

**KINGA DREWNIOWSKA**

---

Doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
<https://orcid.org/0000-0003-1676-8017>

---

## Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19

### Wprowadzenie

Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest jedną z najistotniejszych wolności, jaką gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, ściśle określając przy tym, kiedy wolność ta może być ograniczona, a także wskazując na przesłanki natury formalnej i materialnej, które muszą być spełnione<sup>2</sup>, aby doszło do zgodnej z prawem ingerencji w sferę wolności jednostki. Należy podkreślić, że swoboda

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> M. Pisz, *Ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności*, [w:] P. Ochmann, M. Pisz, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018, s. 23.

działalności gospodarczej, która może być zdefiniowana jako prawo do podejmowania wysiłku koncentrującego się na wybranej przez jednostkę aktywności zawodowej, mającej przynieść jej zysk<sup>3</sup>, stanowi fundament społecznej gospodarki rynkowej, na której opiera się cały ustrój Polski oraz innych państw demokratycznych.

Pandemia koronawirusa, która wybuchła w Polsce na przełomie lutego i marca 2020 r., doprowadziła do wielu zmian prawnych, które w bezpośredni sposób wpłynęły na funkcjonowanie każdej jednostki, w tym także w zakresie wolności gospodarczej, i to zarówno w aspekcie jej prowadzenia, jak i nieskrępowanego korzystania z usług oferowanych przez przedsiębiorców. Przepisy prawne różnej rangi, regularnie przyjmowane od tamtego czasu do chwili obecnej, wprowadziły do porządku prawnego wiele obostrzeń oraz ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, a sam sposób wprowadzenia nakazów i zakazów do polskiego systemu prawnego oraz ich zakres budzi poważne wątpliwości konstytucyjne, co ma swoje konsekwencje w sferze stosowania prawa. O ile należy zgodzić się z faktem, że nikt nie spodziewał się nagłego wybuchu pandemii na całym świecie, to nie sposób już zaakceptować tezy, że polski system prawny, w tym przede wszystkim Konstytucja RP, nie przewidywał gotowych mechanizmów systemowych, niezbędnych dla pewności funkcjonowania państwa oraz prawa stanowionego przez jego organy w takim okresie. Nieskorzystanie z rozwiązań prawnych zawartych w Konstytucji RP w postaci regulacji prawnej dotyczącej stanów nadzwyczajnych, a ponadto jawne lekceważenie podstawowych zasad sformułowanych w ustawie zasadniczej, doprowadziły do wątpliwego z prawnego punktu widzenia działania władzy publicznej, polegającego na ograniczeniu wolności gospodarczej. Szczególnie negatywnie wpłynęło to na sytuację niektórych przedsiębiorców, całkowicie pozbawionych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na panującą pandemię.

---

<sup>3</sup> W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 281.

## 1. Konstytucyjne przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej

Analizę obecnej sytuacji prawnej w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej należy rozpocząć od przybliżenia problematyki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności zarówno w czasie normalnego funkcjonowania państwa, jak i stanów nadzwyczajnych, gdyż co oczywiste, we współczesnym społeczeństwie nie istnieją prawa i wolności jednostki o charakterze absolutnym<sup>4</sup>. Głównym aspektem tego zagadnienia jest rola tzw. ogólnej klauzuli limitacyjnej, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także znaczenie szczególnej klauzuli ograniczającej, odnoszącej się wyłącznie do wolności gospodarczej, która została określona w art. 22 Konstytucji RP.

Klauzula limitacyjna zawarta w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jest przepisem wskazującym, pod jakimi warunkami mogą być ograniczane konstytucyjne prawa i wolności jednostki<sup>5</sup>, stanowiąc *de facto* gwarancję zakazu arbitralnego ograniczania praw jednostki przez władzę publiczną. Zgodnie z przywołanym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustrojodawca precyzyjnie wskazuje w analizowanym przepisie na dopuszczalność ingerencji w sferę praw i wolności jednostki wyłącznie w formie ustawy (przesłanka formalna), wyczerpująco wyliczając w katalogu zamkniętym również wartości uzasadniające ograniczenia (przesłanki materialne), do których zalicza się: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i prawa innych osób. W tym miejscu należy podkreślić, że brak

---

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2018, s. 120.

<sup>5</sup> M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 56.

racjonalnego powiązania wprowadzanych ustawowych ograniczeń z którąkolwiek ze wskazanych wyżej sześciu wartości należy uznać za niedopuszczalne w świetle Konstytucji RP<sup>6</sup>. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że zwroty zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP są w dużym stopniu ogólne, co może powodować pewne trudności podczas ich wykładni. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że wyliczenie wartości uzasadniających ograniczenie praw i wolności człowieka jest wzorowane na podobnych przepisach zawartych w aktach prawa międzynarodowego – umowach międzynarodowych, których Polska jest stroną, co stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną<sup>7</sup>. Jako przykłady jednobrzmiących lub bardzo zbliżonych sformułowań zawartych w klauzulach limitacyjnych wskazać można Europejską Konwencję Praw Człowieka<sup>8</sup> czy Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>9</sup>, co pozwala z kolei na odwołanie się m.in. do bogatego orzecznictwa strasburskiego.

Kolejnymi przesłankami dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jednostki, których nie sposób zakwalifikować jako przesłanki formalne czy materialne, jest zakaz naruszania istoty wolności i praw oraz dopuszczalność wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń jedynie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie. Odnosząc się do pierwszej przesłanki, określającej granicę ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności, należy się odwołać do powszechnej w doktrynie prawa konstytucyjnego koncepcji istoty praw i wolności. Zgodnie z tą koncepcją każde prawo i wolność składa się z pewnego elementu podstawowego (rdzenia, jądra), bez którego dane prawo czy wolność w ogóle nie może istnieć, oraz z pewnych elementów dodatkowych (otoczki), dookreślających zakres danego prawa lub wolności<sup>10</sup>, które

<sup>6</sup> M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 120.

<sup>7</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 180.

<sup>8</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

<sup>9</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167, załącznik).

<sup>10</sup> M. Pisz, op. cit., s. 31.

mogą być już przedmiotem ingerencji zwykłego ustawodawcy, posiadającego uprawnienie do modyfikowania danego prawa lub wolności jednostki w drodze ustawy. Ustawodawca zwykły nie może podejmować działań, które prowadziłyby do zniszczenia tożsamości (rdzenia) modyfikowanego prawa<sup>11</sup>.

Drugi wymóg, wskazujący na dopuszczalność ograniczenia praw i wolności, nazywany jest zasadą bądź testem proporcjonalności i opiera się na idei zakazu nadmiernej ingerencji w prawa oraz swobody jednostki<sup>12</sup>. Innymi słowy, zasada proporcjonalności ustanawia wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który będzie adekwatny do osiągnięcia zamierzonego celu<sup>13</sup>. Powyższe oznacza, że jeżeli w ogóle muszą być ustanawiane ograniczenia praw i wolności jednostki, to mogą one być nakładane tylko w niezbędnym zakresie, przy czym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że „dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”<sup>14</sup>. Dopiero twierdzące odpowiedzi na każde z powyższych pytań pozwalają stwierdzić, że doszło do zgodnego z prawem ograniczenia praw i wolności jednostki.

Elementem zasadniczym dla oceny legalności ograniczenia wolności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19 w Polsce pozostaje analiza art. 22 Konstytucji RP. Na samym wstępie należy zaznaczyć, że przepis ten został umieszczony w rozdziale I ustawy zasadniczej, co świadczy o dużym znaczeniu, jakie ustrojodawca przypisał tej normie, stanowiącej jedną z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej

---

<sup>11</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

<sup>12</sup> K. Complak, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 50.

<sup>13</sup> Zob. wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79.

<sup>14</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

Polskiej<sup>15</sup>. Zgodnie z przywołanym przepisem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pierwszym pytaniem nasuwającym się po przeprowadzeniu wykładni językowej analizowanego przepisu pozostaje kwestia relacji pomiędzy art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wobec częściowo odmiennych przesłanek dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jednostki. W doktrynie prawa konstytucyjnego powszechne jest stanowisko, że art. 22 Konstytucji RP zawiera tzw. szczególną klauzulę ograniczającą, co oznacza, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne w przypadku wprowadzenia ograniczenia w drodze ustawy (przesłanka formalna) oraz w sytuacji wystąpienia ważnego interesu publicznego (przesłanka materialna), co literalnie wynika z treści art. 22 Konstytucji RP, przy czym dodatkowo muszą być spełnione przesłanki ogólne wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w postaci przesłanki proporcjonalności oraz przesłanki zakazującej naruszenia istoty wolności działalności gospodarczej<sup>16</sup>. Stanowisko to znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazuje się, że choć art. 22 Konstytucji RP stanowi *lex specialis* w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sferę wolności gospodarczej, co powinno całkowicie wyłączyć stosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>17</sup>, nie sposób uznać, że ogólna klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie jest adekwatnym wzorcem konstytucyjnym w zakresie konieczności poszanowania zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty tej wolności<sup>18</sup>.

Przechodząc do szczegółowej analizy art. 22 Konstytucji RP, w pierwszej kolejności należy przeanalizować przesłankę formalną ograniczenia wolności działalności gospodarczej, która dopuszcza wprowadzenie ograniczeń jedynie w drodze ustawy. Powyższe

---

<sup>15</sup> Zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5; wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., P 19/07, OTK-A 2007, nr 8, poz. 94.

<sup>16</sup> M. Szydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, [www.legalis.pl](http://www.legalis.pl).

<sup>17</sup> Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK 2003, nr 4, poz. 33.

<sup>18</sup> Zob. wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., SK 54/08, OTK 2009, nr 5, poz. 69.

sformułowanie oznacza, że wszelkie ograniczenia w sferze wolności gospodarczej nie mogą być ustanowione aktem prawnym o randze podustawowej<sup>19</sup>. W doktrynie podkreśla się, że dopuszczalne jest wydanie aktu prawnego o charakterze wykonawczym, który będzie uszczegóławiał zasady ograniczeń w sferze działalności gospodarczej wprowadzonych wcześniej na mocy ustawy<sup>20</sup>. W aktach podustawowych powinny zostać uregulowane jedynie sprawy o charakterze technicznym bądź sprawy posiadające niewielkie znaczenie, i to zarówno z punktu widzenia obywatela<sup>21</sup>, jak i z punktu widzenia założeń ustawy, które nie zostały w niej wyczerpująco uregulowane<sup>22</sup>. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której materia, jaka powinna być uregulowana w ustawie ze względu na swoją istotność, zostanie zawarta w rozporządzeniu. Zasadnicze dla prawidłowości wprowadzenia ograniczeń pozostaje też precyzyjne określenie w ustawie organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz szczegółowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Jednocześnie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zwraca się uwagę, że art. 22 Konstytucji RP silniej akcentuje konieczność szerszego unormowania materii dotyczącej ograniczenia wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy, niż wynika to z ogólnych zasad wyrażonych w art. 92 Konstytucji RP<sup>23</sup>.

W zakresie materialnej przesłanki dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej należy wskazać, że art. 22 Konstytucji RP posługuje się sformułowaniem ważnego interesu publicznego. Choć zwrot ten nie został zdefiniowany w ustawie zasadniczej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności

---

<sup>19</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 35.

<sup>20</sup> Zob. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.

<sup>21</sup> Z. Szeliga, *Ustawa a niesamoistne akty normatywne naczelnych organów administracji*, „*Annales UMCS*” 1978, nr 1, s. 304.

<sup>22</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK 1987, nr 1, poz. 3.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56.

publicznej<sup>24</sup>, a więc przesłanki tożsame z tymi wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, choć wielu przedstawicieli doktryny podkreśla, że zakres dopuszczalnych ograniczeń na gruncie art. 22 Konstytucji RP jest nawet szerszy<sup>25</sup>. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że „klauzula ważnego interesu publicznego, o której mowa w art. 22 Konstytucji RP, nie jest zwykłym potwierdzeniem materialnoprawnych przesłanek ograniczania wolności i praw konstytucyjnych zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a z klauzuli tej mogą wynikać inne, wychodzące poza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej”<sup>26</sup>. Przesłanki te musiałyby być sprecyzowane przez ustawodawcę, który powinien uzasadnić ich wprowadzenie na gruncie konstytucyjnych wartości i norm. Trybunał Konstytucyjny do takich przesłanek zalicza m.in. konieczność implementacji prawa Unii Europejskiej<sup>27</sup>, a jako przykłady form ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, które określa ustawodawca zwykły, wskazać można chociażby wymóg rejestracji działalności gospodarczej czy wymóg uzyskania koncesji<sup>28</sup>.

Ostatnim aspektem, który należy poruszyć, pozostaje kwestia ograniczenia wolności działalności gospodarczej w czasie wprowadzenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej<sup>29</sup>. Najważniejszy w tym aspekcie będzie art. 233 Konstytucji RP, który wskazuje, jakie prawa i wolności nie mogą być ograniczone w czasie stanu wojennego i wyjątkowego (ust. 1)

---

<sup>24</sup> L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 5 i n.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, [www.legalis.pl](http://www.legalis.pl).

<sup>26</sup> Zob. wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., KP 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

<sup>28</sup> P. Tuleja, *Komentarz do art. 22 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 94.

<sup>29</sup> A. Machnikowska, *Stany nadzwyczajne*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 378.



oraz jakie prawa i wolności mogą być ograniczone w stanie klęski żywiołowej (ust. 3)<sup>30</sup>. W art. 233 ust. 3 ustawy zasadniczej wskazano, że w czasie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa możliwe jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej, przy czym zakres konstytucyjnych wolności i praw, które mogą być ograniczone w czasie stanu klęski żywiołowej, oraz szczegółowy katalog możliwych ograniczeń zostały zawarte w art. 20–26 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>31</sup>. W tym miejscu niezbędne jest określenie wzajemnej relacji pomiędzy art. 233 ust. 3 a art. 22 Konstytucji RP w kontekście wprowadzenia ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Wzajemną relację pomiędzy przywołanymi przepisami można sprowadzić do stwierdzenia, że w czasie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej podstawą ograniczenia wolności gospodarczej (również całkowitego) jest art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, jako *lex specialis* w stosunku do art. 22 Konstytucji RP. W przypadku natomiast niewprowadzenia stanu klęski żywiołowej jedyną podstawą ograniczenia wolności gospodarczej jest art. 22 Konstytucji RP, który w związku z odpowiednim zastosowaniem art. 31 ust. 3 tego aktu nie pozwala na naruszenie istoty wolności gospodarczej, a więc wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

## **2. Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19 a odszkodowania dla przedsiębiorców**

Przeprowadzenie szczegółowej analizy dopuszczalności ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w czasie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii w Polsce, a także zasadności dochodzenia przez przedsiębiorców odszkodowań w związku z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, należy rozpocząć od wskazania podstaw prawnych wprowadzonych ograniczeń. Pierwsze

---

<sup>30</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 374.

<sup>31</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.

czasowe ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców działalności gospodarczej zostały wprowadzone na mocy § 5 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego<sup>32</sup>. W tym akcie precyzyjnie wskazano, na czym mają polegać ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej (zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym), przy czym w § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia wprowadzono całkowity zakaz prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Takie samo uregulowanie znalazło się następnie w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>33</sup>, a podobne ograniczenia w zakresie całkowitego zakazu prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej zostały zawarte później w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów, które były przyjmowane wraz z rozwojem pandemii na terenie Polski<sup>34</sup>.

Głównym aspektem pozostaje upoważnienie ustawowe, które legło u podstaw wydania rozporządzeń w przedmiocie czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, a którym są art. 46, art. 46a i art. 46b Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>35</sup>. Analiza upoważnień ustawowych do wydania

---

<sup>32</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 433.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 491.

<sup>34</sup> Zob. m.in. Rozporządzenie 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); Rozporządzenie 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); Rozporządzenie 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, które zmieniają zasady funkcjonowania społeczeństwa w czasie pandemii COVID-19, są przyjmowane regularnie i zbędne z punktu widzenia tematu artykułu pozostaje przywołanie ich wszystkich, ponieważ najistotniejszy dla tematu pracy pozostaje sposób ustanawiania całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

<sup>35</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1854 ze zm.

stosownych rozporządzeń prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że zarówno Minister Zdrowia, jak i Rada Ministrów nie mogli na podstawie rozporządzeń, a więc aktów wykonawczych do ustawy, zakazać prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej, gdyż upoważnienie ustawowe, dające kompetencje do wydania tychże rozporządzeń, upoważniało jedynie do czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, a nie do zakazania prowadzenia działalności gospodarczej danego rodzaju. Oczywiście jest, że ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej jest czymś innym niż zakaz jej prowadzenia, który może być wprowadzony tylko w czasie stanu nadzwyczajnego, gdyż przepis art. 22 Konstytucji RP nie pozwala na naruszenie istoty wolności gospodarczej, czym jest zakazanie jej prowadzenia. W świetle powyższego stwierdzić należy, że organy wydające rozporządzenia przekroczyły upoważnienie ustawowe, a same rozporządzenia naruszają zarówno art. 92 ust. 1, jak i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które precyzyjnie regulują sposób wydawania rozporządzeń oraz wskazują przesłanki formalne i materialne dopuszczalności ingerencji w sferę wolności gospodarczej, co szczegółowo zostało już omówione.

Z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejszą kwestią pozostaje zagadnienie uzyskania ewentualnego odszkodowania z powodu wprowadzenia przez władze publiczne zakazu prowadzenia przez nich działalności gospodarczej wbrew przepisom Konstytucji RP. Sytuacja byłaby klarowna, gdyby Rada Ministrów wprowadziła na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stan klęski żywiołowej, który wydaje się najbardziej adekwatnym stanem nadzwyczajnym w związku z panującą na terenie kraju pandemią COVID-19<sup>36</sup>. Wówczas na podstawie Ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>37</sup> przedsiębiorcy, którzy ponieśliby uszczerbek majątkowy w następstwie ograniczenia praw

---

<sup>36</sup> M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2020, s. 84.

<sup>37</sup> T.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 233, poz. 1955 ze zm.

i wolności, mogliby dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa<sup>38</sup>. Procedura dochodzenia odszkodowania unormowana we wskazanej wyżej ustawie jest uproszczona i stanowi hybrydę pomiędzy postępowaniem administracyjnym a cywilnym, decyzję w zakresie przyznania odszkodowania podejmuje bowiem wojewoda po rozpatrzeniu wniosku zainteresowanego podmiotu i dopiero w sytuacji niezadowolenia z rozstrzygnięcia wnioskujący o odszkodowanie może wnieść powództwo cywilne do sądu powszechnego. W związku z brakiem wprowadzenia na terytorium Polski stanu nadzwyczajnego, przy jednoczesnej nielegalności wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, należy stwierdzić, że roszczenia przedsiębiorców o uzyskanie odszkodowania od Skarbu Państwa są i tak zasadne, a wątpliwości może budzić jedynie podstawa prawna dochodzonego roszczenia, przy czym wydaje się, że będzie nią art. 417<sup>1</sup> § 1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>39</sup> albo art. 417 § 1 tego aktu. Przepisy te stanowią o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a także niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

## Podsumowanie

Wydane rozporządzenia Ministra Zdrowia oraz Rady Ministrów ograniczające możliwość swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej w sposób rażąco naruszają jedną z podstawowych wolności o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, jaką jest wolność gospodarcza. Przy wydaniu rozporządzeń zlekceważono wiele jednoznacznych przepisów ustawy zasadniczej, w tym przede wszystkim art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 92 tego aktu, co doprowadziło do uregulowania w rozporządzeniach materii

---

<sup>38</sup> M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, t. 106, s. 187.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.

traktującej o prawach i wolnościach zarezerwowanej wyłącznie dla regulacji ustawowej. Nie ulega też wątpliwości, że regulacja zawarta w rozporządzeniach naruszyła istotę konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zakazując jej, choć jest to możliwe jedynie w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, którym nie jest przecież ani stan zagrożenia epidemicznego, ani stan epidemii.

Zasadniczą kwestią pozostają skutki naruszenia prawa przez władzę publiczną, które to naruszenia w bezpośredni sposób wpływają na status prawny jednostki w państwie. Konsekwencje nieudolności legislacyjnej władz państwowych bez wątpienia stanowiąc będą w pełni uzasadnione roszczenia przedsiębiorców, którym wbrew regulacjom Konstytucji RP zakazano prowadzenia działalności gospodarczej, co doprowadziło do poważnych strat majątkowych, za które odpowiedzialność ponosić będzie Skarb Państwa.

## **Restriction of business activity during the COVID-19 pandemic**

### **Summary**

The aim of the article is to analyze the legality of the restriction of business activity in Poland introduced due to the COVID-19 pandemic. According to the Constitution of the Republic of Poland any limitations on constitutional rights and freedoms may be imposed only by the act but despite that, the restriction of business activity was introduced by the regulation, which raises doubts as to legality of activities of public authorities. The above issue also calls for considerations whether the obligation of temporary closing business by entrepreneurs in the territory of Poland entitles them to receive compensation in the situation when the state of emergency in Poland was not introduced.