

Kraków, dnia 12 kwietnia 2021 roku

Rzecznik Praw Obywatelskich

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Wnioskodawczyni:

Dorota Rydygier

reprezentowana przez:

radcę prawnego Pawła Rysia

adres do doręczeń:

Kancelaria Prawa Ryś i Współpracownicy

ul. Ariańska 18/3, 31-505 Kraków

WNIOSEK DO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Działając imieniem Wnioskodawczyni, na podstawie i w wykonaniu pełnomocnictwa udzielonego mojej osobie, którego uwierzytelniony odpis przedkładam w załączeniu, na podstawie art. 80 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 8 ust. 1, art. 9 pkt 1 oraz art. 10 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 1987 Nr 21 poz. 123 z późn. zm.), **zwracam się z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności i praw Wnioskodawczyni naruszonych przez organy władzy publicznej oraz podjęcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiednich czynności przewidzianych prawem w celu wypracowania przez władzę publiczną rozwiązań umożliwiających naprawienie szkód poniesionych w czasie trwania pandemii wirusa Sars-CoV-2 przez polskich obywateli działających w branży gastronomicznej.**

I. STAN FAKTYCZNY

Pani Dorota Rydygier jest współnikiem oraz prezesem zarządu spółki pod firmą KADORO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie wpisanej do rejestru przedsiębiorców pod numerem KRS 0000783109 dnia 19 kwietnia 2019 roku (dalej jako „Spółka”), której przeważającym przedmiotem działalności jest aktywność ujęta w Polskiej

Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A (restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne). Pani Dorota, jako doświadczony szef kuchni szkolący się w najlepszych francuskich restauracjach, w ramach Spółki zdecydowała się na otwarcie w Krakowie przy ul. Konfederackiej, restauracji francuskiej pod nazwą „Voilà”, w którą zainwestowała wszystkie swoje oszczędności.

Niestety, otwarcie lokalu gastronomicznego dnia 8 lutego 2020 roku zbiegło się w czasie z wystąpieniem pandemii wirusa SARS-CoV-2. Dnia 20 marca 2020 roku Rozporządzeniem Ministra Zdrowia ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii, który miał obowiązywać do odwołania. Na mocy wspomnianego aktu prawnego wprowadzono w Polsce wiele obostrzeń, w tym m.in. czasowe ograniczenie prowadzenia przez przedsiębiorców działalności polegającej 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 Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A), z wyłączeniem realizacji 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. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 roku sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii tylko przedłużyło powyższy stan (podobnie jak kolejne rozporządzenia uchwalane przez Radę Ministrów).

Zmiany te, w sposób szczególny, dotknęły Spółkę, której wymieniona wyżej aktywność stanowi główny przedmiot działalności gospodarczej. W związku z wprowadzonym w Polsce stanem epidemii, lokal „Voilà” musiał zostać zamknięty dla gości, a jedyną ewentualną możliwością zminimalizowania strat stała się zmiana profilu działalności i rozpoczęcie sprzedaży na wynos (bez wcześniejszego doświadczenia w tym zakresie). Działanie na wynos wygenerowało jednak dodatkowe koszty. Ponadto sprzedaż potraw na wynos była znikoma, a w konsekwencji zupełnie nieopłacalna. **Pani Dorota Rydygier z dnia na dzień znalazła się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wnioskodawczyni odebrano prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej i zawodowej, nie zapewniając jednocześnie odpowiedniego wsparcia ze strony państwa. Wskutek działań polskich władz została ona pozbawiona możliwości zarobkowania oraz utraciła jedyne źródło dochodu.**

Pomimo licznych zapewnień polskiego rządu, co do wdrożenia instrumentów mających na celu pomoc w utrzymaniu działalności i miejsc pracy, pomoc dla przedsiębiorców uzależniona została od wielu warunków. Z obowiązujących bowiem programów pomocowych wynikało, że większość rozwiązań przewidziana jest dla firm z dłuższym stażem. Spółka, w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej 1.0. uzyskała tym samym jedynie niewielkie wsparcie, tj. pożyczkę bezzwrotną w wysokości 5 000 złotych ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców (kwota wpłacona została na konto Spółki dopiero 1 marca 2021 roku) oraz umorzenie opłat na rzecz

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Spółka otrzymała także zaliczkę zwrotną przewidzianą programem rządowym Tarcza Finansowa PFR 1.0. Pomoc ta okazała się jednak niewystarczająca w obliczu wydatków poniesionych na rozpoczęcie i prowadzenie działalności w lokalu.

Późniejsze tzw. „odmrożenie gospodarki”, w tym także branży gastronomicznej, było zaledwie chwilowe i iluzoryczne. Pomimo możliwości otwarcia lokalu „Voilà” dla gości od dnia 18 maja 2020 roku, prowadzenie przez przedsiębiorców działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków oraz napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A), a także związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30) było dopuszczalne, pod warunkiem zapewnienia, aby w lokalu oraz w ogródku gastronomicznym znajdowała się nie więcej niż 1 osoba na 4 m² powierzchni dostępnej dla klientów, z wyłączeniem obsługi¹. Wśród wymogów dla gastronomii znalazł się także obowiązek zachowanie 2 m odległości między stolikami czy zachowanie dystansu 1,5 m od gości siedzących przy osobnych stolikach. Co więcej, nieprzestrzeganie wskazanych wyżej ograniczeń skutkowało nakładaniem na przedsiębiorców wysokich kar pieniężnych.

Dnia 24 października 2020 roku, praktycznie z dnia na dzień, na mocy kolejnych rozporządzeń², ponownie uniemożliwiono Wnioskodawczyni prowadzenie zasadniczej działalności gospodarczej. Wbrew zapewnieniom, że poszkodowani w wyniku drugiej fali pandemii otrzymają należne im od państwa wsparcie, w regulaminie programu rządowego Tarcza Finansowa PFR 2.0. znalazły się zapisy dotyczące licznych warunków jakie muszą zostać spełnione przez przedsiębiorców celem skorzystania z pomocy, w tym m.in. odnotowanie spadku przychodów o minimum 30% w okresie: (i) od 1 listopada 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. w porównaniu do okresu od 1 listopada 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. lub (ii) od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2021 r. w porównaniu do okresu od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2019r. w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19. Niestety, wymagania nałożone w regulaminie wspomnianego programu pomocowego wykluczyły Spółkę z możliwości ubiegania się o pomoc finansową państwa z racji braku możliwości wykazania spadku przychodów do roku 2019, ponieważ pomimo uruchomienia działalności Spółki dnia 19 kwietnia 2019 roku, restauracja „Voilà” weszła do jej struktur dopiero od lutego 2020 roku i realne przychody zaczęła osiągać dopiero od tego czasu. Co za tym idzie, od października 2020 roku Spółka pozbawiona została jakiegokolwiek wsparcia ze strony rządu, co bezpośrednio wpłynęło na pogorszenie sytuacji ekonomicznej Wnioskodawczyni.

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;

² W tym Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;

Nie ulega wątpliwości, że wybuch pandemii koronawirusa stanowi zdarzenie o charakterze siły wyższej. Nie dziwi również fakt, że w miarę rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, rządy krajów na całym świecie zdecydowały się na podjęcie wyjątkowych, często rygorystycznych kroków w celu zwalczania choroby COVID-19. Także Wnioskodawczyni jest w pełni świadoma zagrożenia związanego z pandemią. Jest ona w stanie zaakceptować pewne obostrzenia, tym niemniej nie potrafi zrozumieć dlaczego wszystko odbywa się głównie kosztem tysięcy polskich firm, a w konsekwencji również i pracowników, natomiast pomoc państwa jest, delikatnie mówiąc, dalece niewystarczająca.

Działania władz, uzasadniane ochroną zdrowia i życia, a ingerujące znacząco w prawa człowieka i ograniczające wolności obywatelskie powinny być niezbędną i ściśle uwarunkowaną trwającym kryzysem, ale nade wszystko powinny mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Cytując słowa przedstawicieli organizacji Amnesty International „nawet w tak ekstremalnej sytuacji, rządy muszą wiedzieć, że nie mogą wykorzystywać strachu przed chorobą, by wprowadzać ograniczenia praw człowieka i ukrywać ich naruszenia”³.

II. WSKAZANIE NARUSZEŃ ZE STRONY WŁADZY PUBLICZNEJ W POLSCE

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny, wskazać należy na istotne naruszenia wolności obywatelskich Wnioskodawczyni ze strony władzy publicznej w Polsce oraz nieuzasadnioną, zbyt szeroką ingerencję w prawa i wolności człowieka zagwarantowane Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Ingerencja Rady Ministrów w istotę działalności gospodarczej narusza szereg regulacji konstytucyjnych, w tym między innymi:

- **art. 7 Konstytucji RP;**
- **art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP;**
- **art. 30 Konstytucji RP;**
- **art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- **art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;**
- **art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

Czynności podejmowane przez polskie władze w ramach walki z pandemią wirusa SARS-CoV-2 w dużej mierze noszą znamiona działań nielegalnych, niezgodnych z obowiązującym prawem, a ponadto stanowią obejście przepisów następujących aktów prawnych:

- ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;
- ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej;
- ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

³ <https://amnesty.org.pl/covid-19-i-prawa-czlowieka/> (dostęp 09.04.2021);

1. Naruszenie obowiązku wprowadzenia w Polsce stanu klęski żywiołowej

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że pandemia koronawirusa nie stanowiła dostatecznego powodu do wprowadzenia na terenie kraju jednego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie stanu klęski żywiołowej, pomimo zaistnienia ku temu konstytucyjnych przesłanek.

Zgodnie z brzmieniem art. 228 ust. 1 Konstytucji RP stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. W doktrynie podkreśla się, że przypadek, gdy zwykłe środki konstytucyjne nie są wystarczające, ma miejsce, gdy niemożliwe jest przeciwdziałanie zagrożeniu za pomocą zwykłych środków pozostających w dyspozycji władz publicznych, bez odstąpienia od stosowania norm konstytucyjnych obowiązujących w "normalnej sytuacji", w tym przy wykorzystaniu możliwości ograniczenia praw i wolności jednostki w oparciu o wymogi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i zastosowaniu szczegółowych klauzul ograniczających⁴.

Ogłoszenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232 Konstytucji RP). Poszczególne elementy istotne dla zrozumienia tego pojęcia zostały zdefiniowane w przepisach ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (dalej jako „uskź”). Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, 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. Z kolei katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo **chorób zakaźnych ludzi** albo też działanie innego żywiołu (art. 3 ust. 1 pkt 2 uskź).

W opinii Wnioskodawczynie, rozprzestrzenianie się choroby COVID-19 stanowi stan klęski żywiołowej w rozumieniu art. 232 Konstytucji RP nie tylko ze względu na masowe wystąpienie choroby zakaźnej u ludzi, ale także ze względu na alarmujący poziom rozprzestrzeniania się wirusa, jak i skutki zdrowotne dla społeczeństwa. Szef Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), 11 marca 2019 roku na konferencji prasowej, ogłosił pandemię

⁴ S. Steinborn [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan/L. Bosek 2016, wyd. 1

nowego koronawirusa COVID-19, wprowadzając tym samym najwyższy stopień alertu⁵. Jednakże, w Polsce celowo zrezygnowano z rozwiązań przewidzianych Konstytucją RP i nie wprowadzono stanu klęski żywiołowej uznając za wystarczające zwykłe środki prawne, a to pomimo spełnienia wszystkich materialnych konstytucyjnych przesłanek stanu klęski żywiołowej. Rada Ministrów nie wydała odpowiedniego rozporządzenia i nie ogłosiła stanu klęski żywiołowej. Zamiast tego, w Polsce ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii, natomiast prawną podstawą walki z pandemią stała się ustawa z dnia 02 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, a w zakresie nieuregulowanym w/w ustawą - ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Reasumując, pomimo obowiązku wynikającego wprost z art. 228 ust. 1 i art. 232 Konstytucji RP, władze państwowe nie wprowadziły na terytorium RP stanu nadzwyczajnego, mimo iż oczywistym jest, że zwalczanie pandemii powinno odbywać się w ramach porządku konstytucyjnego. **Brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest jednoznaczne z naruszeniem nakazu działania na podstawie i w granicach prawa, który wyrażony został bezpośrednio w art. 7 Konstytucji RP.**

Z kolei, naruszenie obowiązku wprowadzenia w Polsce stanu klęski żywiołowej wywołało w konsekwencji wiele negatywnych skutków dla społeczeństwa, w tym osób działających w branży gastronomicznej, co wskazane zostanie poniżej.

2. Nieuzasadnione wprowadzanie ograniczeń praw i wolności obywatelskich za pomocą rozporządzeń.

Jak zostało wskazane powyżej, polskie organy władzy publicznej pominęły rozwiązania przewidziane Konstytucją RP, uznając za wystarczające zwykłe środki prawne, jednocześnie powołując się na wystąpienie wyjątkowych okoliczności usprawiedliwiających nałożenie na obywateli licznych restrykcji, w tym ograniczeń podstawowych swobód obywatelskich. Wszelkie te ograniczenia zostały nałożone na obywateli rozporządzeniami, a nie jak powinno się to odbywać, w formie ustawy. Rada Ministrów świadomie ominęła obowiązujące przepisy i nie wypełniła formalnego warunku dopuszczalności wprowadzenia restrykcji. Trafnie wskazał Sąd Administracyjny w Opolu, w wyroku z dnia 27 października 2020 roku pod sygnaturą II SA/Op 219/20, iż: *w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające szczególnie rozwiązania prawne oraz okolicznościami tymi nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń*. Rozporządzenia nie mogły przewidywać tak daleko idących ograniczeń, co do wprowadzenia których upoważniona byłaby jedynie Rada Ministrów w ogłoszonym stanie klęski żywiołowej,

⁵ <https://twitter.com/WHO/status/1237777021742338049>

w ramach specjalnego konstytucyjnego trybu. Rozporządzenia ograniczające prowadzenie działalności gospodarczej w branży gastronomicznej (w tym całkowicie zakazujące wydawania posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach) wydano z przekroczeniem ustawowej delegacji, naruszając tym samym art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zamiast wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, Rada Ministrów postanowiła działać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej jako „uzzcz”) ogłaszając na terytorium RP jedynie stan epidemii, jednakże działanie to, w ocenie Wnioskodawczynie, również nosi znamiona nielegalności. Podstawą ograniczeń mających na celu zwalczanie pandemii stał się bowiem początkowo art. 46 uzzcz przewidujący możliwość ogłoszenia stanu epidemii na określonym obszarze w drodze rozporządzenia. Przepis ten posłużył jako podstawa do wydania przez Ministra Zdrowia pierwszych rozporządzeń ograniczających prawa i wolności konstytucyjne. Warto zauważyć, iż art. 46 uzzcz pozwala na ingerowanie w istotę konstytucyjnych praw i wolności pozostawiając zbyt szeroki zakres swobody autorom rozporządzeń, co stanowi naruszenie wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z treścią wspomnianego przepisu rozporządzenia wydawane są bowiem przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, w celu jej wykonania i nie mogą regulować zagadnień niewskazanych wprost w ustawie. Nieco później Rada Ministrów sięgnęła do art. 46a uzzcz, zgodnie z którym 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 rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b, co jednak ponownie stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem przepis ten nie zawiera wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu, ani wytycznych dotyczących treści aktu prawnego.

Zastrzeżenia budzi również zastosowanie przez władze publiczne art. 46b pkt 2) uzzcz, przewidującego **jedynie czasowe ograniczenia określonych zakresów działalności**. Natomiast przyjmowanie w tzw. rozporządzeniach covidowych regulacji, na mocy których wprowadza się całkowity zakaz prowadzenia działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu, przekracza uprawnienia nadane ustawą, gdzie mowa jest jedynie o „ograniczeniu”, a nie „całkowitym zakazie”. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu *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)*. **Żaden przepis ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera upoważnienia do określania w rozporządzeniu zakazów prowadzenia działalności gospodarczej.**

Nadto, Rada Ministrów wykraczając poza nadane jej kompetencje naruszyła tym samym treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazany przepis stanowi źródło wymogu proporcjonalności ustanawianych ograniczeń wolności i praw obywatelskich. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że 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. Wprowadzane przez Radę Ministrów nakazy, zakazy i ograniczenia nie powinny naruszać istoty wolności i praw jednostki. Ograniczenia, które w znacznym stopniu dotknęły Wnioskodawczynię, swoje źródło miały natomiast w rozporządzeniach wydawanych z przekroczeniem ustawowej delegacji.

3. Naruszenie wolności działalności gospodarczej

Wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii wywołanej pandemią COVID-19, polska władza publiczna wkroczyła w materię konstytucyjną, naruszając ustanowioną tam zasadę wolności działalności gospodarczej. Jak orzekł WSA: ***w konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej z art. 22 Konstytucji. Zgodnie z tym artykułem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny***⁶.

Wolność działalności gospodarczej jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych Konstytucji RP oraz publicznym prawem podmiotowym, polegającym na swobodzie podjęcia oraz wykonywania działalności, w celu osiągnięcia zysku. Podmiotowi prywatnemu przysługuje uprawnienie do: swobody w decydowaniu o rozpoczęciu działalności gospodarczej, jej prowadzeniu oraz zakończeniu, a także swobody wyboru formy organizacyjnej oraz sposobu jej prowadzenia⁷. O istocie wolności działalności gospodarczej stanowi także treść art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. **Zgodnie ze wspomnianym przepisem podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.** O niezwykle wysokiej randze i o ogromnym znaczeniu normy ustanawiającej wolność działalności gospodarczej świadczy fakt umieszczenia jej w rozdziale I Konstytucji RP. Jak wskazywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu: *(...) warunkiem konstytucyjnym umożliwiającym ingerencję w istotę wolności działalności gospodarczej jest uczynienie tego w jednym ze stanów nadzwyczajnych opisanym w Konstytucji RP. W sytuacji, gdy nie doszło do wprowadzenia któregokolwiek z wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie*

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 roku, II SA/Op 219/20

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 roku, K 22/09

*powinien wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności działalności gospodarczej*⁸. Mając na względzie powyższe, tzw. rozporządzenia covidowe wydawane przez Radę Ministrów w sposób istotny wkraczają w materię konstytucyjną ingerując tym samym w swobody obywatelskie. O ile ograniczenie wolności działalności gospodarczej w związku z obecnie trwającą epidemią COVID-19 nie rodzi większych wątpliwości, to liczne wątpliwości wzbudza forma wprowadzonych ograniczeń, jak również zakres restrykcji, w szczególności wprowadzenie całkowitego zakazu określonych form działalności, a nade wszystko brak adekwatnych rekompensat.

Jak wskazał WSA w Opolu w cytowanym już wyroku z dnia 27 października 2020 roku, 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).

Na marginesie wspomnieć należy o niewywiązaniu się przez władzę publiczną w Polsce z obowiązku pozytywnych (w tym materialnych) działań wspierających przedsiębiorców. Wolność działalności gospodarczej jest bowiem wolnością prawnie chronioną. W doktrynie zgodnie wskazuje się na istnienie kilku aspektów tejże wolności. W przedmiotowym stanie faktycznym szczególnego znaczenia nabiera prawo jednostki do domagania się od państwa, by podjęło ono stosowne pozytywne działania faktyczne oraz prawne, ukierunkowane na stworzenie podmiotom uprawnionym faktycznych i materialnych warunków do tego, by mogły one w sposób możliwie pełny i efektywny faktycznie korzystać z przysługującej im wolności, co obejmuje np. prawo do rozmaitych świadczeń pozytywnych, w tym świadczeń materialnych. Państwo powinno realizować ten aspekt poprzez wspomaganie przedsiębiorców tak, aby mogli oni zaspokajać potrzeby społeczne⁹.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, iż Wnioskodawczyni (działająca w ramach Spółki) całkowicie pozbawiona została możliwości prowadzenia działalności gospodarczej we wskazanym już wcześniej zakresie. Co więcej, niejako zmuszona została do zmiany profilu działalności gospodarczej i rozpoczęcia serwowania przygotowywanych posiłków na wynos, w czym nigdy wcześniej się nie specjalizowała i co w perspektywie czasu okazało się zupełnie nieopłacalne. Aktywność ta została podjęta tylko i wyłącznie w celu zminimalizowania strat jakie poniosła w konsekwencji zamknięcia restauracji. Nie ulega wątpliwości, że działania państwa stanowią nieuprawnioną i niezasadzoną ingerencję w swobodę wyboru sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Co więcej, przedłużający się okres restrykcji powoduje, że swobodne wykonywanie działalności w wybranej przez Wnioskodawczynię formie jest całkowicie niemożliwe, a to z kolei wpływa w istotnym stopniu na sytuację ekonomiczną Spółki i tym samym również sytuację finansową Wnioskodawczyni. Nadto, mimo licznych zapewnień

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 roku, II SA/Op 219/20

⁹ M.Szydło [w:] M. Safijan, L. Bosek (red.) Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Legalis

ze strony władzy publicznej w Polsce, że państwo zamierza długofalowo wspomagać przedsiębiorców w dobie kryzysu, wprowadzane rozwiązania (a w szczególności tzw. Tarcze Antykryzysowe) nie uwzględniły w równym stopniu specyficznych potrzeb każdej branży gospodarki podczas epidemii. Brak przejrzystych regulacji prawnych spowodował chaos organizacyjny i liczne wątpliwości co do możliwości skorzystania przez poszczególnych przedsiębiorców z pomocy państwa. Wskazać niestety należy na liczne warunki skorzystania ze wsparcia przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. W rezultacie wielu przedsiębiorców wykluczonych zostało z możliwości ubiegania się o przewidziane przez państwo świadczenia bądź skorzystało z pomocy jedynie w niewielkim, niewystarczającym stopniu.

4. Dyskryminujący charakter wprowadzanych ograniczeń

Poza wskazanymi wyżej naruszeniami, na szczególne podkreślenie zasługuje dyskryminujący charakter wprowadzanych przez Radę Ministrów ograniczeń. Z niewiadomych dla Wnioskodawczyni przyczyn, działalność branży gastronomicznej została w sposób drastyczny ograniczona, natomiast w wielu innych branżach ograniczenia miały charakter częściowy, bądź wręcz istniała możliwość swobodnego ich prowadzenia. Działania takie stanowią przejaw dyskryminacji na tle gospodarczym. Jako przejaw tejże dyskryminacji wskazać można m.in. zapisy rządowych projektów powierzonych do realizacji Polskiemu Funduszowi Rozwoju, tzw. Tarcze Finansowe, które zawierały liczne wymogi, w tym wymóg prowadzenia działalności gospodarczej na dzień 31 grudnia 2019 roku bądź wykazanie spadku przychodów w porównaniu do roku 2019, eliminując tym samym chociażby nowo powstałe firmy. **Tak prowadzone działania są niewątpliwie przejawem nierównego traktowania przez władze publiczne, a więc naruszeniem kolejnej konstytucyjnej zasady - równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). W ustępie 2 wspomnianej regulacji wskazano, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.**

5. Naruszenie konstytucyjnej zasady nienaruszalności godności człowieka

Pozbawienie Wnioskodawczyni możliwości swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej implikuje pozbawieniem jej możliwości zarobkowania, a to z kolei nierozzerwalnie związane jest z pogorszeniem jej sytuacji ekonomicznej. Na pogorszenie sytuacji życiowej mojej Mocodawczyni wpłynęło również nie wywiązanie się przez państwo z obowiązku udzielenia jej realnego wsparcia w dobie kryzysu. Władza publiczna naruszyła tym samym konstytucyjny obowiązek ochrony godności osobistej człowieka. Zgodnie z brzmieniem art. 30 Konstytucji RP przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela; jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

III. BRAK MOŻLIWOŚCI DOCHODZENIA ODSZKODOWAŃ OD PAŃSTWA

Jak wielokrotnie wskazywano w treści niniejszego wniosku, nie wszystkie działania prawodawcy związane z wprowadzaniem ograniczeń celem zapobieżenia rozprzestrzenienia się wirusa COVID-19 odpowiadają standardom konstytucyjnym. Gdyby organy władzy państwowej zdecydowały się wprowadzić stan nadzwyczajny w postaci stanu klęski żywiołowej podstawą ubiegania się o odszkodowanie byłaby ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 1 wspomnianej ustawy, określa ona podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Jednak stan klęski żywiołowej nie został wprowadzony, a tym samym mogą powstawać wątpliwości co do prawa żądania odszkodowania od Skarbu Państwa przez przedsiębiorców, którzy ponieśli szkodę na skutek wydania niekonstytucyjnych rozporządzeń ograniczających ich prawo do prowadzenia działalności gospodarczej.

IV. PODSUMOWANIE

Reasumując, Rada Ministrów ustanawiając praktycznie całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w branży gastronomicznej za pomocą rozporządzeń, dopuściła się zbyt szerokiej ingerencji w prawa i wolności Wnioskodawczynie, odbierając jej tym samym swobodę decydowania o prowadzeniu działalności gospodarczej. Wprowadzenie wspomnianego zakazu ma dla Wnioskodawczynie katastrofalne skutki, bowiem została pozbawiona jedyne źródła dochodu, co znacznie wpłynęło na jakość jej życia. Została ona pozbawiona również realnego wsparcia ze strony państwa. Tak daleko idące ingerencje władzy publicznej, powinny wiązać się z wprowadzeniem ich zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności zgodnie z konstytucyjnymi normami określającymi przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Nietrzymanie tego obowiązku stanowi istotne zaniechanie legislacyjne i uzasadnia niniejszy wniosek.

Mając na względzie powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Otrzymują:

1 x adresat,

1 x a/a.