



Przemysław Ligęzowski

radca prawny

**Konsekwencje wprowadzenia zakazu handlu w obiektach powyżej 2000m²
w kontekście wprowadzonych ograniczeń z powodu epidemii**

koronawirusa COVID-19

Wprowadzenie

W stosunkach z zakresu prawa zobowiązań najem i dzierżawa pozostają jednymi z najważniejszych instytucji prawa cywilnego, stosowanych zarówno w obrocie z udziałem osób fizycznych jak i przedsiębiorców. Elementami, które rozróżniają obie umowy jest zakres uprawnień w stosunku do rzeczy będącej przedmiotem najmu. Umowa najmu na zasadzie art. 659 § 1 kc zobowiązuje wynajmującego do oddania rzeczy najemcy jedynie do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, najemca z kolei zobowiązuje się do zapłaty wynajmującemu umówiony czynsz. Umowa dzierżawy z kolei na zasadzie art. 693 kc zobowiązuje wydzierżawiającego do oddania dzierżawcy rzeczy do używania i pobierania przez niego pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się również, jak w przypadku najmu, płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Zasadniczą różnicą zatem jest pobieranie pożytków przez dzierżawcę w przeciwieństwie do najmu, gdzie najemca z zasady ma prawo wyłącznie do używania przedmiotu najmu.

W obrocie pomiędzy przedsiębiorcami zazwyczaj stosowana jest instytucja najmu lokalu użytkowego regulowana w art. 680-692 kodeksu cywilnego z przekierowaniem do ogólnych przepisów dotyczących najmu tj. 659-679 kc.

W związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa ustawodawca w dniu 08



marca 2020 r. wprowadził do porządku prawnego specustawę z dnia 02 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 poz. 374).¹ Zarówno ww. specustawa jak i rozporządzenia odpowiednio:

- 1) Rozporządzenie 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),
 - 2) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491),
- uchwalone i wydane zostały na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 05 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 234, poz. 1570).

W § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. wprowadzono w okresie od dnia 14 marca do odwołania czasowe ograniczenie w handlu detalicznym najemcom korzystającym z lokali użytkowych i prowadzących działalność handlową i usługową. Zakaz handlu obowiązuje najemców w obiektach handlowych o powierzchni powyżej 2000 m² w których przeważająca działalność polega na handlu wyrobami tekstylnymi, odzieżowymi, obuwiem i wyrobami skórzanymi, meblami i sprzętem oświetleniowym, sprzętem radiowo-telewizyjnym lub sprzętem gospodarstwa domowego, artykułami piśmiennymi i księgarskimi. Zakaz dotyczy również prowadzenia działalności gastronomicznej i rozrywkowej.²

Ustawodawca nie wprowadził zakazów dotyczących wszystkich branż, zezwolił na działalność sklepów spożywczych, aptek, pralni i drogerii. Pominięte również zostały

1 Ustawa z dnia 02 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 poz. 374)

2 § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. wprowadzono w okresie od dnia 14 marca 2020 r.



sklepy np. jubilerskie, z zabawkami dla dzieci czy też salony optyczne. Prawdopodobnie nieuwzględnienie ww. branż wynikało z niedopatrzenia ustawodawcy.

Następnie w dniu 31 marca 2020 r. wprowadzona została ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)³ potocznie zwana „Tarczą antykryzysową”.

Wprowadzenie powyższych ustaw oraz rozporządzeń spowodowane było szerzącym się zagrożeniem epidemią koronawirusa COVID-19. W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oficjalnie ogłosiła pandemię. Intencją ustawodawcy była zatem pomoc m.in.. przedsiębiorcom korzystającym z usług najmu lokali użytkowych w nieruchomościach (galeriach handlowych) zajmujących powierzchnię powyżej 2000 m², którzy w sposób szczególny dotknięci zostali zakazami wpisanymi w ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia wprowadzające stan zagrożenia epidemicznego oraz w terminie późniejszym epidemii. Powyższa specustawa z 31 marca 2020 r. wprowadziła zmiany dotyczące najmu wprowadzając na okres 3 miesięcy ulgę w postaci wygaśnięcia stosunku obligacyjnego pomiędzy stronami tj. praw i obowiązków zarówno wynajmującego jak i najemcy. Intencją ustawodawcy była zatem pomoc najemcom w trudnym gospodarczo okresie spowodowanym restrykcyjnym ograniczeniem w prowadzeniu działalności gospodarczej przez firmy najmujące ww. powierzchnie.

Należy również zauważyć, iż rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. obejmuje zakazem wyłącznie najemców, natomiast ww. specustawa swoim zakresem

3 Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)



pomocy obejmuje zarówno najemców jak i dzierżawców. Stąd domyślać się należy, iż w rozporządzeniu omyłkowo ich pominięto.

Stan prawny przed specustawą:

Najem lokali użytkowych regulowany jest w art. 680-692 ustawy kodeks cywilny. W sytuacji braku regulacji w powyższych artykułach stosuje się pozostałe przepisy ogólnego kodeksu cywilnego dotyczące najmu.⁴ Najem lokalu użytkowego jest rodzajem zobowiązania, które wymaga od obu stron spełnienia świadczeń wzajemnych.⁵ Wynajmujący zobowiązany jest do oddania przedmiotu najmu do używania a najemca zobowiązany jest do zapłaty umówionego czynszu.⁶ „Umowa najmu jest źródłem sukcesywnie powstających stosunków prawnych. Najpierw powstaje stosunek prawny wydania przedmiotu najmu, następnie stosunek prawny ciągły najmu, a następnie, stosunek prawny zwrotu przedmiotu najmu”.⁷

Sytuacja komplikuje się w sytuacji, gdy strony w umowie najmu nie wprowadziły zapisów np. dotyczących czynszu prowizyjnego czy też chroniących najemców w przypadku wystąpienia siły wyższej (*vis maior*). Powyższe zapisy skutkowałyby obniżeniem czynszu na zasadach wprost wynikających z umowy najmu albo całkowitym zwolnieniem z obowiązku jego płacenia. Na zasadzie art. 353¹ ustawy kodeks cywilny strony kształtują w sposób swobodny treść oraz cel umowy, również nazwanej. Naruszenie swobody kontraktowej (*iuris cogentis*) uruchamia sankcję nieważności, którą art. 58 kc odnosi do każdej czynności sprzecznej z prawem. Zasada powyższa doznaje ograniczeń wyłącznie ustawowych, wynikających z natury (właściwości) zobowiązania oraz z zasad współżycia społecznego.⁸

4 Art. 680 kc

5 Art. 353 kc

6 Art. 659 kc

7 Art. 659 kc red. Osajda 2020, wyd. 25/J.Górecki/G.Matusik

8 Art. 353¹ kc



Część najemców przed wejściem w życie specustawy „Tarczy antykryzysowej” interpretując art. 495 kc w zw. z art. 475, 354, 65 i 353 kc powoływało się na brak obowiązku spełniania świadczenia wzajemnego w postaci zapłaty czynszu ze względu na to, iż zgodnie z właściwością umowy najmu świadczenie wynajmującego nie jest spełniane. Część najemców stało na stanowisku, iż umowy najmu zawierane były w celu umożliwienia im prowadzenia handlu w nieruchomościach będących przedmiotem umowy i w związku z zaistniałym zakazem handlu cel umowy nie jest realizowany.

Zgodnie z art. 475 kc jako niemożliwość następcza świadczenia powodowałyby, iż świadczenie wygasłoby ze skutkiem *ex nunc*. Stanowisko najemców jest o tyle błędne, iż dla zastosowania dyspozycji art. 475 kc wymagane jest aby niemożliwość świadczenia miała charakter trwały. Sytuacja, w której znaleźli się przedsiębiorcy tj. zaistniałej epidemii ma charakter okresowy, przemijający po którego okresie strony będą mogły kontynuować swoją działalność i realizować postanowienia przedmiotowej umowy. Przemawia to tym samym za ewentualnym domaganiem się przez najemców zastosowania przez sąd klauzuli przewidzianej w art. 357¹ kc.

Powoływanie się zatem przez najemców na niezawinioną niemożliwość świadczenia (art. 495 kc) nie powinno mieć uzasadnienia. Przekonanie najemców powołujących się na brak spełniania świadczenia przez wynajmującego byłoby o tyle błędne, że wynajmujący poprzez stosunek obligacyjny, umowę dwustronnie zobowiązującą, zobowiązał się w umowie najmu wyłącznie (pomijając część umów przewidujących zapisy np. regulujące czynsz prowizyjny czy zapisy dotyczące *vis maior* w ramach swobody umów tj. 353¹ kc) do wydania i udostępniania lokalu najemcy w stanie przydatnym do umówionego użytku przez cały okres trwania najmu.⁹ Zauważyć należy, iż specustawa nie wprowadziła zakazu udostępniania najemcom lokali użytkowych będących przedmiotem najmu, wiążących wynajmującego (właściciela lub posiadacza obiektu o powierzchni powyżej 2.000 m²) a jedynie wprowadziła zakaz

9 Art.662 § 1 kc



prowadzenia najemcom handlu. Najemca wobec powyższego w dalszym ciągu może korzystać z nieruchomości ale w ograniczonym zakresie. Przykładowo może magazynować towar, prowadzić handel wysyłkowy. Powoływanie się zatem na art. 495 kc stanowiłoby z kolei nadużycie wobec praw wynajmującego, który w konsekwencji przez zastosowanie powyższej klauzuli pozbawiony zostałby możliwości zarobku przy jednoczesnym spełnianiu przez niego świadczenia wobec najemcy.

W zaistniałej sytuacji wprowadzenia stanu epidemii, przed wprowadzeniem specustawy, najemca mógł jedynie skorzystać z klauzuli *rebus sic stantibus* art. 357¹ kc jako wyjątek od zasady *pacta sunt servada*. Jeżeli najemca z powodu nadzwyczajnej zmiany okoliczności spełniając świadczenie doznałby rażącej straty lub jego świadczenie połączone byłoby z nadmiernymi trudnościami miał prawo skierować powództwo do sądu. Sąd badając konkretny przypadek biorąc pod uwagę zarówno zakres umowy najmu, interesy stron, kierując się zasadami współzycia społecznego może odpowiednio albo obniżyć czynsz albo zmienić sposób wykonania włącznie z rozwiązaniem umowy najmu.¹⁰ Niestety rozwiązanie art. 357¹ kc. w sytuacji wprowadzonej epidemii w korelacji z bardzo ograniczonym działaniem sądownictwa nie stanowiło satysfakcjonującego rozwiązania. W przypadku braku regulowania przez najemcę czynszu najmu, wynajmujący często miałby prawo do szybszego wypowiedzenia stosunku najmu. Biorąc pod uwagę czas, który należy poświęcić na postępowanie sądowe i uzyskanie niekoniernie wyroku po myśli najemcy rozwiązanie ww. do wejścia specustawy nie stanowiło dostatecznego ratunku dla najemców.

Należy również zauważyć, iż w kodeksie cywilnym w stosunku do najmu nie wprowadzono analogicznego rozwiązania jaki przewiduje art. 700 kc w stosunku dzierżawcy. Ustawodawca przewidział w ww. przepisie możliwość żądania przez dzierżawcę obniżenia czynszu najmu w sytuacji, w której wystąpiły okoliczności, za które

10 Art. 357¹ kc



nie ponosi on odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby. Podstawą obniżenia czynszu jest sytuacja znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy.¹¹ Najemca nie posiadając analogicznego rozwiązania zmuszony był według mnie wyłącznie do zastosowania klauzuli zawartej w art. 357¹ kc.

Wobec wprowadzenia przez rząd tak restrykcyjnych obostrzeń wobec najemców, ograniczających prowadzenie przez nich bieżącej, handlowej lub usługowej działalności, chroniąc jednocześnie przed lawiną wypowiedzeń umów najmu, z istniejącym realnym ryzykiem powstania zatorów płatniczych ustawodawca zmuszony został do wprowadzenia przepisów zabezpieczających i gwarantujących pomoc dla obu stron w ramach swoich działań antykryzysowych.

Stan prawny po wejściu specustawy

Ustawodawca w specustawie w dniu 31 marca 2020 r. wprowadził regulację art. 15ze, w pewien sposób próbując złagodzić konsekwencje restrykcyjnego zakazu prowadzenia działalności w obiektach handlowych o powierzchni co najmniej 2000 m². Dokonał również niejako ingerencji w kodeks cywilny w instytucję najmu wprowadzając zapis o wygaśnięciu wzajemnych zobowiązań stron tej umowy.¹²

Zapis powyższy wprowadził pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Z jednej strony zabezpieczył interesy najemcy, udzielając mu w pewien sposób „wakacji czynszowych”, z drugiej jednak strony nie zabezpieczył w sposób wystarczający wynajmującego, który poza zapisami art. 15ze.2-3 nie ma zagwarantowanego wyrównania straty finansowej spowodowanej wprowadzeniem tzw. „wygaśnięcia” zobowiązania. Wydaje się, iż ustawodawca w sposób niewystarczający uzasadnił pojęcie

11 Art. 700 kc

12 Art. 15ze.1. ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)



wygaśnięcia zobowiązania skupiając się jedynie na zwolnieniu najemcy z wszelkich opłat czynszowych i eksploatacyjnych nie tłumacząc jaki skutek wygaśnięcie umowy będzie miało dla wynajmującego. Wygaśnięcie” z mocy prawa rozumiane jest jako w pewnym sensie zlikwidowanie stosunku najmu. Zapis ten budzi wiele kontrowersji, ponieważ mowa jest o wygaśnięciu wzajemnych zobowiązań stron umowy. Zastanowić się by należało czy ustawodawca nie powinien wprowadzić instytucji znanej z art. 490 § 1 kc czyli zawieszenia, wstrzymania się ze spełnieniem świadczenia. Jak zauważa prof. Jerzy Pisuliński w art. 15ze.ust 2. ustawodawca wprowadzając zapis umożliwiającą złożenie bezwarunkowej i wiążącej oferty przedłużenia umowy na dotychczasowych warunkach o okres obowiązywania zakazu sugeruje, że umowa nie wygasła a jedynie została zawieszona. Powyższe skutkowałoby obowiązkiem kontraktowania na udostępniającego.¹³

Ustawodawca wprowadził w specustawie art. 15ze.2. w którym określił obowiązek najemcy, który zamierza skorzystać z dobrodziejstwa zwolnienia z czynszu najmu, złożenia oświadczenia woli wynajmującemu w postaci bezwarunkowej i wiążącej oferty przedłużenia obowiązywania umowy najmu na dotychczasowych warunkach. Przedłużenie umowy obejmowałoby okres obowiązywania zakazu przedłużony o sześć miesięcy a ww. oferta powinna być złożona w terminie trzech miesięcy od dnia zniesienia zakazu pod rygorem braku obowiązywania postanowień zawartych w art. 15ze.1. ww. ustawy w sytuacji bezskutecznego upływu terminu na złożenie oferty.¹⁴

Powyższe rodzi problemy interpretacyjne, ponieważ jeżeli mowa jest o wygaśnięciu umowy najmu to po stronie wynajmującego teoretycznie istnieje możliwość wystosowania roszczenia wobec najemcy o opróżnienie lokalu co wiąże się z dalej idącymi konsekwencjami w postaci wydania rzeczy, rozliczeń eksploatacyjnych,

13 Gazeta prawna Bigos w galeriach handlowych: Całkowite wygaszenie umów najmu, czyli piramida kolejnych kłopotów z dnia 30 marca 2020 r. akt. 01 kwietnia 2020 r.

14 Art. 15 ze.2. ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)



czy też nawet spraw organizacyjnych jak zmiana siedziby podmiotu lub jego oddziału. Należy jednak zauważyć, iż z drugiej strony zapisy art. 15ze2 nie zezwalają na taką interpretację ww. przepisu ponieważ wprowadzają faktycznie czas zawieszenia czy też nawet wygaszenia stosunku najmu, który nie jest zdefiniowany w prawie cywilnym. W mojej opinii jest to błąd ustawodawcy, który w art. 15ze.1. powinien wprowadzić na wzór art. 490 § 1 kc zapis o zawieszeniu stosunku najmu a nie jego wygaśnięcie.

Ustawodawca przewidział również sytuację, gdy termin obowiązywania przedmiotowej umowy najmu upływa pomiędzy wejściem w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych a przed dniem 30 czerwca 2020 r. W powyższej sytuacji termin obowiązywania umowy ulega przedłużeniu do dnia 30 czerwca 2020 r. na warunkach dotychczasowych a wystarczającym jest wyłącznie oświadczenie woli złożone przez najemcę najpóźniej w dniu upływu czasu obowiązywania tej umowy.¹⁵

Należałoby się zastanowić również czy przypadkiem stwierdzenie w artykule 15ze.4. przedmiotowej ustawy, iż postanowienia ww. art. 15ze.1-3 nie uchybiają właściwym przepisom ustawy kodeks cywilny nie jest swoistym nadużyciem ustawodawcy w kontekście naruszenia art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. Należałoby się również zastanowić czy tak daleka ingerencja w stosunki pomiędzy stronami zobowiązania wydaje się być możliwa jedynie poprzez wprowadzenie stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej lub stanu wyjątkowego. Możliwość powyższą przewiduje odpowiednio do stanu wyjątkowego art. 230 i do stanu klęski żywiołowej art. 232 w zw. Z art. 228 ust. 1,2,3 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.¹⁷

15 Art. 31s ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)

16 Art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

17 Art. 230 i 232 Konstytucji RP



Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem w mojej opinii wydaje się wprowadzenie na terenie kraju stanu klęski żywiołowej. Powyższy stan przewiduje ustawa o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 558). Przyczyną wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest zgodnie z art. 2 ww. ustawy „zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”. Art. 3 ustawy definiuje klęskę żywiołową jako „rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”¹⁸

Specustawa wprowadziła również art. 31.s.1, w którym umożliwiła najemcy na jego wniosek, przedłużenie do końca czerwca 2020 r. na dotychczasowych zasadach umowę najmu lokalu zawartą przed wejściem ww. ustawy w życie w sytuacji, gdy czas obowiązywania przedmiotowej umowy upływa po wejściu w życie ustawy ale przed końcem 30 czerwca 2020 r. Ustawodawca kierując się zapewne względami słuszności, zabezpieczając wynajmującego w stosunku do nierzetelnych najemców, wprowadził pewne ograniczenia co do najemców nie wywiązujących się w sposób prawidłowy z zobowiązania i tak w art. 31s.3 wskazał, iż z dobrodziejstwa art. 31s.1. nie może skorzystać:

- 1) najemca, który w czasie co najmniej 6 miesięcy obowiązywania umowy najmu lokalu poprzedzających dzień wejścia w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. albo przez cały czas obowiązywania umowy najmu lokalu poprzedzający dzień wejścia w życie tej ustawy, jeżeli umowa ta obowiązywała przez czas krótszy niż 6

¹⁸ Art. 2 i 3.1.1) ustawy o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 558).



miesiący poprzedzających dzień wejścia w życie niniejszej ustawy, był w zwłóce z zapłatą czynszu lub innych, niż czynsz opłat za używanie lokalu lub w końcu opłat niezależnych od wynajmującego lokal a przez niego pobieranych za co najmniej jeden okres rozliczeniowy jeżeli łączna wartość tych zaległych należności przekroczyła kwotę czynszu należnego za jeden miesiąc,

lub

- 2) jeżeli w czasie obowiązywania umowy najmu lokalu najemca używał tego lokalu w sposób sprzeczny z tą umową lub niezgodnie z przeznaczeniem tego lokalu lub zaniedbywał obowiązki, dopuszczając do powstania w tym lokalu szkód,

lub

- 3) jeżeli w czasie obowiązywania umowy najmu lokalu najemca wynajął, podnajął albo oddał do bezpłatnego używania ten lokal lub jego część bez wymaganej pisemnej zgody wynajmującego, (...) ¹⁹

Dalej idącym zabezpieczeniem interesów odpowiednio wynajmującemu oraz najemcy jest wprowadzenie w specustawie z dnia 31 marca 2020 r. w art. 31t.1. zapisu, iż do dnia 30 czerwca 2020 r. nie wypowieda się najemcy umowy najmu lub wysokości czynszu. (...) i art. 31t.3. przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku wypowiedzenia umowy najmu lokalu o przeznaczeniu innym niż mieszkalne w związku z: 1) z naruszeniem przez najemcę postanowień tej umowy najmu lub przepisów prawa dotyczących sposobu używa tego lokalu lub 2) koniecznością rozbiórki lub remontu budynku, w którym znajduje się ten lokal.²⁰

Roszczenia odszkodowawcze

19 Art. 31s. ust. 3 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)

20 Art. 31t ust.1., ust. 3 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)



Sporo kontrowersji budzi sposób w jaki zostało wprowadzenie ograniczenia swobody działalności gospodarczej wpisującej się w konstytucyjne prawo wolności, swobody umów art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji. Na ograniczenia tego typu zezwala „Konieczność” w demokratycznym państwie jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa jest to wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, z tej zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględny zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa” (orz. TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 79).²¹

W mojej opinii ograniczenie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w postaci zakazu handlu stanowi o niekonstytucyjności ww. zapisu. Tego typu ograniczenia na zasadzie art. 31 Konstytucji można wprowadzać wyłącznie w trybie i/lub w granicach ustawy np. poprzez wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Strony umowy najmu w momencie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych są uprawnione do domagania się wyrównywania strat od Skarbu Państwa co przewiduje zasada art. 228 ust. 4 Konstytucji RP na podstawie, której uchwalono ustawę o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela z dnia 22 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 233, poz. 1955). Art. 2 ust. 1 ustawy definiuje możliwość domagania się odszkodowania przez każdego kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Art. 2 ust. 2 z kolei cytowanej ustawy określa, iż odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć gdyby strata nie powstała. Decyzję o odszkodowaniu

21 Art. 31 Konstytucja RP Banaszak 2012, wyd 2



wydaje niezwłocznie w trybie administracyjnym właściwy Wojewoda, nie dłużej, niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Rozwiązanie powyższe na pewno stanowiłoby swego rodzaju rekompensatę dla obu stron umowy najmu, które poprzez ww. zapisy specustawy pozbawione są zarobku z przedmiotu najmu w okresie trwania epidemii. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest uzasadnione tym bardziej, że wprowadzono nadzwyczajne środki, których celem jest zapobieżenie masowym zachorowaniom na wirusa COVID-19. Powyższe obostrzenia są charakterystyczne dla występowania jednego ze stanów nadzwyczajnych tj. stanu klęski żywiołowej. Wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności handlowej i usługowej w obiektach handlowych o powierzchni co najmniej 2000 m² w mojej opinii spowodowało, iż rozporządzenie w tym zakresie jest niekonstytucyjne.

Ustawodawca wprowadzając zwolnienie z uiszczania czynszu przez najemców w powierzchniach handlowych o powierzchni od 2000 m² pominął przedsiębiorców wynajmujących lokale w mniejszych obiektach. Stanowi to dysproporcję i zachwianie równości stron będących podmiotami gospodarczymi w konsekwencji naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.²² Należy wziąć pod uwagę, iż część lokali użytkowych znajduje się w mniejszych obiektach prywatnych albo są w posiadaniu przez Skarb Państwa w tym również jednostki samorządowe. Najemcy w ww. obiektach nie mogą liczyć na ukłon ze strony ustawodawcy, który ww. podmioty pozostawił bez pomocy. Jedyne ratunkiem są indywidualne negocjacje pomiędzy stronami stosunku najmu oraz liczenie najemcy na fakultatywne obniżenie lub zawieszenie czynszu najmu przez wynajmującego. Należy podnieść, iż zgodnie z art. 55 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240) „Należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym, mogą być umarzane w całości albo w części lub ich

22 Art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji



spłata może być odraczana lub rozkładana na raty.” Pojęcie należności o charakterze cywilnoprawnym nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę jednak próba taka została podjęta zgodnie z komentarzem Misiąga „Przyjmuje się, że są to należności wynikające nie z prawnie ustanowionych obciążeń, tak jak należności podatkowe i niepodatkowe należności budżetowe, w tym między innymi:

- a) należności wynikające z umów o udostępnienie mienia publicznego, a także z umów sprzedaży nieruchomości i innych składników majątkowych (...).²³

Niewątpliwie najemcy nieruchomości, które są w posiadaniu Skarbu Państwa, jednostek samorządowych posiadają możliwość zastosowania, w tych nadzwyczajnych okolicznościach, rozwiązanie przewidziane w powyższym artykule.

W sytuacji gdy nie zostaje wprowadzony stan nadzwyczajny strona może domagać się odszkodowania na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego. W przeciwieństwie do trybu administracyjnego w granicach ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela gdzie strona domagać się może wyłącznie wyrównania strat, w postępowaniu cywilnym stronie przysługuje również domaganie się odszkodowanie za utraczone korzyści (*lucrum cessans*).

Niestety proces dowodowy przed sądem jest o tyle utrudniony, iż możemy opierać się na art. 417 § 1 kc, czyli wykazać musimy, iż wprowadzenie przedmiotowego zakazu handlu zostało wprowadzone przez niezgodne z prawem działanie. Ponadto wykazać musimy adekwatny związek przyczynowo skutkowy pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem władzy a poniesionymi stratami (*szkodą*).

Na zasadzie art. 417¹ § kc naprawienia szkody, można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Art. 417¹ § 4 z kolei umożliwia sądowi stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania aktu, którego obowiązek przewiduje

23 Art. 55 FinPubU red. Misiąg 2019



przepis prawa. Należałoby ewentualnie rozważyć powyższą możliwość w kontekście niewprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Strona umowy najmu mogłaby ewentualnie dochodzić odszkodowania poprzez wykazywanie, iż poprzez brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie mogła dochodzić w trybie administracyjnym zgodnie z ustawą o wyrównywaniu strat odszkodowania za stratę majątkową bez korzyści (*lucrum cessans*).

Wydaje się, iż w momencie braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego ustawodawca powinien wprowadzić również rozwiązanie rekompensujące straty po stronie wynajmującego przywracając w pewnym sensie równowagę stron stosunku zobowiązaniowego przynajmniej w zakresie rekompensaty finansowej.

W art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 05 grudnia 2008 r. wprowadzono prerogatywę do wprowadzenia w drodze rozporządzenia przez Ministra właściwego do spraw Zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego stanu epidemii.²⁴ Wprowadzenie stanu epidemii nie budzi wątpliwości natomiast już wprowadzenie rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. ograniczenia handlu w obiektach pow. 2000 m² na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ww. ustawy jest co najmniej dyskusyjne. Ustęp 4 ww. ustawy przewiduje możliwość ustanowienia:

- 1) czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się,
- 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
- 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,
- 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,
- 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich

²⁴ Art. 46 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 05 grudnia 2008 r.



wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,

- 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,
 - 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych,
- a) uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.²⁵

Powyższy przepis stworzył katalog zamknięty ograniczeń i obowiązków poprzez enumeratywne ich wyliczenie. Zakaz zatem wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. a polegający na wprowadzeniu zakazu handlu w obiektach powyżej 2000 m² nie mieści się w powyższym katalogu i tym samym nie został w sposób prawidłowy wprowadzony do porządku prawnego.

Podsumowanie

Wydaje się, że ustawodawca wprowadzając specustawę nie wziął pod uwagę w sposób wystarczający interesu obu stron. Z jednej strony dokonał próby częściowego zabezpieczenia interesów finansowych najemcy w postaci wprowadzenia instytucji tzw. „wakacji czynszowych” z drugiej nie przewidział, iż zakaz handlu w centrach handlowych odbije się negatywnie również na działalności wynajmującego. Tarcza antykryzysowa z

²⁵ Art. 46 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 05 grudnia 2008 r.



dnia 31 marca 2020 r. nie zabezpieczyła w sposób dostateczny interesów żadnej ze stron. Zapewniono oczywiście przedłużenie najmu oraz wydłużenie o okres zakazu handlu przedłużenie umowy ale z drugiej strony nie zapewniono wyrównania strat dla wynajmującego za brak uiszczanego przez najemcę czynszu a najemcy za brak możliwości prowadzenia działalności zarobkowej poprzez handel detaliczny czy świadczenie usług bezpośrednich.

W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego sytuacja byłaby o tyle klarowna, iż obie strony mogłyby w trybie administracyjnym domagać się odszkodowania i dopiero po uzyskaniu niezadowolającej decyzji sprawa kierowana by była do sądu. Obecnie jednak stronie pozostaje droga cywilna, która wiąże się z ryzykiem długotrwałego i kosztownego procesu o znacznym stopniu skomplikowania.

Władza publiczna wydając w mojej opinii kontrowersyjny, niekonstytucyjny zapis w rozporządzeniu z dnia 13 marca 2020 r. zakazujący handlu w obiektach pow. 2000m² naraziła się na ewentualne procesy odszkodowawcze na zasadach ogólnych ustawy kodeks cywilny. Rozważeniu powinno podlegać czy nie właściwym byłoby wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w celu dokonania legalizacji obostrzeń. Należy wziąć pod uwagę, że przedmiotowy zakaz handlu jest tylko jednym z elementów ograniczających działalność podmiotów gospodarczych i osób fizycznych. W rozporządzeniach Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. i z 20 marca 2020 r. wprowadzono więcej ograniczeń, które niestety wymagają dla swojej skuteczności rangi ustawowej.

Przemysław Ligęzowski