

SPECJALNY NUMER – PRZEDSIĘBIORCA - LOCKDOWN W POLSCE – ograniczenia, obostrzenia, przepisy

**Szanowni Państwo,
zapraszamy do lektury specjalnego wydania numeru Newslettera.**

W przypadku chęci podjęcia działań prawnych mających na celu dochodzenie odszkodowania za poniesione straty i utracone korzyści w prowadzonej przez Państwa działalności gospodarczej w związku z lockdownem – covid-19, ograniczeniami w prowadzeniu tej działalności, zapraszamy Państwa do kontaktu.

Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej w czasie epidemii SARS-CoV-2

Od marca 2020 r. cały świat zmaga się z pandemią nowego koronawirusa SARS-CoV-2. Żyjemy w nowej rzeczywistości, która ulega dynamicznym zmianom. Determinują ją zmiany w prawie, którymi wprowadzane są liczne ograniczenia naszych praw i wolności. *Gros* z tych ograniczeń dotyczy swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzenie w Polsce stanu epidemii SARS-CoV-2

Od 20 marca 2020 r., do odwołania, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, który został ogłoszony rozporządzeniem Ministra Zdrowia (Dz. U. 2020 r. poz. 491). Podstawę prawną do wprowadzenia tego stanu stanowiły stosowne przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.). Specyfika wirusa SARS-CoV-2 niewątpliwie uzasadnia wprowadzenie w naszym kraju stanu epidemii.

Alternatywę dla rozwiązania przyjętego przez polskie władze mogło stanowić wprowadzenie na terenie kraju stanu klęski żywiołowej. W lutym i w marcu 2020 r. w mediach głośno

dyskutowano na temat wprowadzenia tego rozwiązania. Już 2 marca 2020 r. pojawił się jednak wyraźny sygnał, że polskie władze wybierają ścieżkę walki z nowym koronawirusem opartą na wprowadzeniu stanu epidemii – uchwalono wówczas ustawę *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (t.j. Dz. U 2020 r. poz. 1842 ze zm.; tzw. specustawa).

Ta tzw. specustawa, wraz z ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, wyznacza obecnie ramy regulacji prawnych, które władze państwowe uznają za niezbędne do walki z nowym koronawirusem. Obie ustawy zostały na przestrzeni ostatnich kilku miesięcy wielokrotnie zmienione. Należy się spodziewać ich kolejnych nowelizacji. Taka sytuacja będzie się utrzymywała do czasu zniesienia w Polsce stanu epidemii SARS-CoV-2. Na razie nie sposób prognozować, kiedy może to nastąpić.

Obu ww. ustawom towarzyszą liczne rozporządzenia, którymi wprowadzane są m.in. szczegółowe ograniczenia praw i wolności, w tym także dedykowane działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców w różnych branżach. One też podlegają systematycznym zmianom albo są zastępowane przez kolejne.

Ten, bardzo mocno już skomplikowany, pakiet regulacji prawnych koniecznych do walki z epidemią nowego koronawirusa został uzupełniony o kompleksowy pakiet działań rządu obliczonych na przeciwdziałanie skutkom pandemii, określane mianem tarczy antykryzysowej. Pierwsza tzw. tarcza antykryzysowa 1.0 weszła w życie 31 marca 2020 r. Składała się z pakietu ustaw wdrażających rozwiązania antykryzysowe nakierowane na zapewnienie obywatelom koniecznej pomocy w związku ze stratami, jakie ponoszą podczas pandemii. W ślad za tą pierwszą „tarczą” wprowadzano kolejne. Wszystkie „tarcze” w dużej mierze sprowadzały się do rozmaitych ulg i form pomocy finansowej, z których *gros* dedykowano przedsiębiorcom. Najnowsza tzw. tarcza antykryzysowa 6.0 przewiduje wsparcie dla przedsiębiorców z ponad 40 branż PKD, szczególnie dotkniętych obostrzeniami wprowadzonymi w związku z pandemią SARS-CoV-2, w postaci dofinansowań do wynagrodzeń pracowników, zwolnień ze składek ZUS czy świadczeń postojowych. Na jej temat pisaliśmy w Newsletterze z grudnia 2020 r.

Wszelkie działania pomocowe rządu są jednak postrzegane przez przedsiębiorców jako dalece niewystarczające. Wbrew zapewnieniom rządu nie jest też łatwo z nich skorzystać.

Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii

W związku z trwającym stanem pandemii już od marca 2020 r. swoboda prowadzenia działalności gospodarczej podlega systematycznym ograniczeniom, a nawet wyłączeniom. Władze państwowe uzasadniają je koniecznością walki z pandemią SARS-CoV-2. Na przestrzeni wielu ostatnich miesięcy sytuacja ulegała dynamicznym zmianom. Wprowadzano obostrzenia w prowadzeniu działalności dla różnych branż, z reguły sprowadzające się do konieczności

zachowania rygorystycznego reżimu sanitarnego. Tego typu ograniczenia, aczkolwiek dla przedsiębiorców kosztowne i uciążliwe, były zrozumiałe i z reguły przestrzegane.

Obecnie mamy jednak do czynienia nie tylko z obostrzeniami, ale *de facto* z lockdown'em w sektorze przedsiębiorców, którym objęto wiele branż. Przy tym wprowadzanym wybiórczo, wedle niezrozumiałych kryteriów. Takie ograniczenia w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej spotykają się ze sprzeciwem adresatów. W szczególnie trudnej sytuacji są przedsiębiorcy prowadzący hotele, restauracje czy kluby, kluby fitness. Wielu z nich stoi dziś w obliczu bankructwa. Twardy zakaz prowadzenia działalności jest dla nich trudny do zaakceptowania, zwłaszcza wobec poczucia braku odpowiedniej pomocy ze strony państwa.

Jakie obostrzenia obowiązują obecnie?

Obowiązujące obecnie ograniczenia swobody działalności gospodarczej zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2316). Pierwotnie miały obowiązywać do 17 stycznia 2021 r., ale ten termin został wydłużony do 31 stycznia 2021 r. przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2021 r. zmieniające ww. rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2020 r. Należy się liczyć z możliwością przedłużenia ich obowiązywania na kolejny oznaczony okres. Z dyskursu w przestrzeni medialnej wynika, że z przedłużeniem musi się liczyć zwłaszcza branża gastronomiczna.

Usługi hotelarskie

- prowadzenie takich usług zostało ograniczone tylko do oferty skierowanej dla klientów wymienionych w rozporządzeniu RM z 21 grudnia 2020 r. i z dnia 22 stycznia 2021 r., tj. istnieje możliwość świadczenia usług hotelowych m.in. dla:
 - medyków,
 - pacjentów i ich opiekunów, w celu uzyskania świadczenia opieki zdrowotnej w podmiocie wykonującym działalność leczniczą,
 - członków załóg samolotów,
 - członków obsad pociągów,
 - kierowców wykonujących transport drogowy,
 - zawodników, trenerów i członków sztabu szkoleniowego, korzystających z tych usług w czasie zgrupowań lub zawodów,
 - pełnomocników procesowych, obrońców i pełnomocników stron, stron postępowania karnego, cywilnego i sądowno-administracyjnego, ich przedstawicieli ustawowych, świadków, biegłych oraz tłumaczy sądowych, w dniu posiedzenia sądu lub przeglądania akt sprawy oraz w dniu poprzedzającym,

- członków misji dyplomatycznych, urzędów konsularnych i przedstawicieli organizacji międzynarodowych oraz członków ich rodzin, a także innych osób będących posiadaczami paszportu dyplomatycznego w związku z wykonywaniem przez nich oficjalnych funkcji,
- sędziów sportowych,
- dziennikarzy.

Co istotne, w § 10 ust. 3 rozporządzenia RM z 21 grudnia 2020 r. sprecyzowane zostały warunki potwierdzenia przynależności klienta do jednej z grup uprawnionych do skorzystania z usługi hotelowej.

Goście hotelowi zameldowani na co najmniej jedną dobę hotelową mogą skorzystać z siłowni i basenu, znajdujących się na terenie hotelu, a także zjeść w pokoju posiłek zamówiony w hotelowej restauracji i dostarczony przez obsługę hotelu.

Gastronomia

- wszystkie restauracje obowiązuje zakaz prowadzenia działalności stacjonarnej,
- w restauracjach możliwe jest przygotowywanie i sprzedaż dań na wynos, które są odbierane przez klienta w wyznaczonym terminie albo dostarczane do klienta,
- dopuszczalne jest także przygotowywanie i podawanie posiłków lub napojów przeznaczonych do spożycia przez pasażerów pociągów objętych obowiązkową rezerwacją miejsc po zajęciu przez nich miejsc siedzących,
- restauracje hotelowe mogą przygotowywać posiłki, które są dostarczane gościom przez obsługę do pokoi hotelowych; ten wyjątek dotyczy wyłącznie gości zameldowanych w hotelu na co najmniej jedną dobę hotelową.

Baseny, aquaparki, siłownie, kluby i centra fitness

- zostały objęte zakazem działania
- przewidziano wyjątek dla basenów, siłowni, klubów i centów fitness działających w podmiotach wykonujących działalność leczniczą przeznaczonych dla pacjentów;
- baseny, siłownie, kluby i centra fitness pozostają też otwarte dla członków kadry narodowej polskich związków sportowych.

Salony fryzjerskie i kosmetyczne (PKD 96.02.Z) oraz salony tatuażu i piercingu (PKD 96.09.Z)

- w całym kraju obowiązuje reżim sanitarny prowadzenia działalności przez salony urody, fryzjerskie, kosmetyczne i tatuażu
- dotyczy to wszystkich salonów z sektora *beauty*, także tych zlokalizowanych w galeriach i parkach handlowych.

Działalność takich podmiotów jest dopuszczalna pod warunkiem zapewnienia, aby w miejscu, w którym jest ona prowadzona przebywała wyłącznie obsługa oraz obsługiwani klienci, a w przypadku, gdy klient wymaga opieki, także jego opiekun. Przy tym, w miejscu prowadzonej

działalności (np. w salonie fryzjerskim) może przebywać nie więcej niż 1 klient na 1 stanowisko obsługi, a takie stanowiska muszą znajdować się w odległości co najmniej 1,5 m od siebie, chyba że są oddzielone przegrodą o wysokości co najmniej 1 m, licząc od powierzchni stanowiska obsługi albo której górna krawędź kończy się co najmniej 2 m od powierzchni podłogi.

Sankcje dla przedsiębiorców za nieprzestrzeganie obostrzeń i ograniczeń w prowadzeniu działalności

Nieprzestrzeganie przez przedsiębiorców obostrzeń sanitarnych wprowadzonych na czas pandemii może rodzić dla nich surowe konsekwencje o charakterze ekonomicznym, związane z administracyjnymi karami pieniężnymi nakładanymi przez Powiatowych Inspektorów Sanitarnych (art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy o chorobach zakaźnych). Tego rodzaju naruszenia są zagrożone karami w rozmiarze od 10.000 do 30.000 zł. Kary pieniężne są nakładane w drodze decyzji administracyjnej, co oznacza, że podlegają rygorowi natychmiastowej wykonalności.

Te sankcje są postrzegane jako kontrowersyjne, wobec istnienia uzasadnionych wątpliwości co do mocy prawnej przepisów, którymi wprowadzane są ograniczenia praw i wolności gwarantowanych wszystkim Polakom, w tym także przedsiębiorcom, przez Konstytucję RP.

Istnieją bowiem określone standardy wprowadzania ograniczeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP, wynikające z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej też jest nimi objęta. W świetle art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Co do samych rozporządzeń to, na mocy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, muszą być wydawane przez umocowany organ na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Prawodawca musi te standardy respektować. Są wyznacznikiem zgodności wprowadzanych ograniczeń praw i wolności z Konstytucją RP. W przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, których dotyczy art. 228 Konstytucji RP (jest nim m.in. stan klęski żywiołowej), władze państwowe dysponują możliwością reglamentowania praw i wolności konstytucyjnych na mniej rygorystycznych warunkach.

Prawa osób dotkniętych wadliwymi działaniami organów państwowych

Obowiązujący w Polsce stan epidemii nie jest jednym ze stanów nadzwyczajnych. Oznacza to, że konstytucyjne standardy ograniczania praw i wolności znajdują zastosowanie do oceny zgodności z ustawą zasadniczą wszystkich obostrzeń, które są wprowadzane w Polsce w związku z pandemią SARS-CoV-2. Nawet tak trudna sytuacja epidemiczna, z jaką mamy do

czynienia obecnie, nie może stanowić uzasadnienia dla rozluźnienia tych standardów. Wobec tego są podstawy by kwestionować moc obowiązującą zakazów oraz ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców działających w określonych branżach, które były i są wprowadzane obecnie w drodze rozporządzeń wykonawczych do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*.

Następstwem wyboru przez władze państwowe określonych instrumentów prawnych do walki z epidemią SARS-CoV-2 są i będą skargi na decyzje administracyjne Sanepidu, którymi nakładano kary pieniężne za łamanie obostrzeń wprowadzanych rozporządzeniami. Takie skargi składają do sądów administracyjnych także przedsiębiorcy.

Już zapadają rozstrzygnięcia korzystne dla skarżących. Sądy administracyjne, które rozpatrują takie skargi „(...) posiadają kompetencję do kontroli zgodności przepisów rozporządzeń z przepisami zawartymi w aktach hierarchicznie nadrzędnych. Zawiera się w tym kompetencja sądu do oceny, czy przepis rozporządzenia, który został zastosowany przez organ administracji, jest zgodny z Konstytucją RP i z przepisem upoważniającym do wydania tego rozporządzenia. Ustalenie przez sąd, że decyzja administracyjna została wydana na podstawie przepisu rozporządzenia, które jest niezgodne z Konstytucją lub ustawowym upoważnieniem do jego wydania, obliguje Sąd do uchylecia takiej decyzji (por. wyrok NSA z 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, wyrok NSA z 18 czerwca 2014 r., II GSK 633/13, oba opubl. w CBOSA)” (wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20).

Stosunkowo nowym zjawiskiem są natomiast pozwy indywidualne i zbiorowe o odszkodowania „za lockdown”, kierowane przeciwko Skarbowi Państwa. Składają je przedsiębiorcy z tych branż, które dotknął zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, tj. przedsiębiorcy prowadzący hotele, restauracje czy kluby fitness. Niezawodnie zadziała tu efekt skali, być może nawet porównywalny do tego, który obserwujemy w sprawach frankowiczów.

Ze świata – w styczniu 1778 r. James Cook odkrył Hawaje, które początkowo nazwał je „Sandwich Islands” - „Wyspami Kanapkowymi”, na cześć swojego sponsora Johna Montagu 4 hrabiego Sandwich. Obecnie Hawaje są jednym z 50 stanów Stanów Zjednoczonych. Jest to jedyny stan leżący wyłącznie na wyspach. Stolicą tego stanu jest Honolulu.

Z kraju – po przekroczeniu granicy transportem zbiorowym (np. samolot, pociąg), z obowiązkowej kwarantanny zwolniony jest każdy kto przedstawi negatywny wynik testu na koronawirusa, przy czym test ten musi być wykonany do 48 godzin przed przekroczeniem granicy.

Newsletter przygotowany jest przez zespół Kancelarii Grabowski i Wspólnicy Kancelaria

Radców Prawnych sp.k. z siedzibą w Warszawie, ul. Bagno 2 lok. 71, 00-112 Warszawa. Firma wpisana jest do rejestru przedsiębiorców KRS przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000467341, REGON: 146768660, NIP: 5252558402 i nie stanowi oferty w rozumieniu kodeksu cywilnego, informacji handlowej ani doradztwa prawnego. Jeżeli nie chcesz otrzymywać Newslettera [możesz się wypisać](#).

Redaktor prowadząca: *Radca Prawny Luiza Kwaśnicka*, Redaktor graficzna: *Ewelina Sobolewska*.