

Dr Marlena Kruszyńska-Kośmicka  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
ORCID: 0000-0001-9176-3238

Aleksander Hyżorek  
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny  
ORCID: 0000-0003-0433-1643

## PRAWNE ASPEKTY OGRANICZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ – STUDIUM PRZYPADKU EPIDEMII WIRUSA SARS-COV-2

### LEGAL RESTRICTIONS ON ECONOMIC ACTIVITY IN CONNECTION WITH THE COVID-19 PANDEMIC IN POLAND

#### Summary

The SARS-CoV-2 Pandemic caused a number of actions, including actions by the legislative and executive authorities, which, despite the state of the epidemic, should be carried out on the basis and within the limits of the law. The subject of the analysis was the legal aspects related to the introduced restrictions on economic activity in connection with the ongoing epidemic.

**Keywords:** restriction of freedom of economic activity, economic activity, SARS-CoV-2 Pandemic

#### 1. WSTĘP

Już od dwóch lat cały świat mierzy się z pandemią wirusa SARS-CoV-2 powodującego zakaźną chorobę COVID-19. Pojawienie się wskazanego wirusa ma daleko idące skutki w każdej sferze na całym świecie, a także radykalnie zmieniło codzienne życie<sup>1</sup>, w tym w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.

Łatwość transmisji wirusa pomiędzy ludźmi oraz zakaźność choroby nim wywołanej implikowała szereg działań ze strony państwa. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono początkowo stan zagrożenia epidemicznego, a następnie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania

---

1 T. Cheng, A. Conca-Cheng, *The Pandemics of Racism and COVID-19: Danger and Opportunity*, „Pediatrics November” 2020, nr 146(5), s. 1.

ogłoszono stan epidemii, który został wprowadzony na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>2</sup>.

Walka z epidemią stanowi wyzwanie dla władzy publicznej – w szczególności w zakresie organizacyjnym dla władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Podejmowane działania, pomimo stanu epidemii, muszą być dokonywane na podstawie i w granicach prawa, o czym traktuje *expressis verbis* art. 7 Konstytucji RP<sup>3</sup>.

W niniejszym artykule poddane analizie zostaną prawne aspekty związane z ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej, które miały miejsce w związku z trwającą epidemią, a które wprowadzone zostały przez organy władzy publicznej. Ponadto oceniona zostanie forma i tryb wprowadzonych ograniczeń oraz ich charakter, a także wpływ na możliwość bieżącego i niezakończonego działania przedsiębiorców.

Celem niniejszego artykułu jest ocena, czy wprowadzane przez władze publiczne ograniczenia, nakazy oraz zakazy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej odpowiadały standardom ustawowym oraz konstytucyjnym, a także czy były proporcjonalne i wprowadzone zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji.

## 2. OGRANICZENIA W TRAKCIE OBOWIĄZYWANIA STANU ZAGROŻENIA EPIDEMICZNEGO

Pierwszą regulacją stanowiącą o ograniczeniach prowadzenia działalności gospodarczej w obliczu zagrożenia wirusem SARS-CoV-2 było rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego<sup>4</sup>. Przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>5</sup>, zawierające upoważnienie do wydawania ww. rozporządzenia, przewidują możliwość wprowadzenia pewnego rodzaju ograniczeń w rozporządzeniach w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Co istotne, w kontekście analizowanej problematyki, art. 46 ust. 4 pkt 3 u.z.z.z.ch.z. przewiduje możliwość czasowego ograniczenia w drodze rozporządzenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy.

Wspomniane ograniczenia zawarto w rozdziale czwartym rozporządzenia z 13 marca 2020 r. zatytułowanym „Ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy”. Ustanowiono m.in. czasowe ograniczenie prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>6</sup>, oraz przez inne podmioty działalności w ośmiu rodzajach i kilkudziesięciu formach. Ograniczono m.in. działalność polegającą na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w PKD w podklasie 56.10.A), z wyłączeniem realizacji

2 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

4 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 433 ze zm.

5 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1239 ze zm.

6 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2021 poz. 162.

usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu oraz działalności restauracyjnej lub barowej prowadzonej w środkach transportu, wykonywanej przez oddzielne jednostki oraz związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, włączając działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce (ujętej w PKD w podklasie 82.30.Z) (§ 5 ust. 1 pkt 1).

Oprócz powyższego, w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> ustanowiono czasowe ograniczenie m.in. handlu detalicznego najemcom powierzchni handlowej, których przeważająca działalność polega na handlu: wyrobami tekstylnymi, wyrobami odzieżowymi, obuwiem i wyrobami skórzanymi itd. (§ 5 ust. 2 pkt 1).

Prawodawca określił również, że ograniczenia, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 13 marca 2020 r., polegają na całkowitym zakazie prowadzenia wymienionych w tych przepisach rodzajów działalności.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w okresie stanu zagrożenia epidemicznego wyżej wskazane ograniczenia wprowadzono na mocy aktu podustawowego – rozporządzenia Ministra Zdrowia. Jako podstawę prawną wskazano powołany wyżej art. 46 ust. 4 pkt 3 u.z.z.z.ch.z., który w dniu wydania rozporządzenia zezwalał ministrowi właściwemu ds. zdrowia na czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy. Z przytoczonego przepisu wprost wynika, iż ustawodawca ustanowił dla ministra właściwego ds. zdrowia kompetencje do jedynie czasowego ograniczenia funkcjonowania wskazanych w nim podmiotów.

Przyjęta w rozporządzeniu z 13 marca 2020 r. konstrukcja, w której ustalono całkowity zakaz prowadzenia działalności w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania (§ 1), a zatem do momentu bliżej nieokreślonego, spowodował jednak całkowite ograniczenia funkcjonalnie wskazanych w rozporządzeniu podmiotów i pozbawił je, z jednodniowym wyprzedzeniem, możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Twierdzenie to uzasadnione jest również poglądami judykatury, zgodnie z którymi powyższe upoważnienie ustawowe pozwala wyłącznie czasowo ograniczyć prowadzenie działalności gospodarczej, nie pozwala ono natomiast na przyjęcie zastosowanej w rozporządzeniach konstrukcji prawnej polegającej na ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez jej zakazanie. Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej (rozumiane jako stan kiedy działalność może być prowadzona po spełnieniu określonych warunków) nie jest równoznaczne z zakazem jej prowadzenia (czyli stanem kiedy działalność gospodarcza danego rodzaju w ogóle nie może być prowadzona)<sup>7</sup>.

W doktrynie wskazuje się również, że podstawą legislacji zwalczającej pandemię stał się początkowo art. 46 ustawy. Przepis wyrażający blankietową delegację ustawodawczą stał się podstawą wydania przez ministra do spraw zdrowia kilku rozporządzeń (w tym omawianego), które określały zasady działania w czasie pandemii oraz w sposób drastyczny ograniczyły wolności i prawa konstytucyjne<sup>8</sup>. Wskazuje się nadto, że rozporządzenie wydane przez ministra do spraw zdrowia nie ma charakteru wykonawczego do ustawy. Minister wykorzystał kompetencję przyznaną w art. 46 u.z.z.z.ch.z. i wydał rozporządzenie, które samodzielnie uregulowało cały

7 Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX 3093916.

8 P. Uziębło, *Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii?*, s. 2, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozliwe-jest-przeprowadzenie-wyborow-podczas-stanu-epidemii-opinia-prawna/> [dostęp: 8.01.2022].

szereg kwestii zastrzeżonych dla ustawy oraz dokonał drastycznych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. W wielu wypadkach ograniczenia te wkraczają w istotę konstytucyjnych wolności i praw<sup>9</sup>.

Reasumując zatem – czasowe ustanowienie w rozporządzeniu ograniczenia prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej dla przedsiębiorców oraz innych podmiotów, które w skutkach prowadzi do całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, wykracza poza delegację ustawową oraz jest niezgodne z przepisami ustawy zasadniczej odnoszącymi się do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Przepisy rozporządzenia z 13 marca 2020 r. cechowały się wysokim stopniem ingerencji w prawa i wolności przedsiębiorców, uniemożliwiały im prowadzenie działalności gospodarczej, a także na moment ich wydania nie przewidywały jakichkolwiek form rekompensat i odszkodowań czy też pomocy publicznej związanej z brakiem możliwości zarobkowania. Przepisy te – co potwierdza orzecznictwo – wprowadzone zostały również bez podstawy prawnej zawartej w ustawie, a przyjęte rozwiązania i ich charakter godzi w zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę legalizmu oraz zasadę ustanawiania ograniczeń praw i wolności obywatelskich wyłączenie w drodze aktu prawnego rangi ustawowej – o czym mowa szczegółowo poniżej.

### 3. OGRANICZENIA W TRAKCIE OBOWIĄZYWANIA STANU EPIDEMII

Stan zagrożenia epidemicznego został zastąpiony stanem epidemii na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. Ponadto w związku z rosnącym zagrożeniem wirusem SARS-CoV-2 podjęto działania legislacyjne, odnoszące się m.in. do zmian u.z.z.z.ch.z.o w drodze 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<sup>10</sup>. Z punktu widzenia analizowanego problemu, najistotniejszymi zmianami przepisów u.z.z.z.ch.z. było dodanie przepisów art. 46a i 46b.

Zgodnie z art. 46a w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

1. zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego;
2. rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b – z uwzględnieniem zakresu stosowanych rozwiązań oraz bieżących możliwości budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W drugim z dodanych przepisów określono listę ograniczeń, jakie Rada Ministrów może ustanowić w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 46a u.z.z.z.ch.z. Co kluczowe dla

9 P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 14.

10 Ustawa 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, poz. 374.

przedmiotu analizy, wśród nich wskazano między innymi czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców.

Jak już wspomniano, ograniczenie wolności działalności gospodarczej aktem rangi podstawowej budzi poważne zastrzeżenia. Co więcej, w przypadku omawianych regulacji ustawowych związanych z zagrożeniem wirusem SARS-CoV-2, dodatkowa wątpliwość dotyczy prawidłowości sformułowania w tych przepisach delegacji ustawowej do wydawania rozporządzenia, o czym będzie mowa w dalszej części.

Nie mniej jednak, na podstawie delegacji ustawowej z art. 46a u.z.z.z.ch.z. w dniu 31 marca 2020 r., wydano pierwsze rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>11</sup>, wprowadzające ograniczenia działalności gospodarczej. Od czasu wydania ww. rozporządzenia w dniu 31 marca 2020 r., na podstawie art. 46a i 46b u.z.z.z.ch.z. Rada Ministrów wydała 14 kolejnych rozporządzeń o takim samym tytule<sup>12</sup>.

Przedmiotowe rozporządzenia Rady Ministrów stanowiły o ograniczeniach działalności gospodarczej, które to ograniczenia niejednokrotnie polegały na całkowitym zakazie prowadzenia określonej szczegółowo działalności gospodarczej<sup>13</sup>. W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu z dnia 6 maja 2021 r.<sup>14</sup> regulacje dotyczące ograniczeń znajdują się w rozdziale

- 11 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. 2020, poz. 566.
- 12 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. 2020, poz. 658; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 697; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 792; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 878; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 964; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1066; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1356; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1758; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2091; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2132; rozporządzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2316.
- 13 § 5 ust. 1 i 2 i § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.; § 6 ust. 1 i 2 i § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. (w brzmieniu obowiązującym do 31 marca 2020 r.); § 8 ust. 1 i 2 i § 9 ust. 1 pkt 1–2 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r.; § 8 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1 pkt 1–2 i ust. 4 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r.; § 8 ust. 1 i 2 i § 9 ust. 1 pkt 1–2 i ust. 3 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r.; § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 i § 8 ust. 1 pkt 1–2 i ust. 3 rozporządzenia z 2.05.2020 r.; § 7 ust. 1, 2, 7 i § 8 ust. 1 pkt 1–2 i ust. 3 rozporządzenia z dnia 16 maja 2020 r.; § 6 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r.; § 6 ust. 1 rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2020 r.; § 7 ust. 1 rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2020 r.; § 6 ust. 1 rozporządzenia z dnia 9 października 2020 r.; § 10 rozporządzeń z dnia 26 listopada 2020 r., z 1 grudnia 2020 r. i z 21 grudnia 2020 r.
- 14 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2021, poz. 861.

trzecim, zatytułowanym „Ograniczenia, zakazy i nakazy obowiązujące na obszarze, na którym wystąpił stan epidemii”. Rozporządzenie to było kilkakrotnie zmieniane, w tym również w zakresie ograniczeń działalności gospodarczej. W pierwotnym brzmieniu najdalej idące ograniczenia odnosiły się do zakazu prowadzenia na czas określony:

- a. działalności aquaparków, siłowni, klubów i centrów fitness oraz działalności usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej (§ 9 ust. 1),
- b. działalności polegającej na prowadzeniu dyskotek i klubów nocnych lub działalności, która polega na udostępnieniu miejsca do tańczenia organizowanego w pomieszczeniach lub w innych miejscach o zamkniętej przestrzeni, z wyłączeniem sportowych klubów tanecznych (§ 9 ust. 5),
- c. działalności w zakresie urządzania gier hazardowych na automatach oraz kasyn, z wyłączeniem kasyna internetowego (§ 9 ust. 6).

W odniesieniu do innych działalności, przykładowo działalności twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki (ujętej w PKD w dziale 90.0), polegającej na działalności grup cyrkowych i zespołów muzycznych, dopuszczono ich organizowanie, jednakże bez udziału publiczności, co w rzeczywistości oznaczało czasowe ograniczenia prowadzenia tej działalności o skutkach równoważnych z czasowym ich zakazaniem (§ 9 ust. 18).

Wprowadzane przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, stanowiące *de facto* ograniczenie wolności i praw obywatelskich, zamieszczano w aktach rangi rozporządzeń, bez przyjęcia stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych w aktach niższej rangi niż ustawa. Kolejne ograniczenia i zakazy wprowadzane były przez Radę Ministrów na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 46a i 46b ustawy, bez zawarcia kompetencji w samej u.z.z.z.ch.z.<sup>15</sup> Wydawane przez Radę Ministrów rozporządzenia, w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, tylko potwierdziły przyjętą na samym początku koncepcję ograniczania fundamentalnych praw lub wolności jednostki przez użycie aktu normatywnego znajdującego się najniżej w konstytucyjnej hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa, w postaci rozporządzenia. Koncepcja ta została wybrana świadomie<sup>16</sup>.

#### 4. KONSTYTUCYJNOPRAWNA OCENA WPROWADZANYCH OGRANICZEŃ

W pierwszej kolejności zastanowić się należy, czy opisane powyżej regulacje, które ogłaszane i wprowadzane były często z kilkugodzinnym wyprzedzeniem, zgodne są z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą przyzwoitej legislacji i zaufania obywateli do państwa, a zatem czy posiadają odpowiednie *vacatio legis*. Omawiana regulacja pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi ustrojowymi zasadami, a także zasadą legalizmu i demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Przykładowo, w rozporządzeniu z 13 marca 2020 r. przewidziano jego wejście w życie z dniem ogłoszenia, tj. brak było jakie-

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.11.2020 r., II SA/Rz 732/20, LEX 3116427.

<sup>16</sup> S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 15-24.

gokolwiek spoczynku tego aktu prawnego. *Vacatio legis* służy zapoznaniu się i przygotowaniu do realizowania i stosowania wprowadzanych do systemu prawnego nowych norm. Długość *vacatio legis* powinna być dostosowana do charakteru danego aktu normatywnego<sup>17</sup>. Brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* narusza gwarancje konstytucyjne<sup>18</sup>, a przy jego ustalaniu należy brać pod uwagę przede wszystkim: treść nowych przepisów (zakres zmiany istniejącej sytuacji prawnej) oraz stopień ich ingerencji w sytuację prawną adresatów<sup>19</sup>. Zmiana prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być wszakże dokonywana z poprawnym zastosowaniem przepisów przejściowych, co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*, tak aby obywatele mieli czas na zapoznanie się z nowymi przepisami, dostosowanie się do nich oraz dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych<sup>20</sup>. Brak spoczynku aktów prawnych, spoczynek kilkugodzinny bądź jednodniowy, nie realizuje wskazanych prawnokonstytucyjnych zasad, nawet z uwzględnieniem tego, że akty prawne wydawane były w związku z wystąpieniem zakaźnej choroby. Przedsiębiorcy i inne podmioty nie mogą z godziny na godzinę otrzymać informacji, że od jutra nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, która częstokroć jest jedynym źródłem utrzymania całych rodzin.

Najpoważniejszym zarzutem stawianym władzy publicznej w związku z wydawaniem aktów prawnych jest ich potencjalna niezgodność z art. 22 Konstytucji RP przez ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej w drodze aktów podustawowych oraz naruszenie istoty wolności wynikającej z tego przepisu.

Ustrojodawca w art. 22 konstytucji uchwalił, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wolność działalności gospodarczej polega na podejmowaniu i prowadzeniu działalności w celu osiągnięcia zysku<sup>21</sup>. Pojęcie wolności działalności gospodarczej wiąże się z obszarem działalności ekonomicznej człowieka i oznacza wolność od (nadmiernej) ingerencji władzy publicznej w tę działalność<sup>22</sup>. Działalność gospodarcza może więc być prowadzona swobodnie, tzn. nie jest ona ani zakazana, ani też nakazana (jest wolna), czyli jej podjęcie i prowadzenie zależy od woli danego podmiotu<sup>23</sup>. Wolność gospodarcza w świetle uregulowań Konstytucji RP może być traktowana jako zasada prawa<sup>24</sup>. Można zatem uznać, że przedmiotem wolności działalności gospodarczej jest najpierw podejmowanie decyzji o rozpoczęciu tej działalności i określeniu jej zakresu, następnie wykonywanie tejże działalności, więc podejmowanie bieżących decyzji gospodarczych, zwłaszcza w kwestii sposobu i kierunków działania, a wreszcie zakończenie tej działalności, gdy ustaje wola dalszego jej prowadzenia<sup>25</sup>.

17 S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 52 i n.

18 Orzeczenie TK z 2.03.1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6; wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.

19 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

20 M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, LEX.

21 Wyrok TK z 3.07.2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

22 A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1996, s. 10-15.

23 S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 25.

24 K. Kucharski, *Istota wolności działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4, s. 48-59.

25 A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 58; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej...*, s. 38; Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej RP – wolność działalności gospodarczej* [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. II, Toruń 2002, s. 10.

Co ważne, wolność gospodarcza wywodzi się z przyrodzonego i niezbywalnego prawa naturalnego, jakim jest wolność osobista jednostki<sup>26</sup>. Wolna wola podmiotów prawa stanowi przesłankę do podjęcia racjonalnego wyboru w zakresie organizowania działalności gospodarczej<sup>27</sup>. Wskazuje się również, że wolność gospodarcza jest stanem przyrodzonym, niezależnym od państwa i jego ustaw<sup>28</sup>.

Przedmiotem ochrony, analizowanym w niniejszym artykule, jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Podmiotem ochrony jest każdego rodzaju osoba fizyczna (w tym prowadząca działalność gospodarczą objętą bądź nieobjętą działem specjalnym – produkcja rolna) oraz osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (ułamna osoba prawna), a także inne niewymienione podmioty prowadzące działalność, która to podlegała ograniczeniom.

Ustrojodawca w art. 22 Konstytucji RP stawia dwa niezbędne determinanty konieczne do ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Pierwszym z nich jest wymóg zachowania formy ustawy, natomiast drugim – ważny interes publiczny.

Co najważniejsze w analizowanym zagadnieniu – ustrojodawca uchwalił, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy. Sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa, co oznacza wykluczenie dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi<sup>29</sup>. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń<sup>30</sup>.

Jako zasadę należy traktować stanowisko wyrażone przez TK, które zakłada, że ustawodawca nie może przekazać do regulowania w drodze rozporządzenia istotnych materii związanych z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej<sup>31</sup>. Pierwszym warunkiem ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest zastosowanie drogi ustawowej, czyli tylko przedstawicielstwo narodu realizujące władzę ustawodawczą może decydować o wprowadzeniu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Nie można zatem ograniczeń tego rodzaju wprowadzać innym aktem prawnym niż ustawa, inaczej mówiąc nie może ich wprowadzać władza wykonawcza w drodze aktów prawnych Rady Ministrów czy ministrów<sup>32</sup>. Działalność gospodarcza może być zatem ograniczona wyłącznie ustawowo<sup>33</sup>. Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji

26 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 73.

27 M. Zdyb, *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990, s. 57.

28 K. Działocha, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka, geneza, koncepcja, ochrona*, Wrocław 1993, s. 17.

29 Wyrok TK z 5.03.2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33.

30 Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

31 Wyrok TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

32 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX – komentarz do art. 22.

33 B. Banaszak, *Konstytucja...*, Legalis, s. 239.



prawnej<sup>34</sup>. Ustawa nie może upoważniać do normowania materii ustawowej w rozporządzeniu. Gdyby zawierała takie upoważnienie, należałoby je uznać za sprzeczne z Konstytucją RP<sup>35</sup>.

Jak wskazano – wprowadzenie ograniczeń może nastąpić tylko w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Nawet w przypadku, gdyby przyjął, że ustawodawca wykazał ważny interes publiczny, lecz wprowadził ograniczenia w drodze rozporządzenia, czyli aktu wykonawczego do ustawy, to takie działanie niezgodne jest z przepisami ustawy zasadniczej, bowiem obie przesłanki nie są kumulatywnie spełnione.

Drugą z przesłanek warunkujących ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest ważny interes publiczny. Polega on na zaspokajaniu potrzeb jak największej liczby osób. Innymi słowy, interes publiczny to dobro ogółu<sup>36</sup>. Wydawać by się mogło, że stan zagrożenia epidemicznego czy stan epidemii wirusa powodującego chorobę zakaźną sam w sobie stanowi uzasadnienie interesu publicznego i przemawia za przyjęciem pewnych ograniczeń. Szczególnie uzasadnia to chociażby łączna wykładnia art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, bowiem pośród klauzul limitacyjnych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uchwalono, że przesłanką warunkującą ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest względ na porządek publiczny czy bezpieczeństwo lub ochronę zdrowia. Organ stanowiący prawo ma obowiązek wykazać, że w konkretnej sprawie interes ogólny (publiczny) jest interesem ważniejszym niż interes jednostki<sup>37</sup>.

W tej kwestii należy wskazać porównawczo, iż sądy administracyjne rozstrzygały sprawy, w których ograniczenia, zakazy oraz nakazy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej ogłoszono na podstawie rozporządzenia wydanego na podstawie u.z.z.z.ch.z. Sądy wówczas wskazywały, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych niższej rangi, które dopuszcza unormowanie w akcie rangi podustawowej i w sposób samoistny (niezdeteminowany normami ustawowymi) stosowanie władczych środków ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywateli<sup>38</sup>.

Cytowany już uprzednio WSA w Opolu wskazał, że żaden przepis upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 i art. 46b u.z.z.ch.z. nie zawiera umocowania do określania w rozporządzeniu zakazów prowadzenia działalności gospodarczej<sup>39</sup>. Sądy administracyjne jednoznacznie wskazywały, że skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego<sup>40</sup>.

34 Wyrok TK z 25.05.1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47; wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

35 Wyrok TK z 6.03.2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56.

36 Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

37 A. Hyżorek, *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2050/18*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4, s. 135-136.

38 Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1671/20, LEX 3129560; wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1398/20, LEX 3129672; wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1424/20, LEX 3129789.

39 Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX 3093916.

40 Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX 3093916; wyrok WSA w Rzeszowie z 10.11.2020 r., II SA/Rz 732/20; wyrok WSA w Gliwicach z 12.01.2021 r., III SA/Gl 421/20, LEX 3117596; wyrok WSA w Warszawie z 12.01.2021 r., VII SA/Wa 1614/20, LEX 3146581; wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1506/20, LEX 3115494; wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1671/20, LEX 3129560; wyrok WSA w Gdańsku z 28.01.2021 r., III SA/Gd 780/20, LEX 3118822; wyrok NSA z 23.09.2021 r., II GSK 949/21, Legalis 2633109.

Dodatkowo należy uznać, iż wprowadzenie ograniczeń w przyjętej konstrukcji prawnej (bez wykorzystania stanów nadzwyczajnych) było naruszeniem istoty wolności działalności gospodarczej. Nie można zapominać, że podjęte działania legislacyjne stworzyły taki stan prawny w zakresie ograniczenia wolności i praw człowieka, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej, choć stan ten nie został wprowadzony<sup>41</sup>. Naruszenie istoty wolności konstytucyjnej następuje wówczas, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danej wolności i uniemożliwiają realizację funkcji tej wolności, jaką ma ona spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach konstytucyjnych<sup>42</sup>. Ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej powodowało brak możliwości jej prowadzenia w sposób dotychczasowy (czego zresztą władza publiczna nie kryła – np. § 6 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.). Prawodawca musi przy ograniczaniu wolności działalności gospodarczej przestrzegać ogólnych wymogów przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, o których art. 22 ustawy zasadniczej milczy, a więc wymogu (zasady) proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty danej wolności lub prawa<sup>43</sup>. Co za tym idzie, w zakresie maksymalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, aktualny pozostaje zakaz naruszania istoty tej wolności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>44</sup>, który to w dobie trwającej epidemii i wcześniej stanu zagrożenia epidemicznego został wielokrotnie przez władze publiczne w odniesieniu do wolności prowadzenia działalności gospodarczej pogwałcony.

Pamiętać przy tym należy, że naruszenie w rozporządzeniu wykonawczym delegacji ustawowej jest równoznaczne z wydaniem go w tej części bez podstawy ustawowej, z kolei akt administracyjny wydany na podstawie takiego rozporządzenia musi być uznany za wydany z naruszeniem prawa<sup>45</sup>, co słusznie było punktowane przez sądy administracyjne i inne konstytucyjne organy<sup>46</sup>. W piśmiennictwie podaje się, że wydawane rozporządzenia zarówno Ministra Zdrowia, jak i Rady Ministrów, w zakresie opisywanym w niniejszym artykule, 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 traktującej o prawach i wolnościach zarezerwowanej wyłącznie dla regulacji ustawowej<sup>47</sup>.

## 5. PODSUMOWANIE – UWAGI KOŃCOWE

Wprowadzane w dobie epidemii koronawirusa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, dokonywane na podstawie rozporządzeń Ministra Zdrowia oraz Rady Ministrów,

41 Wyrok NSA z 8.09.2021 r., II GSK 781/21, LEX 3241233.

42 Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

43 M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 95-106

44 Wyrok TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09.

45 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.09.2020 r., II SA/Go 331/20, LEX 3061179.

46 Np. RPO, który m.in. w pismach z 27.03.2020 r. (nr VII.565.1.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rozporz%C4%85dzenia%20MZ%20COVID-19%2027.03.2020.pdf> [dostęp: 27.06.2022]) oraz 4.03.2020 r. (nr VII.565.461.2020.ST, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2Fdo%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020\\_0.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2Fdo%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf) [dostęp: 26.06.2022]) wskazywał na uchybienia legislacyjne i bezprawne działania.

47 K. Drewniowska, *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2021, nr 11, s. 86-87.

wydane zostały z naruszeniem prawa. Owo naruszenie objawia się w szczególności brakiem zapewnienia odpowiednio długiego *vacatio legis*, w celu zapoznania się adresatów z nowo uchwalanymi przepisami, a także najpoważniejszym zarzutem w postaci wprowadzenia ograniczeń w drodze aktu podustawowego – rozporządzenia, a co za tym idzie, normowanie zagadnień zastrzeżonych do unormowania wyłączenie w wyższym rzędzie akcie prawnym – ustawie. Pominięto fakt, iż ustrojowo dopuszczalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej możliwe jest tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), przy czym oba te determinanty muszą zostać spełnione jednocześnie. Przyjmując zatem, iż wystąpił ważny interes publiczny, co oczywiście jest zgodne ze stanem faktycznym, to nie zaistniała druga z przesłanek, tzn. wprowadzenie opisywanych ograniczeń w drodze ustawy. Brak zatem łącznego spełnienia tych przesłanek warunkujących ograniczenie wolności działalności gospodarczej spowodował, iż rozporządzenia wydane zostały z naruszeniem prawa – na co słusznie zwracają uwagę sądy administracyjne w przytoczonych powyżej orzeczeniach.

Kolejnym i równie poważnym naruszeniem związanym z opisywaną materią jest, w opinii autorów, naruszenie istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej, czego zakazują przepisy ustawy zasadniczej (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wprowadzane przepisy ograniczające prowadzenie działalności gospodarczej były w skutkach równoznaczne z zakazem jej prowadzenia. W pierwszej fazie za takie działania władzy publicznej nie przewidziano żadnych odszkodowań bądź rekompensat, a w drugiej – przyznane środki nie były adekwatne do strat przedsiębiorców. Powyższe, nosi skutki zbliżone do wyłączenia bez słusznego odszkodowania.

Należy również pamiętać, iż ogromne znaczenie ma brak wprowadzenia jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego przez władzę. W przypadku, gdyby jeden z nich został ogłoszony, wówczas mechanizmy związane z ograniczeniem wolności i praw obywatelskich, w tym prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, mogłyby zostać w szczególnych przypadkach wprowadzone. Brak jednak takiego działania władzy implikuje poniesienie przezeń konsekwencji prawnych o różnej naturze.

Zatem na sformułowane na wstępie pytanie – czy wprowadzane w opisywanej materii ograniczenia odpowiadały określonym standardom i były proporcjonalne oraz zgodne z zasadami prawidłowej legislacji – odpowiedź należy jednoznacznie negatywnie. Wprowadzane ograniczenia, nakazy oraz zakazy w zakresie związanym z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej w trakcie epidemii COVID-19 nie odpowiadały wymogom ustrojowym, ustawowym, a także nie były proporcjonalne i wprowadzone w zgodzie z zasadami prawidłowej legislacji.

Nie można przy tym zapominać, iż piśmiennictwo jednoznacznie wskazywało zarzut w kierunku prawodawstwa dotyczącego COVID-19, jego immanentną cechą stanowi rozmywanie w najróżniejszy sposób systemu źródeł prawa<sup>48</sup> – a zatem poważne naruszenie reguł legislacyjnych, które są cechą demokratycznego państwa prawnego.

48 H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny* [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2020, s. 29-58, Legalis.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1239 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2021, poz. 162.
- Ustawa 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, poz. 374.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 433 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm.
- 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. 2020, 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. 2020, poz. 658.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 697.
- 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. 2020, poz. 792.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 878.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 964.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1066.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1356.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1758.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2091.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2132.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2316.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2021, poz. 861.

### **Orzecznictwo**

Orzeczenie TK z 2.03.1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6.

Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

Wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

Wyrok TK z 25.05.1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.

Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z 6.03.2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56.

Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

Wyrok TK z 5.03.2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33.

Wyrok TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

Wyrok TK z 3.07.2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.09.2020 r., II SA/Go 331/20, LEX 3061179.

Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX 3093916.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.11.2020 r., II SA/Rz 732/20, LEX 3116427.

Wyrok WSA w Gliwicach z 12.01.2021 r., III SA/Gl 421/20, LEX 3117596.

Wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1671/20, LEX 3129560.

Wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1398/20, LEX 3129672.

Wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1424/20, LEX 3129789.

Wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1506/20, LEX 3115494.

Wyrok WSA w Warszawie z 12.01.2021 r., VII SA/Wa 1614/20, LEX 3146581.

Wyrok WSA w Gdańsku z 28.01.2021 r., III SA/Gd 780/20, LEX 3118822.

Wyrok NSA z 8.09.2021 r., II GSK 781/21, LEX 3241233.

Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II GSK 949/21, Legalis 2633109.

### **Dokumenty urzędowe**

Pismo RPO do Prezesa Rady Ministrów z 27.03.2020 r., VII.565.1.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rozporz%C4%85dzenia%20MZ%20COVID-19%2027.03.2020.pdf> [dostęp: 27.06.2022].

Pismo RPO do Prezesa Rady Ministrów z 4.03.2020 r., VII.565.461.2020.ST, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2Fdo%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020\\_0.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2Fdo%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf) [dostęp: 26.06.2022].

## Publikacje

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Cheng T., Conca-Cheng A., *The Pandemics of Racism and COVID-19: Danger and Opportunity*, „Pediatrics” 2020, nr 146(5), s. 1-3, <https://doi.org/10.1542/peds.2020-024836>.
- Drewniowska K., *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2021, nr 11, s. 75-87.
- Działocha K., *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka, geneza, koncepcja, ochrona*, Wrocław 1993, s. 11-24.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, LEX.
- Hyżorek A., *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2050/18*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4, s. 130-139.
- Izdebski H., *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny* [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2020, s. 29-58, Legalis.
- Kucharski K., *Istota wolności działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4, s. 48-59.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 5-21.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1996.
- Witkowski Z., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej RP – wolność działalności gospodarczej* [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. II, Toruń 2002.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003.
- Zdyb M., *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990.

## Netografia

- Uziębło P., *Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii?*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozliwe-jest-przeprowadzenie-wyborow-podczas-stanu-epidemii-opinia-prawna> [dostęp: 8.01.2022].