

*Sygn. akt XXV C 136/21*

## POSTANOWIENIE

Dnia 27 kwietnia 2022 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Wydział XXV Cywilny

w następującym składzie:

Przewodniczący: sędzia Krystyna Stawecka

po rozpoznaniu w dniu 27 kwietnia 2022 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

w trybie art. 15zzs<sup>1</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020 r. poz. 1478)

w postępowaniu grupowym

sprawy z powództwa **A. G. (reprezentanta grupy)**

przeciwko **Skarbowi Państwa – Radzie Ministrów, Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji**

o **ustalenie**

(w przedmiocie dopuszczalności postępowania grupowego)

**postanowił:**

**rozpoznać sprawę w postępowaniu grupowym.**

*Sygn. akt XXVC 136/21*

## UZASADNIENIE

**do postanowienia z dnia 27 kwietnia 2022 r.**

Pozwem z dnia 07 stycznia 2021 r. **A. G., jako reprezentant grupy**, wniosła o ustalenie, że pozwani: Skarb Państwa reprezentowany przez Radę Ministrów reprezentowaną przez Prezesa Rady Ministrów, Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Zdrowia oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji są względem członków grupy solidarnie zobowiązani do zapłaty odszkodowania tytułem naprawienia szkody obejmującej straty, które ponieśli oraz korzyści, które mogliby osiągnąć, gdyby im szkody nie wyrządzono, wyrażonej przez:

I. niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej polegające na wydaniu aktów normatywnych m.in. w postaci: rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 433), rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 566), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w

związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 658), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 697), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 792), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 878), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 964):

II. niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej polegające na:

1) niewydaniu przez Radę Ministrów aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, tj. rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego, w związku z epidemią (...)19, stan nadzwyczajny -

stan klęski żywiołowej, o którym mowa w art. 228 ust. 1 i 2 i art-232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

2) zaniechaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji inicjatywy opracowania polityki Rządu dotyczącej wprowadzenia, w związku z epidemią COVID-19, stanu nadzwyczajnego - stanu klęski żywiołowej i zaniechaniu przedłożenia projektu aktu normatywnego na posiedzenie Rady Ministrów dotyczącego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego - stanu klęski żywiołowej, o którym mowa w art. 228 ust. 1 i 2 i art. 232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W uzasadnieniu odwołując się do poszczególnych aktów normatywnych wskazano, że ustawodawca wyposażył Radę Ministrów w kompetencję do wprowadzania ograniczeń, jednakże bez dostatecznego zakotwiczenia tej kompetencji w samej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przyjęta technika legislacyjna nowelizacji tej ustawy nie polegała bowiem na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw lub wolności jednostki poprzez przyjęcie stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością doprecyzowania zagadnień technicznych na poziomie rozporządzenia.

Podkreślono, że w dniu 31 marca 2020 r. na podstawie nowo wprowadzonych przepisów, tj. art. 46a i 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o chorobach zakaźnych, Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W rozporządzeniu tym Rada Ministrów ustaliła, że obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W rozporządzeniu powielono i rozszerzono ograniczenia wprowadzone rozporządzeniami Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. oraz z dnia 20 marca 2020 r., w szczególności ograniczenia polegające na całkowitym zakazie prowadzenia działalności, w tym m.in. poprzez całkowity zakaz prowadzenia działalności usługowej w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m<sup>2</sup> (za pewnymi wyjątkami dotyczącymi określonych branż) (§ 8 ust. 2), całkowity zakaz - z pewnymi wyjątkami - prowadzenia działalności związanej z prowadzeniem usług hotelarskich (§ 8 ust. 1 pkt 1 lit k).

Strona powodowa zaznaczyła, że co więcej, zakazano na obszarze całego kraju przemieszczania się osób, z pewnymi nielicznymi wyjątkami ograniczającymi się zasadniczo do wykonywania czynności zawodowych, służbowych, prowadzenia działalności gospodarczej oraz zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego (§ 2 ust. 5), a także zakazano korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni i plaż (§ 17). W kolejnych rozporządzeniach zmieniających i nowych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Rada Ministrów uchylając poprzednie rozporządzenie wprowadzała nowe zakazy i ograniczenia, rozszerzała je, modyfikowała, znosiła a następnie na powrót.

Znoszenie obostrzeń, wprowadzonych zakazów i ograniczeń rozpoczęto od dnia 20 kwietnia 2020 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów

i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Pierwotnie znoszenie restrykcji miało znikomy charakter, w szczególności dla podmiotów z branży turystycznej. Pierwsze realne dla tej gałęzi gospodarki łagodzenie obostrzeń rozpoczęło się dopiero 4 maja 2020 r. w związku z wejściem w życie wydanego przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, kiedy formalnie zdjęto zakaz działania hoteli. Kolejne etapy łagodzenia obostrzeń - wpływające globalnie na działalność przedsiębiorców, to dopiero 18 maja, 30 maja i 6 czerwca 2020 r.

Podsumowując, wskazano, że wszystkie przywoływane regulacje wprowadzały rozwiązania daleko wykraczające poza zwykłe środki konstytucyjne, zmieniły zasady działania organów władzy i w ekstremalny sposób ograniczyły podstawowe wolności i prawa człowieka, tj. w sposób naruszający istotę praw i wolności, w tym w szczególności zasadę wolności gospodarczej wyrażona w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Prawa i wolności konstytucyjne nie mają absolutnego charakteru. Niemniej mogą być ograniczane tylko w ustawie albo w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 22 Konstytucji) i organy władzy zobowiązane są respektować wymogi Konstytucji przy stanowieniu prawa.

Podkreślono również, że w niniejszej sprawie członkowie grupy wspólnie i jednorodnie opierają swoje roszczenia na tożsamy dla każdego z nich zdarzeniach.

***W odpowiedzi na pozew zawartej w piśmie z dnia 21 maja 2021 r. pozwany Skarb Państwa wniósł o odrzucenie pozwu ewentualnie o zawieszenie postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. albo oddalenie powództwa w całości.***

W ocenie Skarbu Państwa rozpoznawana sprawa nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu grupowym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym pozw powinien czynić zadość warunkom określonym w Kodeksie postępowania cywilnego a ponadto zawierać m.in. wskazanie okoliczności, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.d.r.p.g. a w przypadku roszczeń pieniężnych także dokonanie ujednoczenia wysokości roszczeń członków grupy lub podgrupy.

Zdaniem Skarbu Państwa nie została spełniona przesłanka tożsamości podstawy faktycznej dochodzonych roszczeń, bo jak wskazuje strona powodowa, członkowie grupy są przedsiębiorcami turystycznymi w rozumieniu ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych organizatorami turystyki, agentami turystycznymi lub dostawcami usług turystycznych takich jak przewóz pasażerów i zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe.

Pozwany wskazał, że powodowie zdają się twierdzić, że roszczenia wszystkich członków grupy powstały w związku z dokładnie tymi samymi okolicznościami, tj. wydaniem tych samych aktów normatywnych i tymi samym zaniechaniami ze sfery władztwa publicznego. Dodatkowo uznają, że wszyscy członkowie grupy byli w takim samym zakresie objęci nakazami, zakazami i ograniczeniami wprowadzonymi rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady Ministrów.

Ponadto w ocenie Skarbu Państwa członków grupy, którzy wystąpili z żądaniem objętym pozwem, nie łączy ta sama lub taka sama podstawa faktyczna. Dochodzone roszczenia są wywodzone z tego samego rzekomo zdarzenia sprawczego, tj. wydania aktów prawnych i zaniechanie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Wskazane okoliczność jest jednak niewystarczająca dla rozpoznania sprawy w postępowaniu grupowym.

***Sąd zważył, co następuje:***

Przed merytoryczną oceną powództwa grupowego prowadzone jest postępowanie w przedmiocie dopuszczalności grupowego dochodzenia roszczeń, zatem niniejszym rozstrzygnięciem sąd ustala, czy w odniesieniu do osób stanowiących grupę inicjującą niniejsze postępowanie zaistniały przesłanki pozwalające na rozpoznanie zgłoszonych przez nich roszczeń w trybie tego postępowania.

Jak wskazał Sąd Najwyższy, dopuszczalność drogi sądowej zależy od okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, a nie jest ona warunkowana wykazaniem istnienia tego roszczenia. Nie jest także uzależniona od zarzutów pozwanego ani zastosowanego przez niego sposobu obrony. Postępowanie przed sądem ma dopiero wykazać, czy twierdzenia zawarte w pozwie znajdują podstawę w przepisach prawa materialnego. Obecnym zadaniem Sądu nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie o zasadności dochodzonego roszczenia. Sąd ocenia jedynie dopuszczalność postępowania grupowego, tj. okoliczności uzasadniające rozpoznanie sprawy w postępowaniu grupowym (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1999 r. sygn. II CKN 340/98, Lex nr 36385).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. nr 7 z 2010 r., poz. 44; dalej u.r.p.g.) sąd po wysłuchaniu stron rozstrzyga o dopuszczalności postępowania grupowego i odrzuca pozew, jeżeli sprawa nie podlega rozpoznaniu w tym postępowaniu. W przeciwnym razie sąd wydaje postanowienie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu grupowym.

Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym możliwe jest wówczas, gdy przedmiotem roszczenia są roszczenia w sprawach o roszczenia z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, z tytułu czynów niedozwolonych, z tytułu odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania umownego lub z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, a w odniesieniu do roszczeń o ochronę konsumentów także w innych sprawach (art. 1 ust. 2 u.r.p.g.).

Według treści pozwu powodowie dochodzą roszczenia odszkodowawczego w związku z wydania aktów prawnych i zaniechanie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Natomiast art. 1 ust. 1 u.r.p.g. stanowi, iż w postępowaniu grupowym dopuszczalne jest dochodzenie roszczeń jednego rodzaju opartych na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej, przy czym roszczenie to musi obejmować co najmniej 10 osób.

W niniejszej sprawie dochodzone są roszczenia wywodzone z tego samego zdarzenia sprawczego, tj. wydania aktów prawnych i zaniechanie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych przez kilkadziesiąt osób, zatem powyższy warunek został spełniony.

Jak już zostało wspomniane, dochodzone roszczenia muszą być jednorodne, czyli jednego rodzaju oraz oparte na jednakowej podstawie faktycznej. Roszczenia oparte na jednakowej podstawie faktycznej to roszczenia, których podstawę stanowi taka sama podstawa faktyczna (przesłanka sensu stricto) lub roszczenia, których istotne okoliczności faktyczne są wspólne (przesłanka sensu largo). Oczywiście mogą istnieć nieznaczące różnice pomiędzy indywidualnymi podstawami roszczeń, jednak niezbędne jest, aby istotne okoliczności faktyczne uzasadniały żądanie wspólne dla wszystkich roszczeń (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 maja 2013 r., I ACz 464/13, LEX nr 1324836).

Z taką samą podstawą faktyczną roszczeń mamy do czynienia w sytuacji wystąpienia wielu podobnych zdarzeń faktycznych (podobieństwo zdarzeń). Przy czym, sytuacji tej nie można sprowadzać jedynie do oceny, czy okoliczności faktyczne wspólne dla całej grupy przeważają nad okolicznościami indywidualnymi, dotyczącymi poszczególnych członków grupy. Jedynie, gdy sytuacja prawna lub faktyczna członków grupy jest jednakowa możliwe jest zgłoszenie wspólnego żądania.

Z kolei o jednorodności roszczeń dochodzonych w postępowaniu grupowym ostatecznie będzie decydował związek o charakterze faktycznym, występujący pomiędzy zgłoszonymi żądaniami.

Sąd badał, czy w sprawie niniejszej zostały sformułowane roszczenia oparte na takiej lub tej samej podstawie faktycznej. Po przeanalizowaniu pozwu oraz zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego należy przyjąć, iż okoliczności faktyczne składające się na podstawę żądania pozwu są ewidentnie jednakowe dla członków grupy.

Przez stronę powodową zrealizowany został także warunek formalny określony w art. 4 ust. 1 i 4 u.r.p.g, gdyż powództwo zostało wytoczone przez reprezentanta grupy, działającą przez pełnomocnika.

W myśl art. 2 ust. 3 u.r.p.g. w sprawach o roszczenia pieniężne powództwo może ograniczać się do żądania ustalenia odpowiedzialności pozwanego. W takim wypadku powód nie jest obowiązany wykazać interesu prawnego w ustaleniu. Kwestię tą rozważał Sąd Najwyższy stwierdzając, iż w postępowaniu grupowym dopuszczalne jest powództwo o ustalenie odpowiedzialności pozwanego w sprawie o roszczenie pieniężne wynikające z czynu stanowiącego jedno zdarzenie (art. 2 ust. 3 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2) także w sytuacji, gdy przesłanka wystąpienia szkody i jej wysokości jest zależna od indywidualnych okoliczności faktycznych dotyczących poszczególnych członków grupy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2015 r. sygn. I CSK 533/14, LEX nr 1648177).

Sąd stoi na stanowisku, iż celem tego etapu postępowania nie było w żadnym zakresie badanie zasadności zgłoszonego żądania na gruncie przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby Sąd na etapie badania wstępnego dopuszczalności rozpoznania pozwu mógł odnosić się wprost do oceny przesłanek merytorycznych powództwa w postaci prowadzenia ocennych rozważań na temat okoliczności uzasadniających istnienie i rodzaj np. związku przyczynowego pomiędzy szkodą powodów, a zachowaniem pozwanego.

Należy w tym miejscu podzielić pogląd orzecznicy Sądu Apelacyjnego w Warszawie, że na wstępnym etapie sprawy istotne dla Sądu są jedynie okoliczności uzasadniające (bądź nie) nadanie biegu pozwowi zgłoszonemu w postępowaniu grupowym. Weryfikacja podanych w uzasadnieniu pozwu okoliczności, jako uzasadniających uwzględnienie powództwa, będzie zawsze przedmiotem postępowania dowodowego na etapie merytorycznego rozpoznania sprawy (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2013 r, sygn. akt VI Acz 1639/13).

Tym samym na obecnym etapie procedowania Sąd badał przede wszystkim kluczowe i wspólne dla wszystkich członków grupy okoliczności faktyczne sprawy, bez wnikania w okoliczności indywidualizujące i charakterystyczne tylko dla pojedynczych lub niektórych członków grupy, a pozostające w istocie rzeczy bez wpływu na przyszłą ocenę prawną dochodzonych roszczeń powodów. Dopiero w późniejszym toku sprawy przedmiotem badania będą takie zagadnienia jak powstanie szkody, jej wysokość, związek przyczynowy, przyczynienie się, czy także ewentualne przedawnienie roszczeń.

Oceniając dopuszczalność postępowania grupowego Sąd zobligowany jest do zbadania, czy zachodzą wszystkie przesłanki wynikające z art. 1 u.r.p.g. Rozważenia zatem wymagało, czy dochodzone pozwem zbiorowym roszczenia są jednorodnej oraz czy są one oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. W dalszej kolejności Sąd musiał ustalić, czy roszczenia te mieszczą się w katalogu spraw wskazanych w art. 1 ust. 2 u.r.p.g. Dopiero bowiem spełnienie wszystkich tych przesłanek łącznie umożliwia rozpoznanie sprawy w postępowaniu grupowym, co też zostało powyżej wykazane.

Na marginesie zwrócić dodatkowo należy uwagę na potrzebę dokonania wykładni celowościowej art. 1 u.r.p.g. Niewątpliwą intencją prawodawcy było ułatwienie (a nie utrudnienie) dochodzenia roszczeń konsumentom, czy osobom, które doznały szkody w związku z produktem niebezpiecznym lub czynem niedozwolonym. Tym samym wykładnia przepisów ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym winna być dokonywana w taki sposób, aby dochodzenie takich roszczeń członkom grupy ułatwić.

Podsumowując, w sprawie niniejszej zaistniały przesłanki do rozpoznania sprawy w postępowaniu grupowym z uwagi na tożsamości istotnych okoliczności faktycznych uzasadniających roszczenia:

- wspólna podstawa faktyczna, tj. niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przejawiające się w fackie wydania tych samych rozporządzeń, obowiązujących wszystkich przedsiębiorców z branży danego rodzaju, w tym

samym okresie czasu: 13.03.2020 r. – 27.12.2020 r., na tym samym terytorium (RP) oraz zaniechanie podjęcia określonych działań, tj. wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej),

- zarzucana bezprawność działania powoda była taka sama w stosunku do wszystkich członków grupy (polegała na tym samym działaniu i zaniechaniu),

- członkowie grupy to przedsiębiorcy prowadzący działalność na terytorium RP w ramach jednej branży (turystycznej), która to branża jest objęta jedną ustawą (z dnia 24.11.2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych), a jej członkowie są wzajemnie ze sobą połączeni i w swojej działalności oddziałują na siebie,

- prowadzenie działalności przez wszystkich członków grupy w związku z wprowadzonymi zakazami, nakazami i ograniczeniami było wyłączone lub ograniczone w związku z czym wszyscy ponieśli określoną szkodę majątkową oraz wszyscy zostali dotknięci skutkami zaniechania formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (nie uzyskali prawa do odszkodowania w trybie ustawy z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela).

W wyniku powyższych rozważań rozpoznanie sprawy w postępowaniu grupowym uznać można za dopuszczalne i wobec tego, Sąd Okręgowy postanowił jak w sentencji.