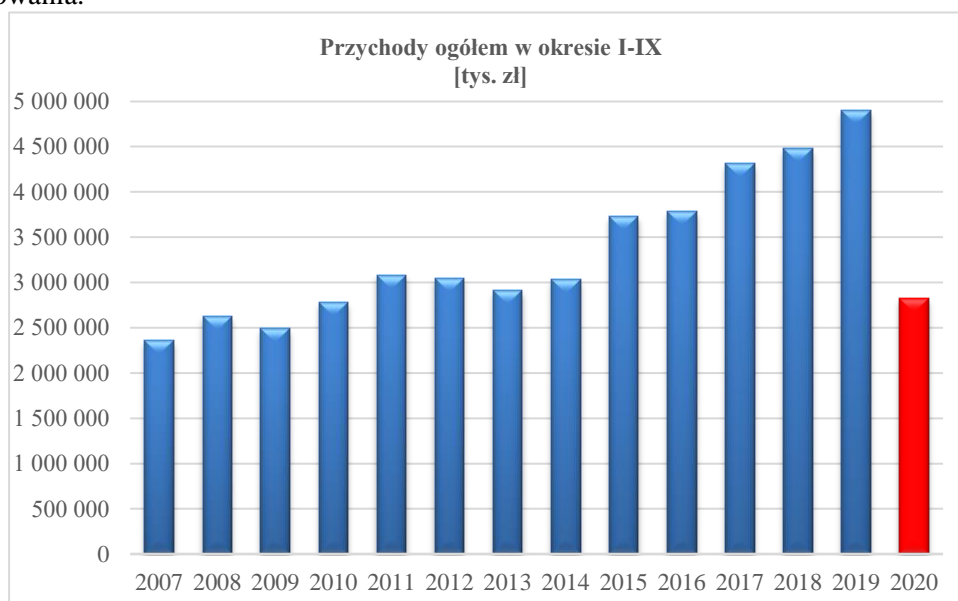
Jednakże w miarę upływu czasu, nasilenia się zachorowań na koronawirusa oraz wprowadzonych ograniczeń przez władze publiczne podmioty z tej branży odczuły z dużą siłą negatywny wpływ tych czynników na wyniki finansowe. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że w okresie I–IX 2020 r. przychody ogółem były niższe o 42% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Tabela nr 11: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do PKD 55.10 hotele i podobne obiekty zakwaterowania w okresie I–IX w latach 2007–2020.

okres I-IX	przychody ogółem	rok pop.=100
2007	2 360 967	
2008	2 629 532	11%
2009	2 489 818	-5%
2010	2 784 186	12%
2011	3 085 279	11%
2012	3 048 374	-1%
2013	2 910 843	-5%
2014	3 035 420	4%
2015	3 726 314	23%
2016	3 783 142	2%
2017	4 315 148	14%
2018	4 479 800	4%
2019	4 900 370	9%
2020	2 826 685	-42%

Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Wykres nr 8: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do PKD 55.10 hotele i podobne obiekty zakwaterowania.



Źródło: Dane GUS

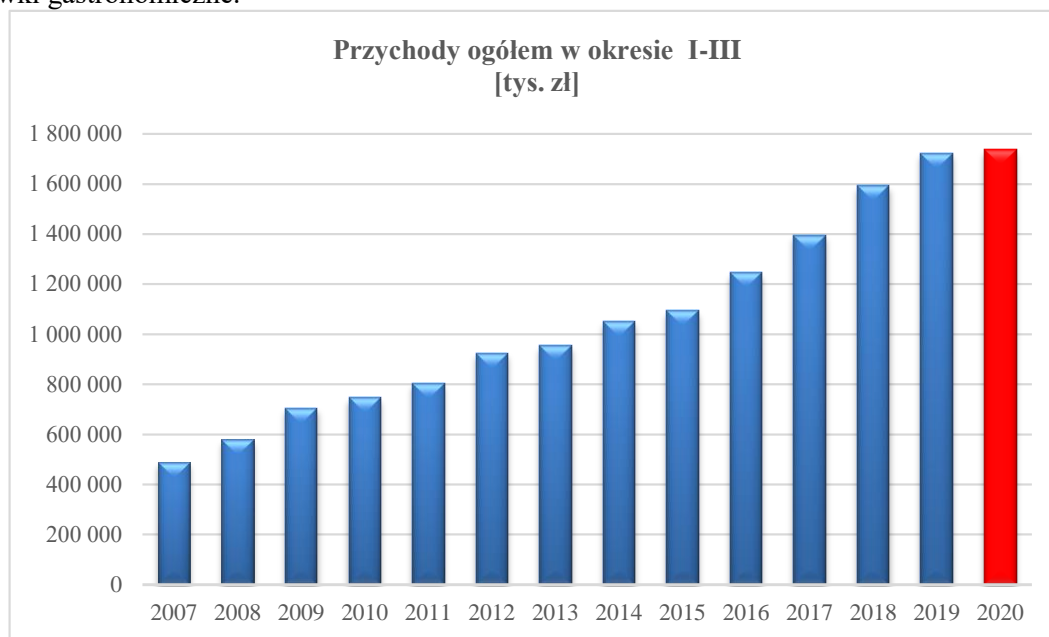
Analiza spadku aktywności podmiotów klasyfikowanych do PKD 56.10 restauracje i pozostałe placówki gastronomiczne. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że w I kw. 2020 r. podmioty te nie doświadczyły jeszcze w sposób znaczący negatywnego wpływu pandemii na wyniki finansowe. W okresie I–III 2020 r. przychody ogółem były wyższe o 1% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Jednakże dynamika wzrostu przychodów była na znacznie niższym poziomie niż odnotowana przez podmioty z tej branży w latach ubiegłych.

Tabela nr 12: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do sekcji PKD 56.10 restauracje i pozostałe placówki gastronomiczne w I kw. w latach 2007–2020.

okres I-III	przychody ogółem	rok pop.=100
2007	489 201	
2008	578 988	18%
2009	703 310	21%
2010	745 588	6%
2011	803 975	8%
2012	925 174	15%
2013	954 312	3%
2014	1 051 349	10%
2015	1 094 501	4%
2016	1 245 786	14%
2017	1 393 744	12%
2018	1 593 768	14%
2019	1 722 458	8%
2020	1 737 593	1%

Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Wykres nr 9: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do sekcji PKD 56.10 restauracje i pozostałe placówki gastronomiczne.



Źródło: Dane GUS

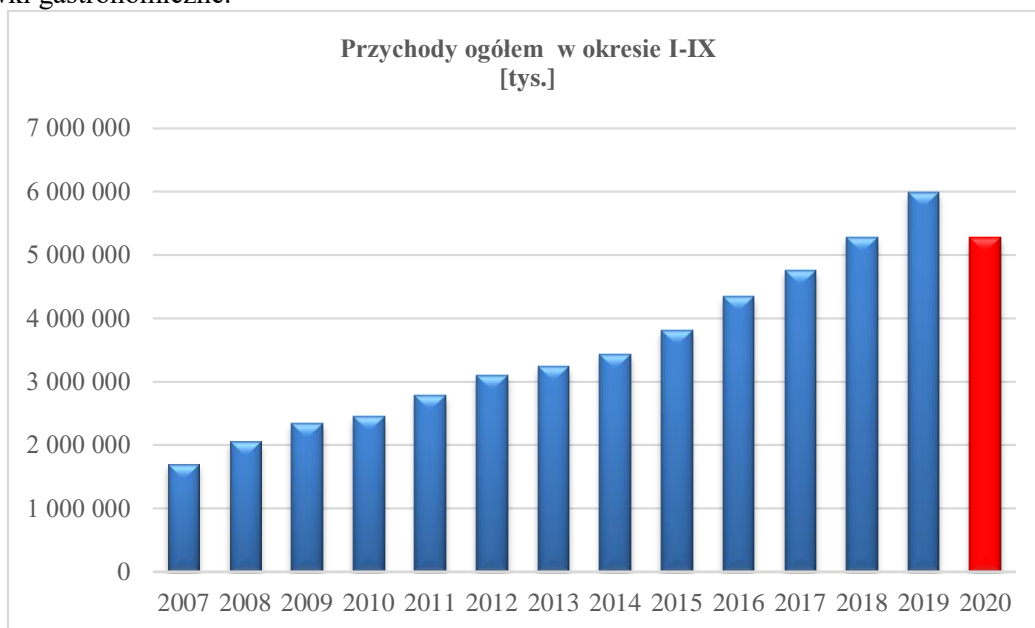
Jednakże również podmioty z tej branży w miarę upływu czasu i nasilenia się liczby zachorowań na koronawirusa oraz wprowadzonych ograniczeń przez władze publiczne doświadczyły negatywnego wpływu tych czynników na wyniki finansowe. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że w okresie I-IX 2020 r. przychody ogółem były niższe o 12% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Tabela nr 13: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do sekcji PKD 56.10 restauracje i pozostałe placówki gastronomiczne w okresie I-IX w latach 2007-2020.

okres I-IX	przychody ogółem	rok pop.=100
2007	1 696 030	
2008	2 058 148	21%
2009	2 344 904	14%
2010	2 450 868	5%
2011	2 778 548	13%
2012	3 096 252	11%
2013	3 238 191	5%
2014	3 432 690	6%
2015	3 817 787	11%
2016	4 345 568	14%
2017	4 756 371	9%
2018	5 280 156	11%
2019	5 980 168	13%
2020	5 273 462	-12%

Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Wykres nr 10: Przychody ogółem podmiotów zaklasyfikowanych do sekcji PKD 56.10 restauracje i pozostałe placówki gastronomiczne.



Źródło: Dane GUS

Wniosek: Z analizy kształtowania się przychodów ogółem podmiotów prowadzących działalność w branży hotele i podobne obiekty zakwaterowania wynika, że w okresie I-IX 2020 r. spadek przychodów wyniósł 42%. natomiast podmiotów w branży restauracje 12%.

Od 24 października 2020 r. zamknięte były lokale gastronomiczne. Hotele natomiast zgodnie z decyzją rządu RP zostaną otwarte od 12 lutego 2021 r. Brak danych statystycznych odnośnie do spadku przychodów podmiotów działających w branży tych branżach w całym 2020 r. W związku z tym zachodzi konieczność przyjęcia arbitralnego założenia dotyczącego tego parametru. Uwzględniając sezonowość w tej branży, można zakładać spadek przychodów w 2020 r. w przedziale 30-40%.

Aby uwzględnić przy szacowaniu utraconych przychodów dane dotyczące jak najszerszej grupy podmiotów klasyfikowanych do branży zakwaterowanie i gastronomia wykorzystuje się dane z „Rocznika statystycznego” GUS. Z publikacji tej wynika, że przedsiębiorstwa zaklasyfikowane do tej branży w 2018 r. uzyskały przychody w kwocie 20 104 mln zł.

Tabela nr 14: Wyniki finansowe przedsiębiorstw z branży zakwaterowanie i gastronomia w latach 2010-2018 [mln zł].

	2010	2015	2017	2018
przychody z całokształtu działalności	10 971	15 773	18 433	20 104
Koszty uzyskania przychodów z całokształtu działalności	10 558	14 653	16 959	18 846
Wynik finansowy brutto	413	1 120	1 474	1 258

Zródło: GUS “Rocznik Statystyczny 2019”.

Szacunek odszkodowania z tytułu utraconych korzyści. Wykorzystując dane GUS dotyczące przychodów ogółem osiągniętych przez podmioty klasyfikowane do branży zakwaterowanie i gastronomia oraz założenie dotyczące spadku przychodów w 2020 r. na poziomie 30–40% można szacować, że szkoda wynikła z utraconych przychodów może kształtować się na poziomie ok. 8 mld zł. Projekt ustawy zakłada, że odszkodowane może zostać wypłacone do wysokości 70% poniesionej szkody. Na tej podstawie kwotę odszkodowania z tytułu utraconych korzyści można określić w wysokości **ok. 5,6 mld zł.**

Tabela nr 15: Szacunek kwoty odszkodowania za utracone korzyści (bez odliczenia udzielonej pomocy).

	jedn.	wartość	uwaga
przychody z całokształtu działalności	[mln zł]	20 104	w 2018 r.
spadek przychodów	[%]	40%	spadek przychodów w 2020 r.
szkoda z tytułu utraconych korzyści	[mln zł]	8 042	
pułap odszkodowania	[%]	70%	
kwota odszkodowania za utracone korzyści	[mln zł]	5 629	

Szkoda z tytułu straty na działalności. Branże te cechują się dużym udziałem tzw. kosztów stałych tj. kosztów, których wielkość nie zależy od skali aktywności gospodarczej. Podstawowym kosztem stałym w tej grupie przedsiębiorstw jest amortyzacja środków trwałych, która ma ważną cechę. Koszt ten nie wiąże się z wydatkowaniem gotówki, ale jest to zapis księgowy. W związku z tym pozostają do poniesienia pewne koszty stałe związane z utrzymaniem obiektu. Trudno stwierdzić, jaki jest w odniesieniu do wielkości przychodów udział kosztów stałych powodujących wydatkowanie gotówki. Dlatego stosuje się podejście polegające na analizie wysokości straty brutto wykazywanej w tej grupie podmiotów. W okresie I–VI 2020 r. strata brutto wyniosła 1 028,3 mln zł i w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego uległa istotnemu wzrostowi. Łączną stratę na działalności gospodarczej w całym 2020 r. szacuje się w kwocie **ok. 2 mld zł.**

Tabela nr 16: Kształtowanie się straty brutto przedsiębiorstw z branży zakwaterowanie i gastronomia.

	2018	I-VI 2019	I-VI 2020	wzrost straty w okresie I-VI 2020 r.
	[mln zł]			
strata brutto	456	235,4	1 028,30	792,9

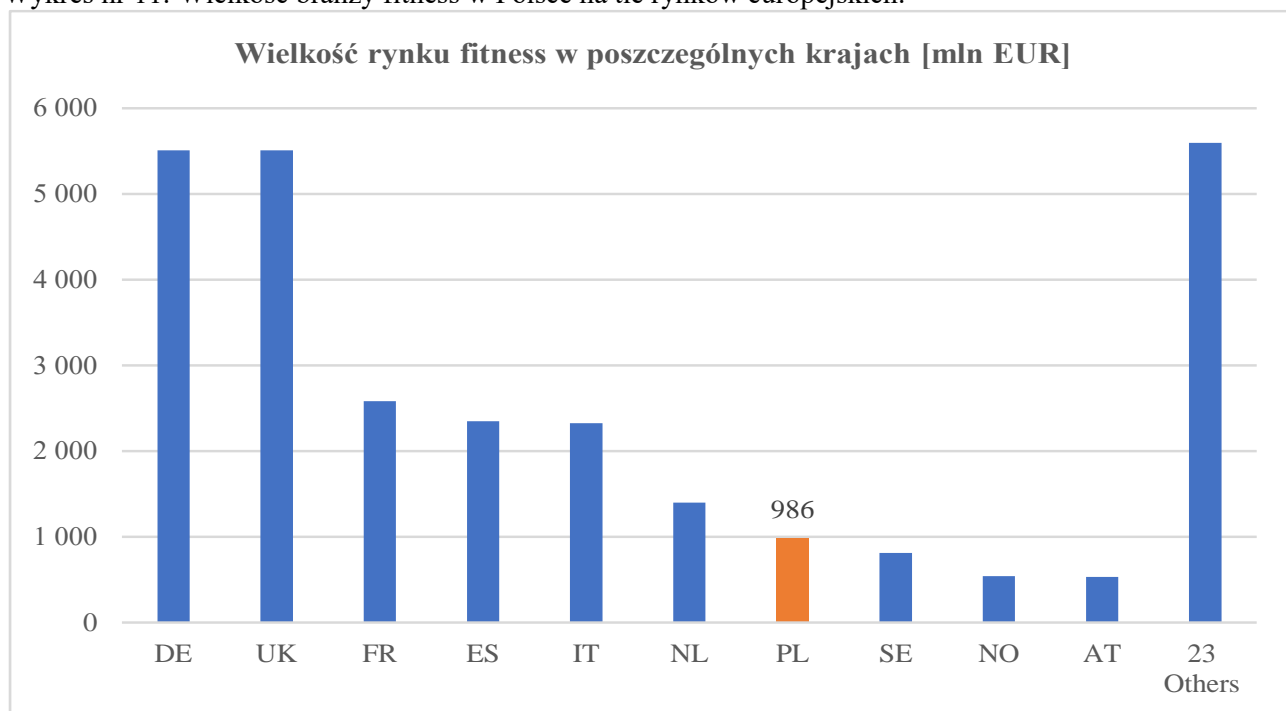
Zródło: Dane GUS. Obliczenia własne.

Wniosek: Łączna kwota odszkodowania dla przedsiębiorstw z branży zakwaterowanie i gastronomia to **ok. 7 mld zł** (bez odliczenia udzielonej pomocy).

Branża sportowo–rekreacyjna. Branża ta dotknięta jest ograniczeniami praktycznie od początku wprowadzenia stanu epidemii w Polsce. W konsekwencji podmioty sklasyfikowane w tej branży doznały szkód majątkowych wynikających z konieczności ponoszenia kosztów utrzymania obiektów i utraconych wskutek zamknięcia obiektów przychodów.

Szkody materialne w postaci utraconych przychodów można szacować na ok. 4,5 mld zł. Z opracowania „*European Health & Fitness Market*” Report 2020 sporządzonego przez firmę Deloitte wynika, że sektor ten w latach ubiegłych dynamicznie się rozwijał. Największy rynek sportowo-rekreacyjny to rynek w Niemczech, porównywalnej wielkości jest rynek w Wielkiej Brytanii. Polska sklasyfikowana jest siódmym miejscem. Firmy polskie osiągają przychody szacowane na kwotę 986 mln euro.

Wykres nr 11: Wielkość branży fitness w Polsce na tle rynków europejskich.



Źródło: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/consumer-business/European-Health-and-Fitness-Market-2020-Reportauszug.pdf>

Szkody majątkowe wynikające z ponoszenia kosztów utrzymania obiektów. Branża ta cechuje się wysokim udziałem kosztów stałych. Z publikacji „*Klub nieczynny do odwołania*” – raport o stanie polskiej branży sportowo–rekreacyjnej w okresie pandemii COVID-19, sporządzonej w kwietniu 2020 r. przez Federację Pracodawców Fitness, wynika, że udział kosztów związanych z opłatą czynszu może stanowić ok. 1/3 kosztów operacyjnych, a czasami łącznie z kosztami mediów – 50%. Oznacza to, że szkody wynikające z konieczności utrzymania obiektów można szacować na poziomie **ok. 1 mld zł**.

Wniosek: Łączna kwota odszkodowania dla przedsiębiorstw z branży sportowo – rekreacyjnej **ok. 4 mld zł** (bez odliczenia udzielonej pomocy).

Pomoc publiczna. Z publikacji: Raport badawczy część I. „*Aktywność fizyczna Polaków w czasie epidemii Barometr nastrojów i zachowań konsumenckich w trakcie izolacji pomiar III*”, sporządzonej w maju 2020 r. przez Federację Pracodawców Fitness wynika, że już na samym początku pandemii firmy podjęły działania dostosowawcze polegające na redukcji zatrudnienia; 38% badanych właścicieli klubów fitness i obiektów sportowych zwolniło co najmniej 3 osoby lub więcej. Ponadto na pytanie, czy udało się skorzystać z „Tarczy antykryzysowej” proponowanej przez rząd, 43,9% podmiotów odpowiedziało tak (zwolnienie z czynszu, subwencja z PFR, pożyczka 5 000 zł, postojowe, zwolnienie z ZUS). W związku z tym potencjalna kwota odszkodowań powinna zostać pomniejszona o udzieloną pomoc publiczną.

Szkody majątkowe pozostałych branż. Wprowadzone przez władze publiczne nakazy i zakazy w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczyły szeregu branż, które w ich następstwie poniosły szkody materialne. Z uwagi na barierę danych wnioskuje się o wysokości straty w oparciu o rozkład Pareta. Przyjmując, że 80% szkód majątkowych doznały przedsiębiorstwa zaklasyfikowane jako: galerie handlowe i najemcy powierzchni, hotele i gastronomia oraz branża fitness, można przyjąć, że w przypadku pozostałych przedsiębiorstw szkody majątkowe ogółem wynoszą **ok. 7 mld zł** (bez odliczenia udzielonej pomocy).

VIII. Podsumowanie. Z przeprowadzonej analizy nasuwają się następujące wnioski:

- wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje istotne skutki dla sektora finansów publicznych (budżetu państwa) związane z koniecznością wypłaty odszkodowań dla przedsiębiorców, którzy doznali szkody materialnej na skutek wprowadzonych przez rząd ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej,
- wypłata odszkodowań związana będzie głównie ze szkodami materialnymi, jakie poniosły przedsiębiorstwa działające w branżach zakwaterowanie i gastronomia, galerie handlowe, branży rekreacyjno – sportowej (fitness),
- kwota odszkodowań za szkody majątkowe, które poniosły przedsiębiorstwa może wynosić **ok. 40 mld zł** (kwota bez pomniejszenia wartości udzielonej pomocy publicznej). Zgodnie z projektem ustawy, roszczenia wnoszone przez poszkodowanych muszą uwzględniać wsparcie, jakie zostało udzielone ze środków publicznych. Działania państwa cechowała interwencja na dużą skalę. Jednakże niekoniecznie wsparcie wiązało się z przepływem gotówki i dlatego udzieloną pomoc na poziomie podmiotu będzie trzeba przeliczyć na adekwatny wymiar wsparcia w postaci gotówki,
- kalkulacja odszkodowania na poziomie mikro powinna także uwzględniać wpływ czynnika obiektywnego (pandemii) na spadek przychodów,
- nie ma możliwości oszacowania skutków regulacji na podstawie rzetelnych danych. Na obecnym etapie możliwy jest tylko rachunek przybliżony, którego dokładność – z przyczyn wskazanych w analizie – obciążona jest istotnym ryzykiem popełnienia błędu.

Tabela nr 17: Zestawienie wysokości odszkodowania (bez odliczenia udzielonej pomocy).

	jedn.	kwota odszkodowania
galerie handlowe	[mld zł]	22
zakwaterowanie i gastronomia		7
branża sportowo-rekreacyjna		4
łącznie: galerie handlowe; zakwaterowanie i gastronomia; branża sportowo-rekreacyjna		33
pozostałe branże		7
odszkodowania łącznie		40

Warszawa, 1 marca 2021 r.

BAS-WAPM-383/21

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP5-WP.070.53.G.20U
Data wpływu 02.03.20U

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Krzysztof Kwiatkowski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 przewiduje, że przedsiębiorcy, który poniósł szkodę majątkową w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, służyć będzie roszczenie o odszkodowanie za szkodę poniesioną od dnia wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów.

Odszkodowanie przysługiwać będzie od Skarbu Państwa w wysokości 70% poniesionej szkody majątkowej pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Odszkodowanie nie będzie przysługiwało, jeżeli szkoda powstała wyłącznie z winy przedsiębiorcy lub z winy osoby trzeciej.

Odszkodowanie będzie przyznawane na pisemny wniosek przedsiębiorcy składany do właściwego wojewody. Wojewoda będzie rozpoznawał wniosek o wypłatę odszkodowania w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia. Przyznanie albo odmowa przyznania odszkodowania będzie następować w formie decyzji administracyjnej. Odszkodowanie będzie wypłacane w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji przyznającej odszkodowanie. W przypadku decyzji odmownej albo przyznania odszkodowania w kwocie mniejszej niż 70% oszacowanej we

wniosku wysokości szkody, pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy, przedsiębiorca, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji będzie mógł wnieść powództwo do sądu powszechnego. Wniesienie powództwa nie będzie wstrzymywało wykonania decyzji.

Złożenie wniosku o wypłatę odszkodowania nie będzie wyłączało prawa do wystąpienia z powództwem o odszkodowanie za szkodę majątkową powstałą w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 na zasadach ogólnych, czyli na podstawie art. 417, 417¹ lub 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹. Natomiast uzyskanie odszkodowania na podstawie decyzji wojewody będzie wyłączać możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych. Projekt ustawy nie wyklucza zatem dochodzenia odszkodowania w pełnej wysokości. Przedsiębiorca będzie miał wybór, czy korzystać ze względnie szybkiego trybu uzyskania mniejszego odszkodowania, czy też dochodzić odszkodowania w pełnej wysokości na zasadach ogólnych.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy uwzględnić art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) ustalające zasady przyznawania pomocy przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w TfUE, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem, wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeżeli uzna, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, wszczyna niezwłocznie procedurę wyjaśniającą. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej w trybie rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej².

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projektowana ustawa zmierza m.in. do ustanowienia zasad i trybu przyznawania przedsiębiorcy odszkodowania od Skarbu Państwa z tytułu szkód poniesionych na skutek wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

² Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, s. 9.

dotyczących działalności gospodarczej w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2

Regulacje te należy poddać analizie pod kątem zgodności z art. 107 ust. 1 TfUE ustalającym reguły przyznawania pomocy przedsiębiorcom przez państwa członkowskie. W myśl orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) pomoc udzielona przez państwo członkowskie przedsiębiorcy jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, jeżeli spełnia cztery przesłanki: 1) pomoc została udzielona przez państwo członkowskie lub przy użyciu jego zasobów, 2) pomoc stanowi dla przedsiębiorstwa korzyść, 3) pomoc ma charakter selektywny, 4) pomoc grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie³.

W przypadku projektowanej ustawy przede wszystkim nie zachodzi przesłanka korzyści. Należy zauważyć, że projekt ma na celu wyrównanie strat poniesionych przez przedsiębiorcę dotkniętego wprowadzonymi przez państwo nakazami, zakazami i ograniczeniami. Nie jest to zatem korzyść, lecz uproszczona i ograniczona procedura uzyskania odszkodowania. Przedsiębiorca będzie miał przy tym wybór, czy korzystać ze względnie szybkiego trybu uzyskania mniejszego odszkodowania, czy też dochodzić odszkodowania w pełnej wysokości na zasadach ogólnych.

W konsekwencji należy uznać, że projektowana regulacja nie stanowi niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE.

4. Konkluzje

Senacki projekt ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych


Przemysław Sobolewski

³ Wyrok TSUE z 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark*, wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 22 lutego 2006 r. w sprawie T-34/02, *EURL Le Levant 001 i in. przeciwko Komisji*.

Warszawa, 1 marca 2021 r.

BAS-WAPM-384/21

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP5 WP.020.537.2021
Data wpływu 02.03.2021

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Krzysztof Kwiatkowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 przewiduje, że przedsiębiorcy, który poniósł szkodę majątkową w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z ogłoszeniem na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, służyć będzie roszczenie o odszkodowanie za szkodę poniesioną od dnia wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów.

Odszkodowanie przysługiwać będzie od Skarbu Państwa w wysokości 70% poniesionej szkody majątkowej pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Odszkodowanie nie będzie przysługiwało, jeżeli szkoda powstała wyłącznie z winy przedsiębiorcy lub z winy osoby trzeciej.

Odszkodowanie będzie przyznawane na pisemny wniosek przedsiębiorcy składany do właściwego wojewody. Wojewoda będzie rozpoznawał wniosek o wypłatę odszkodowania w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia. Przyznanie albo odmowa przyznania odszkodowania będzie następować w formie decyzji administracyjnej. Odszkodowanie będzie wypłacane w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji przyznającej odszkodowanie. W przypadku decyzji odmownej albo przyznania odszkodowania w kwocie mniejszej niż 70% oszacowanej we wniosku wysokości szkody, pomniejszonej o równowartość bezzwrotnej pomocy udzielonej przedsiębiorcy, przedsiębiorca, w terminie 30 dni od dnia doręczenia

decyzji będzie mógł wnieść powództwo do sądu powszechnego. Wniesienie powództwa nie będzie wstrzymywało wykonania decyzji.

Złożenie wniosku o wypłatę odszkodowania nie będzie wyłączało prawa do wystąpienia z powództwem o odszkodowanie za szkodę majątkową powstałą w następstwie wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 na zasadach ogólnych, czyli na podstawie art. 417, 417¹ lub 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹. Natomiast uzyskanie odszkodowania na podstawie decyzji wojewody będzie wyłączać możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych. Projekt ustawy nie wyklucza zatem dochodzenia odszkodowania w pełnej wysokości. Przedsiębiorca będzie miał wybór, czy korzystać ze względnie szybkiego trybu uzyskania mniejszego odszkodowania, czy też dochodzić odszkodowania w pełnej wysokości na zasadach ogólnych.

Senacki projekt ustawy o wyrównywaniu szkód majątkowych wynikających z ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących działalności gospodarczej wprowadzonych w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanych zarażeniami wirusem SARS-CoV-2 **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych

P. Sobolewski
Przemysław Sobolewski

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.