



Kacper Koman
Ziemowit Syta

R A P O R T

Pierwsza fala pandemii COVID-19 w Polsce

OGRANICZENIA I POMOC KIEROWANA DO PRZEDSIĘBIORCÓW

R E P O R T

The First Wave of the COVID-19 Pandemic in Poland

RESTRICTIONS AND AID ADDRESSED TO ENTREPRENEURS

RAPORT
PIERWSZA FALA PANDEMII COVID-19 W POLSCE
Ograniczenia i pomoc kierowana do przedsiębiorców

REPORT
THE FIRST WAVE OF THE COVID-19
PANDEMIC IN POLAND
Restrictions and Aid Addressed to Entrepreneurs



SOCIETAS

**seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY**

135

Priorytetowy Obszar Badawczy Society of the Future /
Society of the Future Priority Research Area

Kacper Koman, Ziemowit Syta

RAPORT

PIERWSZA FALA PANDEMII COVID-19 W POLSCE

Ograniczenia i pomoc kierowana do przedsiębiorców

REPORT

THE FIRST WAVE OF THE COVID-19 PANDEMIC IN POLAND

Restrictions and Aid Addressed to Entrepreneurs



KRAKÓW

Kacper Koman

Uniwersytet Jagielloński / Jagiellonian University in Kraków, Poland

✉ <https://orcid.org/0000-0003-1860-8420>

✉ kacper.koman@student.uj.edu.pl

Ziemowit Syta

Uniwersytet Jagielloński / Jagiellonian University in Kraków, Poland

✉ <https://orcid.org/0000-0001-5227-5370>

✉ ziemowit.syta@student.uj.edu.pl

© Copyright by Jagiellonian University in Kraków, Kacper Koman & Ziemowit Syta, 2022

Recenzent/Reviewer: prof. dr hab. Piotr Tuleja, UJ

Redaktorzy językowi / Language editors: Patrycjusz Pilawski, Mateusz Urban

Projekt okładki / Cover design: Marta Jaszczyk

ISBN 978-83-8138-694-4 (druk/print)

ISBN 978-83-8138-695-1 (PDF)

<https://doi.org/10.12797/9788381386951>

Dokument prezentuje wyniki realizacji projektu badawczego pod nazwą: Pomoc państwa przedsięwzięcia w czasach kryzysu COVID-19 – nowe spojrzenie na konstytucyjną zasadę równości? Studium przypadku

The document presents the results of the research project under the name: State aid for entrepreneurs in the times of the COVID-19 crisis – a new look on the constitutional principle of equality? Case study

Niniejsza publikacja została sfinansowana ze środków Priorytetowego Obszaru Badawczego Society of the Future w ramach Programu Strategicznego Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim

Badania wykonano przy wsparciu finansowym Priorytetowego Obszaru Badawczego Society of the Future w ramach Programu Strategicznego Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim



The publication was co-financed by the Priority Research Area Society of the Future in the framework of the strategic programme “Excellence Initiative – Research University”

The research has been supported by a grant from the Priority Research Area Society of the Future under the Strategic Programme “Excellence Initiative – Research University” at the Jagiellonian University in Kraków

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

SPIS TREŚCI

Podziękowania	9
I. Wprowadzenie	11
I.1. Terminologia pojęciowa	11
I.2. Wykaz aktów prawnych powołanych w raporcie	12
I.3. Cele projektu badawczego	19
I.4. Opis projektu badawczego	21
I.5. Atmosfera pierwszej fali pandemii	23
I.5.A. Liczba zakażeń	23
I.5.B. „Społeczeństwo akceptujące restrykcje”	24
I.5.C. Podejście Komisji Europejskiej do pandemii	28
II. Raport	31
II.1. Reakcja państwa na sytuacje kryzysowe w ujęciu historycznym	31
II.1.A. Ustawy „ad hoc”	32
II.1.A.a. Powódź z VII 1997 r. („Powódź tysiąclecia”)	33
II.1.A.b. Powódź z VII i VIII 2001 r.	36
II.1.A.c. Powódź (powodzie) z 2010 r.	37
II.1.B. Ustawy „uniwersalne”	39
II.1.B.a. Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątko- wych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela	39
II.1.B.b. Ustawa z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredy- tów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi	41
II.1.B.c. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudo- wy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszko- dzonych w wyniku działania żywiołu	42
II.1.B.d. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi	45
II.1.C. Dotychczasowe ustawodawstwo a zasada równości – wybrane problemy	45
II.2. Obostrzenia w pierwszej fali pandemii	47
II.2.A. Obostrzenia wprowadzone w wybranych krajach Unii Europejskiej	47
II.2.A.a. Republika Federalna Niemiec	49

II.2.A.b. Republika Czeska	51
II.2.B. Obostrzenia wprowadzone na terenie RP	53
II.2.C. Tabela obostrzeń wprowadzonych na terenie RP w pierwszej fali pandemii	57
II.2.C.a. Branża turystyczna	57
II.2.C.b. Branża transportowa	60
II.2.C.c. Branża gastronomiczna	62
II.2.C.d. Branża budowlana	71
II.2.D. Uwagi końcowe	73
II.3. Środki reakcji państwa na wprowadzane obostrzenia w pierwszej fali pandemii	75
II.3.A. Uwagi ogólne	75
II.3.B. Środki pomocowe stanowione w wybranych państwach Unii Europejskiej	76
II.3.B.a. Republika Federalna Niemiec	76
II.3.B.b. Republika Czeska	78
II.3.C. Tabela środków pomocowych wprowadzonych w Polsce	80
II.3.C.a. Branża turystyczna	80
II.3.C.b. Branża transportowa	82
II.3.C.c. Branża gastronomiczna	87
II.3.C.d. Branża budowlana	87
II.3.C.e. Środki pomocowe wspólne dla wszystkich czterech branż objętych badaniami	88
II.3.D. Uwagi końcowe	93
II.4. Konstytucyjna zasada równości a obostrzenia i środki pomocy w pierwszej fali pandemii	94
II.4.A. Wprowadzenie. Istniejący paradygmat równości	94
II.4.B. Niezasadne zrównanie jako forma naruszenia zasady równości	95
II.4.C. Cecha relewantna dla przepisów przyznających pomoc przedsiębiorcom dotkniętym skutkami pandemii	96
II.4.C.a. Próba wyznaczenia	96
II.4.C.b. Przydatność wyznaczonej cechy relewantnej	100
II.4.D. Subiektywne odczucia przedsiębiorców prowadzących branże objęte restrykcjami	103
II.4.E. Odczucia adresatów prawa a jego stanowienie – o konieczności (?) uwzględniania opinii rządzących w procesie stanowienia prawa	105
III. Podsumowanie	107
IV. Wnioski	111
V. Załącznik – formularz ankiety badawczej	117
Streszczenie	129
Bibliografia	251
O autorach	253
Indeks	257

TABLE OF CONTENTS

Acknowledgments	10
I. Introduction.....	133
I.1. Terminology.....	133
I.2. List of legal acts cited in the report.....	134
I.3. The goals of the research project	141
I.4. The description of the research project.....	143
I.5. The atmosphere during the first wave of the pandemic.....	145
I.5.A. The number of infections	145
I.5.B. “A society that accepts restrictions”	146
I.5.C. The European Commission’s approach to the pandemic.....	149
II. Report.....	153
II.1. State response to crisis situations from a historical perspective.....	153
II.1.A. “Ad hoc” acts	154
II.1.A.a. The flood of July 1997 (“Millennium Flood”).....	155
II.1.A.b. The flood of July and August 2001	158
II.1.A.c. The 2010 flood(s).....	160
II.1.B. “Universal” acts	161
II.1.B.a. The Act of 22 November 2002 on compensation for property losses resulting from the restriction of human and civil freedoms and rights during a state of exception	161
II.1.B.b. The Act of 8 July 1999 on subsidies to interest on bank loans granted for the elimination of the effects of the flood	164
II.1.B.c. The Act of 11 August 2001 on special principles of reconstruction, renovation and demolition of built structures destroyed or damaged as a re- sult of exposure to a force of nature.....	164
II.1.B.d. The Act of 16 September 2011 on special solutions related to elimi- nation of the effects of the flood	167
II.1.C. Legislation to date and the equality principle – selected issues.....	167
II.2. Restrictions during the first wave of the pandemic.....	169
II.2.A. Restrictions introduced in selected countries of the European Union	169
II.2.A.a. The Federal Republic of Germany.....	170

II.2.A.b. The Czech Republic	173
II.2.B. Restrictions introduced in Poland.....	175
II.2.C. Table of restrictions introduced in the territory of the republic of Poland in the first wave of the pandemic	179
II.2.C.a. The tourist industry	179
II.2.C.b. The transport industry	182
II.2.C.c. The catering industry.....	185
II.2.C.d. The construction industry.....	193
II.2.D. Final remarks	195
II.3. State response measures to the restrictions introduced during the first wave of the pandemic	197
II.3.A. General remarks.....	197
II.3.B. Aid resources in selected European Union countries.....	198
II.3.B.a. The Federal Republic of Germany.....	198
II.3.B.b. The Czech Republic	199
II.3.C. Table of aid measures introduced in Poland.....	202
II.3.C.a. The tourist industry	202
II.3.C.b. The transport industry	204
II.3.C.c. The catering industry.....	208
II.3.C.d. The construction industry.....	208
II.3.C.e. Aid measures common to all four industries covered by the research....	209
II.3.D. Concluding remarks	214
II.4. The constitutional equality principle versus the restrictions and aid measures during the first wave of the pandemic.....	215
II.4.A. Introduction. The existing paradigm of equality	215
II.4.B. Unjustified equalization as a form of violation of the equality principle.....	216
II.4.C. The relevant feature for provisions granting aid to businesses affected by the pandemic.....	217
II.4.C.a. An attempt at identification.....	217
II.4.C.b. Suitability of the designated relevant feature.....	220
II.4.D. Subjective feelings of entrepreneurs from restricted industries.....	224
II.4.E. Feelings of addressees of law and lawmaking – on the necessity (?) to take into account the opinions of the governed in the process of lawmaking....	225
III. Summary.....	227
IV. Conclusions	231
V. Appendix – Research Questionnaire Form.....	237
Summary	249
Bibliography.....	251
About the authors	255
Index.....	257

PODZIĘKOWANIA

Autorzy Raportu składają serdeczne podziękowania wszystkim, którzy przyczynili się do jego powstania.

Dziękujemy pracownikom Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego:

prof. dr hab. Monice Florczak-Wątor, Opiekunowi Naukowemu Minigrantu, za nieocenione wskazówki oraz rady zarówno na etapie przygotowań do aplikowania w Programie, jak i w trakcie powstawania Raportu, oraz

dr Michalinie Szafrąskiej, za przeprowadzenie merytorycznych konsultacji ankiety badawczej pod kątem jej konstrukcji oraz przyjętej metodologii.

Szczególne podziękowania kierujemy zaś do przedsiębiorców branż objętych badaniami, którzy zgodzili się spotkać z nami w czasie badań terenowych oraz poświęcili czas na wypełnienie otrzymanych ankiet. Państwa pomoc stanowiła nieoceniony wkład w realizację Grantu.

Kraków, czerwiec 2022 r.

*Kacper Koman
Ziemowit Syta*

ACKNOWLEDGMENTS

The authors of the Report would like to thank all those who contributed to its creation.

We would like to thank the employees of the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University:

prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor, Academic Supervisor of the Project, for invaluable advice and guidance both at the stage of preparation for the application in the programme and during the preparation of the Report, and

Dr Michalina Szafrńska, for serving as a consultant regarding the content of the research survey in terms of its structure and adopted methodology.

Special thanks go to the entrepreneurs in the industries covered by the research who agreed to meet us during our fieldwork, and took the time to complete the received questionnaires. Your help was an invaluable contribution to the implementation of the Project.

Kraków, June 2022

*Kacper Koman
Ziemowit Syta*

I. WPROWADZENIE

I.1. Terminologia pojęciowa

Grant	Minigrant pn. „Pomoc państwa przedsiębiorcy w czasach kryzysu COVID-19 – nowe spojrzenie na konstytucyjną zasadę równości? Studium przypadku” realizowany w ramach Priorytetowego Obszaru Badawczego Society of the Future działającego na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie w ramach programu Uczelnia Badawcza. Inicjatywa Doskonałości.
Raport	Dokument stanowiący podsumowanie prac badawczych zrealizowanych w ramach Grantu, przygotowany i wydany w języku polskim i angielskim w formie publikacji książkowej oraz elektronicznej.
Autorzy	Twórcy Raportu i wykonawcy Grantu – studenci V roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie: Kacper Koman (kierownik Grantu) i Ziemowit Syta (współautor Grantu).
Pierwsza fala (pandemii)	Okres od 14 marca 2020 r. do 6 czerwca 2020 r., w trakcie którego w Polsce trwała pierwsza fala zakażeń wirusem SARS-CoV-2. Dzień 6 czerwca 2020 r. został uznany przez autorów Raportu za ostatni dzień <i>pierwszej fali pandemii</i> z uwagi na fakt, iż od tego dnia uchylono/zredukowano znaczną część obowiązujących wówczas obostrzeń w dziedzinach życia społecznego i gospodarczego.
Pandemia lub epidemia (COVID-19)	Określenia te stosowane są w niniejszej pracy równoważnie. Autorzy mają jednak świadomość różnicy terminologicznej występującej pomiędzy przywołanymi terminami na płaszczyźnie nauk medycznych, szczególnie epidemiologii.

I.2. Wykaz aktów prawnych powołanych w raporcie

Lp.	NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]	KOD AKTU PRAWNEGO	WEJŚCIE W ŻYCIE AKTU PRAWNEGO	UWAGI
1.	Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi	Dz.U.2019.1239	U1	Od 8 marca 2020 r.	
2.	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.2020.374	U2	Od 8 marca 2020 r.	
3.	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw	Dz.U.2020.568	U2.1	Zasadniczo od 31 marca 2020 r. (z dniem ogłoszenia) W przypadku dodawanego art. 1 pkt 14 U2.1 art. 15zb – z mocą wsteczną od 7 lutego 2020 r.	Moc wsteczna art. 15zb nadana art. 101.2.b U2.1

Lp.	NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]	KOD AKTU PRAWNEGO	WEJŚCIE W ŻYCIE AKTU PRAWNEGO	UWAGI
4.	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2	Dz.U.2020.695	U2.2	Zasadniczo od 18 kwietnia 2020 r. W zakresie dawanego art. 73 pkt 57 U2.2 art. 15zzzzm U2 – z mocą wsteczną od 12 marca 2020 r.	Art. 73 U2.2 wprowadził od 18 kwietnia 2020 r. szereg zmian do U2. Z tego powodu ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 jest w Raporcie traktowana jako ustawa nowelizująca U2. Raport uwzględnia jednak również przepisy ustanawiane poza art. 73 U2.2. Moc wsteczna art. 15zzzzm nadana art. 118 pkt 5 U2.2
5.	Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2	Dz.U.2020.875	U2.3	W interesującym nas zakresie, tj. art. 46 pkt 12 ustawy – od 16 maja 2020 r. + w przypadku art. 15zzzzl ¹⁻⁴ – z mocą wsteczną od 1 kwietnia 2020 r.	Art. 46 pkt 12 U2.3 dodał art. 15ma do U2 Art. 46 pkt 41 U2.3 dodał ust. 2a i 2b do art. 31zo U2
6.	Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju	Dz.U.2019.1572	U3		

Lp.	NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]	KOD AKTU PRAWNEGO	WEJŚCIE W ŻYCIE AKTU PRAWNEGO	UWAGI
7.	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju	Dz.U.2020.569	U3.1	Od 1 kwietnia 2020 r.	
8.	Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19	Dz.U.2020.694	U4	Od 18 kwietnia 2020 r., ale wprowadzane rozwiązania weszły w życie z mocą wsteczną od 1 lutego 2020 r.	Rozporządzenie wykonawcze – R16
9.	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy – Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19	COM(2020) 112 final	UE1	Brak daty wejścia w życie	Komunikat Komisji stanowił polityczną zapowiedź przygotowywanych środków prawnych mających na celu przeciwdziałanie epidemii. Środki te przybrały postać Tymczasowych ram... [UE2]
10.	Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19	Dz.Urz. UE C 91 I z 2020 r., s. 1	UE2	Od 19 marca 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. ¹	Dokument stanowił nowe, nadzwyczajne podejście Komisji Europejskiej do metod wspierania gospodarki i realizował polityczną zapowiedź Komunikatu Komisji... [UE1]

¹ Stan na dzień 27 października 2021 r.

Lp.	NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]	KOD AKTU PRAWNEGO	WEJŚCIE W ŻYCIE AKTU PRAWNEGO	UWAGI
11.	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego	Dz.U.2020.433	R1	13 marca 2020 r. – 20 marca 2020 r.	Ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze RP, który odwołało R2, wprowadzając stan epidemii, uchylony przez Dz.U.2020.490
12.	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii	Dz.U.2020.491	R2	20 marca 2020 r. – nieuchylony pomimo wprowadzenia R3	31 marca 2020 r. uchylono całą część dotyczącą obostrzeń – Dz.U.2020.565, pozostał §1 wprowadzający stan epidemii
13.	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.2020.566	R3	31 marca 2020 r. – 10 kwietnia 2020 r.	Uchylony przez Dz.U.2020.658 [R4; §20]
14.	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.2020.658	R4	10 kwietnia 2020 r. – 19 kwietnia 2020 r.	Uchylony przez Dz.U.2020.697 [R5; §20]

Lp.	NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]	KOD AKTU PRAWNEGO	WEJŚCIE W ŻYCIE AKTU PRAWNEGO	UWAGI
15.	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.2020.697	R5	19 kwietnia 2020 r. – 2 maja 2020 r.	Uchylony przez Dz.U.2020.792 [R6; §21]
16.	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.2020.792	R6	2 maja 2020 r. – 16 maja 2020 r.	Uchylony przez Dz.U.2020.878 [R7; §21]
17.	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.2020.878	R7	16 maja 2020 r. – 30 maja 2020 r.	Uchylony przez Dz.U.2020.964 [R8; §21]
18.	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.2020.964	R8	30 maja 2020 r. – 20 czerwca 2020 r.	Uchylony przez Dz.U.2020.1066 [R15; §21]

Lp.	NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]	KOD AKTU PRAWNEGO	WEJŚCIE W ŻYCIE AKTU PRAWNEGO	UWAGI
19.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym	Dz.U.2020.436	R9	15 marca 2020 r. – 28 marca 2020 r.	Wygaśnięcie z dniem 28 marca 2020 r. [R9, §2]
20.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym	Dz.U.2020.521	R10	29 marca 2020 r. – 11 kwietnia 2020 r.	Wygaśnięcie z dniem 11 kwietnia 2020 r. [R10, §3]
21.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym	Dz.U.2020.644	R11	12 kwietnia 2020 r. – 25 kwietnia 2020 r.	Wygaśnięcie z dniem 25 kwietnia 2020 r. [R11, §3]
22.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym	Dz.U.2020.734	R12	26 kwietnia 2020 r. – 9 maja 2020 r.	Wygaśnięcie z dniem 9 maja 2020 r. [R12, §3]
23.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym	Dz.U.2020.826	R13	10 maja 2020 r. – 23 maja 2020 r.	Wygaśnięcie z dniem 23 maja 2020 r. [R13, §3]
24.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym	Dz.U.2020.909	R14	24 maja – 31 maja (§2), 24 maja – 6 czerwca 2020 r. (pozostała część)	Wygaśnięcie z dniem: 31 maja 2020 r. – §2, i z dniem 6 czerwca 2020 r. – pozostała część [R14, §3]

Lp.	NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]	KOD AKTU PRAWNEGO	WEJŚCIE W ŻYCIE AKTU PRAWNEGO	UWAGI
25.	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.2020.1066	R15	20 czerwca 2020 r. – 8 sierpnia 2020 r.	Rozporządzenie uchylające R8, uchylone Rozporządzeniem Rady Ministrów o tożsamym tytule z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U.2020.1356)
26.	Rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie udzielania pomocy w uproszczonej formie wsparcia zwrotnego ze środków instrumentów inżynierii finansowej podlegających ponownemu wykorzystaniu oraz z instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19	Dz.U.2020.949	R16	28 maja 2020 r. – 31 grudnia 2020 r., przedłużone nowelą do 30 czerwca 2021 r., a następną do 31 grudnia 2021 r.	Wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w U4; art. 31 i 32

I.3. Cele projektu badawczego

Autorzy głównym celem Grantu uczynili próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy pandemia COVID-19 doprowadziła do konieczności zmiany perspektywy patrzenia na wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości oraz czy dotychczas powszechnie akcentowana konieczność poszukiwania cechy prawnie relewantnej umożliwiającej badanie dochowania wymogu równości nie uległa dezaktualizacji.

Sytuacja, z którą przyszło mierzyć się polskiemu prawodawcy w związku z ogólnosięciowymi wyzwaniami stawianymi przez niekontrolowane rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2, stanowiła dla Autorów asumpt do podjęcia badań naukowych i empirycznych uwzględniających trzy wzajemnie powiązane obszary:

- 1) krajowe prawodawstwo związane z regulacjami prawnymi ograniczającymi lub zakazującymi prowadzenie działalności gospodarczej w branżach objętych badaniami;
- 2) krajowe prawodawstwo związane z regulacjami prawnymi stanowiącymi reakcję państwa na wprowadzane przez nie restrykcje, przybierające w przestrzeni publicznej postać tzw. tarcz antykryzysowych;
- 3) społeczny odbiór udzielanej pomocy, o której mowa w pkt 2, wyrażony przez adresatów tej pomocy, a więc przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w branżach objętych restrykcjami.

Z uwagi na niezwykle szeroką skalę problemu badawczego (mnogość ograniczeń wprowadzanych przez państwo, obejmujących niemal wszystkie dziedziny życia), celem przeprowadzenia badań w sposób dogłębny i rzetelny, Autorzy za zasadne uznali ograniczenie swojego zainteresowania do **czterech branż działalności gospodarczej**:

- turystycznej,
- gastronomicznej,
- transportowej,
- budowlanej.

Tak dokonany wybór nie był przypadkowy. Obserwacja życia społecznego i ekonomicznego kraju w perspektywie rozwoju pandemii pozwoliła założyć, że stopień reglamentacyjnej działalności państwa istotnie różni się w stosunku do poszczególnych branż działalności gospodarczej. Abstrakcyjne spojrzenie na zagadnienie pozwala w pierwszej chwili sformułować wniosek, że takie działania prawodawcze są w sposób oczywisty uzasadnione, gdyż uwzględniają odmienny stopień niebezpieczeństwa generowany przez funkcjonowanie przedsiębiorstw w poszczególnych branżach. Praktyka stanowienia

restrykcji oraz zarzucany organom władzy publicznej brak należytej komunikacji z zainteresowanymi grupami społecznymi doprowadzały jednak okresowo do formułowania pod adresem rządzących zarzutów o nielogicznym, a co przede wszystkim interesujące z perspektywy celów Grantu – nieproporcjonalnym ograniczaniu swobody działalności gospodarczej².

W związku z powyższym Autorzy uznali, iż – dla dokonania jak najdokładniejszej analizy obrazu ograniczeń oraz pomocy publicznej skierowanej do przedsiębiorców dotkniętych pandemią – badania powinny uwzględniać branże o zróżnicowanej skali działań interwencyjnych państwa. W ten sposób wyodrębniono branże, w stosunku do których zdecydowane restrykcje zostały skierowane już od początku pandemii (branża gastronomiczna), oraz te, które były obejmowane okresowymi restrykcjami o różnym stopniu nasilenia (branża turystyczna i transportowa), jak również te, które w odczuciu społecznym pozostawały poza bliższym zainteresowaniem organów państwa (branża budowlana).

Przeprowadzone badania pozwoliły Autorom uzyskać pełny obraz instrumentarium, które zostało wytworzone i zaaplikowane przez organy państwa w zwalczanie skutków kryzysu wywołanego pandemią. Narzędzia, przybierające postać prawnych regulacji nakierowanych na wiele obszarów funkcjonowania społeczeństwa, były jednak zróżnicowane pod wieloma względami. Tytułem przykładu wskazać można m.in. na rangę aktu prawnego, jakim wprowadzano określone rozwiązania.

Jak pokazała praktyka mająca swój początek u progu pandemii oraz trwająca do dnia sporządzania niniejszego raportu (październik 2021 r.), władza wykonawcza podstawą regulowania życia społecznego w drodze jego ograniczeń uczyniła rozporządzenia, o których stanowi art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP. Działania pomocowe były zaś kreowane przede wszystkim poprzez sięganie do aktów prawnych rangi ustawy (patrz: U2–U4). Autorzy poprzez przeprowadzone badania normatywne dążyli do przedstawienia Odbiorcy stanu prawnego z okresu pierwszej fali epidemii, co umożliwiło realizację dwóch, opisanych powyżej celów projektu badawczego. Efektem tej pracy są obszernie tabele znajdujące się w rozdziale II Raportu. Zwięzłość tych opracowań ma za zadanie umożliwić Czytelnikowi przystępną i stosunkowo łatwą orientację w regulacjach prawnych ograniczających funkcjonowanie społeczeństwa, jak i regulacjach na te ograniczenia odpowiadających.

² Tak np. przedstawiciele branży fitness: <https://www.branzafitness.com/nowe-obostrzenia-w-zwiazku-z-koronawirusem-polska-federacja-fitness-nielogiczne/> [dostęp: 22.09.2021].

Trzeci analizowany obszar badań objął społeczny odbiór pomocy udzielonej przedsiębiorcom z czterech branż gospodarki i stanowił poszukiwanie odpowiedzi na pytania o to, czy:

- pomoc udzielona przedsiębiorcom była równa dla wszystkich i adekwatna do sytuacji, w której znaleźli się na skutek wprowadzonych obostrzeń,
- przedsiębiorcy dostrzegają nierówne traktowanie przez władze publiczne różnych branż i gałęzi gospodarki,
- występuje wpływ pomiędzy udzieloną pomocą a sympatiami politycznymi przedsiębiorców.

Badania ankietowe stanowiły dla Autorów okazję do odejścia od obiektywnych narzędzi badawczych stosowanych w analizie stanu normatywnego w czasie realizacji pierwszego i drugiego celu Grantu na rzecz pozyskania danych o charakterze z natury subiektywnym. Informacje pozyskane od ankietowanych pozwoliły wzbogacić Raport o opinie wyrażone przez przedsiębiorców – usatysfakcjonowanych lub nieusatysfakcjonowanych otrzymaną pomocą publiczną. Dane te stanowiły także cenną wskazówkę w trakcie formułowania wniosków o aktualności istniejącego konstytucyjnego paradygmatu równości wobec prawa, a więc przyczyniły się do realizacji głównego celu Grantu.

I.4. Opis projektu badawczego

Wspomniana obszerność zagadnień wchodzących w skład problematyki reakcji państwa na pandemię wymusiła na Autorach zawężenie badanej tematyki pod kątem zarówno podmiotowym (ograniczenie do czterech branż), jak i temporalnym. Tym samym zakres analizy obejmuje wyłącznie czas pierwszej fali pandemii, trwający od 14 marca do 6 czerwca 2020 r. Badania przybrały w związku z tym charakter badań wstępnych, dostosowanych zarówno do zakresu obszarów badawczych wchodzących w zakres możliwych do realizacji projektów, jak i możliwości finansowych oraz organizacyjnych Autorów. Pomyślna realizacja przeprowadzonych badań nie wyklucza zaś przeprowadzenia badań pogłębionych, skupiających się na dalszej analizie kolejnych etapów epidemii koronawirusa.

W perspektywie prowadzonych badań zasługuje na odnotowanie również fakt związany ze zjawiskiem „produkcji prawa”, a więc liczby uchwalonych lub wydanych stron aktów prawnych w danym roku kalendarzowym. Nadejście pandemii skutkowało w Polsce wystąpieniem dwóch mierzalnych zjawisk.

Po pierwsze, rok 2020 doprowadził do uchwalenia aktów prawnych liczących sobie zaledwie 14 921 stron, co stanowi wynik najniższy od 2008 r., gdy Parlament przyjął około 12 600 stron aktów prawnych, oraz oznacza o 30,7% mniej w porównaniu do roku 2019 i aż o 57,7% mniej w porównaniu do rekordowego pod względem produkcji prawa roku 2016³.



Wykres 1. Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z badania: Barometr Prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2021⁴

Opisane zjawisko nie pozostało neutralne względem prawodawstwa związanego z pandemią. Znaczna część ustanowionych przepisów była związana z walką z epidemią, wpływając tym samym na obszerność materiału badawczego. Z tego też powodu Autorzy postanowili skupić swoje zainteresowanie wyłącznie na pierwszej fali pandemii, a więc na okresie ograniczonym do pierwszego półrocza 2020 r. Pomimo takiego ograniczenia, badania objęły analizę 24 krajowych aktów prawnych rangi ustaw i rozporządzeń, wyszczególnionych w punkcie I.2 Raportu.

³ Barometr prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2021, zrealizowany przez firmę GrantThornton, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2021/03/Barometr%20prawa%202021%20RAPORT%20Grant%20Thornton%2004%2003%202021.pdf> [dostęp: 22.09.2021].

⁴ Ibidem.

W celu uwzględnienia w Raporcie wątku porównawczego Autorzy zdecydowali się zbadać także metody reakcji organów władzy publicznej w Polsce na różnego rodzaju kryzysy gospodarcze i naturalne występujące po 1989 r., ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania instytucji zapewnionych Konstytucją z 1997 r., tj. mechanizmów trzech stanów nadzwyczajnych: klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i wojennego oraz zbliżonych do nich działań prawodawczych podjętych przez właściwe organy władzy publicznej.

I.5. Atmosfera pierwszej fali pandemii

I.5.A. Liczba zakażeń

27 stycznia 2020 r. bawarskie Ministerstwo Zdrowia poinformowało o pierwszym potwierdzonym przypadku zakażenia wirusem SARS-CoV-2 na terenie RFN⁵. Cztery dni później, 31 stycznia 2020 r., pozytywne testy na obecność koronawirusa zostały przeprowadzone na terenie Włoch. Z chińskiego miasta Wuhan wirus przedostał się na teren Europy i Unii Europejskiej.

Odtworzenie krajowych przekazów medialnych z tego czasu pozwala zauważyć panującą wówczas atmosferę niepokoju, ale i wyczekiwania na nadejście pierwszego przypadku zakażenia w Polsce⁶. 4 marca 2020 r. oczekiwanie ustąpiło zaś miejsca potwierdzonej informacji o zainfekowaniu na terenie kraju⁷.

Dostępne dane historyczne dowodzą okoliczności, która zaczęła zakorzeniać się w świadomości społecznej wraz z upływem czasu i życia w realiach obecności koronawirusa, mianowicie nieproporcjonalności w relacji pomiędzy obawą o zakażenie siebie lub najbliższych a realnym ryzykiem wystąpienia takiego zakażenia. Analiza powszechnie dostępnych danych związanych z rozwojem epidemii w Polsce ukazuje, jak znacząca była to dysproporcja. Już

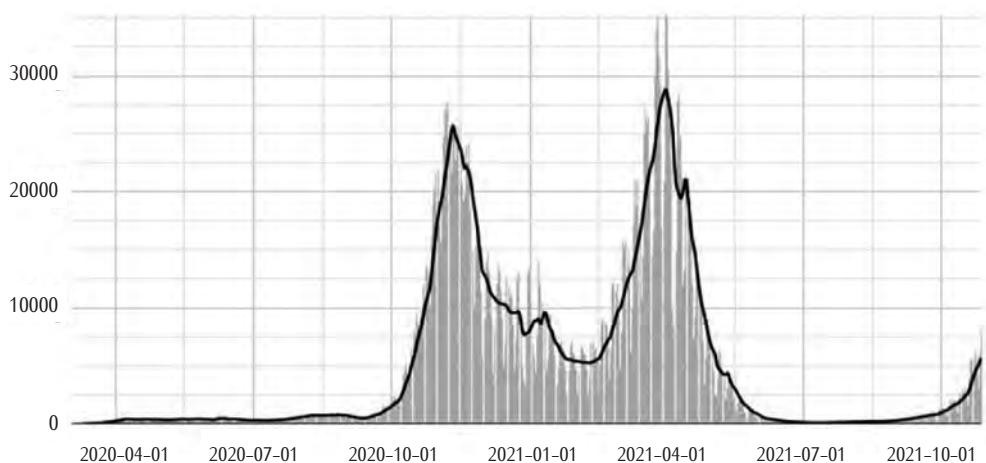
⁵ <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/rothe-coronavirus-101.html> [dostęp: 24.09.2021].

⁶ Ówczesny Minister Zdrowia Łukasz Szumowski w trakcie konferencji prasowej 29 stycznia 2020 r. wskazywał, że „koronawirus prędzej czy później dotrze do Polski” <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-w-polsce-minister-zdrowia-predzej-czy-pozniej-do-nas-dotrze/zbvz7p0> [dostęp: 24.09.2021].

⁷ 4 marca 2020 r. ówczesny Minister Zdrowia Łukasz Szumowski na konferencji prasowej poinformował, iż w Polsce zdiagnozowano pierwszy pozytywny przypadek zakażenia koronawirusem u 66-letniego mieszkańca województwa lubuskiego.

bowiem analiza powszechnie dostępnych danych w przedmiocie liczby nowych potwierdzonych przypadków zakażeń wskazuje, że poziom nowych zachorowań w czasie pierwszej fali pandemii (a więc do dnia 6 czerwca 2020 r.) był niemal znikomy w stosunku do sytuacji obserwowanych w drugiej i trzeciej, a w czasie tworzenia niniejszego Raportu (październik 2021 r.) również nadchodzącej czwartej fali pandemii, gdy liczba dziennych nowych zakażeń osiągała w szczytach wartości 27 875 (7 listopada 2020 r.) lub 35 251 (1 kwietnia 2021 r.). Kulminacyjny moment pierwszej fali miał zaś miejsce w jej ostatnim dniu, tj. 6 czerwca 2020 r. Odnotowano wówczas 576 nowych zakażeń i był to najwyższy wynik od 4 marca 2020 r.

Nowe potwierdzone przypadki



Wykres 2. M. Rogalski, *COVID-19 w Polsce*, <https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/1ierEhD6gcq51HAm433knjnVwey4ZE5DCnu1bW7PRG3E/htmlview#>

1.5.B. „Społeczeństwo akceptujące restrykcje”

Z perspektywy czasu (trzeciego kwartału 2021 r.), gdy dostęp do szczepień niemal całkowicie zapobiegających ciężkim i śmiertelnym przebiegom choroby wywołanej zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 nie jest zakłócony skrajną nadwyżką popytu państw nad możliwościami podaży firm farmaceutycznych, spojrzenie w przeszłość do początku pandemii w Polsce obarczone jest z jednej strony ryzykiem zatarcia tych wspomnień z uwagi na upływ czasu, z drugiej jednak – pewnego rodzaju niedowierzaniem w ówczesną skalę reakcji względem realnego zagrożenia.

Za oczywiste uznawać należy, iż zagrożenie rozprzestrzenianiem się epidemii w jej początkowym okresie stanowiło w Polsce zjawisko wywołujące społeczny paraliż, a także czynnik wzbudzający niespotykane w czasach bez owego zagrożenia pokłady karności i podporządkowania jednostek władzy, zwłaszcza wykonawczej.

Za najlepszy przykład potwierdzający tę tezę uznać można to, że gdy Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r. [R3] wprowadziła na terenie całego kraju powszechny zakaz przemieszczania się – wyłączony przecież wyjątkowo m.in. wobec osób poruszających się w związku z wykonywanym zawodem lub celem zaspokajania niezbędnych potrzeb egzystencjalnych (tak odpowiednio §5 pkt 1 i 2 R3) – społeczeństwo zaakceptowało ów stan niejako bezkrytycznie, rzeczywiście pozostając w swoich domach do czasu uchylecia/złagodzenia restrykcji (do 2 maja 2020 r. rozporządzeniem [R6]). Co więcej, poziom akceptacji dla tego rodzaju rozwiązań nie okazał się chwilowy. W jednym z sondaży opublikowanych przed Wielkanocą 2021 r. (4 kwietnia 2021 r.) 42,4% ankietowanych było zwolennikami wprowadzenia zakazu przemieszczania się zarówno przed świętami, jak i w trakcie świąt⁸.

Pierwsze tygodnie pandemii w sposób naturalny wywołały w społeczeństwie poczucie zagrożenia, orientując je na komunikaty kierowane ze strony władzy. Początkowy poziom akceptacji obywateli dla pierwszych zaleceń i restrykcji rządu kształtował się przez to na bardzo wysokim poziomie, również wśród osób niepopierających rządu Prawa i Sprawiedliwości. Jak wynika z badań przeprowadzonych na samym początku pandemii (24–26 marca 2020 r.) przez Fundację im. Stefana Batorego, 82,4% badanych ściśle stosowało się do zaleceń bezpieczeństwa epidemicznego przekazywanych przez władze krajowe. Również zdecydowanie ponad połowa ankietowanych (66,2%) nie zgodziła się z tezą, iż środki bezpieczeństwa wprowadzone w kraju są zbyt restrykcyjne⁹. Nadmienić zaś należy, że termin przeprowadzania badań przypadł na czas, w którym na terenie całego kraju obowiązywał już m.in. zakaz prowadzenia działalności gastronomicznej [§5.1.1.a oraz §5.1.1.f R1], zamknięte zostało lecznictwo uzdrowiskowe [§5.1.3 R1] oraz szeroko pojęta branża hotelarska [§5.1.1.g R1], a także zdecydowanie ograniczono działalność centrów handlowych [§6.3.1 R2].

⁸ <https://www.money.pl/gospodarka/ponad-40-proc-polakow-za-wprowadzeniem-zakazu-przemieszczania-sie-w-wielkanoc-glownie-osoby-po-50-tce-6621494790585184a.html> [dostęp: 10.09.2021].

⁹ <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Badanie-spoleczenstwo-wobec-epidemii-fin.pdf> [dostęp: 10.09.2021].

Jak wskazuje jednak socjolog dr hab. Piotr Długosz, profesor Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, „[p]o początkowym okresie współpracy i prób społecznej mobilizacji sił wobec pandemii zaczyna dominować konflikt i agresja – każdy zaczyna walczyć o swoje, szczególnie jednostki i grupy, których dotychczasowe interesy nie są zagrożone”¹⁰.

Uptyw czasu oraz ciągle istniejąca niepewność związana z trwającymi pracami nad lekiem lub szczepionką, które pozwoliłyby skutecznie walczyć z epidemią, zaczęły prowadzić do społecznych niepokojów w całej Europie. „Od marca do października 2020 r. przeciw restrykcjom związanym z epidemią koronawirusa odbyło się ponad 30 protestów w 26 krajach”¹¹.

Pewne tło dla oceny sposobu reakcji polskich władz na krajową sytuację epidemiczną powinny jednak stanowić również wydarzenia związane z ostatecznie niedoszłymi do skutku tzw. wyborami kopertowymi, zwanymi również wyborami korespondencyjnymi, tj. próbą przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. na skutek zarządzenia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 184). W związku z upływającą z początkiem sierpnia 2020 r. pierwszą kadencją Prezydenta RP Andrzeja Dudy Marszałek Sejmu – niemal miesiąc przed datą pierwszych zażądań stwierdzonych na terytorium Polski – wyznaczyła wynikający z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP termin pierwszej tury głosowania. Tym samym w okresie od formalnego zarządzenia wyborów do dnia je poprzedzającego, tj. do godziny 0:00 dnia poprzedzającego dzień wyborów (9 maja 2020 r.) rozpoczęła się właściwa część kampanii wyborczej. Jej immanentną cechą, charakterystyczną dla wszystkich komitetów wyborczych, były zaś konwencje i spotkania kandydatów w bezpośrednim otoczeniu wyborców oraz podróżowanie tych pierwszych po całym kraju. W czasie skrajnie maksymalnego ograniczenia niemal wszystkich dziedzin życia społecznego, w tym możliwości związanych z mobilnością oraz prawa obywateli do swobodnego przemieszczania się również w ich najbliższym otoczeniu, taki sposób pozyskiwania wyborców stał się niemożliwy.

Kierując się jednak przesłankami natury *stricto* politycznej, ówczesnie rządzący przedstawiciele większości parlamentarnej postanowili dążyć do przeprowadzenia wyborów niejako za wszelką cenę, upatrując w nich wysokiej szansy reelekcji urzędującego prezydenta Andrzeja Dudy, a to z powodu

¹⁰ P. Długosz, *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*, Warszawa 2021, s. 12.

¹¹ *Ibidem*, s. 13 i powołany tam artykuł A. Klutha *Tegoroczne protesty to dopiero początek. Świat wkracza w epokę niepokojów społecznych*, <https://forsal.pl/lifestyle/psychologia/artykuly/8012875,pandemia-covid-protesty-to-dopiero-poczaitek-swiat-wkracza-w-epoke-niepokojow-spolecznych-opinia.html> [dostęp: 10.10.2021].

zachowawczego podejścia społeczeństwa do zmiany rządzących w czasach rozwijającego się kryzysu, co uzasadniać można przede wszystkim z perspektywy psychologicznej niechęci do zmian w obliczu nieznajomości jutra. Z tego też powodu, pomimo obserwowanej już pod koniec marca 2020 r. sytuacji wewnętrznej i wdrażanej polityki ochrony społeczeństwa przed nową jednostką chorobową poprzez jego niemal całkowitą izolację rozporządzeniem [R3], przedstawiciele władzy wykonawczej nie zdecydowali się na sięgnięcie po rozwiązanie w postaci wprowadzenia na terenie Rzeczypospolitej jednego z trzech stanów nadzwyczajnych znanych Konstytucji. Pomimo istnienia stanu, w którym zwyczajne środki konstytucyjne okazywały się skrajnie niewystarczające dla osiągania zakładanych celów (o czym szerzej w Rozdziale II Raportu), organy władzy wykonawczej zdawały się ignorować ów stan za cenę możliwości przeprowadzenia wyborów prezydenckich w pierwotnie założonym terminie. Wprowadzanie bowiem stanu nadzwyczajnego (w tym miejscu poza zakresem rozważań pozostaje to, czy zasadne było sięgnięcie po stan wyjątkowy czy też stan klęski żywiołowej) wiązałoby się z wysłowionym w art. 228 ust. 7 Konstytucji zakazem przeprowadzania wyborów na urząd Prezydenta RP zarówno w czasie jego trwania, jak i w ciągu 90 dni po jego zakończeniu. Obowiązywanie stanu nadzwyczajnego skutkowałoby także zakazem zmian m.in. ustawy o wyborze Prezydenta RP (art. 228 ust. 6 Konstytucji).

Zachowanie rządzących stanowiło więc z jednej strony przejaw dążenia do jak najściślejszego ograniczenia życia społecznego przy zastosowaniu środków typowych dla stanów nadzwyczajnych, umożliwiających ingerencję w istotę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, a jednocześnie następowało przy pominięciu zaprojektowanych na takie sytuacje konstytucyjnych środków prawnych w postaci stanów nadzwyczajnych. Z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością można jednak stwierdzić, że organami władzy publicznej, w szczególności zaś Radą Ministrów, kierowały w analizowanym okresie pobudki natury *stricte* politycznej. Z racji dążenia do przeprowadzenia za wszelką cenę wyborów prezydenckich w maju 2020 r., a co za tym idzie – konieczności stworzenia w zasadzie nowego, alternatywnego dla klasycznego sposobu głosowania osobistego w lokalu wyborczym systemu powszechnego oddawania głosu na wybranego kandydata, który będzie odpowiadał na dostrzeganą w analizowanym okresie konieczność ścisłego izolowania ludzi od siebie nawzajem, władze postanowiły więc odstąpić od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Ocena takiego zachowania została wyrażona w dalszych częściach Raportu.

1.5.C. Podejście Komisji Europejskiej do pandemii

Perspektywa ogólnoeuropejskiej zapaści gospodarczej wraz z nadejściem epidemii wywołała niemal natychmiastową reakcję organów Unii Europejskiej. 13 marca 2020 r. Komisja Europejska wystosowała swój komunikat [UE1] o skoordynowanej reakcji gospodarczej na epidemię COVID-19 do najważniejszych instytucji unijnych (Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy), w którym poinformowała o trwającym procesie przygotowania Komunikatu skierowanego do państw członkowskich, określającego dozwolone środki pomocy publicznej, stanowiące skoordynowane i zdecydowane działanie obliczone na powstrzymanie destrukcyjnego wpływu epidemii na gospodarki państw Unii.

Podjęta reakcja była zbieżna z tą obserwowaną w styczniu 2011 r., kiedy to Komisja postanowiła wydać analogiczne do analizowanych Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego¹², co stanowić miało reakcję na ogólnoswiatowy kryzys finansowy zapoczątkowany w 2008 r.

Początkowe prognozy Komisji zakładały, że negatywny efekt pandemii obserwowany będzie w gospodarce Europy „co najmniej w pierwszej połowie [2020] roku, a być może dłużej”¹³. Zakładano także wystąpienie stanowczej recesji gospodarczej przejawiającej się w obniżeniu wskaźników PKB państw Unii do wartości „zdecydowanie ujemnych”¹⁴.

Pozostawiając poza zakresem rozważań prowadzonych w ramach realizowanego Grantu obszary gospodarki „zainfekowane” pandemią, należy skupić uwagę na zaproponowanych przez Komisję środkach wymierzonych w jej zwalczanie. Dokument w tym przedmiocie został opublikowany 20 marca 2020 r. [UE2], a jego głównym celem było „określenie warunków zgodności z rynkiem wewnętrznym [...] pomocy przyznanej przez państwa członkowskie na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE”. Przywołany przepis Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵ stanowił bowiem podstawową determinantę stanowiska zajmowanego przez Komisję od daty wydania Komunikatu [UE2].

Art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE stał się dla Komisji podstawą do stwierdzenia zgodności pomocy udzielanej przez państwo z rynkiem wewnętrznym, jeżeli

¹² Dz.Urz. UE 2011/C 6/05.

¹³ Komunikat [UE1].

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Dz.Urz. UE C 326/1, s. 47.

pomoc ta ma na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. W motywie 11 Komunikatu Komisja wskazała zaś:

W niniejszym komunikacie przedstawiono możliwości dostępne dla państw członkowskich na podstawie przepisów unijnych, jeżeli chodzi o zapewnienie przedsiębiorstwom – a szczególnie MŚP – płynności i dostępu do finansowania w związku z nagłym niedoborem środków w obecnym czasie, tak aby mogły one poradzić sobie z bieżącą sytuacją.

Komisja jednocześnie wyszczególniła przesłanki, którymi powinna odznaczać się pomoc publiczna udzielana przez państwa członkowskie. Wszelkie środki pomocowe musiały przejść test konieczności, odpowiedniości oraz proporcjonalności przeprowadzany w perspektywie zestawienia proponowanych instrumentów ze stawianym im celem, tj. zapobieżeniem poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

Generowane wsparcie miało spełniać dwa główne zadania: zachować ciągłość funkcjonowania podmiotów gospodarczych w czasie trwania oraz po zakończeniu pandemii, jak również pozytywnie stymulować odbudowę płynności na rynkach krajowych oraz rynku wewnątrzwspólnotowym.

Pomimo ograniczonych możliwości finansowych budżetu unijnego dostrzeganych przez Komisję (motyw 9 Komunikatu UE2) i przekierowania głównego ciężaru pomocy na programy finansowane ze środków krajów członkowskich Komisja nie straciła z pola widzenia jednego z podstawowych celów stojących u podstaw Unii, tj. integracji rynku wewnątrzwspólnotowego oraz zapobiegania dysproporcjom mogącym powstawać przez „szkodliwe prześciganie się w udzielaniu dotacji [przez państwa członkowskie]”¹⁶. Perspektywa ta pozwala stwierdzić, że polityka wychodzenia z kryzysu wywołanego epidemią stanowiła dla Komisji projekt długofalowy, mający zakończyć się ponownym urzeczywistnieniem wartości gospodarczych znanych Unii przed nadejściem pandemii. Teza ta nabiera szczególnego wyrazu w perspektywie obserwowanego, zwłaszcza w pierwszej fali pandemii, tymczasowego procesu prze-modelowania gospodarek wzajemnie powiązanych na gospodarki narodowe, podejmujące próby (bardziej lub mniej udane) uniezależniania się od partnerów gospodarczych z państw ościennych lub kontrahentów z odleglejszych regionów i chroniące aktorów tych gospodarek przed potencjalnym ponownym (gwałtownym) zerwaniem łańcucha dostaw¹⁷.

¹⁶ Komunikat [UE2].

¹⁷ K. Czech et al., *Polska gospodarka w początkowym okresie pandemii COVID-19*, Warszawa 2020, <https://www.ieif.sggw.pl/wp-content/uploads/2021/04/Polska-gospodarka-w-pocz%C4%85tkowym-okresie-pandemii-COVID-19.pdf> [dostęp: 13.10.2021].

Komisja wyszczególniła pięć rodzajów pomocy, których udzielanie umożliwiono państwom członkowskim:

- 1) bezpośrednie dotacje, zaliczki zwrotne oraz korzyści podatkowe (motyw 22.a Komunikatu [UE2]),
- 2) udzielanie przez państwa gwarancji kredytowych na cele wspierania pożyczek zaciąganych w prywatnych bankach, by zapewnić dostęp do płynności przedsiębiorstw (motyw 24 Komunikatu [UE2]),
- 3) dopłaty do pożyczek publicznych poprzez subsydiowanie stóp procentowych (motyw 26 Komunikatu [UE2]),
- 4) realizowanie środków, o których mowa w pkt 2 i 3, poprzez instytucje kredytowe oraz inne instytucje finansowe, funkcjonujące jako pośrednicy finansowi (motyw 28 Komunikatu [UE2]),
- 5) udzielanie przez państwa krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych.

Wydany dokument nie wymagał implementacji do prawa krajowego. Stanowił zaś wyraz uznania trwającej sytuacji za spełniającą przesłankę traktatową z art. 107 ust. 3 lit. b TFUE, a konkretnie dostrzeżenie poważnych zaburzeń w gospodarkach krajów członkowskich na skutek epidemii.

II. RAPORT

II.1. Reakcja państwa na sytuacje kryzysowe w ujęciu historycznym

Sytuacje kryzysowe wynikające z działań żywiołów¹⁸ stanowiły zawsze i nadal stanowią wyzwanie dla społeczeństw, które się z nimi mierzą. W ich obliczu konieczne staje się podjęcie pewnych działań przez władze publiczne.

Działania te, mające na celu zapobieganie rozwojowi kryzysu, nierzadko wymagają ograniczenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie. Takie rozwiązanie konfliktu wartości znajduje uzasadnienie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie, co wynika z zasady zaufania obywatela do państwa, władza nie może pozostawiać bez choćby częściowej rekompensaty tych, którzy ucierpieli na skutek jej działań. Odpowiedzialność ta musi być przy tym odróżniona od odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania bezprawne (art. 77 Konstytucji).

Poza rekompensatą za szkody poniesione w wyniku działań legalnych, lecz wiążących się z ingerencją w prawa i wolności, ustawodawca decyduje się nierzadko na przyznanie pewnych środków pomocowych osobom, które

¹⁸ Pojęcie żywiołu w polskim prawodawstwie znajduje się w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej – zawarty tam przykładowy katalog żywiołów, które mogą wywołać katastrofę naturalną, obejmuje: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodo-
we na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi.

ucierpiały na skutek żywiołu (sił natury), a nie działań państwa. Udzielanie takiej pomocy znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie solidarności społecznej.

W niniejszej części Raportu chcemy wskazać dotychczasowe regulacje prawne odnoszące się do środków pomocowych udzielanych w sytuacji katastrofy naturalnej. Pojęciem tym obejmujemy zarówno środki mające zmniejszyć szkody będące skutkiem działania władz publicznych bądź samego żywiołu – jak i środki ułatwiające przywrócenie „normalności” sprzed katastrofy. Analiza i opis obejmą środki przewidziane w dwóch typach ustaw:

- **ustawach „uniwersalnych”**, które z założenia miały w sposób trwały uregulować postępowanie ze skutkami działania żywiołu naturalnego;
- **ustawach „ad hoc”** – uchwalanych w związku z wystąpieniem konkretnej katastrofy naturalnej.

Z uwagi na fakt, iż w części przypadków ustawy „uniwersalne” zawdzięczają swój kształt wcześniej wprowadzonym regulacjom „ad hoc”, przegląd aktów normatywnych zaczniemy od tych drugiego rodzaju.

Oprócz ustaw przewidujących pomoc dla poszkodowanych przez katastrofy naturalne, przy okazji omawiania ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka, poruszony zostanie temat o rekompensacie dla podmiotów świadczących usługi albo prowadzących działalność gospodarczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. Jej powstanie rodzi bowiem poważne wątpliwości, o których będzie mowa niżej.

W ostatniej części niniejszego rozdziału zwrócimy też uwagę na wybrane problemy, jakie rodzi dotychczasowe ustawodawstwo z punktu widzenia zasady równości.

II.1.A. Ustawy „ad hoc”

Omawiane w niniejszej części Raportu akty prawne zostaną uszeregowane według klęsk żywiołowych, których następstwom miały odpowiadać przewidziane w tych aktach mechanizmy. Z konieczności omówienie to będzie miało charakter łączny (akty związane z jedną klęską żywiołową będą opisywane wspólnie) i skrótowy.

II.1.A.a. Powódź z VII 1997 r. („Powódź tysiąclecia”)

NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]
Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.	Dz.U.1997.80.491
Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi	Dz.U.1997.80.492
Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r.	Dz.U.1997.80.493
Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.	Dz.U.1997.113.736

Ustawy przywołane w powyższej tabeli zawierają kompleks rozwiązań kierowanych do osób, które ucierpiały wskutek tzw. powodzi tysiąclecia, która w lipcu 1997 r. nawiedziła Polskę, największe zniszczenia przynosząc w województwach dolnośląskim i opolskim.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że uprawnionymi z tytułu większości przepisów mogły być jedynie osoby fizyczne (tak np. w przypadku świadczenia pieniężnego dla członków rodziny osoby, która zmarła w związku z powodzią), choć przewidziano też środek zastrzeżony dla spółki będącej stroną umowy o oddanie mienia SP do odpłatnego korzystania. Ustawa o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych przyznała szczególne uprawnienia dotyczące CIT i PIT podatnikom, którzy faktycznie ponieśli szkody materialne w związku z powodzią; bez znaczenia na gruncie tej ustawy było prowadzenie działalności gospodarczej. Odrębne środki przewidziano dla posiadaczy gospodarstw rolnych i osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, co było uzasadnione specyfiką powodzi jako żywiołu dotkliwie niszczącego uprawy rolne.

Ustawy zawierały różnorodne środki pomocowe. Szczególne rozwiązania podatkowe polegały na wyłączeniu ogólnych przepisów dotyczących PIT i CIT i zastąpieniu ich przepisami specustawy, które m.in. wskazywały na szczególne koszty uzyskania przychodów, ułatwiały uzyskanie ulgi inwestycyjnej, wprowadzały zmiany w zakresie amortyzacji środków trwałych. Silnie zróżnicowane były środki pomocy ustanowione w ustawie o szczególnych rozwiązaniach – obejmowały m.in. zryczałtowaną zapomogę pieniężną dla osób, których mieszkania zostały zalane, zapomogę finansową lub pomoc rzeczową dla uczniów z gospodarstw domowych dotkniętych żywiołem.

Tryb przyznawania pomocy był niejednolity. Ze szczególnych rozwiązań podatkowych mogli korzystać podatnicy, którzy złożyli oświadczenie o poniesieniu faktycznych szkód materialnych albo przewidywanej możliwości ich poniesienia (art. 7). Co istotne, oświadczenie nie musiało zawierać wyceny szkód, ale powinno było zostać poświadczone przez organ gminy, na której terenie wystąpiła powódź (art. 6 ust. 1). Z kolei znaczna część środków przewidzianych w ustawie o stosowaniu szczególnych rozwiązań wymagała dla swej realizacji wydania decyzji administracyjnej, mającej w części przypadków charakter uznaniowy.

Oprócz wyżej opisanych rozwiązań, w ustawie o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi ustawodawca zdecydował się na modyfikację ogólnych przepisów prawa budowlanego w odniesieniu do robót budowlanych polegających na odbudowie lub remoncie obiektów budowlanych, które zostały zniszczone lub uszkodzone w wyniku powodzi tysiąclecia. Szczególne zasady przewidziane tą ustawą obowiązywały na obszarze gmin określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na wniosek właściwego wojewody (art. 1 ust. 2) i obejmowały m.in. wyłączenie stosowania do przedmiotowych robót budowlanych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2 ust. 1 pkt 1), a więc przede wszystkim brak konieczności uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W odniesieniu do remontów obiektów budowlanych objętych ustawą akt ten przewidywał jako zasadę konieczność zgłoszenia remontu właściwemu organowi nadzoru budowlanego (art. 4 ust. 1), wprowadzając dość szeroko zakreślone wyjątki o charakterze przedmiotowym (np. remonty obiektów budowlanych nie wyższych niż 12 m nad poziomem terenu lub o wysokości do trzech kondygnacji nadziemnych) – rozpoczęcie i prowadzenie tych remontów mogło przebiegać nawet bez zgłoszenia. Oznaczało to złagodzenie reglamentacji administracyjnoprawnej względem wówczas obowiązującej ustawy Prawo budowlane, która jako zasadę ustanawiała konieczność uzyskania zgody odpowiedniego organu w postaci decyzji administracyjnej – pozwolenia na budowę, wprowadzając od tej zasady wyjątki o węższym zakresie, w których inwestor musiał jedynie zgłosić zamiar prowadzenia robót (art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 ówczesnego Prawa budowlanego). Obie ustawy w przypadku remontów, które wymagały zgłoszenia, przyznawały organowi nadzoru budowlanego prawo wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji – przy czym w przypadku ustawy o szczególnych zasadach remontów i odbudowy termin na wniesienie sprzeciwu był znacznie krótszy (7 dni wobec 30 dni z Prawa budowlanego).

W przypadku robót budowlanych polegających na odbudowie przedmiotowych obiektów budowlanych ustawodawca nie odszedł od zasady wynikającej z przepisów ówczesnego Prawa budowlanego (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 6), zgodnie z którą odbudowa obiektu wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, a jedynie w określonych przypadkach wystarczające jest zgłoszenie, po którym nie nastąpi sprzeciw ze strony organu. Jednak i w tym przypadku nastąpiło wyraźne złagodzenie proceduralne, rozszerzono bowiem znacznie katalog obiektów, których odbudowa nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę. Również tutaj doszło do skrócenia terminu na wniesienie sprzeciwu przez organ nadzoru budowlanego z 30 do 7 dni.

Warto też wspomnieć o ostatniej z ustaw składających się na kompleks mający służyć pomocy powodzianom. Ustawa o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r. umożliwiła wojewodom i radom gminy, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność Skarbu Państwa i gmin, odstąpienie od przeprowadzenia przetargu przy zbywaniu nieruchomości na terenach powodziowych, przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe dla osób, których lokale lub budynki mieszkalne uległy zniszczeniu, oraz realizację urządzeń infrastruktury technicznej lub innych celów publicznych w związku z usuwaniem skutków powodzi. Nabywcy tych nieruchomości (na własność lub w użytkowanie wieczyste) mogli, o ile tak postanowił organ, uiszczać cenę w ratach, płatnych nie dłużej niż 10 lat, byli też zwolnieni z opłat adiacenckich. Przewidziano też możliwość całkowitego lub częściowego umorzenia zobowiązań z tytułu nabycia nieruchomości.

Podsumowując, pierwszy z omawianych kompleksów aktów prawnych „ad hoc” zawierał różnorodne środki pomocy, spośród których część była przyznawana w drodze decyzji administracyjnej, a część możliwa do wykorzystania przez osoby poszkodowane bez konieczności przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Ustawy te miały na celu przede wszystkim złagodzenie negatywnych skutków ekonomicznych dla powodzian i jak najszybszy powrót do normalnego życia, czemu służyć miało przede wszystkim złagodzenie wymogów dotyczących procesu budowlanego.

II.1.A.b. Powódź z VII i VIII 2001 r.

NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]
Ustawa z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw	Dz.U.2001.84.907

Kolejną klęską żywiołową, której skutki wymagały interwencji ustawodawcy, była powódź, która w miesiącach wakacyjnych 2001 r. nawiedziła dorzecze Wisły. Nazywana w Gdańsku „powodzią stulecia”, w samej infrastrukturze tego miasta wyrządziła straty szacowane na 200 milionów złotych¹⁹.

Aktem prawnym „ad hoc”, zawierającym środki pomocy dla poszkodowanych, była Ustawa z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw. Tego samego dnia przyjęta została również, niemająca już charakteru doraźnego, ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu – o której niżej w pkt II.1.B.c.

Głównym adresatem pomocy przewidzianej ustawą były osoby poszkodowane, zdefiniowane w art. 1 pkt 2. Zgodnie z tym artykułem pojęcie to obejmowało osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które na skutek powodzi doznały szkód majątkowych albo utraciły, chociażby czasowo, możliwość korzystania z posiadanej nieruchomości lub lokalu. Niektóre z przepisów jednak wskazywały innych beneficjentów – przykładowo w art. 11, na podstawie którego uprawnienie do ubiegania się o środki finansowe, rekompensujące niepobrane kwoty podatku od nieruchomości, które uległy zniszczeniu wskutek powodzi, przyznano gminom położonym na obszarze dotkniętym przez działanie żywiołu.

Ustawa zawierała kompleks różnorodnych przepisów, zasługujących na wspomnienie. Po pierwsze, przepisy z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych i osób fizycznych, m.in. rozszerzające – względem ustaw o CIT i PIT – katalog kosztów uzyskania przychodu, jakie mogli wskazać ci podatnicy (art. 4), i wprowadzające przywileje w zakresie odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych (art. 5). W art. 8 ustawodawca przewidział też zwolnienia od podatku dochodowego i podatku od spadków i darowizn, obejmujące m.in. darowizny na rzecz osób poszkodowanych w wyniku powodzi.

¹⁹ *Gdańsk. Mija 20 lat od tragicznej w skutkach powodzi*, <https://wiadomosci.onet.pl/troj-miasto/gdansk-mija-20-lat-od-tragicznej-powodzi-zdjecia/68zqwqh> [dostęp: 22.10.2021].

Wyróżnieni – co nie powinno dziwić, biorąc pod uwagę charakterystykę powodzi jako żywiołu szczególnie dotykającego uprawy rolne – zostali posiadacze gospodarstw rolnych położonych na obszarach dotkniętych powodzią. Ustawa w art. 9 przyznała im prawo uzyskania pomocy w naturze – pszenicy pochodzącej z rezerw państwowych.

Na uwagę zasługuje też art. 12, który przyznał osobom poszkodowanym przez powódź i z tego powodu znajdującym się w niedostatku (to dodatkowy warunek, który miał być potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez organ gminy) prawo bezpłatnego zaopatrzenia w leki. Aby przyspieszyć i ułatwić powrót do normalności, ustawa wyłączyła stosowanie ustaw: Prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do wydobywania kopalin pospolitych, w celu likwidacji szkód powstałych w wyniku powodzi (art. 18), oraz części Prawa wodnego (art. 19 pkt 1). Ułatwienia wprowadzone przez ustawę dotyczyły też pracodawców, zyskali oni m.in. prawo powierzenia pracownikom wykonywania pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy, jeżeli było to konieczne w związku z usuwaniem skutków powodzi u pracodawcy (art. 22). Członkom rodziny osoby, która zmarła w związku z powodzią, ustawodawca przyznał jednorazowe świadczenie pieniężne.

Nadto ustawa nakazywała w pierwszej kolejności załatwiać sprawy związane z usuwaniem skutków powodzi – odnosiło się to zarówno do organów administracji publicznej, działających w trybie k.p.a. (przy czym termin na załatwienie sprawy został określony na miesiąc od dnia wszczęcia postępowania – art. 15 ust. 1), jak i sądów: SN, NSA, sądów powszechnych i WSA (art. 15 ust. 4).

Podsumowując, omawiane ustawy powtarzały przede wszystkim rozwiązania znane z aktów wydanych w 1997 r. (niekiedy je rozszerzając), służąc tym samym celom.

II.1.A.c. Powódź (powodzie) z 2010 r.

NAZWA AKTU	PUBLIKATOR [Dz.U.rrrr.(nr).poz.]
Ustawa z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.	Dz.U.2010.123.835
Rozporządzenie w sprawie nieoprocentowanej pożyczki z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dla pracodawcy, który na skutek powodzi przejściowo zaprzestał prowadzenia działalności lub istotnie ograniczył jej prowadzenie	Dz.U.2010.123.837
Ustawa z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.	Dz.U.2010.148.992

Omawiany pakiet ustaw powstał w związku z wystąpieniem na przestrzeni miesięcy wiosennych i letnich 2010 r. powodzi, która najmocniej uderzyła w regiony położone nad Wisłą. Na części terytorium Polski zanotowano wówczas najwyższe od prawie dwustu lat opady, a ogół strat po powodzi przekroczył 10 miliardów złotych²⁰.

Główna ustawa pakietu w dużej mierze powtarza rozwiązania znane z ustaw wcześniejszych, **co samo w sobie dowodzi potrzeby ustanowienia regulacji trwałej, a nie jedynie doraźnych interwencji ustawodawcy**. Zawiera jednak też nowe rozwiązania, wśród których – zwłaszcza z punktu widzenia niniejszego Raportu – wyróżnić należy: nieoprocentowaną pożyczkę na wynagrodzenia za określoną pracę lub czas usprawiedliwionej nieobecności albo czas niewykonywania pracy – udzielaną pracodawcy, który na skutek powodzi przejściowo zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej lub istotnie ograniczył jej prowadzenie (przy czym możliwe było jej umorzenie). Ustawa przewidywała również możliwość objęcia przedsiębiorcy, u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż, nie mniej jednak niż o 15%, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym w ciągu jednego miesiąca po dniu 1 maja 2010 r. w porównaniu do tego samego miesiąca w okresie od dnia 1 maja 2009 r. do dnia 31 lipca 2009 r. odpowiednim stosowaniem części przepisów Ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców²¹. Ten akt z kolei określał m.in. zasady modyfikacji czasu pracy pracowników oraz przewidywał możliwość dofinansowania kosztów szkoleń i studiów podyplomowych pracowników.

Ustawa o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. przewidywała z kolei udzielanie przez specjalnie powołane fundusze pożyczkowe pożyczek na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych i obrotowych. Fundusze zawierały z poszkodowanymi przedsiębiorcami cywilnoprawne umowy pożyczek, które zasadniczo, o ile wykorzystano je w zgodzie z przepisami, podlegały umorzeniu.

Maksymalna wysokość pożyczki wynosiła 50 tysięcy złotych (nie więcej jednak niż poniesiona szkoda), a otrzymać mogli ją jedynie przedsiębiorcy, którzy uzyskali zaświadczenie organu gminy o poniesieniu szkody w wyniku powodzi. Jednym z kryteriów udzielenia pożyczki było zatrudnianie nie więcej niż 50 pracowników – adresatem środka pomocy z tej ustawy były zatem podmioty małe i średnie.

²⁰ MSWiA: 10 mld zł strat w wyniku powodzi; PiS krytykuje rząd, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/mswia;10;mld;zł;strat;w;wyniku;powodzi;;pis;krytykuje;rząd,90,0,639578.html [dostęp: 24.10.2021].

²¹ Dz.U.2009.125.1035.

Należy zwrócić uwagę na ciekawe rozwiązanie z tej ustawy, mianowicie uzależnienie poziomu umorzenia pożyczki (75% lub 100%) od tego, czy dany przedsiębiorca był objęty ubezpieczeniem od następstw klęsk żywiołowych. Takie rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości, zważywszy na fakt, że ubezpieczenie to nie ma charakteru obowiązkowego.

Podsumowując, oprócz powtórzenia wcześniejszych rozwiązań, w 2010 r. ustawodawca zdecydował się dodatkowo na wykreowanie środków przeznaczonych dla przedsiębiorców – i to tych mniejszych. Takie unormowanie, zważywszy na znaczenie dla gospodarki i społeczeństwa małych i średnich przedsiębiorstw (a także trudności, jakie wiążą się dla nich z wystąpieniem klęski żywiołowej), zasługuje na pochwałę.

II.1.B. Ustawy „uniwersalne”

II.1.B.a. Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela²²

Pierwsza z omawianych ustaw zasięgiem swych norm obejmuje sytuacje, które powstają w wyniku ograniczeń praw i wolności w każdym ze stanów nadzwyczajnych, a więc i podczas stanu klęski żywiołowej. Poświęcamy jej pierwsze miejsce w naszym zestawieniu, ponieważ – choć nie najstarsza chronologicznie – ma z założenia charakter ogólny, a możliwość jej uchwalenia przewidywała już Konstytucja RP²³. Jak dotąd – z uwagi na to, że pierwszy stan nadzwyczajny w historii Polski po 1989 r. został wprowadzony na początku września 2021 r.²⁴ – ustawa ta nie była w praktyce stosowana.

Zakres podmiotowy ustawy obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne (art. 2 ust. 1 posługuje się sformułowaniem „każdemu”). Z punktu widzenia kwalifikacji do otrzymania rekompensaty status danego podmiotu jako przedsiębiorcy pozostaje bez znaczenia.

²² Dz.U.2002.233.1955 z późn. zm.

²³ Art. 228 ust. 4 Konstytucji RP stanowi bowiem: „Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela”.

²⁴ Wprowadzenie stanu wyjątkowego nastąpiło na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U.2021.1612). Postawę prawną wydania rozporządzenia stanowił art. 230 ust. 1 Konstytucji RP.

Odszkodowanie przyznawane na podstawie omawianej ustawy ma rekompensować straty majątkowe powstałe w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego (art. 2 ust. 1). Ustawodawca wprost precyzuje, że odszkodowanie nie obejmuje korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała (art. 2 ust. 2). Oznacza to indemnizację w węższym zakresie, niż wynika to z przepisów ogólnych prawa cywilnego, a art. 2 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu strat stanowi *lex specialis* względem art. 361 § 2 k.c. Co ważne, szkody, które ma rekompensować mechanizm przewidziany w ustawie o wyrównywaniu strat majątkowych, mają być następstwem działań państwa (ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela), a nie samego żywiołu.

Cechą charakterystyczną roszczeń odszkodowawczych, przysługujących na podstawie omawianej ustawy, jest sposób ich dochodzenia – etapowy i mieszany (administracyjno-sądowy). W pierwszej kolejności osoba poszkodowana winna zwrócić się z wnioskiem o przyznanie odszkodowania do wojewody właściwego ze względu na miejsce powstania straty majątkowej. Złożenie wniosku jest początkiem postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie k.p.a. z modyfikacjami wynikającymi z ustawy. Postępowanie kończy decyzja w sprawie odszkodowania, a poszkodowany niezadowolony z jej treści może wnieść powództwo o zapłatę odszkodowania do sądu powszechnego.

Odnosząc się do możliwości zastosowania opisywanej ustawy w praktyce, należy odwołać się do realiów pierwszego w historii stanu nadzwyczajnego, a więc stanu wyjątkowego obowiązującego w części województw podlaskiego i lubelskiego w roku 2021, kiedy na szkody zostali narażeni przede wszystkim – wskutek całodobowego zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, od którego przewidziano ściśle wyjątki – przedsiębiorcy turystyczni. Po jego wprowadzeniu rząd wniósł w trybie pilnym projekt ustawy o rekompensacie dla podmiotów świadczących usługi albo prowadzących działalność gospodarczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. Ustawa została podpisana przez Prezydenta 30 września 2021 r. i weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 4 października 2021 r.²⁵

Nie wnikając w szczegółowe rozwiązania ustawy, należy zauważyć, że przewiduje ona *de facto* rekompensowanie utraconych korzyści – przedsiębiorcy z wybranych grup mogą na jej podstawie otrzymać rekompensatę w wysokości 65% średniego miesięcznego przychodu z prowadzonej działalności na obszarze objętym stanem wyjątkowym z czerwca, lipca i sierpnia 2021 r. Oznacza

²⁵ Dz.U.2021.1803.

to fundamentalną różnicę względem „uniwersalnej” ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Może prowadzić to do konstatacji, że mechanizm przewidziany „uniwersalną” ustawą jest w oczach polityków niewystarczający lub nieadekwatny do następstw stanu nadzwyczajnego. Gdyby jednak w przyszłości oznaczało to, że każdorazowo w wypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego miałyby być uchwalana ustawa „ad hoc” zawierająca rozwiązania szczególne i prowadząca do wyłączenia stosowania ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych, mającej podstawę konstytucyjną (tak jak to czyni ustawa z 17 września 2021 r. w art. 5 pkt 1), to taka sytuacja niekorzystnie wpływałaby na powagę państwa i tworzonego przez nie prawa. **Bardziej pożądane byłoby zmodyfikowanie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych tak, by pozwalała ona na sprawiedliwą i spełniającą społeczne oczekiwania rekompensatę szkód wynikających z ograniczenia w stanie nadzwyczajnym wolności i praw obywatelskich.**

Podsumowując, omawiana ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych znajduje zastosowanie zarówno do osób prowadzących działalność gospodarczą, jak i niebędących przedsiębiorcami. Ma gwarantować rekompensatę szkód ponoszonych przez osoby fizyczne i prawne wskutek działań państwa polegających na ograniczeniu praw i wolności obywatelskich – a jednocześnie przez to, że ogranicza zakres tej rekompensaty, wydaje się nieatrakcyjna. Wskazana jest jej nowelizacja (poprzedzona dyskusją i refleksją nad tym, jak powinna się kształtować odpowiedzialność państwa za szkody wynikłe z restrykcji czasu stanu nadzwyczajnego), by zapobiec powtórce sytuacji z roku 2021, kiedy konieczne okazało się doraźne szukanie rozwiązań i uchwalenie ustawy mającej zastosowanie jedynie do następstw konkretnego stanu nadzwyczajnego.

II.1.B.b. Ustawa z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi²⁶

Niniejsza ustawa stanowi środek pomocy w postaci dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, udzielanych właścicielom lub zarządom budynków mieszkalnych, lokali mieszkalnych oraz obiektów infrastruktury technicznej towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu – na remonty i odtworzenia tych obiektów, a także na zakup nowego obiektu lub gruntu przeznaczonego do odbudowy obiektu zniszczonego lub uszkodzonego. Dodatkowo dopłaty mogą być stosowane do oprocentowania kredytów udzielonych gminom na budowę

²⁶ Dz.U.1999.62.690 z późn. zm.

lub zakup mieszkań komunalnych dla osób, które w wyniku powodzi utraciły lokal lub budynek mieszkalny i nie mają możliwości ich odbudowy z własnych środków. Kredytów udzielają Bank Gospodarstwa Krajowego oraz banki, które zawrą z BGK specjalną umowę.

Ustawa określa warunki, na jakich mają być udzielane kredyty (m.in. ustalając ich maksymalną wysokość i okres spłaty, a także możliwość karencji). Do udzielenia dopłat, które stanowią część odsetek należnych bankowi w wysokości różnicy pomiędzy 1,10 stopy redyskonta weksli oraz odsetkami płaconymi przez kredytobiorcę w wysokości 2% w stosunku rocznym, konieczne jest potwierdzenie szkód poniesionych w wyniku powodzi przez właściwy organ gminy (warunek ten nie dotyczy dopłat do kredytów udzielonych gminom). Dopłat udziela w każdym przypadku Bank Gospodarstwa Krajowego.

Podsumowując, omawiana ustawa służy przede wszystkim temu, by ułatwić powrót do normalności w podstawowym aspekcie życia człowieka, jakim jest posiadanie mieszkania. Kredyt na preferencyjnych warunkach, z możliwością karencji w spłacie i dopłatą do jego oprocentowania, stanowi dobre narzędzie pomocy powodziarzom, którzy ucierpieli na skutek działań żywiołu.

II.1.B.c. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu²⁷

Ustawa, o której w tym miejscu mowa, wykorzystuje rozwiązania znane z mającej charakter „ad hoc” ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi. Ma jednak charakter „uniwersalny”, tj. założeniem ustawodawcy była możliwość jej stosowania wobec następstw nie tylko pojedynczego żywiołu.

Takie „przekucie” rozwiązań z ustawy odnoszącej się do skutków jednego zdarzenia w akt mający szersze, nieograniczone czasowo zastosowanie trzeba ocenić pozytywnie – choć nie sposób zadać retorycznego pytania, czy do uchwalenia tej „ogólnej” ustawy nie mogło dojść wcześniej niż w 2001 r., kiedy to miała miejsce kolejna znaczna powódź. Pożądane raczej byłoby, aby prace nad rozwiązaniami mającymi pomóc osobom poszkodowanym w wyniku powodzi były podejmowane przed jej wystąpieniem, co pozwoliłoby bez emocji (nieodłącznych podczas działania w warunkach faktycznie panującej klęski żywiołowej) wypracować optymalne mechanizmy pomocy. W przypadku ustawy

²⁷ Dz.U.2001.84.906 z późn. zm.

z 11 sierpnia 2001 r. od wniesienia jej projektu przez Radę Ministrów do ogłoszenia podpisanej przez Prezydenta ustawy minęło tymczasem zaledwie 8 dni – wydaje się, że zbyt mało jak na akt o takiej doniosłości społecznej (i nieobejmujący przecież jedynie – warto to podkreślić raz jeszcze – następstw pojedynczej klęski żywiołowej).

Omawiany akt normatywny wprowadza – inaczej niż ustawa z 1997 r. – ułatwienia w robotach budowlanych dotyczących obiektów zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku nie tylko powodzi, ale i innych żywiołów, wśród których wymieniono przykładowo również wiatr i osunięcie ziemi. Rzecz jasna, nie może on mieć zastosowania do następstw wszystkich żywiołów, o których mowa w ustawie o stanie klęski żywiołowej – nie sposób wyobrazić sobie, by zniszczenie lub uszkodzenie obiektu budowlanego było wynikiem masowego występowania szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi.

Omawiana ustawa wprowadza też pewne ułatwienia dotyczące, oprócz odbudowy i remontu, rozbiórki obiektów budowlanych, wyłączając w wybranym zakresie przepisy Prawa budowlanego. W tym miejscu nie będziemy szerzej opisywać modyfikacji wprowadzonych w tej ustawie względem ogólnych przepisów budowlanych, w dużej mierze stanowią one bowiem kalkę z wyżej omówionej ustawy „ad hoc” z roku 1997.

Warto też zwrócić uwagę na przepisy, które zostały do ustawy dodane w roku 2010 (notabene do tej noweli również doszło w ramach zwalczania skutków trwającej powodzi). Dodany art. 13a ust. 1 przyznał radzie gminy prawo do wyznaczenia obszarów, na których nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów budowlanych w wyniku osunięcia ziemi i na których odbudowa obiektów budowlanych ma się odbywać na – kolokwialnie rzecz ujmując – „jeszcze bardziej szczególnych” warunkach. W wypadku obiektów znajdujących się na tych terenach konieczne jest bowiem bezwzględnie uzyskanie pozwolenia na budowę, niezależnie od tego, czy takiego pozwolenia wymagają przepisy Prawa budowlanego. Ustawodawca poszedł jednak jeszcze dalej, przyznając radzie gminy prawo wyznaczenia obszaru „wewnątrz” terenu wskazanego w akcie wydanym na podstawie art. 13a ust. 1, który będzie objęty zakazem budowy nowych budynków, odbudowy oraz rozbudowy, przebudowy i nadbudowy istniejących budynków (art. 13c ust. 1).

W przypadku podejmowania obu rodzajów uchwał – na podstawie art. 13a ust. 1 i art. 13c ust. 1 – rada gminy ma działać w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Jednak działanie podejmowane na podstawie art. 13c ust. 1, polegające na wprowadzeniu zakazu wymienionych robót budowlanych, wiązać się może w sposób oczywisty ze szkodami w majątku osób posiadających tytuły prawne do nieruchomości na tym obszarze. Z tego też

względu w art. 13c ust. 2 ustawodawca przyznał właścicielom i użytkownikom wieczystym, dla których korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, roszczenie wobec gminy o – wedle ich wyboru – odszkodowanie za poniesioną szkodę albo wykup nieruchomości lub jej części. Ewentualne spory w sprawach odszkodowania i wykupu rozstrzygać mają sądy powszechne.

Osobom, których nieruchomości były narażone na działanie żywiołu i znalazły się w obszarze, o którym mowa w art. 13a lub art. 13c, w powrocie do normalności pomocą służy instytucja miejscowego planu odbudowy. Nieruchomości, na których ma być on realizowany, mogą być wywłaszczone za odszkodowaniem i w trybie bezprzetargowym sprzedane, oddane w użytkowanie wieczyste, dzierżawę lub użyczone wyłącznie osobom, którym przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości objętej aktem prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13a lub 13c. Co więcej, miejscowy plan odbudowy może wskazać miejsce, w którym możliwa będzie odbudowa obiektu o wymiarach obiektu zniszczonego lub uszkodzonego albo o innych wymiarach na zasadach określonych w ustawie, a więc uproszczonych. Jest to daleko idące rozwiązanie, jako że z zasady odbudowa zakłada odtworzenie obiektu w dotychczasowym miejscu i w takich samych wymiarach.

Podsumowując, ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu – w obecnie obowiązującym brzmieniu – zawiera dwojakiego rodzaju środki pomocy. Z jednej strony, poprzez wprowadzenie odstępstw od ogólnych przepisów budowlanych, ułatwia osobom, których obiekty budowlane zostały uszkodzone lub zniszczone, powrót do normalności przed działaniem żywiołu. Temu celowi służy też instytucja miejscowego planu odbudowy, pozwalająca na wywłaszczenie nieruchomości po to, by przeznaczyć je dla powoźdian. Z drugiej – ustawa przyznaje roszczenia cywilnoprawne osobom, których nieruchomości – na skutek działań organu władzy publicznej, podjętych w interesie ogólnym i mających zwalczać następstwa żywiołu – znacząco straciły na wartości lub zostały wywłaszczone.

II.1.B.d. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi²⁸

Projekt omawianej ustawy został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów, albowiem jak zauważono w jego uzasadnieniu: „w systemie aktów prawnych brak jest ustawy, która regulowałaby sposób i formy udzielania pomocy państwa dla poszkodowanych podmiotów w związku z wystąpieniem powodzi, która znalazłaby uniwersalne zastosowanie, w przypadku wystąpienia ww. katastrofy”. Dostrzeżono, że każdorazowe przygotowywanie i uchwalanie rozwiązań w odpowiedzi na konkretną klęskę żywiołową jest nieefektywne i oznacza, że pomoc poszkodowanym jest zazwyczaj udzielana zbyt późno.

Ponieważ niniejsza ustawa w zasadzie powtarza znane uprzednio rozwiązania, które zostały omówione wyżej w podrozdziale poświęconym ustawom „ad hoc”, w tym miejscu warto skupić się na mechanizmie uruchamiania środków przewidzianych tym aktem prawnym.

Przesłanki sięgnięcia po te środki określa art. 1 ust. 2 – są to: wystąpienie powodzi o rozmiarach powodujących konieczność zastosowania szczególnych rozwiązań określonych w ustawie oraz niewystarczalność środków zastosowanych przez właściwe organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. W takim wypadku Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia wykaz gmin lub miejscowości poszkodowanych w wyniku wystąpienia powodzi, na terenie których stosuje się szczególne rozwiązania określone w ustawie i rodzaj stosowanych rozwiązań w zakresie określonym w rozdziale 2 ustawy. Wytyczne do wydania tego rozporządzenia nakazują RM kierowanie się zakresem niezbędnej do udzielenia pomocy oraz uwzględnienie bieżące możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Takie unormowanie pozwala na wybór z szerokiego arsenału środków pomocy tych spośród nich, które będą najlepiej odpowiadały potrzebom osób poszkodowanych. Jednocześnie istnienie ustawy „uniwersalnej” umożliwia szybką reakcję, bez konieczności przeprowadzenia procesu legislacyjnego.

II.1.C. Dotychczasowe ustawodawstwo a zasada równości – wybrane problemy

Wprowadzony przez nas podział na ustawy „uniwersalne” i „ad hoc” ma o tyle znaczenie z perspektywy konstytucyjnej zasady równości, że naszym zdaniem

²⁸ Dz.U.2011.234.1385 z późn. zm.

wymaga ona, by szczególne rozwiązania pomocowe (niekoniecznie w postaci wsparcia finansowego, lecz np. polegające na ułatwieniach w procesie budowlanym mającym na celu odbudowę zniszczonych przez żywioł obiektów) były dostępne nie tylko dla osób, które ucierpiały w wyniku katastrof o znacznych rozmiarach. Lepsze zatem dla pełnej realizacji zasady równości są ustawy „uniwersalne”, których obowiązywanie nie zależy od presji, którą społeczeństwo lub jego część, odczuwająca skutki danego żywiołu, wywiera na osobach odpowiedzialnych za tworzenie prawa.

Ani zasięg terytorialny, ani ogólna suma szkód wyrządzonych przez żywioł nie powinno być uznawane za cechę relewantną, pozwalającą na różnicowanie ofiar działania żywiołu z punktu widzenia pomocy udzielanej im przez państwo (szerzej o cesze relewantnej – zob. niżej w rozdziale II.4.C poświęconym ocenie regulacji covidowych w świetle zasady równości). W przypadku ustaw „ad hoc” to właśnie rozmiary klęski żywiołowej i rozmiary idących za nią konsekwencji społecznych były bodźcem dla polityków, którzy decydowali się na ustanowienie nowej regulacji.

Dlatego pozytywnie należy ocenić proces, który polegał na – jak to wyżej określiliśmy – przekuwaniu rozwiązań z ustaw mających na celu złagodzenie konsekwencji danej klęski żywiołowej w ustawy, które mogą znaleźć zastosowanie nie jednorazowo, lecz wobec skutków działania żywiołu określonego rodzaju.

Pewne kontrowersje z punktu widzenia zasady równości budzić zawsze mogą rozwiązania poszczególnych ustaw, zwłaszcza ustalające krąg podmiotowy osób uprawnionych do korzystania ze środków pomocy. W tym zakresie wątpliwości mogą budzić rozwiązania z ustawy o rekompensacie dla podmiotów świadczących usługi albo prowadzących działalność gospodarczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.²⁹

Jest tak, ponieważ z rekompensaty na podstawie tej ustawy mogą skorzystać jedynie przedsiębiorcy oraz rolnicy świadczący usługi hotelarskie, przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie gastronomii, przedsiębiorcy prowadzący działalność organizatora turystyki lub podmiotu ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych oraz przedsiębiorcy prowadzący działalność pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego, a także przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie wypożyczania i dzierżawy sprzętu turystycznego i rekreacyjnego – na obszarze objętym stanem wyjątkowym.

²⁹ Dz.U.2021.1803.

Przedsiębiorcy, którzy nie wliczają się do ww. kategorii, choć również mogą być dotknięci zakazami ustanowionymi w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (jak np. przedsiębiorcy prowadzący działalność przewozową), mogą dochodzić rekompensat jedynie na podstawie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych. Ta zaś, podkreślmy raz jeszcze, nie pozwala dochodzić utraconych korzyści.

Choć nie ulega wątpliwości, że podmioty wskazane w ustawie ucierpiały najbardziej na skutek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności, związanej z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, to zasadne staje się pytanie, czy ich sytuacja na tyle różni się od sytuacji innych przedsiębiorców, działających na terenie objętym stanem wyjątkowym, że usprawiedliwione jest tak silne ich uprzywilejowanie.

Naszym zdaniem ustawodawca powinien umożliwić skorzystanie z rekompensaty wszystkim przedsiębiorcom, którzy byliby w stanie wykazać, że wskutek ograniczeń związanych ze stanem wyjątkowym w stopniu znacznym (np. określonym procentowo) zmniejszyły się ich przychody. Przy tym mógłby zachować uprzywilejowanie wybranych grup przedsiębiorców, np. poprzez zwolnienie ich od konieczności wykazania, że na skutek wprowadzonych zakazów ponieśli straty.

II.2. Obostrzenia w pierwszej fali pandemii

II.2.A. Obostrzenia wprowadzone w wybranych krajach Unii Europejskiej

Pandemia jako zjawisko ponadnarodowe objęła swoim zasięgiem w sposób oczywisty również inne kraje niż Polska. W ramach prowadzonych badań postanowiliśmy więc skrótowo przeanalizować, a następnie skonfrontować polski wzorzec metody podejścia do reagowania na kryzys wywołany koronawirusem ze wzorcem w dwóch państwach Unii Europejskiej – Niemczech oraz Czechach. Powodem, który stał za wyborem tych właśnie dwóch krajów, był fakt ich bezpośredniego sąsiedztwa z Polską oraz stosunkowo zbliżone doświadczenia na płaszczyźnie występowania kolejnych fal epidemii. Ponadto interesująca z punktu widzenia komparatystyki jest występująca – w szczególności pomiędzy Polską a Niemcami – różnica w elementach systemu politycznego. Sposób reakcji na pandemię w RFN musiał bowiem odpowiadać podzielonym kompetencjom przypisanym do władzy federalnej oraz władz poszczególnych landów,

z uwagi na odmienną budowę terytorialną tego kraju. Sytuacja taka nie występuje zaś na przykładzie Czech, które, tak jak Polska, są państwem unitarnym. Kraj ten odznacza się ponadto względem Polski wieloma podobieństwami na płaszczyźnie funkcjonującego w nim ustroju politycznego, co pozwala dokonać porównania reakcji obu państw w zakresie ograniczeń oraz pomocy w sposób stosunkowo zbliżony.

Jak wskazaliśmy na wstępie Raportu, pandemia rozprzestrzeniła się na terytorium Unii Europejskiej w przeciągu nieco ponad miesiąca – od końca stycznia do pierwszej połowy marca 2020 r. Początkowo państwa członkowskie Unii podchodziły do zagrożenia z rezerwą i wyczekiwaniem na dalszy rozwój sytuacji. Stopniowo jednak zaczęto powoływać specjalne ciała doradcze przy organach wykonawczych i przygotowywać krajowe systemy ochrony zdrowia na wzrosty zakażeń. U progu szczytu pierwszej fali zaczęto zaś wprowadzać ogólnokrajowe lockdowny³⁰ w reakcji na niedające się opanować wzrosty liczby zakażeń, a także powszechne niedobory nawet podstawowego zaopatrzenia medycznego, krytycznego w zabezpieczeniu medyków i leczeniu chorych (kombinezonów i masek ochronnych oraz tlenu).

W krajach Unii do powstrzymywania rozwoju pandemii wykorzystywano różnorodne instrumenty natury prawnej. W niektórych z nich wprowadzano przewidziane ustawami konstytucyjnymi stany nadzwyczajne, inne podstaw prawnych dla stosowanych rozwiązań upatrywały w prawodawstwie zwykłym, związanym z ochroną zdrowia publicznego. Jeszcze inne zaś uchwały nowe, incydentalne prawo, stanowiące doraźną reakcję na nieznane zagrożenie³¹.

Wskazując w kolejnych dwóch podrozdziałach II.2.A.a oraz II.2.A.b restrykcje wprowadzane przez Niemcy oraz Czechy, jak również w dalszej części Raportu w rozdziale II.3.B środki pomocowe stosowane przez te państwa, skupimy się w głównej mierze na skrótowym zaprezentowaniu tych narzędzi, które powiązane są z branżami objętymi badaniami prowadzonymi w ramach Grantu. Analiza całych systemów restrykcji i form pomocy byłaby bowiem zadaniem dalece wykraczającym poza założone cele Grantu.

³⁰ Odnotować należy jednak przykład Szwecji, która zamiast polityki obostrzeń oraz nakazów zastosowała jako jedyny kraj członkowski Unii Europejskiej model zaleceń wydawanych przez rząd oraz jego agencje, dotyczących m.in. utrzymywania odstępów od innych osób lub pozostawania w domach osób starszych. Szwecja nie wprowadziła także w pierwszej fali pandemii żadnych ograniczeń w zakresie handlu i usług, a także jako jeden z nielicznych krajów Unii pozostawiła otwarte granice dla jej obywateli.

³¹ Na podstawie: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Pandemia Covid-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-680, Warszawa 2020, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/186/plik/ot-680.pdf> [dostęp: 21.10.2021].

II.2.A.a. Republika Federalna Niemiec³²

Rząd federalny RFN w pierwszej fali pandemii nie wprowadził na terenie Niemiec stanu nadzwyczajnego. Działał jednak na podstawie Ustawy o ochronie przed infekcjami³³ uchwalonej w 2000 r. Jej cele, zakreślone przez §1 ustawy jako „profilaktyka chorób zakaźnych, wczesne wykrywanie infekcji i zapobieganie ich rozprzestrzenianiu się”³⁴, porównać można z obowiązującą w Polsce tzw. ustawą epidemiczną [U1], która zgodnie z jej art. 1 pkt 1 określa m.in. zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz unieszkodliwianie dróg szerzenia zakażeń. Ustawy takie – jak pokazał przykład zarówno Polski, jak i Niemiec – okazały się dalece niewystarczające w walce państwa z pandemią. W przypadku krajowych rozwiązań rząd zdecydował się przez cały czas trwania pandemii regulować życie społeczne restrykcjami w drodze wydawanych rozporządzeń (na temat których poczyniono uwagi w rozdziale II.2.B Raportu), wykraczając dalece poza ustawową delegację zawartą w ustawie [U1]. Niemieckie władze w listopadzie 2020 r., a więc już w czasie drugiej fali pandemii przetaczającej się przez Europę, dokonały zaś daleko idącej rewizji Ustawy o ochronie przed infekcjami i uchwaliły konstytucyjnie wymagane podstawy prawne dla stosowania ograniczeń praw i wolności przystających do realiów kryzysu wywołanego koronawirusem.

Jedną z pierwszych reakcji rządu federalnego Niemiec na rozwijające się zagrożenie spowodowane koronawirusem było odroczenie terminów wszelkich zabiegów medycznych pacjentów, których stan na to pozwalał, w celu zwiększenia zabezpieczenia łóżek dla pacjentów wymagających terapii z uwagi na zakażenie wirusem. Decyzja ta zapadła 12 marca 2020 r.

15 marca 2020 r. rząd federalny ograniczył pasażerski ruch graniczny z kilkoma państwami sąsiednimi, co z pewnością wywarło wpływ na funkcjonowanie niemieckich przedsiębiorców zajmujących się przewozem osób w rejonach przygranicznych oraz na trasach międzynarodowych.

16 marca 2020 r. zakazano gromadzenia się na nabożeństwach w kościołach, meczetach i synagogach. Zamknięto również sklepy poza tymi,

³² Informacje zawarte w niniejszym podrozdziale opierają się w przeważającej mierze na danych dostępnych na oficjalnej stronie „deutschland.de” wydawanej we współpracy z federalnym Urzędem Spraw Zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec: <https://www.deutschland.de/en/news/german-federal-government-informs-about-the-corona-crisis> [dostęp: 22.10.2021].

³³ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG).

³⁴ <https://www.dw.com/pl/dlaczego-regulacje-covidowe-potrzebuj-ustawy/a-55657444> [dostęp: 21.10.2021].

które oferowały artykuły pierwszej potrzeby. Ograniczono również godziny funkcjonowania branży gastronomicznej – lokale mogły być czynne do godziny 18. Zamknięto też hotele dla obsługi turystów³⁵.

Ograniczenia praw i wolności jednostki były zaś wprowadzane zarówno na poziomie federalnym, jak i na poziomie krajów związkowych. Były one wdrażane z różną szybkością oraz w różny sposób.

22 marca 2020 r. na konferencji prasowej Kanclerz Angela Merkel ogłosiła listę dziewięciu punktów planu mającego zapobiegać rozprzestrzenianiu się wirusa i stanowiącego „wytyczne” dla parlamentów związkowych. W jego skład wchodziły m.in.:

- zakaz publicznych zgromadzeń liczących powyżej dwóch osób, z wyjątkiem rodzin oraz osób wspólnie zamieszkujących,
- nakaz utrzymywania dystansu,
- zamknięcie branży gastronomicznej z wyjątkiem przedsiębiorców oferujących dowóz jedzenia do klienta oraz odbiór własny³⁶.

28 marca 2020 r. na terenie całych Niemiec wprowadzono epidemiczny stan wyjątkowy. Nie był to jednak jeden ze stanów nadzwyczajnych regulowanych niemiecką konstytucją. Został on wprowadzony przez Bundestag na podstawie znowelizowanych przepisów powołanych we wcześniejszych akapitach ustawy o ochronie przed infekcjami (dokładnie na podstawie §5 I IfSG). Już w tym miejscu należy zauważyć, że decyzja organów państwa o wystąpieniu sytuacji nadzwyczajnej, wymagającej podjęcia daleko idących środków w celu zwalczania skutków pandemii, zapadła na poziomie **parlamentu**, nie była zaś – jak miało to miejsce w przypadku Polski – **decyzją jednego ministra konstytucyjnego** (patrz rozporządzenie R1 w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze RP oraz rozporządzenie R2 wprowadzające stan epidemii).

Polityka stopniowego łagodzenia restrykcji w pierwszej fali pandemii rozpoczęła się zaś w Niemczech od 30 kwietnia 2020 r. Otwarto wówczas niektóre obiekty użyteczności publicznej. Branża gastronomiczna oraz turystyczna pozostała jednak zamknięta odpowiednio do 11–18 maja 2020 r. oraz do 15–30 maja 2020 r. (rozpiętość znoszenia restrykcji wynika z odmiennych terminów wdrażania łagodzeń w poszczególnych krajach związkowych)³⁷.

³⁵ <https://www.thelocal.de/20200316/germany-orders-closer-of-non-essential-shops/> [dostęp: 22.10.2021].

³⁶ <https://www.dw.com/en/what-are-germanys-new-coronavirus-social-distancing-rules/a-52881742> [dostęp: 22.10.2021].

³⁷ <https://www.otainsight.com/resources/blog/country-spotlight-how-have-hotels-in-germany-reacted-to-the-lift-of-travel-restrictions> [dostęp: 27.10.2021].

II.2.A.b. Republika Czeska³⁸

W przeciwieństwie do działań rządu niemieckiego władze Czech zdecydowały się na wprowadzenie stanu wyjątkowego, a więc jednego z czterech przewidzianych prawem stanów nadzwyczajnych³⁹. Środek ten został zastosowany na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 110/1998 o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej⁴⁰ i objął od dnia 12 marca 2020 r. terytorium całego kraju. Z uwagi na fakt, że art. 6 ust. 2 powołanej ustawy przyznaje rządowi (jako organowi uprawnionemu co do zasady do decydowania o wprowadzeniu stanu wyjątkowego) prawo do jego ogłoszenia na maksymalnie 30 dni, stan ten był dwukrotnie przedłużany. Następowало to już za zgodą Parlamentu. W pierwszej fali pandemii stan wyjątkowy zakończył się ostatecznie 17 maja 2020 r.

Należy nadmienić, że w przeciwieństwie do polskich uregulowań konstytucyjnych stan wyjątkowy w prawie czeskim może być wprowadzony w szerszym spektrum okoliczności, niejako łącząc w sobie przesłanki przedmiotowe uzasadniające na gruncie prawa polskiego wprowadzenie zarówno stanu wyjątkowego, jak i stanu klęski żywiołowej⁴¹.

Zastosowane rozwiązanie pozwoliło organom władzy publicznej w Czechach w znacznym stopniu ograniczyć aktywność społeczeństwa. 13 marca 2020 r. zamknięto szkoły i uniwersytety, a także zakazano wszelkich wydarzeń sportowych, kulturalnych i religijnych, w których udział brało ponad 30 osób.

14 marca 2020 r. zamknięto restauracje oraz lokale gastronomiczne funkcjonujące w centrach handlowych o powierzchni większej niż 5000 m². Restrykcje objęły także szereg podmiotów prowadzących własne działalności gospodarcze (w tym branżę budowlaną) z wyjątkiem ściśle określonych grup podmiotów zaspokajających podstawowe potrzeby ludności, m.in. aptek, stacji benzynowych, sklepów zoologicznych, salonów optycznych, pralni i e-sklepów. 26 marca 2020 r. do listy wyjątków dodano kilka nowych branż.

³⁸ Informacje zawarte w niniejszym podrozdziale opierają się w przeważającej mierze na danych dostępnych na oficjalnej stronie Rządu Republiki Czeskiej: <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/> [dostęp: 3.11.2021].

³⁹ W Czechach, obok stanu wyjątkowego, prawo dopuszcza również ogłoszenie stanu niebezpieczeństwa, stanu zagrożenia dla państwa oraz stanu wojny.

⁴⁰ <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1998/110.html> [dostęp: 3.11.2021].

⁴¹ Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy konstytucyjnej nr 110/1998 o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej stan wyjątkowy może być wprowadzony w przypadku katastrof naturalnych, wypadków ekologicznych lub przemysłowych, zdarzeń lub niebezpieczeństw zagrażających życiu lub zdrowiu znacznej liczby osób lub wartości mienia oraz porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu.

Tego dnia przywrócono również kontrole graniczne z Niemcami i Austrią z terminem co najmniej do 24 kwietnia 2020 r., z możliwością przedłużenia ich obowiązywania. Przybycie na terytorium Czech zostało ograniczone do 11 przejść granicznych, w tym 2 portów lotniczych. Na marginesie wskazać należy, że granica z Polską została zamknięta od 15 marca w związku z wstrzymaniem ruchu granicznego przez polski rząd.

16 marca 2020 r. nastąpiło daleko idące ograniczenie swobody przemieszczania się na terytorium kraju. Wprowadzone restrykcje porównać można z zastosowanymi przez Radę Ministrów w Polsce w drodze rozporządzenia [R3], polegającymi na powszechnym zakazie przemieszczania się z wyjątkiem poruszania się do i z pracy oraz zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych. W tym dniu zakazano również świadczenia usług hotelarskich, zamykając tym samym tę branżę gospodarki do 25 maja 2020 r. Od 16 marca 2020 r. zasadniczo zakazano również wjazdu na terytorium Czech obywatelom innych państw. Czeskim obywatelom, z nielicznymi wyjątkami, zakazano również opuszczania terytorium kraju. Ograniczenia w ruchu międzynarodowym wprowadzone 14 i 16 marca 2020 r. w sposób istotny wpłynęły na wykonywanie przewozów transgranicznych i międzynarodowych przez czeskich przewoźników, oddziałując faktycznie na ograniczenie możliwości wykonywania przez nich działalności gospodarczej.

Na przełomie marca i kwietnia 2020 r. czeskie władze objęły regulacją również właścicieli nieruchomości korzystających z platform cyfrowych pośredniczących w krótkoterminowym wynajmie (np. Airbnb), nakazując raportowanie liczby zawieranych umów, ich ceny oraz adresów podróżujących. Miało to umożliwić przyszłe śledzenie szlaków zakażeń.

Od 7 kwietnia 2020 r. czeski rząd rozpoczął powolną politykę luzowania obostrzeń. Jedną z pierwszych uwolnionych branż była branża budowlana, która mogła wznowić działalność handlową w reżimie sanitarnym od 9 kwietnia 2020 r.

14 kwietnia 2020 r. otwarto z kolei granice na podróże z terytorium Czech. Musiały one jednak odbywać się w określonych przez prawo celach definiowanych jako niezbędne.

27 kwietnia 2020 r. zmianie uległy zasady wewnątrzwspólnotowego ruchu pasażerskiego. Obywatele Unii przybywający do Czech w ramach podróży biznesowych oraz niektórzy studenci otrzymali prawo wjazdu na teren tego kraju.

Kolejne rozluźnienie restrykcji dla branż objętych badaniami nastąpiło w Czechach 11 maja 2020 r. Umożliwiono wówczas działalność gastronomiczną w ogródkach, a od 25 maja 2020 r. – również w środku lokali. 11 maja 2020 r. otwarto ponownie pasażerski, publiczny transport międzynarodowy.

5 czerwca 2020 r., po stopniowych złagodzeniach polityki wjazdowej i wyjazdowej z terytorium Czech, nastąpiło zniesienie wszelkich kontroli granicznych na przejściach z Niemcami i Austrią. Czesi zostali również zwolnieni z obowiązku testowania po powrocie do kraju ze Słowacji, Węgier, Niemiec i Austrii.

II.2.B. Obostrzenia wprowadzone na terenie RP

Obawy o niekontrolowane rozprzestrzenianie się pandemii na terenie kraju skutkowały wejściem w życie już w połowie marca 2020 r. rozporządzeń ograniczających szereg obszarów funkcjonowania społeczeństwa. Pierwsze z nich [R1] weszło w życie 13 marca 2020 r. Metodą walki z epidemią władza wykonawcza uczyniła sobie właśnie rozporządzenie – akt wykonawczy do ustawy, wydawany na podstawie art. 92 Konstytucji RP⁴². Powołany przepis dla wydania rozporządzenia zgodnego ze standardem konstytucyjnym wymaga spełnienia trzech zasadniczych przesłanek:

- 1) wydania rozporządzenia przez organ do tego upoważniony ustawą (organ właściwy),
- 2) regulacji przez materię normatywną rozporządzenia zakresu przedmiotowego objętego delegacją ustawową oraz
- 3) realizacji przez materię normatywną rozporządzenia celu wykonania ustawy.

Co równie istotne – normy prawne stanowione przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie mogą wkraczać w materię zastrzeżoną dla ustaw. Nie mogą tym samym regulować spraw „stanowią[cych] przedmiot tzw. wyłączności ustawy”⁴³.

Tego rodzaju standard prawny zarządzania państwem w pandemii utrzymał się do dnia tworzenia niniejszego Raportu. Na dzień jego oddania do druku powszechnie obowiązującym aktem prawnym wprowadzającym ograniczenia w związku z ogłoszonym stanem epidemii jest Rozporządzenie Rady

⁴² Art. 92 Konstytucji RP: „1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. 2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”.

⁴³ P. Radziejewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 92.

Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2021.861).

Skala oraz głębokość ingerencji dokonanej przez egzekutywę w prawa i wolności człowieka i obywatela w okresie stanu epidemii, wprowadzonego na mocy art. 46 ust. 2 U1, nie znajduje swojego odpowiednika w żadnym wydarzeniu społecznym o charakterze ogólnonarodowym w historii obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. Działanie organów państwa (do 31 marca 2020 r. Ministra Zdrowia, a od tej daty Rady Ministrów) zasługiwało i zasługuje na jednoznacznie krytyczną ocenę z uwagi na regularnie dokonywane naruszenia ustawy zasadniczej, przejawiające się w wydawaniu rozporządzeń z rażącym naruszeniem opisanego wyżej art. 92 Konstytucji RP.

Podstawę prawną, w której Minister Zdrowia, a następnie Rada Ministrów upatrywali ustawowej delegacji do wydawania rozporządzeń ingerujących w szereg konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki, stanowiły przepisy art. 46, 46a i 46b U1⁴⁴. Wydawane akty prawne dalece wykraczały (czyniąc to nadal) poza zakres prawodawczej swobody organu wydającego rozporządzenie.

Prawa i wolności konstytucyjne są bowiem chronione art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a jednym z instrumentów ustanowionych przez ustrojodawcę, wpływającym pozytywnie na ich rzeczywiste obowiązywanie, jest ustanowiony w tym przepisie, i obowiązek wprowadzania ograniczeń tych praw wyłącznie w drodze ustawowej, a więc przy zastosowaniu aktu prawnego właściwej rangi w hierarchii źródeł prawa, ustanowionego przez powołane do tego organy przy dochowaniu należytej procedury i opublikowanego w urzędowym publikatorze. Powołany przepis wyraża również – jak się okazało, fundamentalny w czasie obowiązywania epidemicznych ograniczeń – zakaz naruszania przez wprowadzane ograniczenia **istoty** wolności i praw człowieka i obywatela.

Dokonując krótkiego przeglądu ustanawianych na przestrzeni epidemii ograniczeń, nietrudno zauważyć, iż nierzadko dotyczyły one właśnie owej **istoty** określonej wolności. Tytułem przykładu restrykcji ustanawianych z rażącym pogwałceniem tej konstytucyjnej zasady wskazać można m.in.:

- 1) zakazy prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej (naruszenie art. 20 i 22 Konstytucji RP),
- 2) faktyczne zakazy przemieszczania się po terytorium RP, obejmujące całość społeczeństwa lub jego wybranych członków, np. osoby małoletnie poniżej 18. roku życia (naruszenie art. 52 ust. 1 Konstytucji RP),

⁴⁴ Art. 46a i 46b dodane zresztą do tejże ustawy poprzez art. 25 pkt 4 U2 i zmieniające U1 od dnia 8 marca 2020 r.

- 3) zakaz organizacji pokojowych zgromadzeń, a w szczególności zakaz organizacji zgromadzeń spontanicznych (naruszenie art. 57 Konstytucji RP).

Powyższe nie oznacza, że pozostałe ograniczenia, które nie ingerowały w istotę wolności i praw jednostki, a „wyłącznie” ograniczały ją w sposób bardziej lub mniej dotkliwy, pozostawały w zgodzie z konstytucyjnym standardem wyznaczanym przez art. 31 ustawy zasadniczej. Prawo to było i do dnia tworzenia niniejszego Raportu jest stanowione w sposób niezgodny z Konstytucją. Wskazywano na to wielokrotnie, już na początku pierwszej fali pandemii w Polsce. Głos w tej sprawie zabierali: ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁵, środowiska naukowe oraz fundacje pozarządowe. W następnych miesiącach stanowisko to zaczęło być regularnie potwierdzane orzecznictwem sądowym. 3 czerwca 2020 r. Sąd Rejonowy w Kościanie wydał jedno z pierwszych orzeczeń⁴⁶, w którym zakwestionowano konstytucyjność zakazu przemieszczania się ustanowionego rozporządzeniem Ministra Zdrowia [R2]. Jednolita linia orzecznicza została również ukształtowana przez Sąd Najwyższy, który regularnie uchylał w następnych miesiącach orzeczenia skazujące za czyny stanowiące naruszenia niekonstytucyjnych norm rozporządzeń⁴⁷ oraz przez sądy administracyjne, regularnie uchylające decyzje administracyjne nakładane przez organy inspekcji sanitarnych za łamanie przepisów rozporządzeń. Linię orzeczniczą w tym zakresie zapoczątkował zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem w tzw. sprawie fryzjera⁴⁸ – przedsiębiorcy z Prudnika, na którego sanepid nałożył administracyjną karę pieniężną w wysokości 10 tysięcy złotych, związaną z nieprzestrzeganiem zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

Ustanawiane restrykcje, poza faktem ich niekonstytucyjności, wywierały jednak rzeczywisty wpływ na zachowania społeczeństwa. Ich nieprzestrzeganie, choć usprawiedliwione wadliwością wprowadzania, wywierało nie rzadko wysoce negatywne skutki w sytuacji prawnej i majątkowej jednostki. System egzekucji często nieproporcjonalnie wysokich administracyjnych kar pieniężnych (do 30 tysięcy złotych), którymi obwarowane było nieprzestrzega-

⁴⁵ Komunikat na stronie biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 marca 2020 r., *Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> [dostęp: 11.10.2021].

⁴⁶ Postanowienie Sądu Rejonowego w Kościanie z dnia 3 czerwca 2020 r., sygn. akt II W 71/20.

⁴⁷ Tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 97/21; wyrok z dnia 1 lipca 2021, sygn. akt IV KK 238/21.

⁴⁸ Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Op 219/20.

nie przepisów rozporządzeń, był powiązany z regulowanym w art. 108 k.p.a.⁴⁹ rygorem natychmiastowej wykonalności, skutkującym – w przypadku niepodporządkowania się przez adresata decyzji jej treści – egzekucją kary w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przez właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego.

Powyższe uwagi pozwalają sformułować jednoznacznie krytyczną ocenę działań rządu związanych z wprowadzaniem obostrzeń. Odznaczały się one bowiem brakiem posłuchu dla konstytucyjnych fundamentów prawnego ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności przestrzegania hierarchii źródeł prawa.

⁴⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.1960.30.168 z późn. zm.).

11.2.C. Tabela obostrzeń wprowadzonych na terenie RP w pierwszej fali pandemii

11.2.C.a. Branża turystyczna

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANICZENIA/ZAKAZU
Działalność związana z prowadzeniem obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania (ujęta w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 55.20)	Całkowity zakaz	Od 14 marca 2020 r. do odwołania	R1; § 5.1.1.g i 6.1.1
	W kolejnych rozporządzeniach wskazana działalność nie była wymieniana wprost. Zakres ten zawierał się jednak w istocie „usług hotelarskich”, które podlegały ograniczeniom.		
Działalność w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych	Nieudzielanie świadczeń	Od 14 marca 2020 r. do odwołania	R1; §5.1.3 i 6.1.2
	Nieudzielanie świadczeń	Od 20 marca 2020 r. do odwołania	R2; §6.1.3 i 7.1.2
	Zaprzestanie udzielania świadczeń	Od 31 marca 2020 r. do odwołania	R3; §10.1
	Zaprzestanie udzielania świadczeń	Od 10 kwietnia 2020 r. do odwołania	R4; §10.1
	Zaprzestanie udzielania świadczeń	Od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania	R5; §10.1
	Zaprzestanie udzielania świadczeń	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §10.2
	Zaprzestanie udzielania świadczeń	Od 16 maja 2020 r. do odwołania	R7; §9.1.2
	Zaprzestanie udzielania świadczeń	Od 30 maja 2020 r. do 14 czerwca 2020 r.	R8; §9.1

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA /ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA /ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANI- CZENIA /ZAKAZU
Działalność związana z prowadzeniem usług hotelarskich w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wy- cieczek i przewodników turystycznych	Całkowity zakaz ⁵⁰	Od 2 kwietnia 2020 r. do odwołania	R3; §8.1.1.k, 9.1.1
	Całkowity zakaz ⁵¹	Od 10 kwietnia 2020 r. do odwołania	R4; §8.1.1.k, 9.1.1
	Całkowity zakaz ⁵²	Od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania	R5; §8.1.1.k, 9.1.2
	Całkowity zakaz ⁵³	Od 2 maja 2020 r. do 3 maja 2020 r.	R6; §7.2.1, 8.3.1

⁵⁰ Zakaz nie obejmował realizacji usług polegających na zapewnieniu miejsca zakwaterowania dla osób: a) objętych kwarantanną lub izolacją, b) wykonujących zawód medyczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2020, poz. 295), c) w związku z wykonywaniem przez nie czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej. Nie stosowało się go również w przypadku, gdy świadczenie usług hotelarskich rozpoczęło się przed dniem 31 marca 2020 r. [R3; §9.1.2.a-c, §19.2].

⁵¹ Jw.

⁵² Jw. + dodano kolejny wyjątek: zakaz nie obejmował zakwaterowania pacjentów i ich opiekunów, jeżeli konieczność zapewnienia zakwa- terowania wynikała z warunków określonych dla danego świadczenia opieki zdrowotnej [R5; §9.1.2.d].

⁵³ Chyba że świadczenie usług hotelarskich rozpoczęło się przed dniem 31 marca 2020 r. [R6; §19.2].

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRAŃCZENIA /ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRAŃCZENIA /ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRAŃCZENIA /ZAKAZU
Prowadzenie usług hotelarskich w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych	Dopuszczalne, oprócz usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności lub napojów na wynos lub ich przygotowywaniu i dostarczaniu do pokoi	Od 4 maja 2020 r.	R6; §7.3
	Dopuszczalne	Od 16 maja 2020 r. do 17 maja 2020 r.	R7; §7.1-3
	Dopuszczalne	Od 18 maja 2020 r.	R7; §7.1-3
	Dopuszczalne ⁵⁴	Od 30 maja 2020 r.	R8; §6.1, 6.4
Działalność agentów turystycznych i organizatorów turystyki w obiektach handlowych lub usługowych o powierzchni sprzedaży lub świadczenia usług powyżej 2000 m ²	Całkowity zakaz	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §7.4.1
	Całkowity zakaz	Od 16 maja 2020 r. do odwołania	R7; §7.7.1
	Całkowity zakaz	Od 30 maja 2020 r. do odwołania	R8; §6.1.1

⁵⁴ Z wyłączeniem działalności: 1) agentów turystycznych i organizatorów turystyki (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w klasie 79.11 i 79.12) – w obiektach handlowych lub usługowych o powierzchni sprzedaży lub świadczenia usług powyżej 2000 m²; 2) polegającej na prowadzeniu dyskotek i klubów nocnych wykonywanej na terenie prowadzenia usług hotelarskich [R8; §6.1].

II.2.C.b. Branża transportowa

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANI- CZENIA/ZAKAZU
Przemieszczanie się pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej	Całkowity zakaz	Od 15 marca 2020 r. do odwołania	R1; §2.1
	Całkowity zakaz	Od 20 marca 2020 r. do odwołania	R2; §2.1
	Całkowity zakaz	Od 31 marca 2020 r. do odwołania	R3; §2.1
	Całkowity zakaz	Od 10 kwietnia 2020 r. do odwołania	R4; §2.1
	Całkowity zakaz	Od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania	R5; §2.1
	Całkowity zakaz	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §2.1
	Całkowity zakaz	Od 16 maja 2020 r. do odwołania	R7; §2.1
	Całkowity zakaz	Od 30 maja 2020 r. do odwołania	R8; §2.1
Przewóz pasażerów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz pojazdami samochodowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą	Ograniczenie wzmocnione treścią §5	Od 31 marca 2020 r. do odwołania, §5: od 1 kwietnia 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r.	R3; §5, §18.1.2, §18.2
	Ograniczenie wzmocnione treścią §5	Od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.	R4; §5, §17.1.2, §17.2
	Ograniczenie wzmocnione treścią §5	§5 obowiązywał tylko przez 1 dzień – 19 kwietnia 2020 r.	R5; §5, §17.1.2, §17.2
	Ograniczenie (50%)	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §17.1.2, §17.2
	Ograniczenie (50% lub 30%)	Od 16 maja 2020 r. do odwołania	R7; §16.2
	Ograniczenie (50% lub 30%)	Od 29 maja 2020 r. do 31 maja 2020 r.	R8; §19.4
	Ograniczenie (100% lub 50%)	Od 1 czerwca 2020 r.	R8; §17.2

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANI- CZENIA/ZAKAZU
Międzynarodowy prze- wóz lotniczy pasażerski (wykonywanie lądowań)	Zakaz z bardzo wąskimi – głównie okołocovidowymi – wyłączeniami	Od 15 marca 2020 r. do 28 marca 2020 r.	R9; §1
	Zakaz z bardzo wąskimi – głównie okołocovidowymi – wyłączeniami	Od 29 marca 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r.	R10; §1
	Zakaz z bardzo wąskimi – głównie okołocovidowymi – wyłączeniami	Od 12 kwietnia 2020 r. do 25 kwietnia 2020 r.	R11; §1
	Zakaz z bardzo wąskimi – głównie okołocovidowymi – wyłączeniami	Od 26 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r.	R12; §1
	Zakaz z bardzo wąskimi – głównie okołocovidowymi – wyłączeniami	Od 10 maja 2020 r. do 23 maja 2020 r.	R13; §1
	Zakaz z bardzo wąskimi – głównie okołocovidowymi – wyłączeniami	Od 24 maja 2020 r. do 6 czerwca 2020 r.	R14; §1
	Całkowity zakaz	Od 15 marca 2020 r. do 28 marca 2020 r.	R9; §2
	Całkowity zakaz	Od 29 marca 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r.	R10; §2
	Całkowity zakaz	Od 12 kwietnia 2020 r. do 25 kwietnia 2020 r.	R11; §2
Krajowy przewóz lotniczy pasażerski (wy- konywanie lądowań)	Ograniczenie – do 15 pasażerów	Od 26 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r.	R12; §2
	Ograniczenie – do 15 pasażerów	Od 10 maja 2020 r. do 23 maja 2020 r.	R13; §2
	Ograniczenie – do 15 pasażerów	Od 24 maja 2020 r. do 6 czerwca 2020 r.	R14; §1.1.c
	Dopuszczalny, reżim sanitarny	Od 30 maja 2020 r. do 20 czerwca 2020 r.	R8; §6–7

II.2.C.c. Branża gastronomiczna

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANICZENIA/ ZAKAZU
Działalność polegająca na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujęta w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A) ⁵⁵	Całkowity zakaz	Od 14 marca 2020 r. do odwołania	R1; §5.1.1.a i §6.1.1
	Całkowity zakaz	Od 20 marca 2020 r. do odwołania	R2; §6.1.1.a i §7.1.1
	Całkowity zakaz	Od 31 marca 2020 r. do odwołania	R3; §8.1.1.a i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.	R4; §8.1.1.a i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania	R5; §8.1.1.a i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §7.1.1.a i §8.1.1
	Zaprzestanie prowadzenia ⁵⁶	Od 16 maja 2020 r. do 17 maja 2020 r.	R7; §7.2.1 Brak przepisu na kształt poprzednich rozporządzeń definiującego ograniczenie (poprzez posłużenie się konstrukcją „polega na”)

⁵⁵ Z wyłączeniem realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu.

⁵⁶ Ustawodawca posłużył się pojęciem zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, przełamującym dotychczas stosowane w technice prawodawczej określenie „całkowity zakaz”. Należy wskazać, że poza zabiegiem o charakterze zmniejszającym wydźwięk wprowadzanej normy prawnej nie nastąpiła faktyczna zmiana konsekwencji wynikającej z tego przepisu dla jednostki. Podkreślenia wymaga także to, że „zaprzestanie” w ówczesnej sytuacji (maj 2020 r.) było niemożliwe, ponieważ branża gastronomiczna nie funkcjonowała w sposób nieprzerwany od 14 marca 2020 r.

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANICZENIA/ ZAKAZU
Działalność restauracyjna lub barowa prowadzona w środkach transportu, wykonywana przez oddzielne jednostki	Dopuszczalne warunkowo ⁵⁷	Od 18 maja 2020 r. do odwołania	R7; §7.4.1
	Dopuszczalne warunkowo ⁵⁸	Od 30 maja 2020 r. do odwołania	R8; §6.5
	Całkowity zakaz	Od 14 marca 2020 r. do odwołania	R1; §5.1.1.a i §6.1.1
	Całkowity zakaz	Od 20 marca 2020 r. do odwołania	R2; §6.1.1.a i §7.1.1
	Całkowity zakaz	Od 31 marca 2020 r. do odwołania	R3; §8.1.1.a i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.	R4; §8.1.1.a i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania	R5; §8.1.1.a i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §7.1.a i §8.1.1

⁵⁷ Pod warunkiem zapewnienia, aby w lokalu oraz w ogródku gastronomicznym rozumianym jako wyznaczone miejsce do sezonowego użytkowania dla celów gastronomicznych, w których jest prowadzona ta działalność, lub w wydzielonej strefie gastronomicznej sali sprzedaży w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 Ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. 2019, poz. 466), lub w ogródku gastronomicznym stacji paliw w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 tej ustawy, znajdowała się nie więcej niż 1 osoba na 4 m² powierzchni dostępnej dla klientów, z wyłączeniem obsługi [R7; §7.4].

⁵⁸ Pod warunkiem zapewnienia, aby: 1) w lokalu oraz w ogródku gastronomicznym rozumianym jako wyznaczone miejsce do sezonowego użytkowania dla celów gastronomicznych, w których jest prowadzona ta działalność, lub w wydzielonej strefie gastronomicznej sali sprzedaży w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 Ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. 2019, poz. 466), lub w ogródku gastronomicznym stacji paliw w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 tej ustawy, klienci realizowali obowiązek zakrywania ust i nosa, o którym mowa w § 18 ust. 1, do czasu zajęcia przez nich miejsc, w których będą spożywali posiłki lub napoje; 2) obsługa realizowała obowiązek zakrywania ust i nosa, o którym mowa w § 18 ust. 1 [R8; §6.5].

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANICZENIA/ ZAKAZU
Związana z konsumpcją i podawaniem napojów (ujęta w PKD w podklasie 56.30)	Zaprzestanie prowadzenia ⁵⁹	Od 16 maja 2020 r. do 17 maja 2020 r.	R7; §7.2.1 Brak przepisu na kształt poprzednich rozporządzeń definiującego ograniczenie (poprzez posłużenie się konstrukcją „polega na”)
	Od 18 maja 2020 r. R7 milczy na temat tej branży działalności. Brak jakichkolwiek przepisów ograniczających.		
	W R8 brak przepisów ograniczających lub zakazujących.		
	Całkowity zakaz	Od 14 marca 2020 r. do odwołania	R1; §5.1.1.f i §6.1.1
	Całkowity zakaz	Od 20 marca 2020 r. do odwołania	R2; §6.1.1.f i §7.1.1
	Całkowity zakaz	Od 31 marca 2020 r. do odwołania	R3; §8.1.1.f i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.	R4; §8.1.1.e i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania	R5; §8.1.1.e i §9.1.1
	Całkowity zakaz	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §7.1.1.e i §8.1.1
	Zaprzestanie prowadzenia ⁶⁰	Od 16 maja 2020 r. do 17 maja 2020 r.	R7; §7.2.2
	Dopuszczalne warunkowo ⁶¹	Od 18 maja 2020 r. do odwołania	R7; §7.4.2

⁵⁹ Patrz uwagi poczynione w przypisie nr 56.

⁶⁰ Jw.

⁶¹ Pod warunkiem zapewnienia, aby w lokalu oraz w ogródku gastronomicznym rozumianym jako wyznaczone miejsce do sezonowego użytkowania dla celów gastronomicznych, w których jest prowadzona ta działalność, lub w wydzielonej strefie gastronomicznej

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANICZENIA/ ZAKAZU
Działalność gastronomiczna prowadzona w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ²	Dopuszczalne warunkowo ⁶²	Od 30 maja 2020 r. do odwołania	R8; §6.5
	Całkowity zakaz	Od 14 marca 2020 r. do odwołania	R1; §5.2.2 i §6.1.1
	Całkowity zakaz	W dniu 20 marca 2020 r.	R2; §6.2.2 i §7.1.1

sali sprzedaży w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 Ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. 2019, poz. 466), lub w ogródku gastronomicznym stacji paliw w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 tej ustawy, znajdowała się nie więcej niż 1 osoba na 4 m² powierzchni dostępnej dla klientów, z wyłączeniem obsługi [R7; §7.4].

⁶² Pod warunkiem zapewnienia, aby: 1) w lokalu oraz w ogródku gastronomicznym rozumianym jako wyznaczone miejsce do sezonowego użytkowania dla celów gastronomicznych, w których jest prowadzona ta działalność, lub w wydzielonej strefie gastronomicznej sali sprzedaży w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 Ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. 2019, poz. 466), lub w ogródku gastronomicznym stacji paliw w przypadku stacji paliw płynnych w rozumieniu art. 3 pkt 8 tej ustawy, klienci realizowali obowiązki zakrywania ust i nosa, o którym mowa w § 18 ust. 1, do czasu zajęcia przez nich miejsc, w których będą spożywali posiłki lub napoje; 2) obsługa realizowała obowiązki zakrywania ust i nosa, o którym mowa w § 18 ust. 1 [R8; §6.5].

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWA- NIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAW- NA OGRANICZE- NIA/ZAKAZU
Ograniczenie tożsame przedmiotowo	Całkowity zakaz	Od 21 marca 2020 r. do odwołania	R2; §6.3.2 i §7.2
Prowadzenie działalności usługowej najemców powierzchni usługowej, z wyłączeniem najemców, których przeważająca działalność polega na świadczeniu usług: [...] gastronomicznych polegających jedynie na przygotowywaniu i dostarczaniu żywności, w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ²			
Prowadzenie działalności usługowej właścicieli ⁶³ lub najemców powierzchni usługowej, z wyłączeniem najemców, których przeważająca działalność polega na świadczeniu usług: [...] gastronomicznych polegających jedynie na przygotowywaniu	Całkowity zakaz	Od 31 marca 2020 r. do odwołania	R3; §8.2.2 i §9.3
	W przypadku stosowania wyłączenia ⁶⁴ : 3 osoby ⁶⁵ na 1 stanowisko kasowe + godzi-ny senioralne (osoby powyżej 65. r.ż.) od 10:00 do 12:00	Od 2 kwietnia 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r.	R3; §9.5.1

63

Właściciele powierzchni usługowej zostali uwzględnieni w rozporządzeniu od 31 marca 2020 r. Nie byli też objęci wyłączeniem pozwalającym na prowadzenie działalności w przypadku przeważającej działalności polegającej na świadczeniu usług gastronomicznych polegających jedynie na przygotowywaniu i dostarczaniu żywności, w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². W okresie od dnia 2 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. obiekty handlowe lub usługowe, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 [...], są obowiązane zapewnić rękawiczki jednorazowe lub środki do dezynfekcji rąk [R3; §9.7.1] oraz dokonywać po każdym kliencie dezynfekcji stanowiska obsługi lub stanowiska kasowego [R3; §9.7.2].

64

W okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. osoby, o których mowa w ust. 5 pkt 1 i 2, są obowiązane nosić podczas zakupu towarów lub usług rękawiczki jednorazowe [R3; §9.6].

65

Ograniczenie tożsame przedmiotowo	PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANICZENIA/ZAKAZU
	<p>i dostarczaniu żywności, w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²</p> <p>Prowadzenie działalności usługowej właścicieli lub najemców powierzchni usługowej, z wyłączeniem właścicieli lub najemców, których przeważająca działalność polega na świadczeniu usług: [...] gastronomicznych polegających jedynie na przygotowywaniu i dostarczaniu żywności, w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²</p>	<p><i>Godziny senioralne obowiązują wszędzie (brak wyłączenia jak w R4)</i></p> <p>Całkowity zakaz</p> <p>W przypadku stosowania wyłączenia⁶⁶: 3 osoby⁶⁷ na 1 stanowisko kasowe + godziny senioralne (osoby powyżej 65. r.ż.) od 10:00 do 12:00</p> <p>Całkowity zakaz</p>	<p>Od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.</p> <p>Od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.</p>	<p>R4; §8.2.2 i §9.4</p> <p>R4; §9.6.1</p> <p>Wyłączenie dot. handlu hurtowego: R4; §9.7.2: godziny senioralne nie mają zastosowania w przypadku, gdy przeważająca działalność polega na handlu hurtowym</p> <p>R5; §8.2.2 i §9.3</p>

⁶⁶ W okresie od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r. obiekty handlowe lub usługowe, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 [...], są obowiązkowo zapewniane rękawiczki jednorazowe lub środki do dezynfekcji rąk [R4; §9.9.1] oraz dokonywać po każdym kliencie dezynfekcji stanowiska obsługi lub stanowiska kasowego [R4; §9.9.2].

⁶⁷ Do dnia 19 kwietnia 2020 r. osoby, o których mowa w ust. 6 pkt 1 i 2, są obowiązane nosić podczas zakupu towarów lub usług rękawiczki jednorazowe [R4; §9.8].

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWA- NIA OGRANICZENIA/ZAKA- ZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAW- NA OGRANICZE- NIA/ZAKAZU
Ograniczenie tożsame przedmiotowo	W przypadku stosowania wyłączenia ⁶⁸ :	3 osoby na 1 stanowisko: od 19 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r. (sic!)	Od 19 kwietnia 2020 r. do 19 kwiet- nia 2020 r.: R5; §9.5.1
	Do 19 kwietnia 2020 r.: 3 osoby ⁶⁹ na 1 stanowisko kasowe + godziny senioralne (osoby powyżej 65. r.ż.) od 10:00 do 12:00 Od 20 kwietnia 2020 r.: 4 osoby ⁷⁰ na 1 stanowisko kasowe + godziny senioralne (osoby powyżej 65. r.ż.) od 10:00 do 12:00	4 osoby na 1 stanowisko: od 20 kwietnia 2020 r. do odwołania	Od 20 kwietnia 2020 r.: R5; §9.6.1 Wyłączenie dot. handlu hurtowego: R5; §9.7.2: godzi- ny senioralne nie mają zastosowania w przypadku, gdy przeważająca dzia- łalność polega na handlu hurtowym

⁶⁸ W okresie od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r. obiekty handlowe lub usługowe, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 [...], są obowiązkowo zapewniane rękawiczki jednorazowe lub środki do dezynfekcji rąk [R5; §9.9.1] oraz dokonywać po każdym kliencie dezynfekcji stanowiska obsługi lub stanowiska kasowego [R5; §9.9.2].

⁶⁹ Do odwołania: osoby, o których mowa w ust. 5 pkt 1-3 oraz w ust. 6 pkt 1-3, są obowiązkowo nosić podczas zakupu towarów lub usług rękawiczki jednorazowe [R5; §9.8].

⁷⁰ Do odwołania: osoby, o których mowa w ust. 5 pkt 1-3 oraz w ust. 6 pkt 1-3, są obowiązkowo nosić podczas zakupu towarów lub usług rękawiczki jednorazowe [R5; §9.8].

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWA- NIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAW- NA OGRANICZE- NIA/ZAKAZU
Ograniczenie tożsame przedmiotowo	<p>W R6 brak regulacji na kształt ww. ograniczeń dla gastronomii, określonych w R2-R5</p> <p>Całkowity zakaz</p> <p>Wyłączenie dla punktów, które łącznie spełniały określone warunki⁷²</p>	Od 2 maja 2020 r. do odwołania	R6; §7.4.2 i §8.3.2
	<p>W R7 brak regulacji na kształt ww. ograniczeń dla gastronomii, określonych w R2-R5</p> <p>Całkowity zakaz</p>		

⁷¹ Za działalność usługową uznawać można także gastronomię, w związku z czym ograniczenie to zostało ujęte w Raporcie.

⁷² a) lada prezentacyjne lub stanowiska kasowe są oddzielone przesłonami z tworzywa sztucznego, które oddzielają obsługę wyspy od klientów, a obsługa zakrywa usta i nos za pomocą maski, maseczki lub przyłbicy oraz obsługuje klientów w rękawiczkach jednorazowych, b) dostęp do wewnętrznych stref wyspy handlowej ma wyłącznie jej obsługa, c) przy wyspie handlowej jest obsługiwana, w tym samym czasie, 1 osoba, d) zapewniają rękawiczki jednorazowe lub środki do dezynfekcji rąk.

PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWA- NIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAW- NA OGRANICZE- NIA/ZAKAZU
Ograniczenie...			
	Wyłączenie dla punktów, które łącznie spełniały tożsame warunki jak powyżej (patrz przypis nr 72) W R8 brak regulacji dla działalności wysp handlowych. Brak również regulacji na kształt ograniczeń dla gastronomii określonych w R2–R5.	Od 16 maja 2020 r. do odwołania	R7; §7.7.2 i §8.3.2

II.2.C.d. Branża budowlana

Ograniczenie tożsame przedmiotowo				
PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWANIA OGRANICZENIA/ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAWNA OGRANICZENIA/ZAKAZU	
Handel detaliczny najemców powierzchni handlowej w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ² z wyłączeniem najemców, których przeważająca działalność polega na sprzedaży: [...] artykułów budowlanych lub remontowych	Całkowity zakaz	Od 21 marca 2020 r. do odwołania	R2; §6.3.1.i i §7.2	
Handel detaliczny właścicieli lub najemców powierzchni handlowej w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ² z wyłączeniem właścicieli lub najemców, których przeważająca działalność polega na sprzedaży: [...] artykułów budowlanych lub remontowych	Całkowity zakaz	Od 31 marca 2020 r. do odwołania	R3; §8.2.1.i i §9.3	
	Całkowity zakaz	Od 10 kwietnia 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.	R4; §8.2.1.i i §9.4	
	Całkowity zakaz	Od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania	R5; §8.2.1.i i §9.4	
	Brak ograniczeń w R6			
	Brak ograniczeń w R7			
	Brak ograniczeń w R8			
Handel detaliczny w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ² , w których przeważająca działalność polega na sprzedaży artykułów budowlanych lub remontowych	Całkowity zakaz	W soboty i niedziele w terminie 1–11 kwietnia 2020 r.	R3; §9.2	

Ograniczenie tożsame...				
PODGRUPA BRANŻY	RODZAJ OGRANICZENIA/ZAKAZU	TERMIN OBOWIĄZYWA- NIA OGRANICZENIA/ ZAKAZU (zgodnie z treścią aktu prawnego)	PODSTAWA PRAW- NA OGRANICZENIA/ ZAKAZU	
Całkowity zakaz	W soboty i niedziele w termi- nie 10–19 kwietnia 2020 r.		R4; §9.3	
Całkowity zakaz	W soboty i niedziele w termi- nie od 19 kwietnia 2020 r. do odwołania		R5; §9.2	
Brak ograniczeń w R6				
Brak ograniczeń w R7				
Brak ograniczeń w R8				

II.2.D. Uwagi końcowe

Organy państwa, podejmując reakcję na nieznany dotychczas stan zagrożenia ogółu społeczeństwa, były zobowiązane do wykazania się daleko idącą zapobiegliwością oraz troską o konstytucyjnie chronione dobro, jakim jest zdrowie publiczne⁷³. Obowiązek ten spoczywał w szczególności na Radzie Ministrów, do której konstytucyjnych zadań należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁷⁴. Możliwość szybkiej reakcji na rozprzestrzenianie się koronawirusa była niewątpliwą zaletą koncentracji władzy w rękach egzekutywy nad rozproszonym parlamentem. W związku z tym pozytywnie oceniać należy takie ukształtowanie uprawnień władzy wykonawczej, jakie pozwala państwu niwelować pewnymi środkami narastające zagrożenie.

Z perspektywy prawa nie można jednak zapominać o fundamentalnej roli systemu źródeł prawa, wzajemnych mechanizmach równoważenia się władz opartych na koncepcji *checks and balances* oraz przede wszystkim o konstytucyjnych gwarancjach mających zabezpieczać jednostkę przed potencjalnym sporem lub w realnym sporze z imperium państwa.

Niedopuszczalne jest więc doprowadzanie, a następnie akceptowanie takiej sytuacji, w której naczelne i konstytucyjne organy władzy publicznej stanowionymi przez siebie aktami prawnymi legitymizują podejmowane bezprawie (patrz: opisana w tym rozdziale polityka stanowienia obostrzeń za pomocą aktów prawnych rangi rozporządzenia). O ile bowiem dla nieprawnika sytuacja taka może – co zrozumiałe – nie stanowić przedmiotu zainteresowania z uwagi na przyznawanie prymatu efektywności w zwalczaniu rozprzestrzeniania się epidemii, o tyle prawnik winien dostrzegać najistotniejsze motywacje stojące za ukształtowaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w sposób wymagający ustawowego oddziaływania na prawa i wolności jednostki.

Polski prawodawca do czasu przygotowania tego Raportu (listopad 2021 r.) zasadniczo nie zmienił podejścia do przestrzegania konstytucyjnych reguł dotyczących ograniczania praw i wolności człowieka. Za przykład wyjątku, wymuszony zresztą kolejnymi orzeczeniami sądów powszechnych, wskazać można ustawowe określenie podstawy dla obowiązku zakrywania ust i nosa, które od końca listopada 2020 r. dodano do ustawy [U1]⁷⁵. Taką reakcję należy

⁷³ Do czego obliguje art. 68 Konstytucji RP.

⁷⁴ Art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP.

⁷⁵ Nowelizacja [U1] Ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U.2020.2112), która w zakresie opisanego obowiązku weszła w życie 29 listopada 2020 r.

jednak uznawać za dalece niewystarczającą w stosunku do skali i intensywności autorytatywnego wpływu państwa na konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa człowieka i obywatela.

Doświadczenie pandemii pokazało również, że krajowy system prawny nie był w żaden sposób przygotowany do zwalczania takiego typu powszechnego niebezpieczeństwa. Nie był to jednak problem wyłącznie Polski. Z podobnymi trudnościami borykali się chociażby Niemcy (początkowo opierając swoje działania na przestarzałej Ustawie o ochronie przed infekcjami z 2000 r.) oraz inne kraje Unii.

Konieczność szerokiego ograniczania praw i wolności spotkała się zaś z nierozstrzygniętą ostatecznie wśród konstytucjonalistów dyskusją dotyczącą należytego sposobu reakcji polskich władz również w obszarze istniejącego katalogu stanów nadzwyczajnych oraz możliwości ingerencji w związku z tymi stanami w prawa jednostki. W szczególności nie uzyskano jednolitej odpowiedzi na pytanie, czy w związku z dostrzeganą przez rząd potrzebą ograniczenia m.in. prawa do pokojowych zgromadzeń⁷⁶, gwarantowanych art. 57 Konstytucji RP, należało niejako rozszerzająco interpretować przesłanki z art. 230 ust. 1 Konstytucji RP uprawniające Prezydenta RP do wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, w szczególności przesłanki istnienia stanu zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, czy też formalistycznie obstawać przy spełnieniu przez epidemię przesłanek uzasadniających wprowadzenie „wyłącznie” stanu klęski żywiołowej, który nie pozwala na pozastandardowe ograniczenie opisywanej wolności⁷⁷.

W naszej ocenie sytuacja, z którą mierzył się prawodawca zwłaszcza w pierwszej fali pandemii, uzasadniała sięgnięcie po instytucję stanu wyjątkowego. Dostrzegamy mankamenty takiego rozwiązania, w szczególności ograniczenie czasowe dla jego obowiązywania (ukształtowane przez art. 230 Konstytucji RP na maksymalnie 150 dni). Uświadamiamy sobie również, że pokojowe zgromadzenia mające miejsce na otwartych przestrzeniach na świeżym powietrzu od początku pandemii nie były uznawane przez lekarzy specjalistów za istotne ogniska zakażeń. Jeżeli jednak prawodawcy na tyle zależało na ich

⁷⁶ Które to ograniczenie może w sposób dalej idący niż przy wykorzystaniu standardowych reguł konstytucyjnych opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nastąpić wyłącznie w przypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego i wojennego (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP).

⁷⁷ Por. chociażby zebrania naukowe Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, które odbyły się w dniach 3 i 8 kwietnia 2020 r., a których nagrania dostępne są w serwisie YouTube pod linkiem: <https://www.youtube.com/channel/UCs6UvOabN8vxMgf771TylLw/videos> [dostęp: 6.05.2022].

zgodnym z prawem ograniczeniu, należało zastosować do tego celu, przynajmniej na pierwsze 150 dni obowiązywania obostrzeń, instytucję stanu wyjątkowego. Następnie zaś, z uwagi na brak zasadności dalszego ekstraordynaryjnego ograniczania prawa do zgromadzeń, przejść na reżim prawny stanu klęski żywiołowej, umożliwiającą dalszą adekwatną reakcję państwa w drodze restrykcji covidowych.

Postulowane rozwiązania nie zostały jednak zastosowane, co doprowadziło do zjawiska określonego w najnowszej literaturze przedmiotu mianem „ustawowego nihilizmu prawnego”⁷⁸, a więc zarządzania epidemią koronawirusa przy niekonstytucyjnym zastosowaniu aktów prawnych rangi rozporządzeń oraz rozproszonych pod względem regulowanej materii ustaw.

II.3. Środki reakcji państwa na wprowadzane obostrzenia w pierwszej fali pandemii

II.3.A. Uwagi ogólne

W ramach środków pomocowych kreowanych przez państwo w celu zapobieżenia negatywnym skutkom epidemii wyszczególnić można rozwiązania prawne kierowane do konkretnych branż, jak również adresowane do wszystkich podmiotów gospodarczych spełniających kryteria przyznawania pomocy. Metodologia pomocy państwa przedsiębiorcom skupiała się więc na środkach ogólnych i szczególnych.

W kontekście prawnych metod ustanawiania obostrzeń zwraca zaś uwagę pozytywne zjawisko, iż do kreowania mechanizmów pomocowych wykorzystano akty prawne w randze ustawy [U2–U4], nie zaś rozporządzeń. Środki reakcji przyjmowały różne formy. Ustawodawca ustanowił rozwiązania o charakterze m.in.:

- 1) bezpośredniego wsparcia finansowego,
- 2) zniesienia konieczności spełniania określonych wymogów administracyjnych lub poluzowania obowiązujących regulacji administracyjno-prawnych,

⁷⁸ H. Izdebski, [w:] *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2020, rozdz. III: *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*.

- 3) oddziaływania w sferze stosunków cywilnoprawnych pomiędzy przedsiębiorcami,
- 4) możliwości modyfikacji terminów w relacjach podmiotów publicznych a przedsiębiorcą.

Rozwiązania zaprezentowane w poniższych tabelach rozwiązania zostały więc podzielone na pięć sekcji. Znajdują się w nich środki pomocowe charakterystyczne dla każdej branży objętej badaniem (z wyjątkiem branży gastronomicznej, dla której nie ustalono żadnych szczególnych instrumentów wsparcia), jak i generalnie kierowane do przedsiębiorców.

Poza zakresem poniższego przeglądu znajdują się te rozwiązania ustawowe, które miały na celu przede wszystkim przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się pandemii, a nie pomoc poszkodowanym w jej wyniku przedsiębiorcom. Do takich środków należy, przewidziane w art. 12 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, wyłączenie stosowania m.in. Prawa budowlanego do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Niewątpliwie oznaczało to poluzowanie obowiązującej regulacji administracyjnoprawnej. Jednakże zamiarem ustawodawcy w tym przypadku było przede wszystkim wydatne przyspieszenie powstawania nowych miejsc, gdzie mogli być leczeni chorzy na COVID-19, nie zaś ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej przez poszkodowanych przedsiębiorców z branży budowlanej.

II.3.B. Środki pomocowe stanowiące w wybranych państwach Unii Europejskiej

II.3.B.a. Republika Federalna Niemiec

Już 13 marca 2020 r. federalny minister finansów oraz federalny minister gospodarki zaprezentowali pierwsze projekty środków pomocowych dla przedsiębiorców dotkniętych kryzysem wywołanym koronawirusem. W ich skład wchodzić miały Nielimitowane programy pożyczkowe. Pomoc miała być wedle zapowiedzi kierowana także do branży kulturalnej i kreatywnej.

Awaryjny pakiet pomocowy, skierowany do mikroprzedsiębiorców oraz samozatrudnionych, został ustalony przez rząd federalny 23 marca 2020 r. Program pomocowy został uruchomiony przez niemiecki państwowy bank

rozwoju KfW w ramach programu KfW Special Programme 2020⁷⁹. W pierwszej fazie obowiązywania projekt umożliwiał przedsiębiorcom zaciąganie natychmiastowych pożyczek do kwoty nawet 800 tysięcy euro (w przypadku przedsiębiorców zatrudniających co najmniej 50 pracowników), 500 tysięcy euro (dla przedsiębiorców zatrudniających od 10 do 50 pracowników) oraz do 300 tysięcy euro (dla przedsiębiorców zatrudniających do 10 pracowników). Program był skierowany, podobnie jak miało to miejsce w ramach rozwiązań pomocowych uchwalanych w Polsce, do przedsiębiorców, którzy nie znajdowali się w trudnej sytuacji finansowej przed kryzysem wywołanym koronawirusem.

Wśród innych utworzonych rozwiązań pomocowych wymienić należy m.in. federalny Fundusz Stabilizacji Gospodarczej (Economic Stability Fund – Wirtschaftsstabilisierungsfonds), powstały na przełomie marca i kwietnia 2020. Podstawą dla jego utworzenia była ustawa o tej samej nazwie⁸⁰, która czerpała wzorce z analogicznej ustawy ratującej gospodarkę niemiecką w czasie kryzysu finansowego z 2008 r. Utworzony fundusz dysponujący budżetem ponad 600 miliardów euro skierowany został do dużych przedsiębiorstw, stanowiących istotne składowe funkcjonowania niemieckiej gospodarki, mając za zadanie zapewnić im przede wszystkim bieżącą płynność finansową zakłóconą przez kolejne lockdowny i restrykcje⁸¹.

Władze federalne i związkowe ustanowiły również system gwarancji państwowych udzielanych dla pożyczek zaciąganych przez przedsiębiorców oraz bezpośrednich dotacji skierowanych dla mikroprzedsiębiorców i wolnych strzelców, które wynosiły przez okres trzech miesięcy po odpowiednio 9 tysięcy euro dla zatrudniających do 5 pracowników oraz 15 tysięcy euro dla zatrudniających do 10 pracowników.

Programy pomocowe dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami restrykcji oraz koronawirusa funkcjonowały również w poszczególnych krajach związkowych, zmierzając przede wszystkim do ochrony tych podmiotów przed upadłością i do zapewnienia im względnej płynności finansowej.

O rozmiarach niemieckiego planu pomocy gospodarce narodowej świadczyć może fakt, że w maju 2020 r. Komisja Europejska ogłosiła, iż ponad 50% środków zatwierdzonych przez ten urząd w ramach pomocy publicznej udzielanej przez kraje członkowskie Unii to środki wspierające gospodarkę niemiecką⁸².

⁷⁹ https://www.kfw.de/About-KfW/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_642944.html [dostęp: 22.10.2021].

⁸⁰ Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz.

⁸¹ <https://www.wfw.com/articles/economic-stability-fund-for-the-german-economy-executive-summary/> [dostęp: 9.11.2021].

⁸² <https://www.ft.com/content/a68bfd0d-47c7-46ec-ac87-20b8b67ddc32> [dostęp: 9.11.2021].

*II.3.B.b. Republika Czeska*⁸³

Pierwsze środki pomocowe w Czechach zostały wprowadzone już od 16 marca 2020 r. w ramach jednego z trzech głównych systemów pomocowych „COVID I” i polegały na możliwości zaciągania nieoprocentowanych pożyczek w celach utrzymywania płynności finansowej przez przedsiębiorstwa. Program przewidywał pulę środków w wysokości 5 miliardów czeskich koron i został wykorzystany niemal natychmiast. W związku z tym 30 marca 2020 r. rząd ogłosił program „COVID II”, również skierowany do przedsiębiorców, mający za cel udzielanie przez banki pożyczek gwarantowanych przez państwo oraz wsparcie w zakresie finansowania spłat ich oprocentowania⁸⁴. W ramach programu górną granicą wysokości zabezpieczenia przez państwo udzielanych pożyczek była kwota 15 milionów koron. Adresatami pomocy byli mali i średni przedsiębiorcy oraz jednoosobowe przedsiębiorstwa. Przesłanki otrzymania pomocy były zaś powiązane z brakiem podstaw do ogłoszenia upadłości przed kryzysem spowodowanym koronawirusem oraz brakiem wymagalnych długów w stosunku do państwa.

Kontynuację tych programów pomocowych (rozszerzonych także na przedsiębiorstwa zatrudniające do 500 pracowników) stanowił program „COVID III”, ustanowiony ustawą z 29 kwietnia 2020 r.⁸⁵, która weszła w życie od 6 maja 2020 r.

Czeskie władze zorientowały wprowadzaną pomoc również na pracowników. Tym samym od 6 kwietnia 2020 r. (ze skutkiem od 12 marca 2020 r.⁸⁶) rząd wprowadził w życie program „Antivirus”, skierowany do czeskich i zagranicznych pracowników⁸⁷. Zakładał on dopłaty do kosztów płac osób zatrudnionych przy spełnieniu przez pracodawcę podstawowych kryteriów, m.in. przestrzegania przepisów prawa pracy oraz wykazania powodu uniemożliwiającego świadczenie pracy przez pracowników.

⁸³ Informacje zawarte w niniejszym podrozdziale opierają się w przeważającej mierze na danych dostępnych na oficjalnej stronie Rządu Republiki Czeskiej: <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/> [dostęp: 3.11.2021].

⁸⁴ <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/czech-republic-covid-ii-state-aid-programme-provides-state-secured-loans> [dostęp: 5.11.2021].

⁸⁵ <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=228&r=2020> [dostęp: 5.11.2021].

⁸⁶ https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Manual_Program_Antivirus_EN.pdf [dostęp: 5.11.2021].

⁸⁷ https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/antivirus-programme-employment-support-czech-republic-against-covid-19_en?lang=fr [dostęp: 5.11.2021].

Wśród innych środków pomocy państwa w pierwszej fali pandemii wymienić można również programy:

- „COVID Plus”, stanowiący od 5 maja 2020 r. program gwarancyjny pożyczek udzielanych dużym przedsiębiorstwom o budżecie 5 miliardów koron, i
- „Czech Rise Up”, wspierający od 2 kwietnia 2020 r. kwotą do 5 milionów koron rozwój instrumentów mających zapobiegać koronawirusowi⁸⁸.

Działania pomocowe objęły również złagodzenie obciążeń podatkowych nakładanych na podmioty prowadzące działalność gospodarczą, m.in. obniżenie stawki podatku VAT z 15% na 10% w zakresie świadczenia usług zakwaterowania, obniżenie o około 25% stawki podatku drogowego dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, wyłączenia w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych w zakresie nabywania nieruchomości.

Podmioty, które były zmuszone zamknąć prowadzone przez siebie przedsiębiorstwa na skutek restrykcji, zyskały uprawnienie do odroczenia płatności czynszu należnego właścicielom nieruchomości za okres od 12 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. na okres 2 lat.

Opisane powyżej środki pomocowe ulegały ewolucji wraz z rozwojem pandemii, w szczególności poprzez ustanawianie nowych form pomocy oraz wydłużanie dotychczas istniejących. Reakcję czeskiego rządu na kryzys spowodowany koronawirusem można jednak ocenić jako szybką, zdecydowaną i proporcjonalną do skali wprowadzonych obostrzeń. W perspektywie unijnej pakiet pomocowy zaproponowany przez czeski rząd był ponadto jednym z proporcjonalnie największych systemów wsparcia wprowadzonych w krajach Unii (obok Niemiec i Włoch⁸⁹).

⁸⁸ <https://www.bdo.cz/en-gb/insights/featured-insights/state-financial-support-related-to-coronavirus> [dostęp: 5.11.2021].

⁸⁹ <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/czeska-tarcza-antykryzysowa-tak-nasi-sasiedzi-pomagaja-przedsiębiorcom-rowniez/n7qh7wd> [dostęp: 5.11.2021].

II.3.C. Tabela środków pomocowych wprowadzonych w Polsce

II.3.C.a. Branża turystyczna

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2	<p>Art. 13</p> <p>Prawo przedsiębiorcy turystycznego do zwrotu wpłat przekazanych na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny na wypadek odstąpienia od umowy przez podróżnego lub rozwiązania umowy przez organizatora turystyki (odpowiednio na podstawie art. 47 ust. 4 i art. 47 ust. 5 pkt 2 ustawy o imprezach i powierzanych usługach turystycznych – oba przepisy zawierają przesłankę <i>nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności</i>), które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2.</p>	<p>Art. 13 U2: utrata mocy po 180 dniach od 8 marca 2020 r. (art. 36.1 U2)</p>
U2.1	<p>Art. 15k – od 31 marca 2020 r.</p> <p>Z mocy prawa odstąpienie od umowy przez podróżnego lub rozwiązanie umowy przez organizatora turystyki (odpowiednio na podstawie art. 47 ust. 4 i art. 47 ust. 5 pkt 2 ustawy o imprezach [...]) odnosi skutek dopiero po upływie 180 dni od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu lub powiadomienia o rozwiązaniu przez organizatora turystyki.</p> <p>Odstąpienie od umowy bądź jej rozwiązanie nie jest skuteczne w przypadku wyrażenia przez podróżnego zgody na otrzymanie w zamian od organizatora turystyki voucheru do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu roku od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna.</p> <p>Środkiem odpowiadającym wpłatom na poczet realizacji umów, w przypadku których podróżny zgodził się na otrzymanie voucheru, zagwarantowano ochronę na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki.</p>	

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.3	<p>Art. 15ma - od 16 maja 2020 r. Wsparcie finansowe dla właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, o których mowa w art. 5 pkt 9 Ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. 2020, poz. 680), w przypadku gdy wykonywana przez nich działalność, o której mowa w art. 5 pkt 9 lit. c tej ustawy, nie może być kontynuowana w następstwie wystąpienia COVID-19.</p>	<p>Zgodnie z §13 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego [Dz.U.2020.1167] pomoc udzielana była do 31 grudnia 2020 r. Może znajdować również zastosowanie do branży transportowej, bo jachty komercyjne w rozumieniu art. 5 pkt 9 ustawy to także statki używane do prowadzenia działalności polegającej na odpłatnym przewożeniu osób.</p>
U2.1	<p>Art. 31h - od 31 marca 2020 r. Rozciągnięcie (poprzez nakaz odpowiedniego stosowania) normy z art. 15k na umowy, w przypadku których organizator turystyki nie dokonał zwrotu poniesionych przez podróżnego opłat lub wpłat, o których mowa w art. 47 ust. 4 lub ust. 5 ustawy o imprezach [...], a termin na ich dokonanie nie upłynął przed dniem 13 marca 2020 r.</p>	

II.3.C.b. Branża transportowa

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2	<p>Art. 14 Wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej zarządzającego lotniskiem, zarządzającego dworcem kolejowym, przewoźnika lotniczego, kolejowego lub drogowego za szkodę wyrządzoną w związku z uzasadnionymi działaniami władz publicznych mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19, w szczególności za brak możliwości przewozu.</p> <p>Przesądzenie, że przez okoliczność nadzwyczajną, o której mowa w przepisach Rozporządzenia (WE) 261/2004 ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, rozumie się także uzasadnione działania mające na celu przeciwdziałanie COVID-19.</p>	<p>Katalog podmiotów zwolnionych z odpowiedzialności rozszerzony U2.2 o podmioty związane z drogą morską.</p> <p>Dodano również wyłączenie odpowiedzialności od własnych działań.</p> <p><i>Art. 14 U2: ustrata mocy po 180 dniach od 8 marca 2020 r. (art. 36.1 U2)</i></p>
U2.3	<p>Art. 15ma - od 16 maja 2020 r. Patrz branża turystyczna → art. 15ma</p>	
U2.1 - art. 15n	<p>Art. 15n - od 31 marca 2020 r. - zwłaszcza pkt 2, bo pkt 1 odnosi się <i>stricte</i> do czynności związanych z przeciwdziałaniem COVID-19</p> <p>W wypadku braku rentowności wykonywanych przewozów, będącego skutkiem niezależnych od przedsiębiorcy okoliczności, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, nie miały zastosowania warunki określone w zezwoleniu na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych.</p>	<p>Nowelą z 16 kwietnia 2020 r. [U2.2] dodano obowiązek przedsiębiorcy korzystającego z pkt 2 poinformowania o odstąpieniu organu wydającego zezwolenie i podania ich w sposób określony ustawą do publicznej wiadomości.</p>

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.2 – art. 15n.2	Art. 15n.2 – od 18 kwietnia 2020 r. [U2.2] W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, przedsiębiorca jest obowiązany niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia odstąpienia od warunków określonych w zezwoleniu przekazać organowi, który udzielił zezwolenia, informację o zastosowanych odstępstwach, a także podać je do publicznej wiadomości, przez ogłoszenia na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach lub dworcach.	
U2.1	Art. 31r – od 31 marca 2020 r. do 30 września 2020 r. Do podmiotów prowadzących pośrednictwo przy przewożeniu osób, które uzyskały odpowiednią licencję, nie miały zastosowania przepisy ustawy o transporcie drogowym (przewidujące m.in. obowiązek prowadzenia tej działalności jedynie na rzecz przedsiębiorców posiadających odpowiednią licencję, zakaz prowadzenia pośrednictwa przy przewożeniu osób w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą).	
U2.3	Art. 15zzzzl¹ W celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 minister właściwy do spraw transportu przekazuje operatorom w wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym środki finansowe za miesiące obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz kolejne 3 miesiące po upływie miesiąca, w którym odwołano stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii, na poziomie kwoty dotacji przedmiotowej z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego rozliczonej za te same miesięczne okresy w roku poprzednim,	Art. 46 pkt 31 U2.3 zmienił U2, dodając art. 15zzzzl ¹⁻⁴ z mocą wsteczną od dnia 1 kwietnia 2020 r. (moc wsteczna nadana art. 76.8.d U2.3).

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
	<p> pomniejszonej o przekazane operatorom środki dotacji przedmiotowej na finansowanie utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów za te miesiące. </p> <p> Operator w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, występując z wnioskiem do ministra właściwego do spraw transportu o przekazanie środków finansowych, wskazuje umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w ramach której będzie rozliczana kwota przekazanych środków finansowych. </p> <p> Art. 15zzzzl². [Wsparcie finansowe operatorów przewozów o charakterze użyteczności publicznej w transporcie kolejowym ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19] </p> <p> W celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 minister właściwy do spraw transportu może przekazać operatorom w wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym środki finansowe w celu sfinansowania rekompensaty, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 15 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w części określonej w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c tej ustawy, za miesiące obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz kolejne 3 miesiące po upływie miesiąca, w którym odwołano stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. </p> <p> Wysokość wsparcia udzielonego na podstawie ust. 1 pomniejsza się o wsparcie udzielone na podstawie art. 15zzzzl¹. </p>	

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
	<p>Art. 15zzzzl³. [Warunek otrzymania wsparcia przez operatorów przewo- zów o charakterze użyteczności publicznej w transporcie kolejowym] Warunkiem udzielenia wsparcia na podstawie przepisów art. 15zzzzl¹ oraz art. 15zzzzl² jest niezmnieszenie wydatków planowanych przed dniem 13 marca 2020 r. w budżecie właściwego organizatora w celu sfinansowania rekompensaty i przekazanie przez organizatora operatorowi rekompensaty w wysokości planowanej na ten dzień.</p> <p>Art. 15zzzzl⁴. [Maksymalna wysokość wsparcia przyznawanego opera- torom przewozów o charakterze użyteczności publicznej w transporcie kolejowym] Łączna wysokość wsparcia operatorów w wojewódzkich, międzywoje- wózkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, związana z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 15zzzzl¹ ust. 1 oraz art. 15zzzzl² ust. 1, nie może powodować przekro- czenia wyniku finansowego netto określonego na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 1, z późn. zm.), dla całego okresu trwania obowiązującej umowy, wliczając w to rów- nież przyszłe wypłaty z jej tytułu.</p>	

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.3	<p>Art. 23 – dodaje art. 44a do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym</p> <p>W okresie i na obszarze obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo stanu nadzwyczajnego operator może realizować usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym i środkami transportu drogowego, z zachowaniem prawa do rekompensaty, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a–c.</p> <p>– Umowa zawierana przez operatora z organizatorem.</p>	
U2.3	<p>Art. 39 – podwyższenie, na czas od 1 kwietnia do 31 grudnia 2020 r., maksymalnej stawki dopłaty do 1 wozokilometra przewozu o charakterze użyteczności publicznej (określonej w ustawie o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej).</p> <p><i>Dopłatę i tak określa umowa zawierana z wojewodą.</i></p>	

II.3.C.c. Branża gastronomiczna

W toku badań nie stwierdzono żadnych środków pomocowych skierowanych *stricto* do branży gastronomicznej. Przedsiębiorcy funkcjonujący w tej branży korzystać mogli jednak – po spełnieniu określonych prawem przesłanek – ze środków pomocowych dostępnych dla wszystkich branż gospodarki, które zostały wymienione w rozdziale II.3.C.e.

II.3.C.d. Branża budowlana

W toku badań nie stwierdzono żadnych środków pomocowych skierowanych *stricto* do branży budowlanej. Przedsiębiorcy funkcjonujący w tej branży korzystać mogli jednak – po spełnieniu określonych prawem przesłanek – ze środków pomocowych dostępnych dla wszystkich branż gospodarki, które zostały wymienione w rozdziale II.3.C.e.

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.1	<p>Art. 15g – od 31 marca 2020 r. Dofinansowanie dla przedsiębiorcy do wynagrodzeń pracowników, na ochronę miejsc pracy, na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne (rządowe).</p> <p>Przepis wykonawczy – art. 31a – od 31 marca 2020 r.</p>	<p>Art. 15g miał utracić moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie U2.1 mocą art. 36.4 U2 nadaną art. 1 pkt 19 U2.1, ale przepis ten (art. 36.4 U2) został uchylony art. 1 pkt 14 lit. b ustawy z dnia 17 września 2020 r. (Dz.U.2020.1639), który wszedł w życie z dniem 24 września 2020 r. (zgodnie z art. 13 pkt 1 Dz.U.2020.1639).</p> <p>Art. 31a miał utracić moc po upływie 365 dni od dnia wejścia w życie U2.1 mocą art. 36.5 U2.1 nadaną art. 1 pkt 19 U2, ale przepis ten (art. 36.5 U2) został uchylony art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. (Dz.U.2020.2255) zmieniającej U2 z dniem 16 grudnia 2020 r.</p>

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.1	Art. 15zzb – od 31 marca 2020 r. Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 (wniosek do starosty).	Nowela U2.3 pozwala przyznawać dodatkowe dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych.
U2.1	Art. 15p – od 31 marca 2020 r. Zwolnienia z podatku od nieruchomości dla prowadzących dz. gosp., które mogą być wprowadzone przez radę gminy, i Art. 15q – od 31 marca 2020 r. Przedłużenie terminu płatności rat podatku od nieruchomości za kwiecień–czerwiec 2020 r.	
U2.1	Art. 15r – od 31 marca 2020 r. Możliwość modyfikacji terminu wykonania zamówienia publicznego [art. 15r.4].	
U2.1	Art. 15za – od 31 marca 2020 r. Brak opłaty prolongacyjnej za modyfikacje terminu płatności podatku + możliwość zaniechania poboru niektórych należności.	
U2.1	Art. 15zb – z mocą wsteczną od 7 lutego 2020 r. Rezygnacja z ustalenia opłaty prolongacyjnej z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności składek ZUS.	
U2.1	Art. 15zf – z mocą od 31 marca 2020 r. Modyfikacje z zakresu prawa pracy dla pracodawców, u których nastąpił spadek obrotów spowodowany COVID-19.	

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.1	Art. 15zq-15zza – od 31 marca 2020 r. Świadczenie postojowe dla osób prowadzących pozarolniczą dz. gosp. w przypadku przestoju w prowadzeniu działalności.	U2.2 usunęła ograniczenie
U2.2	Wysokość świadczenia – art. 15zr. Ponowne przyznanie świadczenia – art. 15zua U2.2.	wyższego od 300% przeciętnego wynagrodzenia uniemożliwiającego otrzymanie świadczenia postojowego.
U2.1	Art. 15zxc – od 31 marca 2020 r. Dofinansowanie przez starostę części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną, niezatrudniającemu pracowników.	
U2.1	Art. 15zxd – od 31 marca 2020 r. Bezwrotna pożyczka od starosty dla mikroprzedsiębiorcy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej do 5000 zł.	
U2.2	U2.2 – liberalizacja umorzenia (wystarczy prowadzenie działalności przez 3 miesiące od dnia udzielenia, nie potrzeba niezmnieszenia stanu zatrudnienia).	
U2.1	Art. 15zzk – od 31 marca 2020 r. Możliwość terytorialnego wstrzymania rozporządzeniem RM prowadzenia postępowań egzekucyjnych w administracji. (RM nie skorzystała z tego upoważnienia).	
U2.1	Art. 15zzzd – od 31 marca 2020 r. Możliwość udzielenia poręczeń przedsiębiorcom przez BGK (z wyłączeniem mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców).	

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.1	<p>Art. 15zzzf – od 31 marca 2020 r. Możliwość odstąpienia od dochodzenia przez JST należności o charakterze cywilnoprawnym od podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu – wymagana uchwała rady JST.</p> <p>Art. 15zzzg.2 – od 31 marca 2020 r. Organ wykonawczy może postanowić o odstąpieniu przed podjęciem uchwały przez radę.</p>	
U2.1 U2.2	<p>Art. 31f – od 31 marca 2020 r. (tzw. wakacje kredytowe) Zmiana warunków lub terminów spłaty kredytu lub pożyczki udzielonej mikroprzedsiębiorcy, małemu lub średniemu przedsiębiorcy.</p> <p>Od 18 kwietnia (U2.2) – objęcie środkiem wszystkich przedsiębiorców, nie tylko MŚP.</p>	
U2.1 Następnie także U2.2 i U2.3	<p>Art. 31zo – od 31 marca 2020 r. Zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych za wybrane miesiące 2020 r. niektórych spośród płatników.</p>	<p>U2.2 rozszerza zakres podmiotowy o płatników zgłaszających od 10 do 49 ubezpieczonych (zwolnienie z 50% łącznej kwoty składek).</p> <p>U2.3 dodaje kolejny przepis – ust. 2a i 2b – z dniem 16 maja 2020 r.</p>

KOD AKTU PRAWNEGO	TREŚĆ AKTU PRAWNEGO	UWAGI
U2.2	<p>Art. 15zzzzm Wliczanie do okresu, za który pracodawcy zatrudniającemu młodocianego w celu przygotowania zawodowego przysługuje dofinansowanie kosztów kształcenia (art. 122 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego), okresu zwolnienia młodocianego pracownika z obowiązku świadczenia pracy z uwagi na czasowe ograniczenie lub zawieszenie jednostek systemu oświaty.</p>	<p>Dodany art. 73 pkt 57 U2.2 z mocą wsteczną od 12 marca 2020 r. Moc wsteczna art. 15zzzzm nadana art. 118 pkt 5 U2.2.</p>
U2.2	<p>Art. 15zzra Nierozpoczęcie/przerwanie biegu terminu do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, jeżeli podstawa do ogłoszenia upadłości dłużnika powstała w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, a stan niewypłacalności powstał z powodu COVID-19 + wprowadzenie domniemania, w myśl którego, jeżeli stan niewypłacalności powstał w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, domniemywa się, że zaistniał z powodu COVID-19. Istotne – bo pozwala przedsiębiorcy, który nie złoży wniosku o ogłoszenie upadłości, uniknąć odpowiedzialności odszkodowawczej z 21 ust. 3 PrUp.</p>	
U2.2	<p>art. 31zy¹⁰ możliwość odstąpienia przez ZUS, na wniosek płatnika, od pobierania odsetek za zwłokę od należności z tytułu składek za okres po 31.12.2019 – ze względu gospodarczych związanych z wystąpieniem COVID-19.</p>	

II.3.D. Uwagi końcowe

Prawodawstwo pomocowe czasu pierwszej fali pandemii zostało w przeważającej mierze zdominowane przez komunikat Komisji Europejskiej [UE1], który określił formy pomocy publicznej akceptowane przez organy Unii, a tym samym zgodne z prawem wspólnoty. W realiach państw członkowskich różnicowaniu uległa oczywiście skala pomocy, zależna od siły gospodarczej danego kraju.

Zakres rozwiązań zastosowanych przez państwo skierowany był przede wszystkim na utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorców na poziomie zapobiegającym konieczności ogłaszania przez nich upadłości, a także na redukcję procedur administracyjnych oraz obowiązków obywateli, które w obliczu pierwszej fali pandemii były i tak trudne do spełnienia z uwagi na zamykanie urzędów administracji publicznej.

Ogólnokrajowe lockdowny pokazały, że państwo, oddziałując swoim imperium na sferę konstytucyjnie chronionej swobody działalności gospodarczej, musi liczyć się z – również zakorzenionym w wartościach konstytucyjnych – obowiązkiem dokonania należytej rekompensaty adresatom stanowionych przez siebie ograniczeń. Oprócz odpowiedniego zakresu ilościowego kompensacji pożądane jest również działanie adekwatne czasowo. Działania kompensacyjne powinny być podejmowane możliwie najszybciej po to, aby nie narażać przedsiębiorców na stan nagłego zatrzymania źródła przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej oraz aby nie wywoływać dalej idących negatywnych skutków w postaci wpływu na osoby z tymi przedsiębiorcami współpracujące (pracowników, kontrahentów, dostawców). Współczesną gospodarkę cechuje bowiem silna współzależność podmiotów rynkowych, a obostrzenia adresowane do jednej branży skutkować mogą problemami w kilku kolejnych.

Istnieje konieczność dopasowania środków pomocowych do specyfiki branży. W tym kontekście warto wspomnieć – o czym jeszcze będzie mowa poniżej – o niepokojących brakach w polskim ustawodawstwie czasu pandemii w zakresie środków przeznaczonych dla części branż dotkniętych obostrzeniami. Z drugiej strony na pochwałę zasługuje zastosowanie dość szerokiego wachlarza środków pomocy, które nie ograniczały się jedynie do wsparcia przybierającego postać dotacji. Dobrym przykładem środka dopasowanego do specyficznej sytuacji branży dotkliwie odczuwającej obostrzenia było choćby, przewidziane w art. 15k ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, przesunięcie skuteczności oświadczenia o odstąpieniu od umowy przez podróżnego na moment po upływie 180 dni od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu.

Z tej perspektywy środki pomocy wdrażane we wszystkich trzech badanych krajach Unii należy ocenić raczej pozytywnie. Na aprobatę zasługuje także czas ich stanowienia (maksymalnie miesiąc od dnia wprowadzania restrykcji). W przypadku Polski nie należy jednak zapominać o mnogości techniczno-legislacyjnych wad, którymi z uwagi na zbyt duży pośpiech prac parlamentarnych (za którym nierzadko podążała konieczność dokonywania noweli naprawczych) obciążone są koronawirusowe tarcze antykryzysowe. Osobnym problemem jest ocena wprowadzonych rozwiązań w świetle konstytucyjnej zasady równości, co nastąpi w kolejnym rozdziale.

II.4. Konstytucyjna zasada równości a obostrzenia i środki pomocy w pierwszej fali pandemii

II.4.A. Wprowadzenie. Istniejący paradygmat równości

Zasada równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji oznacza obowiązek takiego ukształtowania przepisów prawnych i praktyki ich stosowania, by zapewnić – z jednej strony – równe traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, a z drugiej – odmienne traktowanie podmiotów, których sytuacja jest różna⁹⁰. Przeciwnie zapatrywanie – nakazujące wszystkich traktować w jednakowy sposób, bez uwzględnienia różnic zachodzących pomiędzy nimi – wypaczałoby konstytucyjną aksjologię, w świetle której normy wynikające z zasady równości są kształtowane również przez zasadę sprawiedliwości społecznej z art. 2.

Art. 32 ust. 1 statuuje tzw. metaprawo – równość wobec prawa zawsze dotyczy konkretnych uprawnień, przyznanych danemu podmiotowi. Zasada równości może być utożsamiona z nakazem właściwego (zasadnego) wyboru kryterium różnicującego, od którego zależy podmiotowy krąg uprawnionych (obowiązanych) na podstawie danego przepisu. Kryterium to w doktrynie prawa konstytucyjnego nazywamy **cechą istotną (relewantną)**⁹¹.

⁹⁰ Zob. np. W. Borysiak, L. Bosek, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.

⁹¹ Zob. zamiast wielu wyrok TK z dn. 6.05.1998 r., K 37/97, OTK 1998, nr 3, poz. 33, w którym TK stwierdził: „Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej”.

Dana regulacja będzie mogła zostać oceniona jako zgodna z zasadą równości, jeżeli po wyznaczeniu podmiotów uprawnionych (obowiązanych) przy użyciu cechy relewantnej nie będzie miało miejsca niezasadne zróżnicowanie (np. poprzez wykluczenie możliwości przyznania określonego świadczenia osobom, które powinny móc je otrzymywać) albo niezasadne zrównanie (np. poprzez objęcie identycznym zakazem osób, pomiędzy którymi występują różnice przemawiające za zróżnicowaniem ich sytuacji prawnej).

Zasadność wyboru cechy relewantnej musi być oceniana w świetle całokształtu norm konstytucyjnych. Ponadto, jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, cecha ta musi pozostawać w związku z celem i zasadniczą treścią ustawy.

Na końcu niniejszego wprowadzenia należy wyjaśnić, że adresatami nakazu równego traktowania z art. 32 ust. 1 Konstytucji są zarówno podmioty stanowiące prawo, jak i je stosujące. Jednak poza zakresem naszych rozważań pozostawiamy nakaz równego traktowania, odnoszący się do organów stosujących prawo. Odniesienie się do tego problemu w kontekście przedmiotu Raportu wymagałoby bowiem uważnej analizy jednostkowych rozstrzygnięć, wydawanych przez odpowiednie organy na podstawie ustanowionych norm dotyczących pomocy w związku z pandemią. Nie taki jest zaś cel tego opracowania. Prowadzone badania i formułowane wnioski skierowane są bowiem na płaszczyznę stanowienia prawa, stanowiącego podstawę wydawania indywidualnych rozstrzygnięć w granicach przewidzianych prawem.

II.4.B. Niezasadne zrównanie jako forma naruszenia zasady równości

Jak podkreśliliśmy powyżej, sprzeczne z zasadą równości jest zarówno niezasadne zróżnicowanie podmiotów podobnych (posiadających cechę relewantną), jak i niezasadne zrównanie podmiotów odmiennych (takich, spośród których tylko część posiada cechę relewantną, uzasadniającą objęcie ich daną regulacją).

Z pewnością bardziej typowa jest sytuacja pierwsza. Trybunał Konstytucyjny nieraz orzekał o niezgodności z art. 32 Konstytucji przepisów, które, przewidując określone świadczenie ze strony państwa, zbyt wąsko zakreślały krąg uprawnionych – przez co wykluczały podmioty, posiadające cechę relewantną⁹².

⁹² Zob. m.in. wyrok TK z dn. 6.05.1998 r., K 37/97, OTK 1998, nr 3, poz. 33; wyrok TK z dn. 21.10.2014 r., K 38/13, OTK-A 2014, nr 9, poz. 104.

Z kolei sytuacja druga jest bardziej charakterystyczna w przypadku norm nakładających określone zakazy. Do niezasadnego zrównania dochodzi bowiem przykładowo wówczas, gdy ustawodawca, powołując się np. na konieczność ochrony bezpieczeństwa publicznego, wprowadza identyczny zakaz odnoszący się do różnych rodzajów aktywności, spośród których tylko niektóre rodzą istotne zagrożenia dla chronionej wartości. Aby uczynić zadość wymogom zasady równości, w takim wypadku surowość reglamentacji powinna być dostosowana do stopnia zagrożenia.

Możliwa jest jednak jeszcze inna sytuacja – w której przepisy przyznające określone uprawnienia, przywileje itd. należy uznać za niezgodne z zasadą równości przez to, że prowadzą do niezasadnego zrównania różnych podmiotów. Naszym zdaniem może do niej dojść szczególnie wtedy, gdy ustawodawca przyznaje prawo do uzyskiwania określonych środków pomocowych, zwłaszcza finansowych. Wówczas zbyt szerokie określenie kręgu podmiotowego uprawnionych może oznaczać, że osoby rzeczywiście wymagające wsparcia państwa (których potrzeby są uzasadnione w świetle zasad konstytucyjnych) nie otrzymają go w należytej wysokości, podczas gdy podmioty obiektywnie niezasługujące na taką pomoc otrzymają ją na równi z bardziej potrzebującymi. W ten sposób dochodzi do nieuwzględnienia kryterium różnicującego, które winno było stać się cechą relewantną.

II.4.C. Cecha relewantna dla przepisów przyznających pomoc przedsiębiorcom dotkniętym skutkami pandemii

II.4.C.a. Próba wyznaczenia

Jak wynika z powyższych rozważań, kluczowe dla oceny danej regulacji z punktu widzenia zasady równości jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o cechę relewantną, stanowiącą uzasadnienie prawnego zróżnicowania pomiędzy różnymi podmiotami. Wskazanie tej cechy przesądza bowiem o możliwości uznania porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne⁹³.

Wyznaczenie cechy relewantnej dokonuje się zawsze po przeprowadzeniu analizy treści regulacji prawnej⁹⁴. Trzeba odpowiedzieć na pytanie, jakie

⁹³ L. Garlicki, M. Zubik, [w:] M. Derlatka et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 30–86, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 32.

⁹⁴ *Ibidem*.

obowiązki/uprawnienia nakłada dana norma i w jakim celu ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie jej do systemu prawa.

Na właściwy dobór cechy relewantnej silny wpływ ma aksjologia konstytucyjna: ustawodawca powinien mieć wzgląd na system wartości, jaki został odzwierciedlony w Konstytucji. Twierdzenie to jest aktualne również w przypadku przepisów przewidujących środki pomocy, wprowadzanych w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19.

Szeroki zakres środków pomocy, udzielanych przedsiębiorcom w okresie pierwszej fali pandemii, został przedstawiony wyżej w pkt II.3.C Raportu. Nie wdając się w tym miejscu w ponowną, szczegółową analizę przepisów, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, przewidziane nimi środki mają różnorodny charakter, ale ich wspólną cechą jest cel, jaki przyświecał prawodawcy. Było nim bez wątpienia umożliwienie prowadzenia dalszej działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, na których pandemia COVID-19 i związana z nią reakcja władz publicznych mogły wywrzeć negatywny wpływ (mówiąc eufemistycznie – w wielu bowiem przypadkach realne było ryzyko upadłości). Po drugie, nie mała część tych przepisów odnosiła się do ogółu przedsiębiorców, nie zaś do określonych, dotkniętych obostrzeniami branż. Po trzecie, w niektórych przypadkach skorzystanie ze środków pomocy, również finansowej, nie było warunkowane wykazaniem straty poniesionej w wyniku pandemii lub związanych z nią obostrzeń. Emblematyczny jest tu środek przewidziany w art. 31^{zo} ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych [U2].

Bezpośrednią przyczyną uchwalenia pakietu ustaw zawierających środki pomocowe były wcześniejsze działania władz, które miały na celu zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, ale jednocześnie skutkowały dramatycznym pogorszeniem się sytuacji przedsiębiorców dotkniętych obostrzeniami. Dlatego *prima facie* słuszną wydaje się hipoteza, zgodnie z którą za cechę relewantną, uzasadniającą zróżnicowaną sytuację prawną dotyczącą zakresu i stopnia przyznanych środków pomocowych, powinno być uznane objęcie danej osoby obostrzeniami, jako ich bezpośredniego adresata. Upraszczając: osobom, których działalności dotyczyły wprowadzone w związku z pierwszą falą pandemii zakazy lub ograniczenia, należało przyznać większe środki pomocy niż innym przedsiębiorcom.

Naszym zdaniem za stanowiskiem takim przemawiają względy aksjologii konstytucyjnej, które pokrótce tu przedstawimy. Od razu jednak zaznaczamy, że w niniejszej pracy nie oceniamy zgodności z prawem wprowadzonych obostrzeń. Gdybyśmy bowiem w wyniku takiej oceny doszli do wniosku, że

zakazy i ograniczenia były niekonstytucyjne, nasze rozważania musielibyśmy prowadzić raczej w kierunku odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władzy publicznej niezgodne z prawem, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417¹ Kodeksu cywilnego. Wówczas środki pomocowe, opisywane w niniejszym Raporcie, okazałyby się dalece niewystarczające z punktu widzenia standardu konstytucyjnego. Przyjmujemy zatem niejako fikcję, że wprowadzone obostrzenia nie budzą wątpliwości prawnych. Dzięki temu możemy wyrazić pewne ogólniejsze myśli.

Z przepisów Konstytucji można bowiem naszym zdaniem zrekonstruować ogólną zasadę, mającą tu kapitalne znaczenie. W myśl tej zasady **osobom, które wskutek działań państwa polegających na ingerencji w prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie, podjętych nawet w ważnym interesie publicznym, poniosły znaczny uszczerbek majątkowy lub, ogólniej rzecz ujmując, których sytuacja majątkowa uległa znacznemu pogorszeniu, należy się rekompensata ze strony państwa.**

Pośrednio zasadę taką można wywodzić już z art. 30 Konstytucji, który zakazuje przedmiotowego traktowania osoby ludzkiej⁹⁵. Tak rozumiany nakaz ochrony godności człowieka silnie przemawia za ustanowieniem przepisów rekompensujących straty wynikłe z działań władz publicznych, podjętych choćby w legitymowanym konstytucyjnie celu. Dzięki nim bowiem jednostka zyskuje **podmiotowość**: jej dobra prawne nie mogą być całkowicie poświęcone w celu realizacji ważnego interesu publicznego. Państwo nie może takiej jednostki pozostawić samej sobie po tym, jak w imię dobra ogółu pogorszy jej położenie prawne lub faktyczne.

Kolejnym przepisem Konstytucji, który należy wziąć pod uwagę, choć pozornie ma niewiele wspólnego z przedmiotem niniejszego Raportu, jest art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z nim: „Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Choć przepis ten odnosi się do konkretnej formy ingerencji w prawa jednostki – wyłączenia – to stanowi on naszym zdaniem egzemplifikację ogólnej zasady, o której pisaliśmy wyżej.

Co prawda, jak słusznie zauważa J. Parchomiuk, przepis ten nie daje podstaw do wyróżnienia publicznego prawa podmiotowego do odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem władzy publicznej⁹⁶. Stanowi

⁹⁵ Por. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 30.

⁹⁶ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 203, 466.

jednak z pewnością silną przesłankę do wnioskowania o tym, że częścią aksjologii konstytucyjnej jest nakaz zapewnienia – jeżeli nie takiego odszkodowania, to choćby innego środka pomocy. Dotyczy to zwłaszcza takich regulacji, które poprzez swoją „intensywność” ingerencji w indywidualne prawa i wolności niejako zbliżają się do wyłączenia, którego istotą jest całkowite pozbawienie prawa majątkowego – własności. Czy można zaś wyobrazić sobie lepszy przykład takiej ingerencji niż obowiązujący przez wiele miesięcy całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, np. gastronomicznej?

Ostatnim przepisem, który musi zostać wzięty pod uwagę w rozważaniach, czy z Konstytucji wynika zasada sformułowana powyżej, jest art. 228 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z nim można w drodze ustawy określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Wydanie takiej ustawy jest zatem fakultatywne⁹⁷ – naszym zdaniem nie podważa to jednak tezy o istnieniu zasady nakazującej rekompensatę znacznych szkód, wyrządzonych silną ingerencją ze strony władz publicznych. Art. 228 ust. 4 można postrzegać jako wyjątek, który uzasadniony jest w warunkach stanu nadzwyczajnego.

Powyższe rozważania potwierdzają postawioną wcześniej hipotezę: **cechą relewantną, którą powinien wziąć pod uwagę ustawodawca, kształtując środki pomocowe w pierwszej fali pandemii, była kwestia objęcia danej osoby obostrzeniami, jako ich bezpośredniego adresata.** Wynika to zarówno z analizy przyczyn, dla których środki te były wprowadzane, jak i z aksjologii konstytucyjnej. Warto w tym miejscu powołać pogląd przedstawiony już w 2003 r. przez Trybunał Konstytucyjny⁹⁸. Zgodnie z nim ingerencja w sferę dyspozycyjności własnością i prawami majątkowymi powinna znajdować swoje skompensowanie w odpowiednim mechanizmie odszkodowawczym. Zdajemy sobie sprawę z różnic, które występują pomiędzy opisywanymi przez nas regulacjami, a tymi, które oceniał TK. Sądzymy jednak, że np. zakaz prowadzenia działalności gastronomicznej faktycznie równał się czasowemu pozbawieniu możliwości korzystania z przedmiotu własności przez właścicieli. Nie twierdzimy, jakoby sytuacja wszystkich osób będących bezpośrednimi adresatami obostrzeń była istotnie zbliżona do sytuacji osoby wyłączonej. Zwracamy jednak uwagę, że fakt poddania danej osoby zakazom lub ograniczeniom

⁹⁷ P. Radziejewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 228.

⁹⁸ Wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

związanym ze zwalczaniem pandemii powinien być uznany za cechę istotną przez ustawodawcę, kształtującego przesłanki przyznawania środków pomocy.

II.4.C.b. Przydatność wyznaczonej cechy relewantnej

Wskazana w poprzednim podpunkcie cecha relewantna nie znalazła odzwierciedlenia w treści przepisów, które przyznawały środki pomocy dla przedsiębiorców. Analizowane przepisy posługiwały się różnymi przesłankami udzielania środków pomocy, w tym:

- spadkiem obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 (art. 15g, art. 15zf, art. 15zzc [U2]),
- pogorszeniem płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych (art. 15p, art. 15zzzf [U2]),
- wpływem okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 (art. 15r [U2]).

Niewiele natomiast było przepisów, które prawo do uzyskania środków pomocy wiązały z faktem objęcia danej osoby obostrzeniami. Jak wynika z przedstawionych wyżej tabel, w pierwszej fali pandemii chociażby branża gastronomiczna nie otrzymała żadnego środka, który byłby jej przyznany „na wyłączność”. Rzecz jasna, przedsiębiorcy z tej branży mogli korzystać ze środków „ogólnych”, o ile spełniali przesłanki ich uzyskania (co – biorąc pod uwagę rozmiar ograniczeń, które spotkały tę branżę – było oczywiste). Nie byli oni jednak w żaden sposób uprzywilejowani w zakresie otrzymywania tychże środków – a przecież bez wątpienia ograniczenia, które ich dotyczyły, były bez porównania większe niż w innych branżach.

Były też środki, które przysługiwały wszystkim przedsiębiorcom, niezależnie od tego, czy ich sytuacja gospodarcza uległa pogorszeniu. Przykładem jest zwolnienie z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, przewidziane w art. 31zo ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych [U2].

Przykład wspomnianego środka pomocowego jest o tyle ciekawy, że w późniejszym okresie został znacząco zmodyfikowany – i to w kierunku, który zdaje się korespondować z naszymi postulatami odnośnie do cechy relewantnej. W tym miejscu warto omówić jego ewolucję. W pierwszej fali pandemii możliwość zwolnienia wymagała złożenia wniosku, ale była niezależna zarówno

od branży, w jakiej dany płatnik prowadził działalność gospodarczą, jak i od utraty przez niego przychodów.

Dopiero później prawodawca zdecydował się na wyróżnienie niektórych przedsiębiorców przy użyciu kryterium przynależności do określonych branż. Dodane – nowelą z dnia 9 grudnia 2020 r.⁹⁹ wchodzącą w życie 16 grudnia 2020 r. i 30 grudnia 2020 r. – ust. 8 i ust. 10 w art. 31zo ustawy o szczególnych rozwiązaniach wprost określały (poprzez odwołanie do numerów PKD, wskazanych jako przeważająca działalność danego płatnika składek), którym branżom przyznawane jest wsparcie. Analiza tych przepisów, w powiązaniu z analizą obowiązujących wówczas obostrzeń, prowadzi do wniosku o ich skorelowaniu. Na podstawie ust. 8 zwolnieni z obowiązku uiszczania składek zostali m.in. przewoźnicy w transporcie lądowym pasażerskim, hotelarze, organizatorzy targów, wystaw i kongresów. Z kolei ust. 10 przyznawał zwolnienie również przedsiębiorcom z branży gastronomicznej. Od października 2020 r. warunkiem zwolnienia stało się też, nieznane ustawodawstwu pierwszej fali, kryterium obniżenia przychodu w danym miesiącu względem przychodu uzyskanego w odpowiadającym mu miesiącu 2019 r.

Jeszcze dalsze przemodelowanie środka pomocy w postaci zwolnienia z określonych składek nastąpiło po wprowadzeniu art. 31zy w wyniku noweli z 9 grudnia 2020 r. Ustawodawca delegował wówczas na rzecz Rady Ministrów określenie kręgu podmiotowego płatników uprawnionych do skorzystania z tego środka pomocy. Wśród zawartych w upoważnieniu wytycznych znalazł się m.in. nakaz uwzględnienia ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej wynikających ze stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. W wykonaniu upoważnienia zostały wydane dwa rozporządzenia¹⁰⁰ – zwolniły one płatników przede wszystkim z tych branż, których dotyczyły obostrzenia. Takie rozwiązanie nie tylko pozwoliło na adekwatne skierowanie środków pomocy, ale i zasługuje na aprobatę również z tego względu, że forma rozporządzenia pozwala na szybsze reagowanie na sytuację pandemiczną i wprowadzane obostrzenia.

Wydaje się zresztą, że w kolejnych falach pandemii prawodawca generalnie zdecydował się na wspieranie przede wszystkim branż dotkniętych obostrzeniami – wymieniając rodzaje działalności, których prowadzenie uprawniało do uzyskiwania danych środków pomocy.

W nawiązaniu do poczynionych rozważań wypada jednak wspomnieć także o sytuacji tych osób i podmiotów, które pomimo że nie zostały bezpośrednio

⁹⁹ Dz.U.2020.2255.

¹⁰⁰ Dz.U.2021.152, Dz.U.2021.371.

dotknięte negatywnymi konsekwencjami ustanawianych przez prawo ograniczeń, poniosły niejako pośrednio koszty wynikające z tych restrykcji. Sytuację taką zilustrować można chociażby przykładem przedstawicieli profesji silnie związanych z restryktywnie ograniczoną branżą działalności gastronomicznej, którzy w okresie zamknięcia tej branży znaleźli się w sytuacji skrajnego spadku popytu na generowane przez siebie dobra z racji niemal natychmiastowego wygaśnięcia zapotrzebowania na nie. Takie osoby odczuły więc konsekwencje ustanowionych ograniczeń w sposób refleksowy względem bezpośrednich adresatów obostrzeń, co znajdowało swoją podstawę w wysokim stopniu powiązania poszczególnych uczestników rynku.

Trzeba więc rozważyć, czy wyprowadzana cecha relewantna i przyjęte dla jej doboru kryterium nie powinno zakrawać na skalę szerszą niż ustalona w poprzednim rozdziale Raportu. Inaczej mówiąc, zasadna jest ocena, czy wyłącznie fakt objęcia określonego podmiotu danej natury ograniczeniami przesądza o tym, że powinien on być adresatem pomocy państwa, a inny podmiot, do którego nie skierowano norm ustanawiających ograniczenia, choć faktycznie odczuł on negatywne skutki ograniczeń, takiej pomocy winien być pozbawiony.

Naszym zdaniem odpowiedź na to pytanie, pomimo świadomości pewnego stopnia kontrowersji, jaki wiąże się z prezentowanym stanowiskiem, wymaga podtrzymania dotychczasowego poglądu prezentowanego w Raporcie. Powodem dla takiej opinii jest konieczność dążenia do wykształcenia cechy relewantnej, którą poddać będzie można zobiektywizowanej ocenie, a więc która nie będzie odwoływać się do dalece pozaprawnych kryteriów natury chociażby ekonomiczno-gospodarczej. Niezaprzeczalnym faktem jest jednak to, że prawo samo w sobie nie powinno stanowić wartości wyłącznie z tego powodu, że zostało ustanowione w zdefiniowanej procedurze przez kompetentny do tego organ, ale przede wszystkim dlatego, że pełni funkcję nośnika określonych wartości i dóbr uznanych przez prawo, które z tej też przyczyny zasługują na jego ochronę. Tym samym trafny mógłby wydawać się argument, że ekonomiczny interes podmiotu rzeczywiście dotkniętego wprowadzonymi ograniczeniami winien być przez prawo respektowany i kompensowany na równi z podmiotem, wobec którego wymierzone zostały środki obostrzające. Ze stanowiskiem tym nie sposób się jednak zgodzić z następującej przyczyny: w przypadku branż działalności gospodarczej, które bezpośrednio dotknięte zostały ustanawianymi ograniczeniami, odnotować można wyraźną, negatywną wypowiedź „imperium” państwa co do możliwości dalszego, nieskrępowanego prowadzenia działalności gospodarczej, czego brak jest w przypadku podmiotów powiązanych z podmiotami będącymi adresatami ograniczeń. W związku z tym nie można uznać, że podmioty powiązane w sposób faktyczny i prawny utraciły możliwość

prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej w sposób sprzed ustanowienia ograniczeń, a to dlatego, że ich możliwości operacyjno-gospodarcze nie zostały zniesione wyraźnym zakazem lub ograniczeniem zawartym w akcie prawnym. Tym samym za gorszą i jednocześnie istotną dla ustalenia cechy relewantnej sytuację oceniać można stan, w którym fakt zaprzestania lub ograniczenia wykonywania określonej działalności był konsekwencją bezpośredniego oddziaływania normy sankcjonowanej na dany podmiot, od sytuacji, w której to *de facto* uwarunkowania rynkowe i gospodarcze (wprawdzie o charakterze zdarzeń nadzwyczajnych, co jednak nie odbiera im tego przymiotu) doprowadziły do pogorszenia lub załamania się rynku właściwego, na którym operował określony podmiot powiązany z podmiotem dotkniętym ograniczeniem.

II.4.D. Subiektywne odczucia przedsiębiorców prowadzących branże objęte restrykcjami

W ramach Grantu przeprowadzone zostały również badania terenowe, polegające na rozmowach z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą w branżach objętych badaniami oraz na rozesłaniu formularza badawczego (dostępnego w załączniku do Raportu) przy wykorzystaniu różnorodnych kanałów komunikacji.

Celem badań było przede wszystkim dokonanie konfrontacji wniosków wynikających z badań normatywnych przeprowadzonych przez Autorów z odczuciami dotyczącymi pomocy publicznej państwa pochodzącymi od przedsiębiorców, niebędących profesjonalistami w zakresie prawa.

Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych celowo nie podlegają publikacji w ramach Raportu. Głównym celem Grantu nie było bowiem prowadzenie badań socjologicznych oraz ich szczegółowe opracowanie. Ponadto przeprowadzenie analizy uzyskanych danych zgodnie z nawet podstawową metodologią socjologii prawa przy uzyskanych wynikach zdominowałoby niniejszy Raport, czego chcieliśmy uniknąć. W związku z tym w niniejszym podrozdziale powołujemy wyłącznie wybrane, najistotniejsze z punktu widzenia badań wnioski, wynikające z odpowiedzi udzielonych przez ankietowanych.

Jako powszechnie występujące wśród ankietowanych odnotować można postawę wyczekującą oraz poczucie rozczarowania z działań rządu w pierwszej fali pandemii. Przedsiębiorcy dostrzegali jednak konieczność ograniczenia życia gospodarczego w walce z wirusem. W czasie wprowadzania restrykcji czuli się jednak zbiorowo krzywdzeni przez władzę, która w ich opinii bezrefleksyjnie zamykała „co popadnie”, nie zważając na rzeczowe argumenty poszczególnych środowisk gospodarczych.

Przez pierwsze tygodnie trwania pandemii ankietowani czuli się również pozostawieni sami sobie. W badaniach wskazywano na trudności w dostępie do informacji o możliwych do uzyskania środkach pomocowych. Podkreślano również nadmierną biurokratyzację zdobywania wsparcia przy i tak nadwyrężonym przez epidemię aparacie urzędniczym zdolnym obsługiwać wpływające wnioski.

Przedsiębiorcy wykazywali jednocześnie daleko posunięty aktywizm w walce o utrzymanie swoich działalności. Zaobserwowano zmianę profilu działalności gospodarczej oraz otwieranie nowych kanałów komunikacji z potencjalnymi klientami, w szczególności przy wykorzystaniu internetu.

W realizowanych badaniach nieliczni z przedsiębiorców decydowali się na postępowanie wbrew obostrzeniom. Zaledwie kilka procent ankietowanych wskazało, że prowadziło swoje firmy w okresie zakazów, przy czym były to podmioty korzystające lub mające zamiar skorzystać z pomocy prawnej. W przeważającej większości (ponad 80%) tacy przedsiębiorcy zostali również ukarani przez sanepid administracyjnymi karami pieniężnymi, które kwestionowali przed sądami administracyjnymi.

Obserwowany – zarówno w ankietach, jak i w bezpośrednich wywiadach – był również żal przedsiębiorców, zwłaszcza wobec rządu, za pozostawienie ich samym sobie / na lodzie. Badane branże powszechnie oczekiwały bowiem od przedstawicieli władzy jednoznacznych deklaracji co do okresu trwania obostrzeń celem minimalizowania strat oraz konsekwentnego i możliwie dokładnego planu walki państwa z epidemią. Oczekiwania te nie miały szans na spełnienie w obliczu konferencji prasowych organizowanych przez członków rządu z dnia na dzień oraz prezentowaniu w ich trakcie nowych obostrzeń i restrykcji, które następnie – najczęściej przed północą dnia, w którym owa konferencja była organizowana – przyjmowały postać prawa zapisanego w rozporządzeniu, obowiązującego od dnia następnego.

Należy też zaznaczyć, że pandemiczne realia, które dotknęły przedsiębiorców, zasadniczo nie wpłynęły na prezentowane przez nich poparcie polityczne oraz na zmianę preferencji wyborczych w związku z sytuacją pandemii. Ponad 90% ankietowanych nie zmieniło bowiem swojego nastawienia wyborczego względem wyborów w 2019 r., a tym samym w nadchodzących wyborach oddałoby głos na to samo ugrupowanie. Ankietowani niechętnie ujawniali jednak swoje sympatie polityczne. Nie zmienia to zaś faktu, że najbardziej rozgoryczeni działaniami rządu deklarowali się jako wyborcy dzisiejszych partii opozycyjnych (Koalicji Obywatelskiej, Lewicy oraz PSL).

II.4.E. Odczucia adresatów prawa a jego stanowienie – o konieczności (?) uwzględniania opinii rządzonych w procesie stanowienia prawa

Zagadnienie uwzględnienia głosu społeczeństwa w kształtowaniu prawa, w szczególności w czasie nadzwyczajnych kryzysów dotyczących państwa, nie jest materią prostą ani dającą się szczegółowo rozwinąć w niniejszym opracowaniu. Dotyka ono bowiem fundamentalnej dla państwa demokratycznego relacji pomiędzy legitymacją do rządzenia pochodzącą z powszechnych wyborów a zakresem wpływu społeczeństwa na najważniejsze decyzje polityczne, wyrażane np. w drodze ogólnokrajowego referendum.

Funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej zasada się na stanowieniu prawa przez wybieranych przedstawicieli większości. Zasadą każdej zdrowej demokracji jest jednak również oddawanie głosu mniejszości w konstruktywnym dyskursie prowadzonym w należytych warunkach.

Rządzący nie mogą jednak izolować się, wysłuchując jedynie głosów, które mogą usłyszeć w parlamencie z ust polityków opozycji. Poszanowanie demokracji to również wsłuchiwanie się w głos ludu wyrażanemu np. w czasie ulicznych demonstracji. Nie każde stanowisko demonstrantów musi oczywiście być respektowane przez państwo – wszak konstytucyjne prawo do pokojowych zgromadzeń wykorzystywane jest najczęściej przez przeciwników aktualnie rządzących osób.

Każda władza powinna jednak mieć świadomość, że w społecznych odczuciach najczęściej zakodowana jest chociażby część uniwersalnie pojmowanej sprawiedliwości społecznej. Poddawanie refleksji tego rodzaju głosów, pochodzących z szerokiego spektrum adresatów, niesie więc za sobą najczęściej choć w części uzasadniony przekaz.

Tak postawioną tezę można przyrównać do głosów przedsiębiorców, którzy zrzeszeni w różnego rodzaju związki gospodarcze, masowo i cyklicznie apelowali do przedstawicieli władz o racjonalizację obostrzeń, zwłaszcza u schyłku pierwszej fali pandemii. Wraz z drugą i trzecią falą apele te przybierały na sile w związku z wprowadzaniem lockdownami i niemal kopiowaniem rozwiązań restrykcyjnych stosowanych na początku pandemii.

Nie uważamy więc w żadnym stopniu za zasadne, aby organy państwa wsłuchiwały się w każde oczekiwanie społeczne wyrażone poprzez zinstytucjonalizowaną grupę. Za każdym z nich stoi bowiem określony jednostkowy lub zbiorowy interes, który obiektywnie uznawać można za bardziej lub mniej uzasadniony. Nie należy jednak również postępować całkowicie przeciwnie,

tj. ignorować wszelkich apeli podmiotów zawodowo wykonujących określone działalności, stanowiące składowe funkcjonowania gospodarki. Kształtowanie przestrzeni dla odpowiedzialnego i konstruktywnego dialogu oraz współpracy partnerów społecznych, o czym stanowi wprost art. 20 Konstytucji RP, uznawać należy bowiem za jeden z obowiązków władzy publicznej, poparty także art. 2 Konstytucji RP, wymagającym od organów tej władzy urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej w jej funkcjonowaniu.

III. PODSUMOWANIE

Całokształt przeprowadzonych badań, którego finalnym efektem jest sporządzony Raport, pozwolił uzyskać zarys reakcji państwa na zaistniałą sytuację rozprzestrzeniania się koronawirusa podczas pierwszej fali pandemii. Otrzymane dane oraz ich następcza analiza umożliwiły wykazanie ewolucji podejścia państwa do problemu zwalczania epidemii oraz pierwszych prób uzdrawiania gospodarki dotkniętej kryzysem.

Wypada raz jeszcze wskazać, że epidemia koronawirusa, pomimo historycznych doświadczeń Europy i świata w występowaniu zdarzeń o charakterze masowych zachorowań społeczeństw na choroby zakaźne, całkowicie wymknęła się spoza przewidywań prawodawców europejskich oraz ustrojodawcy polskiego. Krajowy porządek prawny nie przewidywał bowiem skutecznego oraz zweryfikowanego pod kątem konstytucyjności instrumentarium środków mogących w przypadku kryzysu skutecznie mu zapobiec lub zahamować jego eskalację. Nie można za takie narzędzia uznać w szczególności ustawy epidemicznej [U1] z 2008 r. i zawartych w niej delegacji ustawowych do wydania rozporządzeń ustanawiających określone ograniczenia w związku z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej.

Przez fakt zaistnienia stanu niekonstytucyjnego niewykorzystania należy za nieskuteczną postrzegać również polską systematykę stanów nadzwyczajnych, których nieogłoszenie (w postaci stanu klęski żywiołowej albo stanu wyjątkowego) doprowadziło do chaosu prawnego oraz stanowczej deprecjacji systematyki źródeł prawa wyrażonej w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zagrożenie wywołane rozprzestrzenianiem się koronawirusa w pierwszej fali pandemii, przybierające postać m.in. masowego zamykania urzędów administracji publicznej i sądów, systemu oświaty, sklepów, lokali usługowych, kościołów,

a nawet wpływające na niemożność przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (!)¹⁰¹, oznaczało zaktualizowanie podstawowej przesłanki opisanej w art. 228 ust. 1 Konstytucji, tj. niewystarczającej siły oddziaływania zwykłych środków konstytucyjnych w występującej sytuacji szczególnego zagrożenia.

W toku badań, w szczególności w części badań empirycznych, wykazano również, że niewystarczające w obliczu zagrożenia całej gospodarki jest działanie państwa obliczone wyłącznie na wyrównywanie strat majątkowych, ograniczające się jedynie do kompensaty rzeczywistej straty ponoszonej przez przedsiębiorców, których szkoda powiązana jest w sposób bezpośredni z faktem władczego zakazania lub radykalnego ograniczenia przez państwo możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.

Wyniki badań pozwalają także postawić tezę, że sam prawodawca, pomimo obserwacji doświadczeń innych państw, nie uświadamiał sobie stopnia zagrożenia dla całej gospodarki zaszytego w koronawirusie. Brak było również świadomości dla stopnia głębokości ingerencji państwa w gospodarkę, przy czym podjęte działania ograniczające życie społeczne oceniać należy w przeważającej mierze pozytywnie (jeżeli patrzeć wyłącznie na zasadność ich wprowadzania). Nie należy však zapominać o efekcie mrozącym nieznanego patogenu, zbierającego śmiertelne żniwo w innych krajach Europy oraz na całym świecie. Braku takiego przewidywania nie można więc poczytywać za winę polskiego prawodawcy.

Trzeba jednak wskazać, że o ile nie można oczekiwać od państwa czynienia niemożliwego, a więc przewidywania wystąpienia wszelkich zagrożeń dla jego obywateli, o tyle wymagane jest przygotowanie i wdrażanie takich regulacji prawnych, które umożliwiają w jak największym stopniu minimalizowanie negatywnych skutków zdarzeń, które nie dają się dokładnie przewidzieć na

¹⁰¹ Postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. (Dz.U.2020.184) Marszałek Sejmu zarządziła przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które miały odbyć się 10 maja 2020 r. W związku z rozwojem epidemii oraz licznymi apelami, szczególnie ze strony partii opozycyjnych oraz niektórych konstytucjonalistów, Sejm uchwalił ostatecznie Ustawę z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U.2020.827). Ustawa ta w art. 2 ust. 1 przewidywała, że wybory zostaną przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. Głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie doszło ostatecznie do skutku, a utworzone do tego celu lokale wyborcze pozostały zamknięte. Zaplanowane wybory zostały powszechnie określone jako tzw. wybory kopertowe. W maju 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała krytyczny raport nt. działań wybranych podmiotów zaangażowanych w ich przeprowadzenie (<https://www.nik.gov.pl/kontrole/D/20/502/> [dostęp: 7.11.2021]).

etapie stanowienia prawa. Cechą nieprzewidywalności obarczone są bowiem w sposób oczywisty sytuacje nadzwyczajne. Zadaniem prawodawcy jest zaś konstruowanie takich norm uniwersalnych, które w okresie niepokoju pozwalają utrzymać zręby funkcjonowania organów państwa w przewidzianym na takie sytuacje systemie. Przykładem takiego myślenia o państwie jest polska systematyka stanów nadzwyczajnych. Nie znalazła ona jednak zastosowania do kryzysu epidemii koronawirusa.

Środki reakcji na kryzys oraz związane z nimi środki pomocy muszą zarówno pełnić funkcję minimalizującą mające miejsce sytuacje nadzwyczajne (czego wymaga się od zorganizowanych struktur państwa), jak i kompensować uzasadnione oczekiwania jednostki związane z napotykającą ją niespodziewaną sytuacją gospodarczą, wynikającą z jednej strony z działania żywiołu lub innego, dziś nieprzewidywalnego zdarzenia, z drugiej zaś z działań państwa podjętych w celu przeciwdziałania powyższemu.

IV. WNIOSKI

Doświadczenie pandemii wymaga podjęcia refleksji dotyczącej takiego ukształtowania systemu prawnego, aby jego spójny charakter umożliwiał reagowanie na zdarzenia kryzysowe w sposób szybki, a jednocześnie zapewniający przestrzeganie podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zasady demokratycznego państwa prawnego.

Uważamy, że obowiązująca Konstytucja, choć posiada instrumentarium właściwe i skuteczne dla zaradzenia potrzebom w zakresie stanowienia prawa, nie została wykorzystana w sposób przez prawo przewidziany, przez co uległa w tym obszarze znaczącej deprecjacji. Wśród organów władzy publicznej brak było bowiem przede wszystkim woli dążenia do regulacji i reagowania na kryzys spowodowany pandemią w sposób zgodny z postanowieniami i duchem Konstytucji, a to przez opisane w niniejszym raporcie pomijanie rozdziału XI ustawy zasadniczej. Stoimy również na stanowisku, że wyzwania w zakresie znakomitej większości obiektywnie koniecznych do wprowadzenia w pierwszej fali pandemii ograniczeń natury zarówno osobistej, jak i gospodarczej były możliwe do przeprowadzenia na podstawie konstrukcji stanu klęski żywiołowej (a więc jednego z trzech stanów nadzwyczajnych), choć negujemy możliwość ustanowienia w tym stanie nadzwyczajnym historycznych już ograniczeń, a w zasadzie zakazów przemieszczania się ludności, ograniczeń związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz korzystaniem z wolności religii. Nie uważamy także, aby zgodna z ideą trzech, celowo wyróżnionych stanów nadzwyczajnych była taka sytuacja, w której możliwe jest redefiniowanie zakresu ograniczeń wolności i praw jednostki w okresie stanów nadzwyczajnych, o którym stanowi art. 233 ust. 3 Konstytucji, z racji na konieczność ingerencji w istotę innego, niewymienionego w tym przepisie prawa lub wolności

jednostki. Dostrzegamy fakt, że wystąpienie pandemii spowodowanej przez określony patogen podpada w sposób znacząco bliższy pod definicję niwelowania skutków katastrofy naturalnej, co stanowi istotę stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji), aniżeli przystaje do terminologicznych i definicyjnych uwarunkowań związanych z pojęciem stanu wyjątkowego (art. 230 Konstytucji). Tym samym wskazujemy, że istniejące obecnie rozwiązania konstytucyjne, choć w znakomitej większości odpowiadające potrzebom regulacji otaczającej rzeczywistości, nie umożliwiały reagowania na okoliczności pierwszej fali pandemii w sposób na tyle trafny, na ile byłoby to pożądane i oczekiwane.

Tym samym wymagane jest podjęcie decyzji politycznej znajdującej odzwierciedlenie na szczeblu ustawowym, choć najwłaściwsze byłoby wprowadzenie nowelizacji o randze ustrojowej w obrębie regulacji systematyki stanów nadzwyczajnych, która pozwoliłaby reagować na zdarzenia bezprecedensowe w sposób szybki i efektywny, a jednocześnie zapewniający skuteczne wykonywanie funkcji kontrolnej przez parlament.

Naszym zdaniem postulowana nowelizacja prawa stanów nadzwyczajnych jest rozwiązaniem najbardziej pożądanym z następujących powodów: po pierwsze, organy władzy publicznej nie mogą akceptować stanu, w którym pod pozorem regulowanego zwyczajnymi środkami funkcjonowania państwa, w sposób rzeczywisty dochodzi do załamania się takiego jego działania. Stan ten uznawać należy za wyjątkowo szkodliwy dla całego systemu prawa oraz wywierający destrukcyjny wpływ zarówno na poszanowanie prawa przez rządzących i rządzonych, jak i na postępującą erozję instytucji prawnych, mających gwarantować stabilność ustroju całego kraju.

Po drugie, nie do zaakceptowania jest również sytuacja, w której błahe – w porównaniu z istniejącym zagrożeniem – motywacje natury czysto politycznej stają przed dobrem ogółu oraz wpływają na gwarantowane Konstytucją prawa obywatelskie, dla których poszanowania została ona ustanowiona. Proces ten następuje zaś poprzez nieprzestrzeganie podstawowych zasad stanowienia prawa, w tym niekonstytucyjne wykorzystywanie aktów prawnych o randze rozporządzeń wydawanych jednoosobowo (np. przez Ministra Zdrowia) lub z rozproszeniem odpowiedzialności przez Radę Ministrów, które to akty ingerują w materię niedostępną nawet dla regulacji zgodnej ze standardem konstytucyjnym, tj. w istotę niektórych wolności i praw człowieka i obywatela.

Tym samym nowelizacja konstytucyjna winna prowadzić albo do wprowadzenia do rozdziału XI ustawy zasadniczej nowego, czwartego rodzaju stanu nadzwyczajnego, albo do rozszerzenia istniejącego obecnie w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP katalogu praw i wolności podlegających ograniczeniu w czasie trwania stanu klęski żywiołowej.

Pierwsze postulowane rozwiązanie mogłoby przybrać postać stanu szczególnego zagrożenia. Główną przesłanką jego ogłoszenia należałoby uczynić stan istotnego zakłócenia funkcjonowania organów państwa i całego społeczeństwa, wynikający z powszechnego zagrożenia i niespełniający przesłanek wprowadzenia innego stanu nadzwyczajnego.

Wskazując na zakres ingerencji w prawa i wolności jednostki mogącej nastąpić w czasie obowiązywania stanu szczególnego zagrożenia, postulujemy, aby przybrał on konstrukcję wyliczenia negatywnego opartego na art. 233 ust. 1 Konstytucji. Stan szczególnego zagrożenia nie podlegałby sztywnemu rygoryzmowi temporalnemu, przez co po wprowadzeniu na czas np. pierwszych 60 dni mógłby być przedłużany o kolejne 60-dniowe okresy. Model jego ogłaszania byłby oparty na trybie znanym z art. 231 Konstytucji, a więc przy współdziałaniu Rady Ministrów i Prezydenta oraz przy kontroli parlamentu. Uznajemy jednak, że zasadne byłoby przekazanie kompetencji do dokonania parlamentarnej kontroli w ręce obu izb parlamentu po to, aby zapewnić jak najpełniejsze rozważenie zasadności zastosowania tak uniwersalnego stanu nadzwyczajnego. Brak zgody jednej z izb doprowadzałby więc do uchylecia prezydenckiego rozporządzenia, a tym samym niewprowadzenia stanu szczególnego zagrożenia.

W zakresie ograniczeń praw i wolności człowieka w czasie obowiązywania stanu szczególnego zagrożenia postulujemy natomiast rozdzielenie kompetencji do decydowania o nich pomiędzy Radę Ministrów i Senat. Pierwszy z tych organów byłby uprawniony do ustanawiania ograniczeń w drodze rozporządzeń wyłącznie przez pierwsze 60 dni obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Po tym czasie, pozwalającym w założeniu zapewnić funkcjonowanie izby wyższej parlamentu, to jej przysługiwałyby wszelkie kompetencje prawodawcze w zakresie wprowadzanych restrykcji. Rada Ministrów z mocy Konstytucji nie dysponowałaby nimi zaś wcale, nawet przez okres pierwszych 60 dni, gdy Senat nie miałby trudności z zebraniem się na posiedzenie.

Taka kompetencja prawodawcza Senatu wymagałaby jednak stworzenia dodatkowego źródła powszechnie obowiązującego prawa, czerpiącego ze wzorów rozporządzenia z mocą ustawy wydawanego przez Prezydenta RP w czasie stanu wojennego na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji. Nowe źródło prawa mogłoby więc przybrać postać uchwał Senatu z mocą ustawy, które obowiązywałyby w czasie trwania stanu szczególnego zagrożenia.

Dla zapewnienia realnej ochrony praw i wolności człowieka przepisy Konstytucji powinny również zostać wzbogacone o taką normę, która zapewniałaby sądową, rozproszoną kontrolę stanowionych ograniczeń. Restrykcje wprowadzane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń lub przez Senat

w drodze uchwał z mocą ustawy podlegałyby sądowej kontroli, która mogłaby być inicjowana przez obywateli karanych za ich nieprzestrzeganie, a niezależna weryfikacja sprowadzałaby się do ustalenia legalności wydania rozporządzenia / podjęcia uchwały pod kątem spełnienia przesłanek ustanowienia i proporcjonalności restrykcji oraz ewentualnej odmowy ukarania z uwagi na niespełnienie tych przesłanek.

Każdorazowe przedłużenie obowiązywania stanu szczególnego zagrożenia wymagałoby wspólnej zgody Sejmu i Senatu, wyrażanej bezwzględną większością głosów w obu izbach. W ramach równoważenia władzy ustawodawczej Sejmowi przysługiwałoby również prawo do uchylenia obowiązywania tego stanu w każdym czasie uchwałą podjętą większością 2/3 głosów posłów obecnych na posiedzeniu przy zachowaniu wymogu kworum oraz przy co najmniej 10-dniowym, wcześniejszym przedłożeniu projektu uchwały przez grupę posłów w tej sprawie.

Drugie z postulowanych rozwiązań zakłada z kolei dostosowanie obecnego katalogu ograniczeń wskazanego w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP poprzez rozbudowanie go o inne prawa i wolności podlegające ograniczeniu w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej. Takie rozszerzenie powinno dotyczyć co najmniej praw i wolności określonych w art. 45 (dostęp do sądu), art. 53 (sumienie i religia) i art. 57 (zgromadzenia), których ograniczenie co do istoty następowało w pewnych okresach pierwszej fali epidemii. Nie uważamy jednak takiego rozwiązania za optymalne z uwagi na oddanie bardzo newralgicznych praw jednostki w ręce egzekutywy, która będzie uprawniona do ingerowania w nie w sposób pozbawiony kontroli. Wymaga bowiem zauważenia, że gradacja kompetencji regulacyjnych Rady Ministrów przewidziana art. 233 Konstytucji jest dostosowana do stopnia zagrożenia oraz destabilizacji sytuacji w państwie. Ustrojodawca wyobrażał sobie więc stan klęski żywiołowej jako zjawisko gatunkowo łżejsze od okoliczności uzasadniających wprowadzanie stanu wyjątkowego lub wojennego, a przez to wyposażył Radę Ministrów w mniejsze kompetencje stanowienia prawa ograniczającego wolności jednostki. Uważamy, że stan ten należy oceniać jako właściwy, a tym samym opisanie rozwiązanie proponujemy niejako na marginesie koncepcji stanu szczególnego zagrożenia.

Poszukując jednak modelu, który znaleźć może największe szanse zastosowania w istniejącym w Polsce systemie partyjnym oraz zdolnościach koalicyjnych aktorów sceny politycznej, pragniemy zaproponować również postulat oparty na zmianach w zakresie ustawodawstwa zwykłego.

Uważamy, że w zarządzaniu przez państwo sytuacjami nadzwyczajnymi nie należy powtarzać błędu „ustaw powodziowych”, o których szerzej pisaliśmy w rozdziale II.1 Raportu. Zdarzenia ekstraordynaryjne, wymagające szczegól-

nych zasad funkcjonowania państwa, nieodwołujące się jednak z drugiej strony do konieczności sięgania po rozwiązania stanów nadzwyczajnych, wymagają uchwalenia na tyle ogólnej, acz jednocześnie precyzyjnej ustawy uniwersalnej, która będzie przewidywać szeroki katalog środków pomocy i jednocześnie do ich „uruchomienia” upoważniać – dysponujący możliwością szybkiego reagowania – organ, jakim jest Rada Ministrów. Takie prawodawstwo powinno jednak uwzględniać również szczególny tryb stanowienia przez parlament prawa ustanawiającego restrykcje, aby zapewnić zarówno efektywność ich wprowadzenia, jak i dochowanie konstytucyjnego standardu ich uchwalania.

Dostrzegamy jednocześnie, że taka propozycja normatywna obarczona jest jednak istotną wątpliwością dotyczącą konstytucyjnych granic dla materii proponowanej ustawy. Z perspektywy ustawy zasadniczej nie jest bowiem dopuszczalna sytuacja, w której tego rodzaju ustawa zwykła, acz przygotowana z myślą o czasie ekstraordynaryjnym, mogła ingerować w zakres regulowany obecnie ustawami właściwymi dla konkretyzowania konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Tym samym, poszukując rozwiązania normatywnego pozostającego w granicach regulowanych obecnym brzmieniem Konstytucji, można wnioskować, że swoboda ustawodawcy w zakresie przygotowania precyzyjnej ustawy uniwersalnej napotyka ograniczenie maksymalnego zakresu zdolnego do unormowania, które wyznacza sfera zastrzeżona art. 233 Konstytucji dla ustaw określających zakres ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie trwania stanów nadzwyczajnych. Jednak nawet ustanowienie postulowanej w drugiej kolejności ustawy uniwersalnej nie byłoby ostatecznie przydatne do rozwiązania problemu prawnego, z którym przyszło mierzyć się prawodawcy w czasie pandemii COVID-19, polegającego na zidentyfikowanej potrzebie całkowitego zamknięcia niektórych branż działalności gospodarczej (np. branży turystycznej lub gastronomicznej) lub w zasadzie całkowitego zniesienia określonych praw i wolności jednostki (np. swobody przemieszczania się). Tego rodzaju ograniczenia, jako że ingerowały w istotę konstytucyjnych praw jednostki, mogą bowiem podlegać ograniczeniu dalszemu niż proporcjonalnemu wyłączenie w czasie obowiązywania właściwego stanu nadzwyczajnego. Tym samym postulowana ustawa uniwersalna nie umożliwiłaby – zgodnego ze standardem konstytucyjnym – zaingerowania we wszystkie dziedziny życia w sposób znany z pierwszej fali pandemii COVID-19 w Polsce.

Mniejszej skali problemu upatrywać można na płaszczyźnie uniwersalnych rozwiązań pomocowych, których zrębowa, acz precyzyjna regulacja (np. na kształt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczeń praw i wolności w czasach stanów nadzwyczajnych, o której mowa w art. 228 ust. 4 Konstytucji) pozwoliłaby uchronić zarówno organy państwa, jak i obywa-

teli przed koniecznością nagłego i motywowanego przede wszystkim impulsem chwili poszukiwania rozwiązań prawnych, mających zaspokoić pierwszorzędne potrzeby pomocowo-kompensacyjne postulowane przez obywateli. Stanowienie prawa pomocowego w czasach spokoju, na podstawie doświadczeń czasów różnorodnych kryzysów doświadczanych przez państwo jako zbiorowość i organy władzy publicznej jako te podmioty, na których ostatecznie spoczywa znaczny ciężar administrowania państwem w sytuacji nadzwyczajnej, może wpływać wyłącznie korzystnie na stosowanie przemyślanych norm prawnych przygotowanych na czas kolejnego kryzysu. Wytworzone dotychczas prawodawstwo, przeanalizowane także w niniejszym Raporcie w części historycznej (rozdział II.1 Raportu), jak i prawodawstwo pomocowe pierwszej fali pandemii COVID-19 stanowią bogaty zasób instrumentarium prawnego, będący właściwym kierunkiem prac nad postulowaną ustawą uniwersalną właśnie.

Za sytuację jednoznacznie niedopuszczalną uznajemy zaś model przyjęty przez polski rząd, opierający stanowienie restrykcji na aktach prawnych rangi rozporządzenia. Wystąpienie bowiem sytuacji, w której Sejm i Senat nie mogą pełnić swojej podstawowej, konstytucyjnej roli stanowienia prawa, jednoznacznie uzasadnia spełnienie przesłanki niewystarczającego charakteru zwykłych środków konstytucyjnych dla zażegnania stanu szczególnego zagrożenia, o którym stanowi art. 228 ust. 1 Konstytucji, a tym samym wymaga od właściwych organów władzy podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia właściwego stanu nadzwyczajnego.

Wobec takiej regulacji ustawowej można ponadto podnosić szereg zarzutów natury systemowej, w tym wypaczanie przez ustawodawcę konstytucyjnej idei stanów nadzwyczajnych i obchodzenie specjalnych rozwiązań przygotowanych na takie sytuacje ustawą. Podzielamy taką argumentację. Jednocześnie uważamy jednak, że jakakolwiek regulacja, nawet ustawowa, mogąca zapewnić obywatelom choć częściową pewność prawa, któremu podlegają, jest lepsza niż całkowity nihilizm w tym zakresie.

V. ZAŁĄCZNIK – FORMULARZ ANKIETY BADAWCZEJ

Ankieta przed rozpoczęciem badań empirycznych została skonsultowana pod względem konstrukcyjnym i merytorycznym z pracownikiem naukowym Uniwersytetu Jagiellońskiego, zawodowo przeprowadzającym tego rodzaju badania.

POMOC PAŃSTWA PRZEDSIĘBIORCY W PIERWSZEJ FALI PANDEMII

[wypełnienie ankiety nie powinno zająć więcej niż 8 minut]

Ankieta, którą przekazujemy Państwu do wypełnienia, jest częścią studenckiego grantu naukowego realizowanego na Uniwersytecie Jagiellońskim w ramach programu strategicznego Uczelnia Badawcza – Inicjatywa Doskonałości.

Badania mają odpowiedzieć na pytanie, czy w czasie pierwszej fali pandemii (marzec–czerwiec 2020) pomoc udzielona przez państwo przedsiębiorcom była równa dla wszystkich dotkniętych kryzysową sytuacją.

Przede wszystkim interesuje nas, **czy pomoc była adekwatna** do sytuacji, w której znalazły się Państwa firmy na skutek obostrzeń.

W dalszej kolejności chcielibyśmy dowiedzieć się, **czy dostrzegają Państwo nierówne traktowanie** przez władze publiczne różnych branż i gałęzi gospodarki.

Niniejsza ankieta ma na celu również ustalenie, **czy zachodzi wpływ pomiędzy udzieloną pomocą a sympatiami politycznymi przedsiębiorców.**

Ankieta jest w pełni anonimowa. Nie wymagamy od Pani/Pana podania jakichkolwiek danych, które mogłyby pozwolić nam zidentyfikować Pani/Pana działalność gospodarczą lub Panią/Pana osobiście.

BRANŻA GOSPODARKI

Proszę wskazać, w której z czterech branż prowadzi Pani/Pan działalność gospodarczą.

1. Moja główna działalność gospodarcza skupia się na prowadzeniu działalności:

Jeżeli prowadzi Pani/Pan działalność w więcej niż jednej branży, prosimy o wypełnienie osobnego kwestionariusza dla każdej z nich. Linki do formularzy dotyczących branż turystycznej, transportowej i budowlanej znajdują się na końcu ankiety.

- ☐ gastronomicznej
- ☐ turystycznej
- ☐ transportowej
- ☐ budowlanej

Prosimy o podanie podstawowych informacji o prowadzonej działalności gospodarczej, które posłużą celom statystycznym.

2. Moja firma prowadzi działalność w formie:

- ☐ jednoosobowej działalności gospodarczej
- ☐ spółki cywilnej
- ☐ spółki prawa handlowego (np. spółka jawna, komandytowa, z o.o.)

3. Czy w okresie przed 6 czerwca 2020 r. Pani/Pana firma zatrudniała pracowników (np. na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej)?

- ☐ Tak
- ☐ Nie

ZATRUDNIENIE PRACOWNIKÓW

[sekcja wyświetlana po zaznaczeniu w pytaniu nr 3 odpowiedzi „Tak”]

4. Proszę wskazać liczbę zatrudnionych przez Pani/Pana firmę osób do 6 czerwca 2020 r.

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10-19 osób
- ☐ 20-49 osób
- ☐ 50-250 osób
- ☐ powyżej 250 osób

MIEJSCE I RODZAJ PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

5. Proszę wskazać, na terenie którego z województw Pani/Pana firma prowadzi działalność gospodarczą. Jeżeli działalność prowadzona jest na terenie kilku województw – proszę zaznaczyć wszystkie z nich.

- ☐ dolnośląskie
- ☐ kujawsko-pomorskie
- ☐ lubelskie
- ☐ lubuskie
- ☐ łódzkie
- ☐ małopolskie
- ☐ mazowieckie
- ☐ opolskie
- ☐ podkarpackie
- ☐ podlaskie
- ☐ pomorskie
- ☐ śląskie
- ☐ świętokrzyskie
- ☐ warmińsko-mazurskie
- ☐ wielkopolskie
- ☐ zachodniopomorskie

6. Proszę wskazać, na czym głównie skupia się prowadzona przez Pani/Pana firmę działalność gospodarcza. W razie prowadzenia działalności w więcej niż jeden wymieniony sposób – proszę zaznaczyć wszystkie sposoby prowadzenia działalności.
- ☐ Firma prowadzi restaurację, kawiarnię, fast food, lodziarnię, pizzerię itp. w lokalu (obiekcie handlowym), którego powierzchnia nie przekracza 2000 m kw.
 - ☐ Firma prowadzi restaurację, kawiarnię, fast food, lodziarnię, pizzerię itp. w lokalu (obiekcie handlowym), którego powierzchnia przekracza 2000 m kw.
 - ☐ Firma prowadzi bar, tawernę, koktajlbar, pub, piwiarnię itp. w lokalu (obiekcie handlowym), którego powierzchnia nie przekracza 2000 m kw.
 - ☐ Firma prowadzi bar, tawernę, koktajlbar, pub, piwiarnię itp. w lokalu (obiekcie handlowym), którego powierzchnia przekracza 2000 m kw.
 - ☐ Firma prowadzi działalność restauracyjną lub barową w środkach transportu
7. Jestem (moja spółka jest):
(dopuszczalny jest wybór kilku opcji)
- ☐ Właścicielem powierzchni usługowej, na której prowadzę działalność
 - ☐ Najemcą/dzierżawcą powierzchni usługowej, na której prowadzę działalność
 - ☐ Inne

RESTRYKCJE, KTÓRE DOTKNĘŁY PROWADZONĄ PRZEZ PANI/PANA FIRMĘ DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Od 14 marca 2020 r. branża gastronomiczna została objęta restrykcjami w związku z pierwszą falą pandemii koronawirusa. W tej sekcji prosimy o wskazanie, które z restrykcji dotknęły działalność prowadzoną przez Pani/Pana firmę.

8. W czasie pierwszej fali pandemii (14 marca – 6 czerwca 2020 r.) i jednocześnie w czasie pierwszego lockdownu (14 marca – 17 maja 2020 r.):
- ☐ Od 14 marca do 17 maja 2020 r. moja firma nie prowadziła w ogóle działalności
 - ☐ W czasie pierwszego lockdownu moja firma prowadziła działalność gospodarczą, nie zważając na wprowadzone obostrzenia
 - ☐ Moja firma prowadziła działalność od 14 marca do 17 maja 2020 r., nie zważając na obowiązujący zakaz prowadzenia działalności, jednak z pewnymi ograniczeniami/obostrzeniami, które wprowadziłam/-em samodzielnie

- pole na wpisanie odpowiedzi przez ankietowanego

Ta sekcja zawiera pytania o procentową ocenę wymienionych danych związanych z prowadzoną działalnością. Odpowiedzi na zadane pytania nie są oczywiście obowiązkowe. Stanowią one jednak bardzo ważny element badania.

- ☐ SPADKIEM obrotów
- ☐ WZROSTEM obrotów
- ☐ SPADKIEM kosztów prowadzenia działalności
- ☐ WZROSTEM kosztów prowadzenia działalności
- ☐ SPADKIEM przychodów
- ☐ WZROSTEM przychodów
- ☐ SPADKIEM dochodów
- ☐ WZROSTEM dochodów

11. Łączny SPADEK/WZROST wskazany w pytaniu poprzednim w czasie pierwszej fali pandemii wyniósł w przybliżeniu:

[illegible]

[illegible]

15. W pierwszej fali pandemii firmy z innych branż, z których działalnością wiązały się poważniejsze zagrożenia, zostały mimo to potraktowane łagodniej niż moja firma (zostały na nie nałożone mniejsze obostrzenia).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Całkowicie się nie zgadzam	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	W pełni się zgadzam

OCENA OTRZYMANEJ POMOCY PUBLICZNEJ W ZWIĄZKU Z PIERWSZĄ FAŁĄ PANDEMII

W tej sekcji prosimy o udzielenie informacji i ustosunkowanie się do kilku zaprezentowanych twierdzeń dotyczących pomocy, której państwo udzieliło Pani/Pana firmie w czasie pierwszej fali pandemii.

16. Proszę wskazać, z których instrumentów wsparcia udzielanych przez państwo skorzystała Pani/Pana firma w czasie pierwszej fali pandemii:
- ☐ Nie skorzystałem z żadnego z instrumentów wsparcia
 - ☐ Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników
 - ☐ Zwolnienie z podatku od nieruchomości (jeżeli zostało wprowadzone przez radę gminy)
 - ☐ Przedłużenie terminu płatności rat podatku od nieruchomości za okres od kwietnia do czerwca 2020 r. (jeżeli zostało wprowadzone przez radę gminy)
 - ☐ Brak opłaty prolongacyjnej za rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności składek ZUS należnych za okres od 1 stycznia 2020 r.
 - ☐ Całkowite zwolnienie z płatności składek ZUS i NFZ za okres od 1 marca do 31 maja 2020 r.
 - ☐ 50% zwolnienie z płatności składek ZUS i NFZ za okres od 1 marca do 31 maja 2020 r.
 - ☐ Brak opłaty prolongacyjnej za rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności podatku PIT lub CIT
 - ☐ Świadczenie postojowe w związku z przestojem w prowadzonej dz. gosp.
 - ☐ Dofinansowanie części kosztów prowadzenia jednoosobowej dz. gosp. od starosty (przysługiwało wyłącznie osobie niezatrudniającej pracowników)
 - ☐ Pożyczka od starosty dla mikroprzedsiębiorcy do 5000 zł na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia dz. gosp.
 - ☐ Poręczenie otrzymane od Banku Gospodarstwa Krajowego
 - ☐ Zmiana warunków lub terminów spłaty kredytu, ustalona z bankiem (tzw. wakacje kredytowe)
 - ☐ Pożyczka otrzymana od Polskiego Funduszu Rozwoju (w ramach tzw. Tarczy finansowej PFR)

- ☐ Poręczenie/gwarancja otrzymana od Polskiego Funduszu Rozwoju (w ramach tzw. Tarczy finansowej PFR)
- ☐ Zawieszenie postępowania dotyczącego należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich
- ☐ Inny, niewymieniony instrument wsparcia

17. Na jaką kwotę szacuje Pani/Pan ogólną wartość otrzymanej pomocy w pierwszej fali pandemii (do 6 czerwca 2020 r.)?

Proszę wprowadzić wartość zapisaną cyfrowo. Jeśli nie otrzymał/a Pan/Pani żadnej pomocy – proszę wpisać: 0

pole na wpisanie odpowiedzi przez ankietowanego

18. Biorąc pod uwagę skalę obostrzeń, uważam, że pomoc otrzymana przez moją firmę ze strony państwa w pierwszej fali pandemii była:

- ☐ niewystarczająca
- ☐ adekwatna
- ☐ nadmierna
- ☐ żadne z powyższych

OCENA POMOCY PUBLICZNEJ, UDZIELONEJ INNYM BRANŻOM

W tej sekcji prosimy o ustosunkowanie się do kilku zaprezentowanych twierdzeń dotyczących pomocy, której państwo udzielało przedsiębiorcom z innych branż w czasie pierwszej fali pandemii.

19. W pierwszej fali pandemii pomoc udzielana innym branżom była generalnie adekwatna do skali obostrzeń, które je dotknęły.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Całkowicie się nie zgadzam	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	W pełni się zgadzam

20. Biorąc pod uwagę skalę obostrzeń, w pierwszej fali pandemii istniały branże, które otrzymały ze strony państwa pomoc:

- ☐ nadmierną
- ☐ niewystarczającą
- ☐ żadną z powyższych

21. Jeżeli Pani/Pana zdaniem niektóre spośród innych branż otrzymały pomoc nieproporcjonalną do skali obostrzeń, które je dotknęły (nadmierną lub niewystarczającą), proszę krótko wskazać te branże i na czym polegała nieadekwatność pomocy.

[pytanie wyświetlane po zaznaczeniu w pytaniu nr 20 odpowiedzi nr 1 lub 2]

pole na wpisanie odpowiedzi przez ankietowanego

UPADŁOŚĆ

22. Czy w okresie pierwszej fali pandemii Pani/Pan lub Pani/Pana spółka stała się niewypłacalna, co uzasadniało złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości?

- ☐ Tak
- ☐ Nie
- ☐ Nie wiem
- ☐ Nie chcę odpowiadać na to pytanie

23. Czy w związku z wystąpieniem stanu niewypłacalności złożył/a Pan/Pani lub Pana/Pani spółka wniosek o ogłoszenie upadłości?

[pytanie wyświetlane po zaznaczeniu w pytaniu nr 22 odpowiedź „Tak”]

- ☐ Tak
- ☐ Nie, ponieważ stan niewypłacalności ustał
- ☐ Nie, ponieważ nie wiedziałam/em że mogę złożyć taki wniosek
- ☐ Nie, z innych przyczyn
- ☐ Stan wypłacalności nie wystąpił
- ☐ Nie chcę odpowiadać na to pytanie

POLECENIA OD ORGANÓW PAŃSTWA

24. W okresie pandemii wojewoda, a następnie premier oraz minister zdrowia uprawnieni są do wydawania poleceń przedsiębiorcom. Czy w pierwszej fali pandemii (do 6 czerwca 2020 r.) zostało Pani/Pana firmie wydane polecenie od ww. organów w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą?

- ☐ Tak
- ☐ Nie

25. Czego dotyczyło i do czego zobowiązywało wydane Pani/Pana firmie polecenie?

[pytanie wyświetlane po zaznaczeniu w pytaniu nr 24 odpowiedzi „Tak”]

pole na wpisanie odpowiedzi przez ankietowanego

SYMPATIE POLITYCZNE

Niniejsza strona jest ostatnią częścią ankiety.

26. Na kogo oddał/a Pan/Pani głos w wyborach parlamentarnych w 2015 roku?

- ☐ KW Prawo i Sprawiedliwość
- ☐ KW Platforma Obywatelska RP
- ☐ KW Partia Razem
- ☐ KW KORWiN
- ☐ KW Polskie Stronnictwo Ludowe
- ☐ KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni
- ☐ KWW Kukiz'15
- ☐ KW Nowoczesna Ryszarda Petru
- ☐ KWW Ruch Zbigniewa Stonogi
- ☐ KWW Grzegorza Brauna „Szczęść Boże!”
- ☐ Inny komitet
- ☐ oddałem głos nieważny
- ☐ Nie brałem/am udziału w wyborach
- ☐ Nie chcę odpowiadać na to pytanie
- ☐ Nie pamiętam

27. Na kogo oddał/a Pan/Pani głos w wyborach parlamentarnych w 2019 roku?

- ☐ KW Polskie Stronnictwo Ludowe
- ☐ KW Prawo i Sprawiedliwość
- ☐ KW Sojusz Lewicy Demokratycznej
- ☐ KW Konfederacja Wolność i Niepodległość
- ☐ KKW Koalicja Obywatelska PO .N iPL Zieloni
- ☐ KWW Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy
- ☐ Inny komitet
- ☐ Oddałem głos nieważny
- ☐ Nie brałem/am udziału w wyborach
- ☐ Nie chcę odpowiadać na to pytanie
- ☐ Nie pamiętam

28. Czy skala pomocy udzielona Pani/Pana firmie w związku z ograniczeniem/zakazaniem prowadzenia działalności gospodarczej wpłynęła na Pani/Pana sympatie polityczne?

- ☐ Nie, nie wpłynęło to na moje sympatie polityczne
- ☐ Tak, w związku z czym w kolejnych wyborach zgłoszę na inny komitet
- ☐ Tak, ale pomimo tego w kolejnych wyborach zgłoszę tak jak w poprzednich
- ☐ Tak, w związku z czym wezmę udział w kolejnych wyborach, choć wcześniej tego nie robiłam/em
- ☐ Nie chcę odpowiadać na to pytanie

29. Gdyby wybory parlamentarne odbyły się dzisiaj, zgłosował(a)bym na komitet utworzony przez:

- ☐ Prawo i Sprawiedliwość
- ☐ Koalicję Obywatelską – PO, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni
- ☐ Lewicę – Nowa Lewica, PPS, Razem, Wiosna Roberta Biedronia
- ☐ Koalicję Polską – PSL, UED, Konserwatyści
- ☐ Konfederację Wolność i Niepodległość
- ☐ Polskę 2050 Szymona Hołowni
- ☐ Kukiz'15
- ☐ Polskie Sprawy
- ☐ Porozumienie Jarosława Gowina
- ☐ Inne ugrupowanie
- ☐ Oddał(a)bym głos nieważny
- ☐ Nie głosował(a)bym wcale
- ☐ Nie chcę odpowiadać na to pytanie

PODSUMOWANIE

Serdecznie dziękujemy za wypełnienie ankiety. Uzyskane dane pozwolą badaczom w jeszcze większym stopniu odpowiedzieć na pytania objęte grantem.

30. Czy ma Pani/Pan uwagi do wypełnionej ankiety?

pole na wpisanie odpowiedzi przez ankietowanego

31. Czy jest Pani/Pan zainteresowana/y otrzymaniem raportu stanowiącego podsumowanie wyników badań?

- ☐ Tak
- ☐ Nie

STRESZCZENIE

Raport stanowi podsumowanie badań normatywnych i empirycznych, które objęły swoim zakresem pierwszą falę pandemii COVID-19 w Polsce (okres od marca do czerwca 2020 r.). Autorzy przeanalizowali regulacje prawne dotyczące czterech branż działalności gospodarczej: gastronomicznej, turystycznej, transportowej i budowlanej, zarówno pod względem przepisów ograniczających prowadzenie tych działalności z powodu pandemii, jak i przepisów pomocowych. Głównym celem badań było sprawdzenie, czy konstytucyjnie ugruntowany mechanizm ustalania cechy relewantnej adresata w formułowaniu rozwiązań pomocowych zachowuje aktualność w przypadku pomocy udzielanej przez państwo przedsiębiorcom dotkniętym kryzysem pandemii.

Publikacja zawiera również spostrzeżenia i analizy dotyczące historycznych kryzysów powodowanych siłami natury, które występowały w Polsce w czasie obowiązywania aktualnej Konstytucji, i ówczesnych metod zwalczania wynikłych z nich szkód, ze szczególnym uwzględnieniem prawnych mechanizmów, które znajdowały zastosowanie w tych sytuacjach.

Podsumowanie raportu zawiera postulaty o charakterze *de lege ferenda*, których wprowadzenie do polskiego porządku prawnego skutkowałoby znacznie wyższym aniżeli aktualny poziomem przygotowania organów państwa na systemowe, zorganizowane udzielanie pomocy we wcześniej zdefiniowanych formach podmiotom poszkodowanym w wyniku wystąpienia zjawisk o charakterze katastrof naturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych przyszłych wydarzeń noszących znamiona pandemii.

Słowa kluczowe: raport, zasada równości, ograniczenia praw i wolności, działalność gospodarcza, stany nadzwyczajne

REPORT
THE FIRST WAVE OF THE COVID-19
PANDEMIC IN POLAND
Restrictions and Aid Addressed to Entrepreneurs

I. INTRODUCTION

I.1. Terminology

Project	The project entitled “State aid for entrepreneurs during the COVID-19 crisis – a new look at the constitutional principle of equality? A case study” supported by a minigrant under the “Society of the Future” Priority Research Area at the Jagiellonian University in Kraków under the Excellence Initiative – Research University programme.
Report	This document summarizing the research carried out under the Project, published in Polish and English in book and electronic form.
Authors	Authors of the Report and Project researchers – fifth-year students of law at the Jagiellonian University in Kraków: Kacper Koman (Project manager) and Ziemowit Syta (Project co-author).
The first wave (of the pandemic)	The period from 14 March 2020 to 6 June 2020, during which the first wave of SARS-CoV-2 infections spread in Poland. The date of 6 June 2020 was recognized by the authors of the Report as the last day of the first wave of the pandemic because it was on that date that a significant portion of restrictions on social and economic life in force at the time were lifted / reduced.
Pandemic or epidemic (of COVID-19)	These terms are used interchangeably in this work. However, the authors are aware of the terminological distinction between them in medical sciences, especially epidemiology.

I.2. List of legal acts cited in the report

Dz.U. stands for “Dziennik Ustaw” [Journal of Laws], the official publication in which legislation is announced in Poland. The publication number “Dz.U.yyyy.(no.)item” includes the publication year, followed, optionally, by the number under which it was announced, followed by the item under which it was announced.

No.	TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.U.yyyy.(no.) item]	CODE OF LEGIS- LATION	ENTRY INTO FORCE	REMARKS
1.	Act of 5 December 2008 on preventing and combating infections and infectious diseases in humans	Dz.U.2019.1239	U1	On 8 March 2020	
2.	Act of 2 March 2020 on special solutions for the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them	Dz.U.2020.374	U2	On 8 March 2020	
3.	Act of 31 March 2020 amending the Act on special solutions for the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them, as well as certain other acts	Dz.U.2020.568	U2.1	In principle on 31 March 2020 (on the day of its publication) In respect of Article 15zb, added pursuant to Article 1, item 14 of U2.1 – retroactive to 7 February 2020	Retroactive effect of Article 15zb in accordance with Article 101, section 2b of U2.1

No.	TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.U.yyyy.(no.) item]	CODE OF LEGIS- LATION	ENTRY INTO FORCE	REMARKS
4.	Act of 16 April 2020 on special instruments of support in connection with the spread of SARS-CoV-2 virus	Dz.U.2020.695	U2.2	In principle on 18 April 2020 In respect of Article 15zzzzm of U2 added pursuant to Article 73, item 57 of – retroactive to 12 March 2020	As of 18 April 2020, Article 73 of U2.2 introduced a number of changes to U2. For this reason, the Act on special instruments of support in connection with the spread of SARS-CoV-2 virus is treated in the Report as an act amending U2. However, the Report also takes into account the provisions established outside of Article 73 of U2.2. Retroactive effect of Article 15zzzzm in accordance with Article 118 item 5 of U2.2
5.	Act of 14 May 2020 amending certain acts with respect to protective measures in connection with the spread of SARS-CoV-2 virus	Dz.U.2020.875	U2.3	Within the scope of our study, i.e. Article 46, item 12 of the Act – on 16 May 2020 + in respect of Article 15zzzzl ¹⁻⁴ – retroactive to 1 April 2020	Article 46, item 12 of U2.3 added Article 15ma to U2 Article 46, item 41 of U2.3 added sections 2a and 2b to Article 31zo of U2
6.	Act of 4 July 2019 on the system of development institutions	Dz.U.2019.1572	U3		

No.	TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.Uyyyy.(no.) item]	CODE OF LEGIS- LATION	ENTRY INTO FORCE	REMARKS
7.	Act of 31 March 2020 amend- ing the Act on the system of development institutions	Dz.U.2020.569	U3.1	On 1 April 2020	
8.	Act of 3 April 2020 on special solutions supporting the im- plementation of operational programmes in connection with the occurrence of COV- ID-19	Dz.U.2020.694	U4	On 18 April 2020, but the solutions it introduced were retroactive to 1 February 2020	Executory regulation – R16
9.	Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Eu- ropean Central Bank, the Eu- ropean Investment Bank and the Eurogroup – Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak	COM(2020) 112 final	EU1	No date of entry into force	The Commission's communi- cation was a political prom- ise of legislative measures in preparation, intended to counteract the epidemic. These measures took the form of a Temporary Frame- work ... [EU2]

No.	TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.Uyyyy.(no.) item]	CODE OF LEGIS- LATION	ENTRY INTO FORCE	REMARKS
10.	Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak	OJEU 2020/C 91 I/01	EU2	From 19 March 2020 to 31 December 2021 ¹	The document constituted a new, extraordinary approach on the European Commission's part to methods of supporting the economy and fulfilled the political promise made in the Commission's communication... [EU1]
11.	Regulation of the Minister of Health of 13 March 2020 on the declaration of a state of epidemic threat in the territory of the Republic of Poland	Dz. U.2020.433	R1	13 March 2020 – 20 March 2020	Declaration of a state of epidemic threat in the territory of the Republic of Poland, later cancelled by R2, which introduced a state of epidemic, repealed by Dz.U.2020.490
12.	Regulation of the Minister of Health of 20 March 2020 on the declaration of a state of epidemic in the territory of the Republic of Poland	Dz. U.2020.491	R2	On 20 March 2020 – not repealed despite the introduction of R3	On 31 March 2020, the entire part concerning the restrictions was repealed by Dz.U.2020.565; §1 introducing a state of epidemic was retained

¹ As of 27 October 2021.

No.	TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.U.yyyy.(no.) item]	CODE OF LEGIS- LATION	ENTRY INTO FORCE	REMARKS
13.	Regulation of the Council of Ministers of 31 March 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the state of epidemic	Dz.U.2020.566	R3	31 March 2020 – 10 April 2020	Repealed by Dz.U.2020.658 [R4; §20]
14.	Regulation of the Council of Ministers of 10 April 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the state of epidemic	Dz.U.2020.658	R4	10 April 2020 – 19 April 2020	Repealed by Dz.U.2020.697 [R5; §20]
15.	Regulation of the Council of Ministers of 19 April 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the state of epidemic	Dz.U.2020.697	R5	19 April 2020 – 2 May 2020	Repealed by Dz.U.2020.792 [R6; §21]
16.	Regulation of the Council of Ministers of 2 May 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the state of epidemic	Dz.U.2020.792	R6	2 May 2020 – 16 May 2020	Repealed by Dz.U.2020.878 [R7; §21]

No.	TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.Uyyyy.(no.) item]	CODE OF LEGIS- LATION	ENTRY INTO FORCE	REMARKS
17.	Regulation of the Council of Ministers of 16 May 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the state of epidemic	Dz.U.2020.878	R7	16 May 2020 – 30 May 2020	Repealed by Dz.U.2020.964 [R8; §21]
18.	Regulation of the Council of Ministers of 29 May 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the state of epidemic	Dz.U.2020.964	R8	30 May 2020 – 20 June 2020	Repealed by Dz.U.2020.1066 [R15; §21]
19.	Regulation of the Council of Ministers of 13 March 2020 on air traffic bans	Dz.U.2020.436	R9	15 March 2020 – 28 March 2020	Expired on 28 March 2020 [R9, §2]
20.	Regulation of the Council of Ministers of 24 March 2020 on air traffic bans	Dz.U.2020.521	R10	29 March – 11 April 2020	Expired on 11 April 2020 [R10, §3]
21.	Regulation of the Council of Ministers of 9 April 2020 on air traffic bans	Dz.U.2020.644	R11	12 April 2020 – 25 April 2020	Expired on 25 April 2020 [R11, §3]
22.	Regulation of the Council of Ministers of 23 April 2020 on air traffic bans	Dz.U.2020.734	R12	26 April – 9 May 2020	Expired on 9 May 2020 [R12, §3]

No.	TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.U.yyyy.(no.) item]	CODE OF LEGIS- LATION	ENTRY INTO FORCE	REMARKS
23.	Regulation of the Council of Ministers of 8 May 2020 on air traffic bans	Dz.U.2020.826	R13	10 – 23 May 2020	Expired on 23 May 2020 [R13, §3]
24.	Regulation of the Council of Ministers of 21 May 2020 on air traffic bans	Dz.U.2020.909	R14	24 – 31 May (§2); 24 May – 6 June (the re- mainder)	Expired on 31 May 2020 – in respect of §2; and on 6 June 2020 – in respect of the re- mainder [R14, §3]
25.	Regulation of the Council of Ministers of 19 June 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the state of epidemic	Dz.U.2020.1066	R15	20 June 2020 – 8 August 2020	Ordinance repealing R8, and later repealed by the ordinance of the Council of Ministers with the same title of 7 August 2020 (Dz.U.2020.1356)
26.	Regulation of the Minister of Funds and Regional Policy of 26 May 2020 on granting aid in a simplified form of repayable support from financial engineering instruments subject to re-use and from financial instruments under operational programmes for 2014-2020 to support the Polish economy in connection with the COVID-19 pandemic	Dz.U.2020.949	R16	28 May 2020 – 31 December 2020, extended by amendment until 30 June 2021, and by another until 31 December 2021	Issued on the basis of the statutory delegation provided for by U4, Articles 31 and 32

I.3. The goals of the research project

The main goal that the Authors pursued as part of the Project was to determine whether the COVID-19 pandemic made it necessary to change the way the principle of equality is perceived, as defined in Article 32, section 1 of the Constitution of the Republic of Poland, and whether the until now commonly stressed necessity to search for a legally relevant feature that could be used to test compliance with the equality requirement, has not become obsolete.

The situation that the Polish legislator faced in connection with the global challenges posed by the uncontrolled spread of the SARS-CoV-2 virus prompted the authors to undertake scholarly and empirical research that would take into account three interrelated areas:

- 1) national legislation pertaining to legal regulations limiting or prohibiting business activity in the industries covered by the research;
- 2) national legislation pertaining to legal regulations that constitute the state's reaction to the restrictions it itself introduced, taking the form of so-called "crisis shields" in the public sphere;
- 3) social reception of the aid referred to in item 2 among those eligible for it, i.e. entrepreneurs conducting business in the industries covered by the restrictions.

Given the extremely broad nature of the research question (the large number of restrictions introduced by the state in almost all areas of life), it was deemed reasonable by the researchers to limit the scope of the study to **four branches of industry**:

- tourist industry,
- catering industry,
- transport industry,
- construction industry

This choice was not accidental. When observing the country's social and economic life from the perspective of the development of the pandemic, one can notice that the extent of state control varies significantly between different industry sectors. From an abstract viewpoint, this issue leads, first of all, to the conclusion that such legislative actions are obviously justified, as they take into account different degrees of threat posed by the operation of businesses in individual industries. However, the practice of imposing restrictions and failure to communicate properly with the relevant social groups that the state authorities were accused of led periodically to charges against the ruling party that the limi-

tations on the freedom of business activity were illogical and – what is primarily interesting from the point of view of the project objectives – disproportionate.²

Therefore, the Authors decided that for the restrictions and the state aid offered to affected businesses to be analysed as accurately as possible, the study should take into account industries that differed with regard to the extent of state intervention. In this way distinction was made between industries in which severe restrictions were imposed at the very beginning of the pandemic (the catering industry), those in which restrictions were periodic and varied in degree (the tourist and transport industries), as well as those which, in the public perception, remained outside the immediate interest of the state authorities (the construction industry).

The research enabled the Authors to obtain a full picture of the instruments created and used by the state authorities to combat the effects of the crisis caused by the pandemic. The tools, in the form of legal regulations directed at many areas of social activity, varied in many respects. As an example one may point to differences in where the enactment that introduced particular solutions ranks in the hierarchy of laws.

As evidenced by the practice that was adopted at the beginning of the pandemic and continued to be followed until the date of this report (October 2021), the executive branch relied on ordinances, provided for in Article 87, section 1 and Article 92 of the Polish Constitution, as the basis for imposing restrictions on social life. Aid, in turn, was mainly regulated by means of legislation in the form of acts of Parliament (see U2–U4). In their review of legal norms, the Authors aimed for a reader-friendly account of the legal environment of the first wave of the epidemic, which made it possible to achieve two of the aforementioned goals of the project. The result is the extensive tables to be found in Chapter II of the Report. By being concise, they aim to offer to the Reader an accessible and relatively easy outline of legal regulations imposing restrictions on social activities as well as regulations introduced in response to those restrictions.

The third research area under study concerned the social response to the aid offered to entrepreneurs in the four industries, and our aim was to answer:

- whether the aid provided to entrepreneurs was equal for everyone and proportionate to the situation which they faced due to the restrictions;
- whether entrepreneurs perceive inequalities in how different industries and economy sectors were treated by the state authorities;

² For example, representatives of the fitness industry: <https://www.branzafitness.com/nowe-obostrzenia-w-zwiazku-z-koronawirusem-polska-federacja-fitness-nielogiczne/> [access: 22.09.2021].

- whether the aid provided has influence on the political sympathies of entrepreneurs.

The survey was an opportunity for the Authors to move away from the objective research tools used for the analysis of the legal environment in pursuit of the first and second goal of the Project, in favour of collecting data of subjective nature. The information collected in the survey made it possible to enrich the Report by including opinions expressed by entrepreneurs – whether positive or not – regarding the state aid they received. These data constituted a valuable clue when drawing up the conclusions about the validity of the current constitutional paradigm of equality before the law and therefore contributed to the achievement of the main goal of the Project.

1.4. The description of the research project

The wide range of issues indicated above, related to the state's reaction to the pandemic, forced the Authors to narrow down the scope of the study both in terms of its subject matter (restriction to four industries) and time range. As a result, the analysis covers only the period of the first wave of pandemic, lasting from 14 March to 6 June 2020. The study is therefore preliminary in character, and adapted to the range of research areas within the scope of feasible projects as well as the Authors' financial and organizational capacities. The successful completion of the current research does not preclude an in-depth study focusing on the subsequent stages of the coronavirus epidemic.

It is worth noting from the point of view of the current study the fact related to the phenomenon of "production of law", that is, the number of pages of legislation enacted or published in a given calendar year. The coming of the pandemic produced two measurable effects in Poland. First, the year 2020 led to the adoption of only 14,921 pages of legislation, which is the lowest number since 2008, when the Parliament enacted around 12,600 pages of legislation, and constitutes a drop by 30.7% compared to 2019 and by as much as 57.7% compared to 2016, which was a record-breaking year with regard to production of law.³

³ "Barometr prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2021", a study carried out by Grant Thornton Poland; <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2021/03/Barometr%20prawa%202021%20RAPORT%20Grant%20Thornton%2004%2003%202021.pdf> [access: 22.09.2021].

The amount of pages of legal acts that went into force in the years enlisted below

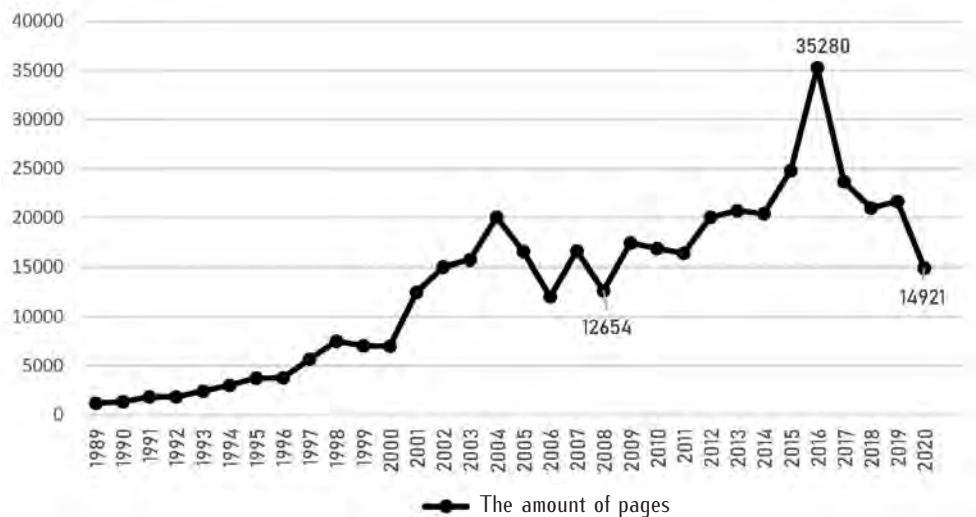


Chart 1. Own study based on data from the survey “Barometr prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2021.”⁴

The effect described was not neutral with respect to legislation enacted in response to the pandemic. A considerable number of regulations were introduced in relation to the fight against the pandemic, thus affecting the amount of research data. Therefore, the Authors decided to focus on the first wave of the pandemic only, i.e. a period limited to the first half of 2020. Despite such a limitation, the study covered 24 domestic laws in the form of acts or ordinances, listed in item I.2 of the Report.

In order to include a comparative aspect in the Report, the Authors also decided to examine the methods of response of the state authorities in Poland to a variety of economic and natural crises after 1989, in particular with reference to the institutions provided for by the 1997 Constitution, i.e. the three state-of-exception mechanisms: state of natural calamity, state of emergency, and martial law; as well as similar legislative actions by state agencies.

⁴ Ibidem.

1.5. The atmosphere during the first wave of the pandemic

1.5.A. The number of infections

On 27 January 2020, the Bavarian Ministry for Health and Care announced the first confirmed case of infection with the SARS-CoV-2 virus in Germany.⁵ Four days later, on 31 January 2020, positive COVID-19 test results were obtained in Italy. Having travelled from the Chinese city of Wuhan, the virus had spread to Europe and the European Union.

The reconstruction of the national media coverage of that time makes it possible to notice the atmosphere of anxiety and anticipation while awaiting the first infection in Poland.⁶ On 4 March 2020, this anticipation was replaced by a confirmed report of the first infection in the country.⁷

The available historical record point to a factor that began to take root in social awareness with the passage of time and life under coronavirus conditions, namely to a disproportion between the fear of infecting oneself or the loved ones and the real risk of such an infection. The analysis of publicly available data on the development of the epidemic in Poland shows how significant this disproportion was. It is enough to analyse public data on the number of new confirmed cases of infection to see that the level of new cases in the first wave of the pandemic (i.e. up until 6 June 2020) was almost negligible compared to what was observed in the second and third waves, as well as in the forthcoming fourth wave of the pandemic at the time of writing this Report (October 2021), with the daily numbers of new infections peaking at 27,875 on 7 November 2020 and at 35,251 on 1 April 2021. The first wave reached its culmination on its last day, i.e. 6 June 2020. 576 new infections were then recorded, which was the highest result since 4 March 2020.

⁵ <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/rothe-coronavirus-101.html> [access: 24.09.2021].

⁶ During a press conference on 29 January 2020, the Minister of Health at the time, Łukasz Szumowski, pointed out that “sooner or later, the coronavirus will reach Poland” <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-w-polsce-minister-zdrowia-predzej-czy-pozniej-do-nas-dotrze/zbvz7p0> [access: 24.09.2021].

⁷ In a press conference on 4 March 2020, the Minister of Health at the time, Łukasz Szumowski, announced that the first positive case of coronavirus infection in Poland was diagnosed in a 66-year-old resident of Lubuskie Province.

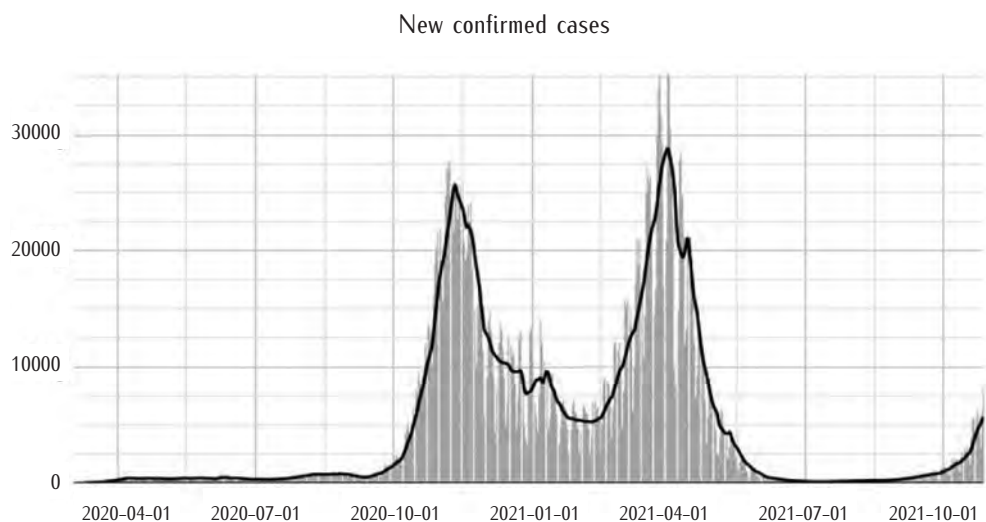


Chart 2. M. Rogalski, *COVID-19 w Polsce*, <https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/1ierEhD6gcq51HAm433knjnVwey4ZE5DCnu1bW7PRG3E/htmlview#>

1.5.B. "A society that accepts restrictions"

Looking back from the point of view of the third quarter of 2021, when the availability of vaccinations that almost completely prevent severe or fatal SARS-CoV-2 disease is not reduced by an extreme surplus of demand from countries relative to the supply capacity of pharmaceutical companies, our perspective on the beginning of the pandemic in Poland may be burdened, on the one hand, with the risk of being blurred due to the passage of time, and on the other, with a kind of disbelief at how disproportionate the reaction was to the actual risk at the time.

It should be considered obvious that in the initial stages of the epidemic the risk of its spread caused social paralysis in Poland, but was also a factor that induced discipline and subordination among the organs of power, especially the executive, at levels not found in the times without this threat.

The best example supporting this claim might be that the general prohibition on movement introduced throughout the country by the Council of Ministers in the ordinance of 31 March 2020 [R3] – which, admittedly, included exemptions in exceptional cases, e.g. with respect to movement in connection with work or in order to satisfy basic needs (see §5, items 1 and 2 of R3, respectively) – was accepted almost indiscriminately by people, who indeed remained

in their homes until the restrictions were lifted/eased (on 2 May 2020, by ordinance [R6]) Moreover, it turned out that the level of approval for such solutions was not temporary. In one of the polls published before Easter 2021 (4 April 2021), 42.4% of respondents supported the introduction of the prohibition on movement just before and during the holiday.⁸

The first weeks of the pandemic naturally evoked a sense of threat in society, while at the same time drawing people's attention to announcements made by the authorities. Therefore, citizens' level of approval of the initial recommendations and restrictions introduced by the government was very high at the beginning, also among those who did not support the Law and Justice government. According to a survey conducted by the Stefan Batory Foundation at the very beginning of the pandemic (24-26 March 2020), 82.4% of the respondents strictly followed the epidemic safety recommendations issued by the national authorities. Furthermore, clearly more than half of the respondents (66.2%) did not agree with the claim that the security measures introduced in the country were too restrictive.⁹ It should be pointed out, however, that the study was carried out at a time when the restrictions in force throughout the country included a prohibition on catering [§5.1.1.a and §5.1.1.f of R1], and the shutting down of the spa industry [§5.1.3 of R1] and broadly-defined hotel industry [§5.1.1.g of R1], as well as severe limitations on the operation of shopping centres [§6.3.1 of R2].

However, as pointed out by the sociologist Dr. hab. Piotr Długosz, professor at the Pedagogical University of Krakow, "after the initial period of cooperation and attempts at social mobilization in the face of the pandemic, conflict and aggression begin to dominate – each person begins to fight for what is theirs, especially those individuals or groups whose former interests have remained unthreatened."¹⁰

The passing of time and the continuing uncertainty due to the fact that the development of a drug or a vaccine that would help combat the pandemic took time, began to cause social unrest throughout Europe. "Between March and October 2020, there were over 30 protests against pandemic-related restrictions in 26 countries."¹¹

⁸ <https://www.money.pl/gospodarka/ponad-40-proc-polakow-za-wprowadzeniem-za-kazu-przemieszczania-sie-w-wielkanoc-glownie-osoby-po-50-tce-6621494790585184a.html> [access: 10.09.2021].

⁹ <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Badanie-spoleczenstwo-wobec-epidemii-fin.pdf> [access: 10.09.2021].

¹⁰ P. Długosz, *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*, Warszawa 2021.

¹¹ P. Długosz, *Trauma...* p. 13 and A. Kluth's article referenced therein entitled *Tegoroczne protesty to dopiero początek. Świat wkracza w epokę niepokojów społecznych*, <https://>

However, the reaction of the Polish authorities to the epidemic situation in the country should be seen also in the light of events related to the ultimately unsuccessful so-called “envelope election”, also known as “postal election”, i.e. an attempt to elect the President of Poland on 10 May 2020 pursuant to the order of the Speaker of the Sejm of 5 February 2020 (Dz.U.2020.184). Since the first term of office of the Polish President Andrzej Duda was to expire at the beginning of August 2020, the Speaker of the Sejm – nearly a month before the earliest confirmed infections in the territory of Poland – set the date of the first round of the election, pursuant to Article 128, section 2 of the Polish Constitution. Thus, the election campaign proper began following the formal ordering of the election and lasted until the day preceding it, i.e. until midnight on the day before the election (9 May 2020). Its inherent features, characteristic of all electoral committees, were conventions, candidates’ in-person meetings with voters and touring the entire country. Once extreme restrictions were introduced in almost all areas of social life, including mobility and the citizens’ right to move freely, even in their immediate neighbourhood, this method of attracting voters became unfeasible.

However, based on strictly political reasoning, the then ruling representatives of the parliamentary majority became anxious to hold the election at all costs, so to speak, considering it a favourable opportunity to re-elect the incumbent President Andrzej Duda, in view of society’s reservations towards the idea of changing those in power in times of a developing crisis, which might be explained primarily by reference to a psychological resistance to change in the face of “uncertainty about tomorrow”. For the same reason, despite the internal situation already observed in late March 2020 and the policy of nearly total isolation introduced by ordinance [R3] in order to protect society against the new disease, the representatives of the executive did not decide to introduce in the territory of Poland any of the three states of exception provided for by the Constitution. Even though the ordinary constitutional measures turned out to be extremely insufficient in view of the assumed goals (for a more detailed discussion see Chapter II of the Report), the executive authorities seemed to ignore this fact for the sake of being able to hold the election on the originally planned date. The declaration of a state of exception (and it is beyond the scope of current discussion whether there were grounds for resorting to a state of emergency or rather a state of natural calamity) would imply that the election for the office of the President of the Republic of Poland cannot be held while the

forsal.pl/lifestyle/psychologia/artykuly/8012875,pandemia-covid-protesty-to-dopiero-poczatek-swiat-wkracza-w-epoke-niepokojow-spolecznych-opinia.html [access: 10.10.2021].

state of exception is in force nor within 90 days after its termination, as stated in Article 228, section 7 of the Constitution. A state of exception being in force would also result in a prohibition on amendments to the Act on the election of the President of the Republic of Poland, among others (Article 228, section 6 of the Constitution).

Therefore, on the one hand, the conduct of the authorities shows a desire to restrict social life as rigorously as possible by applying measures typical of states of exception, which enable them to interfere in the essence of constitutional freedoms and rights of the individual, but at the same time was in disregard of constitutional measures in the form of states of exception, which had been designed for such situations. However, it can almost certainly be said that public authorities, and especially the Council of Ministers was driven by strictly political reasoning in the period under analysis. Because the authorities strove to hold the presidential election in May 2020 at all costs, and consequently, needed to create an essentially new voting system as an alternative to classical direct election at a polling station, and one that would address the necessity for strict social isolation recognized at the time under study, they decided not to introduce a state of exception. The evaluation of such conduct is carried out in the following parts of the Report.

1.5.C. The European Commission's approach to the pandemic

With the onset of the epidemic, the prospect of a pan-European economic collapse provoked an almost immediate reaction from the European Union authorities. On 13 March 2020, the European Commission issued its communication [EU1] on a coordinated economic response to the COVID-19 outbreak addressed to the most important EU institutions (the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup), announcing that work had begun on a communication addressed to the Member States which would specify the allowed state aid measures, constituting a coordinated and decisive action designed to mitigate the destructive impact of the epidemic on the economies of EU countries.

The reaction was similar to the one in January 2011, when the Commission – in response to the global financial crisis that had begun in 2008 – decided to issue an analogous communication entitled “Temporary Union framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis.”¹²

¹² OJEU 2011/C 6/05.

The Commission's initial predictions were that the negative impact of the pandemic would continue in the European economy "at least for the first half of [2020], and possibly longer."¹³ A steep economic recession was also expected, with GDP growth of the EU countries plummeting to "substantially negative" values.¹⁴

Leaving the "infected" areas of the economy outside the research interests of the Project, we shall focus our attention on the measures proposed by the Commission with a view to combating the pandemic. The relevant communication, [EU2], was published on 20 March 2020, and its main purpose was to set out "the compatibility conditions [applied] to the aid granted by Member States under Article 107(3)(b) TFEU." The referenced provision of the Treaty on the Functioning of the European Union¹⁵ was the basic determinant of the Commission's position adopted as of the date of communication [EU2].

Article 107(3)(b) TFEU became the basis for the Commission to declare state aid compatible with the internal market if such aid was intended "to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State." In recital (11) of the communication, the Commission indicated, in turn, that:

this Communication sets out the possibilities Member States have under EU rules to ensure liquidity and access to finance for undertakings, especially SMEs that face a sudden shortage in this period in order to allow them to recover from the current situation.

At the same time, the Commission specified the prerequisites which state aid granted by the Member States should meet. All aid measures had to undergo the test of necessity, appropriateness and proportionality from the point of view of the relation between the proposed instruments and their objective, which was to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State.

The support provided was to accomplish two main goals: to guarantee business continuity of economic entities during and after the pandemic, as well as to positively stimulate the restoration of liquidity on domestic and intra-community markets.

Despite the limited financial capabilities of the EU budget, as acknowledged by the Commission (recital (9) of communication [EU2]), and the redirection of the main burden of aid to programmes financed by Member States, the Commission did not lose sight of one of the fundamental objectives under-

¹³ Communication [EU1].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ OJEU 2012/C 326/1, p. 47.

lying the Union, i.e. the integration of the internal market and prevention of imbalances that can arise from „harmful subsidy races” between the Member States.¹⁶ This allows us to conclude that the policy of recovery from the crisis caused by the epidemic was a long-term project for the Commission which would lead to the re-realization of the economic values known to the Union before the pandemic. This conclusion becomes particularly significant in the context of a temporary process observed especially during the first wave of the pandemic whereby the interconnected economies were being remodelled into national economies, in an attempt (more or less successful) to become independent from economic partners in the neighbouring countries or contractors from more distant areas and to protect players in these economies against another potential (sudden) supply chain disruption.¹⁷

The Commission listed five types of aid that Member States were allowed to provide:

- 1) direct grants, repayable advances, and tax advantages (recital 22a of communication [EU2]),
- 2) guarantees on loans taken from private banks in order to ensure access to business liquidity (recital 24 of communication [EU2]);
- 3) subsidies to public loans in the form of subsidised interest rates (recital 26 of communication [EU2]),
- 4) implementation of the measures referred to in points 2 and 3 through credit institutions and other financial institutions as financial intermediaries (recital 28 of communication [EU2]),
- 5) short-term export credit insurance granted by the Member States.

The document did not require implementation into national legislation. It recognized that the ongoing situation met the prerequisite specified under Article 107(3)(b) TFEU, or more specifically, that serious disturbances were affecting the economies of the Member States as a result of the epidemic.

¹⁶ Communication [EU2].

¹⁷ K. Czech et al., *Polska gospodarka w początkowym okresie pandemii COVID-19*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020.

II. REPORT

II.1. State response to crisis situations from a historical perspective

Emergencies caused by natural forces¹⁸ have always been a challenge to societies struggling with them. In the face of these, certain measures undertaken by public authorities become necessary.

These measures, designed to prevent the development of a crisis, often require restrictions on rights and freedoms guaranteed by the constitution. Such a solution to the conflict of values is justified by Article 31, section 3 of the Constitution. At the same time, based on the principle of citizens' trust in the state, the authorities cannot leave those who have suffered as a result of the state's actions without at least a partial compensation. In doing so, this liability must be distinguished from the state's liability to compensate for unlawful acts (Article 77 of the Constitution).

In addition to compensation for damage suffered as a result of actions that are lawful but involve interference in rights and freedoms, it is not uncommon for legislators to choose to grant certain aid resources to persons who have

¹⁸ The notion of natural forces is defined in the Polish legislation in Article 3, section 1, item 2 of the act on the state of natural calamity – the act provides a sample list of forces of nature that may cause natural disasters, including lightning discharges, seismic shocks, strong winds, intense precipitation, long-term occurrence of extreme temperatures, landslides, fires, droughts, floods, ice phenomena on rivers, seas, lakes and reservoirs, mass occurrence of pests, plant diseases, animal diseases and infectious human diseases.

suffered as a result of exposure to the elements (forces of nature), rather than the actions of the state. The provision of such aid is justified by the constitutional principle of social solidarity.

In this part of the Report we would like to mention the previous regulations relating to aid resources provided in the event of a natural disaster. The concept encompasses both resources aimed at mitigating damage resulting from government actions and the natural disaster itself, as well as those aimed at facilitating the restoration of the pre-disaster state of “normality”. The analysis and description will include the resources stipulated in two types of acts:

- “universal” acts, which were intended to permanently regulate the handling of the effects of a natural force;
- so-called ad hoc acts, passed in connection with the occurrence of a specific natural disaster.

Due to the fact that in some cases “universal” acts owe their shape to previously introduced “ad hoc” regulations, we will begin our review of normative acts with the latter type.

In addition to acts providing for aid to victims of natural disasters, when discussing the act on compensation for property losses resulting from the restriction of human rights and freedoms during the state of exception, we will also discuss the topic of compensation for entities providing services or conducting business activity in connection with the introduction of the state of emergency in part of Podlasie Province and part of Lublin Province in 2021. The passing of this Act raises serious doubts, as described below.

In the last part of this chapter, attention will be drawn to selected problems that the existing legislation raises from the point of view of the equality principle.

II.1.A. “Ad hoc” acts

The legislation discussed in this part of the Report will be ranked according to natural calamities whose aftermath they were designed to address. By necessity, this discussion will be cumulative (laws related to the same natural calamity will be described together) and abridged.

11.1.A.a. The flood of July 1997 ("Millennium Flood")

TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.U.YYYY. (No.).item]
Act of 17 July 1997 on the application of special solutions in connection with the elimination of the effects of the flood that occurred in July 1997.	Dz.U.1997.80.491
Act of 17 July 1997 on special principles of renovation and reconstruction of built structures destroyed or damaged as a result of the flood	Dz.U.1997.80.492
Act of 17 July 1997 on special principles of land management and real property expropriation on the areas flooded in July 1997.	Dz.U.1997.80.493
Act of 27 August 1997 on the application of special tax solutions in connection with the elimination of the effects of the flood that occurred in July 1997.	Dz.U.1997.113.736

The acts listed in the table above contain a set of solutions addressed to persons who suffered as a result of the so-called "Millennium Flood", which struck Poland in July 1997, causing the greatest damage in Lower Silesia and Opole Provinces.

It should be noted here that under most of the regulations only natural persons could be the beneficiaries (e.g. in the case of the cash benefits for family members of persons who died as a result of the flood), although there was also a measure reserved for a company being a party to an agreement for handing over State Treasury property for use against payment. The act on the application of special tax solutions granted special rights regarding the CIT and PIT to taxpayers who suffered actual material damage due to the flood; it was irrelevant under this Act whether the taxpayers conducted business activity or not. Separate measures were provided for farm owners and persons dealing with special branches of agricultural production, which was justified by the specific character of flood as a force of nature that severely destroys agricultural crops.

The acts included a variety of aid resources. The special tax solutions consisted in exclusion of the general PIT and CIT regulations and replacing them with the provisions of the special act, which, among other things, provided for special tax deductible costs, facilitated obtaining investment tax credits and introduced changes with respect to depreciation of fixed assets. The aid resources established by the act on special solutions were highly differentiated. They included, among other things, a lump-sum relief payment for persons

whose housing unit were flooded and a financial or in-kind aid for students from households affected by the disaster.

The procedure for awarding the aid was inconsistent. The special tax solutions were available to taxpayers who made a declaration that they had suffered actual material damage or a declaration on the anticipated possibility of suffering such damage (Article 7). What is important, the declaration did not have to include an evaluation of the damage, but had to be certified by the commune authority where the flood occurred (Article 6, section 1). On the other hand, a significant part of the resources provided for in the act on the application of special solutions required an administrative decision, which in some cases was discretionary in nature.

In addition to the solutions described above, in the act on special principles of renovation and reconstruction of built structures destroyed or damaged as a result of the flood, the legislator decided to modify the general provisions of Construction Law with respect to construction works consisting in the reconstruction or renovation of built structures destroyed or damaged by the Millennium Flood. The special principles provided for by this Act were applicable in the communes indicated by ordinance of the Council of Ministers at the request of a competent province governor (Article 1, section 2) and included, among other things, the exemption of the construction works in question from the provisions of the Act on spatial development (Article 2, section 1, item 1), which meant, first and foremost, lack of the need for the developer to obtain a decision on the land and spatial development conditions.

With respect to renovations of built structures covered by the Act, the Act provided, as a rule, for the necessity of notifying the competent construction supervision authority of the renovation (Article 4, section 1), at the same time introducing rather broadly defined exceptions of an objective nature (e.g. renovations of built structures not higher than 12 m above the ground level or of up to three overground floors) – it was possible to commence and conduct such renovations even without notifying the authority. This meant a mitigation of the administrative and legal regulations in respect of the then binding Construction Law, which established, as a rule, the necessity of obtaining the consent of the competent authority in the form of an administrative decision – a building permit – while introducing exceptions to this rule of a narrower scope, in which the developer only had to notify of an intention to carry out works (Article 30, section 1 in connection with Article 29, section 2 of the then binding Construction Law). In the case of renovations that required a notification, both acts gave the construction supervision authority the right to raise objections by way of a decision – however, in the case of the Act on special principles of renovation and

reconstruction, the deadline for raising an objection was much shorter (7 days vs. 30 days under Construction Law).

In the case of construction works consisting in reconstruction of the built structures in question, the legislator did not depart from the principle arising from the provisions of the then binding Construction Law (Article 28, section 1 in connection with Article 3, section 6), according to which reconstruction of a built structure requires a building permit, and only in certain cases is a notification sufficient provided that the authority raises no objection. However, in this case as well, there was a significant procedural relaxation, as the list of built structures whose reconstruction did not require a building permit was significantly expanded. Here, too, the time limit for objection by the construction supervision authority was shortened from 30 to 7 days.

It is also worth mentioning the last of the acts that make up the set designed to help the flood victims. The Act on special principles of land management and real property expropriation on areas flooded in July 1997 enabled province governors and commune councils, with respect to real property owned by the State Treasury and communes respectively, to waive the holding of tenders when disposing of real property located on the flooded areas intended for housing for persons whose housing units or residential buildings had been destroyed, and for the development of technical infrastructure facilities or other public purposes in connection with the removal of the effects of the flood. The purchasers of such real estate (as owners or perpetual usufructuaries) could, if so decided by the authority, pay the price in instalments, payable for no longer than 10 years, and were exempted from the betterment levy. There was also the possibility of a full or partial redemption of real estate acquisition obligations.

In summary, the first of the sets of “ad hoc” legislation in question contained a variety of aid resources, some of which were granted by administrative decision and some of which could be used by the affected persons without administrative proceedings. These acts were primarily aimed at mitigating the negative economic effects on the flood victims and facilitating their return to normal life as quickly as possible, which was primarily achieved by easing the requirements on the construction process.

II.1.A.b. The flood of July and August 2001

TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.U.YYYY. (No.).item]
Act of 11 August 2001 on special legal solutions related to the elimination of the effects of the July and August 2001 floods and amending certain acts	Dz.U.2001.84.907

Another natural calamity whose effects required legislative intervention was the flood that struck the Vistula River basin in the summer of 2001. The flood, referred to in Gdańsk as “the flood of the century,” caused losses estimated at PLN 200 million in the city’s infrastructure alone.¹⁹

The “ad hoc” legislation containing aid resources for the victims was the Act of 11 August 2001 on special legal solutions related to the elimination of the effects of the July and August 2001 floods and amending certain acts. The Act on special principles of reconstruction, renovation and demolition of built structures destroyed or damaged as a result of exposure to a force of nature, discussed below in item II.1.B.c, was also adopted on the same day, although it was not of an “ad hoc” nature.

The main addressees of the aid provided by the Act were the affected persons, as defined in Article 1, section 2. According to it, the notion covered natural persons, legal persons and organizational units without legal personality, which, as a result of the flood, suffered damage to property or became unable, even temporarily, to use the property or premises they owned. Some of the provisions, however, identified other beneficiaries – for example, in Article 11, whereby communes located in the areas affected by the natural disaster were granted the right to apply for funds to compensate for uncollected amounts of tax on property damaged by the flood.

The Act contained a set of diverse provisions worthy of mention. First of all, the corporate and personal income tax regulations: including those extending – in comparison with the CIT and PIT acts – the range of tax deductible expenses to be indicated by such taxpayers (Article 4) and introducing privileges with respect to depreciation of fixed assets (Article 5). In Article 8, the legislator also provided for exemptions from the income tax and the inheritance and donation tax, covering, among other things, donations to the flood victims.

¹⁹ *Gdańsk. Mija 20 lat od tragicznej w skutkach powodzi*, <https://wiadomosci.onet.pl/trojmiasto/gdansk-mija-20-lat-od-tragicznej-powodzi-zdjecia/68zqwqh> [access: 22.10.2021].

Owners of farms located in areas affected by the flood were singled out – unsurprisingly, given the characteristics of flood as a force of nature that particularly affects agricultural crops. In Article 9, the Act gave them the right to receive aid in kind – wheat from the state reserves.

Article 12 is also noteworthy, as it granted the right to free medical supplies to persons affected by the flood and therefore impoverished (this was an additional condition to be confirmed by a certificate issued by the commune authority). To expedite and facilitate the “return to normality,” the Act exempted the application of the following acts: the Geological and Mining Law in relation to the extraction of common minerals, in order to eliminate the damage caused by the flood (Article 18), and part of the Water Law (Article 19, section 1). Employers were also granted facilitations by the Act. Among other things, they gained the right to assign employees to perform work of a different kind than that arising from the employment relationship, if this was necessary in connection with removing the effects of the flood at the employer’s premises (Article 22). The legislator provided for a one-time cash benefit to family members of a person who died as a result of the flood.

Moreover, the Act ordered that matters connected with removing the effects of the flood should be dealt with as a matter of priority – this referred both to public administration bodies acting pursuant to the Code of Administrative Procedure (with a time limit of one month from the date of initiation of the proceedings – Article 15, section 1), as well as the courts: the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, the common courts and the Provincial Administrative Courts (Article 15, section 4).

To sum up, the acts in question mainly repeated the solutions known from the acts passed in 1997 (sometimes expanding them), serving the same purposes.

II.1.A.c. The 2010 flood(s)

TITLE OF LEGISLATION	PUBLICATION [Dz.U.YYYY. (No.).item]
Act of 24 June 2010 on special solutions related to the elimination of the effects of the 2010 flood	Dz.U.2010.123.835
Ordinance on an interest-free loan from the Wage Guarantee Fund for employers who, as a result of the flood, temporarily ceased operations or significantly reduced them	Dz.U.2010.123.837
Act of 12 August 2010 on the support for businesses affected by the 2010 flood.	Dz.U.2010.148.992

This package of acts was created in connection with the occurrence of floods in the spring and summer of 2010, which hit the regions located along the Vistula River the hardest. On a part of the Polish territory the highest rainfall in almost two hundred years was recorded at that time, and the total losses after the flood exceeded PLN 10 billion.²⁰

The “main” act of the package largely repeats the solutions known from the earlier acts, **which in itself proves the need to establish a permanent regulation, and not just ad hoc interventions of the legislator**. However, it also includes new solutions, among which, especially from the point of view of this Report, the following should be mentioned: an interest-free loan for remuneration for specific work, the time of excused absence or the time of non-performance of work, granted to an employer who, as a result of the flood, temporarily ceased to conduct business activity or significantly reduced it (with the possibility of loan redemption), and extending, accordingly, the application of selected provisions of the Act of 1 July 2009 on mitigation of the effects of the economic crisis for employees and entrepreneurs to cover entrepreneurs who experienced a decrease of at least 15% decrease in business turnover, understood as sales, calculated in terms of quantity or value, during one month after 1 May 2010, in comparison with the same month in the period from 1 May 2009 to 31 July 2009.²¹ This Act, in turn, defined, among other things, the rules for modifying employees’ working time and provided for the possibility of subsidizing the costs of employees’ training and postgraduate studies.

²⁰ MSWiA: 10 mld zł strat w wyniku powodzi; PiS krytykuje rząd, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/mswia;10;mld;zł;strat;w;wyniku;powodzi;;pis;krytykuje;rząd,90,0,639578.html [access: 24.10.2021].

²¹ Dz.U.2009.125.1035.

The Act on support for entrepreneurs affected by the 2010 flood, in turn, provided for loans granted by specially established loan funds to repair damage to tangible and current assets. The funds entered into civil loan agreements with the affected businesses and the loans were generally redeemable, if used in compliance with the regulations.

The maximum amount of the loan was PLN 50,000 (but no more than the damage sustained), and it could be obtained only by entrepreneurs who received a certificate from the commune authority stating that they had suffered damage as a result of the flood. One of the criteria for granting the loan was the employment of no more than 50 employees – therefore, the addressees of the aid measure under this Act were small and medium-sized entities.

It is worth noting an interesting solution in this Act, whereby the rate of the loan redemption (75% or 100%) was made conditional on whether a given entrepreneur was covered by insurance against natural calamities. This solution may raise some doubts, given the fact that this insurance is not compulsory.

To sum up, apart from repeating the previous solutions, in 2010 the legislator decided to create additional measures intended for entrepreneurs – the smaller ones. Such regulation, given the importance of small and medium businesses to the economy and the society (as well as the difficulties they face when a natural calamity strikes), is commendable.

II.1.B. “Universal” acts

II.1.B.a. The Act of 22 November 2002 on compensation for property losses resulting from the restriction of human and civil freedoms and rights during a state of exception²²

The provisions of the first of the discussed acts cover situations that arise as a result of limitations on the rights and freedoms in any state of exception, including the state of natural calamity. The latter will be discussed first in our report, because, although not the oldest chronologically, it is by definition of a general nature, and the possibility of its enactment was already provided for by the Polish Constitution.²³ Until recently - because the first state of exception

²² Dz.U.2002.233.1955, as amended.

²³ Indeed, Article 228, section 4 of the Polish Constitution provides that: “An act may define the grounds, scope and manner of compensating for property losses resulting from the restriction of human and civil freedoms and rights during a state of exception.”

in the Polish history after 1989 was introduced in early September 2021,²⁴ – this act had not been applied in practice.

The entities covered by the Act include natural persons legal persons and other organizational units (Article 2, section 1 uses the expression ‘everyone’). The entity’s status as an entrepreneur is irrelevant from the standpoint of eligibility for compensation.

The compensation granted under the Act in question is intended to compensate for property losses resulting from the restriction of human and civil freedoms and rights during a state of exception (Article 2, section 1). The legislator explicitly specifies that compensation does not include benefits that the affected party could have achieved if the loss had not occurred (Article 2, section 2). This implies indemnification to a narrower extent than is implied by general civil law, and Article 2, section 2 of the Act on compensation of losses constitutes a *lex specialis* to Article 361, section 2 of the Civil Code. What is important, the damage to be compensated by the mechanism provided for in the Act on compensation of property losses should be the consequence of state action (restriction of the human and civil freedoms and rights) and not of the natural force itself.

What is characteristic of compensation claims under the Act in question, is that they are pursued in stages and following mixed administrative-judicial procedures. First, the affected person should apply for compensation to the province governor in charge of the place where the property loss occurred. The filing of the application initiates administrative proceedings, conducted under the Code of Administrative Procedure with the modifications under the Act. The proceedings end with a decision on compensation, and if dissatisfied with the decision, the affected person may bring an action for payment of compensation to a common court.

Regarding the possibility of practical application of the discussed Act, one should refer to the realities of the first ever state of exception, i.e. the state of emergency in force in parts of Podlasie and Lublin Provinces in the year 2021, when tourist businesses were particularly exposed to damage as a result of a 24-hour prohibition to stay in the area covered by the state of emergency with strict exceptions. Following the introduction of the state of emergency, the government submitted an urgent bill on compensation for entities providing

²⁴ The state of emergency was declared by the ordinance of the President of the Republic of Poland of 2 September 2021 on the introduction of the state of emergency on part of Podlasie Province and part of the Lublin Province (Dz.U.2021.1612). The legal basis for the issuance of the ordinance was Article 230, section 1 of the Polish Constitution.

services or conducting business activity due to the introduction of the state of emergency in parts of Podlasie and Lublin Province in 2021. The Act was signed by the President on 30 September 2021 and came into force on the day of announcement, i.e. on 4 October 2021.²⁵

Without going into the details of the solutions provided for in the Act, it should be noted that it *de facto* provides compensation for lost profits – entrepreneurs from selected groups may receive compensation amounting to 65% of the average monthly revenues from business conducted in the area covered by the state of emergency in the months of June, July and August 2021. This means a fundamental difference from the “universal” Act on compensation for property losses resulting from the restriction of human and civil freedoms and rights during the state of exception. This may lead to a conclusion that the mechanism provided for by the “universal” Act is insufficient or inadequate in the eyes of politicians for dealing with the consequences of the state of exception. However, if this meant that whenever the state of exception is declared in the future, an “ad hoc” act on special solutions needs to be passed, rendering the Act on compensation of property losses, which has a constitutional basis, inapplicable (as done by Article 5, item 1 of the Act of 17 September 2021), this would adversely affect the authority of the state and the law enacted by it. **It would be more desirable to modify the Act on compensation of property losses to allow for fair compensation for material damages resulting from the restriction of freedom and civil rights during the state of exception in accordance with the social expectations.**

In summary, the discussed Act on compensation of property losses applies to both business and non-business persons. It is supposed to guarantee compensation for material damage suffered by natural and legal persons as a result of state action to restrict civil rights and freedoms – and yet, by limiting the scope of that compensation, it seems unattractive. It is advisable to amend it (following discussion and reflection on how the liability of the state for damages resulting from restrictions during a state of exception should be shaped) – to prevent a reoccurrence of the 2021 situation, when it proved necessary to look for ad hoc solutions and to pass an act applicable only to the consequences of one particular state of exception.

²⁵ Dz.U.2021.1803.

II.1.B.b. The Act of 8 July 1999 on subsidies to interest on bank loans granted for the elimination of the effects of the flood²⁶

This Act constitutes an aid measure in the form of subsidies to interest on bank loans granted to owners or managers of residential buildings, housing units and technical infrastructure facilities accompanying residential buildings for the repair and reconstruction of such facilities, as well as for the purchase of new facilities or land intended for the reconstruction of a damaged or destroyed facility. In addition, the subsidies may be applied to the interest rates on loans granted to communes for the construction or purchase of public housing for persons who have lost their housing units or residential buildings as a result of the flood and were unable to rebuild them with their own funds. The loans are granted by Bank Gospodarstwa Krajowego and banks that conclude a special agreement with that bank.

The Act specifies the conditions under which the loans are to be granted (including the maximum amount and repayment period, as well as the possibility of grace). In order to grant the subsidies, which are part of the interest due to the bank in the amount of the difference between 1.10 of the bill rediscount rate and the interest paid by the borrower at 2% per annum, it is necessary to have the damage caused by the flood confirmed by the competent commune authority (this condition does not apply to loan subsidies granted to communes). The subsidies are in all cases provided by Bank Gospodarstwa Krajowego.

In conclusion, the discussed Act serves primarily to facilitate a return to the normal state with regard to a fundamental aspect of a person's life which is having a place to live. A preferential loan with possible grace in repayment and a subsidy to the interest rate, is a good tool to help the flood victims who suffered from the effects of the natural disaster.

II.1.B.c. The Act of 11 August 2001 on special principles of reconstruction, renovation and demolition of built structures destroyed or damaged as a result of exposure to a force of nature²⁷

The Act in question uses the solutions known from the "ad hoc" Act of 17 July 1997 on special principles of renovation and reconstruction of built structures destroyed or damaged as a result of flooding. However, it is "universal" in na-

²⁶ Dz.U.1999.62.690, as amended.

²⁷ Dz.U.2001.84.906, as amended.

ture, i.e., the legislator's assumption was that it could be applied to the consequences of more than just a single force of nature.

Such a "translation" of the solutions from an act relating to the effects of a single event into an act having a broader application not limited in time should be assessed positively, although a rhetorical question arises whether this "general" act could not be enacted earlier than in 2001, when another significant flood took place. It would be desirable for work on solutions intended to help those affected by the flood to be undertaken before the flood occurs, which would allow optimal aid mechanisms to be worked out without the emotions inherent in operating under conditions of an actual natural calamity. In the case of the Act of 11 August 2001, only 8 days passed between the submission of its draft by the Council of Ministers and the promulgation of the Act signed by the President, which seems too little for an act of such social importance (and, to emphasize this once again, one which does not cover only the consequences of a single natural calamity).

Unlike the 1997 Act, the normative Act in question introduces facilitations in construction works concerning built structures destroyed or damaged as a result of not only floods, but also other forces of nature, among which wind and landslides are mentioned as examples. Obviously, it cannot apply to the consequences of all the natural disasters referred to in the Act on the state of natural calamity – it is unimaginable that a built structure could be destroyed or damaged as a result of a mass occurrence of pests, plant or animal diseases or infectious diseases of humans.

The discussed act also introduces certain facilitations concerning, apart from reconstruction and renovation, also demolition of built structures, rendering selected provisions of Construction Law inapplicable. We will not describe in detail the modifications introduced by this Act to the general construction regulations, as they are largely a carbon copy of the 1997 "ad hoc" Act discussed above.

It is also worth noting the provisions that were added to the Act in 2010 (incidentally, this amendment was also introduced as part of combating the effects of the ongoing flood). The added Article 13a, section 1 enabled commune councils to designate areas where damage to or destruction of built structures occurred as a result of a landslide and where reconstruction of built structures was to take place under – colloquially speaking – "even more special" conditions. In the case of built structures located in such areas, it is absolutely necessary to obtain a building permit, regardless of whether such permit is required by the provisions of Construction Law. However, the legislator went even further, granting the commune council the right to designate – an area designated

in a local law act issued pursuant to Article 13a, section 1 – a territory which would be subject to a ban on construction of new buildings, and restoration, extension, reconstruction or increasing the height of existing buildings (Article 13c, section 1).

When passing both types of resolutions – under Articles 13a, section 1 and 13c, section 1 – the commune council should act to ensure the safety of people and property. However, action taken on the basis of Article 13c, section 1, consisting in introducing a ban on the said construction works, may clearly involve damage to the property of persons holding legal titles to real properties in this area. For this reason, in Article 13c, section 2, the legislator enabled owners and perpetual usufructuaries, for whom using real property or a part thereof in the same manner as before or for the same purpose as before became impossible or significantly limited, either to assert a compensation claim against the commune for the damage suffered or to purchase the real property or a part thereof, at their discretion. Any disputes over compensation and redemption are to be settled by the common courts.

The return to normality of persons whose properties were exposed to a force of nature and were located in the area referred to in Article 13a or Article 13c is to be facilitated by the institution of the local reconstruction plan. The real estate on which it is to be implemented may be expropriated against compensation and sold, released for perpetual usufruct, leased or lent under no-tender procedure, only to persons who have the right of ownership or the right of perpetual usufruct of real estate covered by the local law act referred to in Article 13a or Article 13c. Furthermore, the local reconstruction plan may identify a location where it will be possible to reconstruct a built structure of the dimensions of the destroyed or damaged structure, or of other dimensions under the terms indicated by the Act, and thus simplified. This is a far-reaching solution, since, as a rule, reconstruction assumes recreation of a built structure in its previous place and in the same dimensions.

In summary, the Act on special principles of reconstruction, renovation and demolition of built structures destroyed or damaged as a result of exposure to a force of nature, in its current wording, contains two types of aid measures. On the one hand, by providing exemptions from general building regulations, it makes it easier for people whose built structures have been damaged or destroyed to “return to the pre-disaster normality.” The institution of a local reconstruction plan, which allows for the expropriation of property in order to allocate it for flood victims, also serves this purpose. On the other hand, the Act grants the right to assert civil law claims to persons whose real property was significantly impaired or expropriated as a result of an action taken by a public

authority in the general interest and intended to combat the consequences of exposure to a force of nature.

II.1.B.d. The Act of 16 September 2011 on special solutions related to the elimination of the effects of the flood²⁸

The bill in question was submitted to the Sejm by the Council of Ministers because, as noted in its justification: “there is no act in the system of legislation that would regulate the manner and forms of providing state aid to affected entities in connection with the occurrence of flooding, which would apply universally in the event of the occurrence of the aforementioned disaster.” It was recognized that each time solutions are prepared and enacted in response to a specific disaster, they are inefficient and aid is usually provided too late to those affected.

Since this Act basically repeats the previously known solutions that were discussed above in the subsection devoted to “ad hoc” acts, it is worth focusing here on the mechanism for triggering the measures provided by this law.

The prerequisites for resorting to these measures are specified in Article 1, section 2 – the occurrence of a flood of such magnitude that it is necessary to apply special solutions specified in the Act and the insufficiency of measures applied by the competent government administration bodies and local self-government bodies. In such a case, the Council of Ministers may determine, by way of an ordinance, a list of communes or localities affected by flooding in which the special solutions specified in the Act apply and the type of solutions applied to the extent specified in Chapter 2 of the Act. The guidelines for issuing this ordinance order the Council of Ministers to be guided by the extent of assistance needed and to take into account the current state and local government budget capacity. This regulation allows for the selection of those among a broad arsenal of aid measures that will best meet the needs of the affected persons. At the same time, the existence of a “universal” act allows for a quick response, without the need for a legislative process.

II.1.C. Legislation to date and the equality principle – selected issues

Our classification into “universal” and “ad hoc” acts is important from the perspective of the constitutional equality principle, because in our view the

²⁸ Dz.U.2011.234.1385, as amended.

principle requires that special aid solutions (not necessarily in the form of financial support, but, for example, consisting in facilitations in the construction process aimed at rebuilding facilities destroyed by a force of nature) be available not only to those affected by disasters of significant proportions. Therefore, better for the full implementation of the equality principle are universal acts, whose validity does not depend on the pressure which society, or its part its affected by a particular force of nature, exerts on those responsible for making laws.

Neither the territorial scope nor the total extent of damage caused by a natural force should be considered a relevant feature that allows for differentiating the victims of natural disasters from the point of view of the aid provided by the state (for more information on the relevant characteristic, see below chapter II.4.C on the evaluation of COVID regulations in the light of the equality principle). In the case of “ad hoc” acts, it was the magnitude of the natural calamity and the magnitude of the ensuing social consequences that spurred the politicians to decide to establish the new regulation.

Therefore, we should positively assess the process, which, as mentioned above, consisted in transforming the solutions from acts aimed at mitigating the consequences of a given natural disaster into acts that can be applied not once, but to the consequences of a specific type of natural force.

From the point of view of the equality principle, some controversy may always arise in response to the solutions of individual acts, especially those determining the group of entities entitled to benefit from the aid. In this regard, the solutions of the Act on compensation for entities providing services or conducting business activities in connection with the introduction of the state of emergency in part of Podlasie Province and part of Lublin Province in 2021 may raise doubts.²⁹

This is because the compensation under this Act is only available to entrepreneurs and farmers providing hotel services, entrepreneurs providing catering services, entrepreneurs operating as tour operators or as entities facilitating the purchase of related tourist services, entrepreneurs operating as travel couriers or tour guides, and entrepreneurs dealing in rental and lease of tourist and recreational equipment in the area covered by the state of emergency.

Businesses that do not fall into the aforementioned categories, although they may also be affected by the bans established in connection with the imposition of the state of emergency (such as transport businesses), can only seek

²⁹ Dz.U.2021.1803.

compensation under the Act on compensation for property losses. This, in turn, let us emphasize again, does not allow to claim lost profits.

Although the entities listed in the Act undoubtedly suffered the most from the interference in constitutional rights and freedoms in connection with the introduction of the state of emergency, the question arises whether their situation is so different from the situation of other entrepreneurs operating in the area covered by the state of emergency that such a strong preference for them is justified.

In our opinion, the legislator should make the compensation available to all businesses capable of demonstrating that their revenues decreased substantially (e.g. by a specified percentage) as a result of the state of emergency restrictions. At the same time, the privileged status of selected groups of entrepreneurs could be retained, e.g. by exempting them from the necessity to prove that they suffered losses as a result of the introduced bans.

II.2. Restrictions during the first wave of the pandemic

II.2.A. Restrictions introduced in selected countries of the European Union

As a transnational phenomenon, the pandemic obviously spread to countries other than Poland. As part of our research, we decided to briefly analyse the methods of responding to the coronavirus crisis in two European Union countries – Germany and the Czech Republic, and then confront them with the Polish model. The reason for choosing these two countries was the fact that they are directly adjacent to Poland and they have relatively similar experience in terms of occurrence of subsequent epidemic waves. Moreover, the difference in the elements of the political system, especially between Poland and Germany, is interesting from a comparative point of view. The way of responding to the pandemic in Germany had to correspond to the divided competences assigned to the federal government and the authorities of the individual states, given the different territorial structure of the country. This is not the case with the Czech Republic, which, like Poland, is a unitary state. The country also shares many similarities with Poland in terms of its political system, which makes it possible to compare the two countries' responses to restrictions and aid in a relatively similar manner.

As we pointed out at the beginning of the Report, the pandemic spread across the European Union in a little more than a month, between the end of January and the first half of March 2020. Initially, the EU member states approached the threat with caution and waited for further developments. Gradually, however, special advisory bodies to the executive branch began to be established and national health systems began to prepare for increased infection rates. Just before the peak of the first wave, nationwide lockdowns³⁰ began to be implemented in response to unmanageable increases in infection rates, as well as widespread shortages of even basic medical supplies critical to protecting medical doctors and treating patients (protective suits, face masks, oxygen).

Various legal instruments were used in the EU countries to contain the pandemic. Some of them introduced the states of exception provided for by the constitutional acts, while others found the legal basis for their solutions in the ordinary legislation related to the protection of public health. Still others enacted new, incidental laws as an ad hoc response to an unknown threat.³¹

While indicating in the following two subsections II.2.A.a. and II.2.A.b. the restrictions introduced by Germany and the Czech Republic, as well as later in chapter II.3.B., the aid resources applied by these countries, we will focus mainly on a brief presentation of those tools that are related to the industries covered by the research conducted under the Project. This is because analysing the entire systems of restrictions and forms of aid would be a task far beyond the stated objectives of the Project.

*II.2.A.a. The Federal Republic of Germany*³²

The German federal government did not impose the state of exception in Germany during the first wave of the pandemic. However, they acted on the basis of

³⁰ However, the example of Sweden should be noted, which, instead of the policy of restrictions and orders, was the only EU member state to use a model of recommendations issued by the government and its agencies, e.g. to maintain distance from other people and for the elderly to stay at home. Furthermore, Sweden did not impose any restrictions on trade and services during the first wave of the pandemic, and was one of the few EU countries to leave its borders open to its citizens.

³¹ Based on: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Pandemia Covid-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-680, Warszawa 2020, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/186/plik/ot-680.pdf> [access: 21.10.2021].

³² The information in this subsection is based largely on data available from the official website "deutschland.de" published in cooperation with the Federal Foreign Office of

the Act on protection against infections³³ passed in 2000. Its goals, defined by §1 of the Act as “prevention of infectious diseases, early detection of infections and prevention of their spread,”³⁴ can be compared with the so-called Epidemic Act [U1] in force in Poland, which, according to its Article 1, section 1, defines, among other things, the principles and procedures for preventing and combating infections and infectious diseases in humans and neutralizing the ways of spreading infections. Such acts – as the examples of both Poland and Germany have shown – have proven to be far from sufficient in a country’s fight against the pandemic. In the case of national solutions, the government chose to regulate the social life throughout the pandemic with restrictions introduced by way of an ordinance (on which comments are made in chapter II.2.B of the Report), far exceeding the scope of legislative delegation contained in the Act [U1]. In November 2020, that is during the second wave of the pandemic sweeping through Europe, the German authorities made a far-reaching revision of the Act on protection against infections, enacting a constitutionally required legal basis for applying restrictions on rights and freedoms befitting the realities of the coronavirus crisis.

One of the first responses of the German federal government to the evolving threat posed by the coronavirus was to defer all medical treatment for patients whose condition allowed it, in order to increase the number of beds secured for patients requiring treatment due to the virus infection. This decision was made on 12 March 2020.

On 15 March 2020, the federal government restricted the passenger border traffic with several neighbouring countries, which certainly had an impact on German passenger transport companies operating in the border areas and on international routes.

On 16 March 2020, gatherings for services in churches, mosques and synagogues were banned. Stores were also closed except those that offered necessities. The opening hours of catering businesses were also limited until 6 p.m. Hotels were also closed for tourists.³⁵

the Federal Republic of Germany <https://www.deutschland.de/en/news/german-federal-government-informs-about-the-corona-crisis> [access: 22.10.2021].

³³ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG).

³⁴ <https://www.dw.com/pl/dlaczego-regulacje-covidowe-potrzebuj%C5%82-ustawy/a-55657444> [access: 21.10.2021].

³⁵ <https://www.thelocal.de/20200316/germany-orders-closer-of-non-essential-shops/> [access: 22.10.2021].

Restrictions on individual rights and freedoms were enacted at both the federal and state levels. They were implemented at different speeds and in different ways.

On 22 March 2020, at a press conference, Chancellor Angela Merkel announced 9 points of the plan to prevent the spread of the virus, which provided “guidelines” for the state parliaments. It included, among other things:

- a ban on public gatherings of more than two persons, except for families and persons residing together;
- an order to maintain distance;
- closing of the catering industry, with the exception of businesses that offer food delivery and order pick-up.³⁶

On 28 March 2020, the epidemic state of emergency was imposed throughout Germany. However, it was not one of the states of exception regulated by the German constitution. It was introduced by the Bundestag on the basis of the amended provisions of the Act on protection against infections, as referred to in the preceding paragraphs (precisely on the basis of §5 I IfSG). At this point it should be noted that the decision of the state authorities regarding the occurrence of an emergency requiring the adoption of far-reaching measures to combat the effects of the pandemic was made at the level of the **Parliament**, and was not – as was the case in Poland – the **decision of a single constitutional minister** (see the ordinance R1 on the declaration of the state of epidemiological threat on the territory of the Republic of Poland and the ordinance R2 introducing the state of epidemic).

In contrast, the policy of gradual easing of restrictions during the first wave of the pandemic began in Germany on 30 April 2020. Some public facilities were opened then. However, the catering and tourist industries remained closed until 11-18 May 2020 and 15-30 May 2020, respectively (the span of the lifting of restrictions is due to the different times of the implementation of the mitigations in the individual states).³⁷

³⁶ <https://www.dw.com/en/what-are-germanys-new-coronavirus-social-distancing-rules/a-52881742> [access: 22.10.2021].

³⁷ <https://www.otainsight.com/resources/blog/country-spotlight-how-have-hotels-in-germany-reacted-to-the-lift-of-travel-restrictions> [access: 27.10.2021].

*11.2.A.b. The Czech Republic*³⁸

In contrast to the actions of the German government, the Czech authorities decided to impose the state of emergency, one of the four states of exception provided for by law.³⁹ The measure was applied on the basis of Constitutional Act No. 110/1998 on the security of the Czech Republic⁴⁰ and covered the entire territory of the country beginning on 12 March 2020. Due to the fact that Article 6, section 2 of the said Act grants the government (as the authority empowered in principle to decide on the imposition of the state of emergency) the right to declare it for a maximum of 30 days, the state of emergency was extended twice. This took place with the approval of the Parliament. During the first wave of the pandemic, the state of emergency finally ended on 17 May 2020.

It should be mentioned that, in contrast to the Polish constitutional regulations, the state of emergency in the Czech law may be introduced in a broader range of circumstances, in a way combining the subjective prerequisites justifying the introduction of both the state of emergency and the state of natural calamity under the Polish law.⁴¹

The applied solution allowed the public authorities in the Czech Republic to largely reduce social activity. On 13 March 2020, schools and universities were closed, and all sports, cultural and religious events with more than 30 participants were banned.

On 14 March 2020, restaurants and catering establishments operating in shopping centres larger than 5,000 m² were closed. The restrictions also extended to a number of entities conducting their own business activity (including the construction industry), with the exception of strictly defined groups of entities catering to the basic needs of the population, including pharmacies, gas stations, pet stores, eyewear stores, laundries and e-commerce. On 26 March 2020, several new industries were added to the list of exceptions. On that day, border controls with Germany and Austria were also reinstated until at least

³⁸ The information in this subsection is based largely on data available from the official website of the Government of the Czech Republic <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/> [access: 3.11.2021].

³⁹ In the Czech Republic, in addition to the state of emergency, the law also allows for the declaration of the state of danger, the state of threat to the country, and the state of war.

⁴⁰ <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1998/110.html> [access: 3.11.2021].

⁴¹ Pursuant to Article 5, section 1 of Constitutional Act No. 110/1998 on the security of the Czech Republic, the state of emergency may be imposed in the event of natural disasters, environmental or industrial accidents, incidents or dangers threatening the life or health of a large number of people, the value of property, public order and security.

24 April 2020, with the possibility of extension. Arrivals in the Czech Republic were restricted to 11 border crossings, including two airports. As a side note, the border with Poland was closed on 15 March, due to the suspension of border traffic by the Polish government.

On 16 March 2020, the freedom of movement within the country was severely limited. The introduced restrictions can be compared with those applied by the Council of Ministers in Poland by way of the ordinance [R3], consisting in a general ban on movement except for travelling to and from work and satisfying the basic living needs. Hotel services were also banned on that date, and the hotel industry remained closed until 25 May 2020. Beginning on 16 March 2020, citizens of other countries were also generally banned from entering the Czech Republic. The Czech citizens, with few exceptions, were also banned from leaving the country. The restrictions on international traffic introduced on 14 and 16 March 2020 significantly affected the performance of cross-border and international transport by Czech carriers, indeed restricting their ability to conduct their business activity.

In March/April 2020, the Czech authorities also issued regulations for property owners using digital platforms for short-term rentals (e.g. Airbnb), ordering the reporting of the number of contracts concluded, their price and the addresses of travellers. This was to enable the future tracking of infection pathways.

Starting on 7 April 2020, the Czech government began a slow policy of easing the restrictions. One of the first industries freed up was the construction industry, which could resume trading under the sanitary regime from 9 April 2020.

On 14 April 2020, in turn, the borders were opened to travel from the Czech Republic. However, the travels had to be for specific purposes defined as necessary by law.

On 27 April 2020, the rules for intra-community passenger traffic changed. The EU citizens arriving in the Czech Republic on business trips and some students were granted entry into the country.

Another easement of restrictions on the industries covered by the study occurred in the Czech Republic on 11 May 2020. Catering services were allowed then outdoors, and on 25 May 2020 – also indoors. On 11 May 2020, international public passenger transport reopened.

On 5 June 2020, the gradual easing of the Czech entry and exit policies was followed by the removal of all border controls at the crossings with Germany and Austria. The Czechs were also exempted from testing when they returned home from Slovakia, Hungary, Germany and Austria.

II.2.B. Restrictions introduced in Poland

Concerns regarding the uncontrolled spread of the pandemic across the country resulted in the enactment of ordinances restricting a number of areas of the public life as early as mid-March 2020. The first of these [R1] came into force on 13 March 2020. The executive chose the ordinance – legislation secondary to an act, issued under Article 92 of the Polish Constitution⁴² – as the method of fighting the epidemic. In order for an ordinance to be enacted in accordance with the constitutional standard, the cited provision requires that three essential prerequisites be met:

- 1) the ordinance must be issued by a body authorized to do so by an act (the competent authority),
- 2) the the regulations of the ordinance must apply to the subject matter covered by the legislative delegation, and
- 3) the regulations of the ordinance must serve the purpose of the act.

Last but not least, legal norms established by the body authorized to issue an ordinance may not fall within the scope reserved for acts. Thus, they cannot regulate matters which “are subject to the so-called exclusivity of the act.”⁴³

This type of legal standard for state governance during a pandemic has persisted up until the date of this Report. As of the date of submission for publication of the Report, the generally applicable legislation introducing restrictions in connection with the declared state of epidemic is the ordinance of the Council of Ministers of 6 May 2021 on the establishment of certain restrictions, orders and prohibitions in connection with the occurrence of the state of epidemic (Dz.U.2021.861).

The scale and depth of interference of the executive in human and civil rights and freedoms during the state of epidemic, introduced under Article 46, section 2 of U1, has no parallel in any social event of a national character in the history of the Polish Constitution of 1997. The actions of the state authorities (until 31 March 2020, of the Minister of Health; later, of the Council of

⁴² Article 92 of the Polish Constitution: “1. Ordinances are issued by the bodies indicated in the Constitution, on the basis of specific authorisation contained in the act and for the purpose of its implementation. The authorisation should specify the authority competent to issue the ordinances, the scope of matters to be regulated and the guidelines for the content of the legislation.

2. The authority empowered to issue the ordinance may not delegate its powers referred to in section 1 to another authority.”

⁴³ P. Radziejewicz, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2nd ed., ed. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 92.

Ministers) have deserved unequivocal criticism due to the frequent violations of the Basic Law, manifested in the issuance of ordinances in flagrant violation of Article 92 of the Polish Constitution described above.

The legal basis in which the Minister of Health and later the Council of Ministers sought the legislative delegation to issue ordinances interfering with a number of constitutionally guaranteed individual rights were the provisions of Articles 46, 46a and 46b of U1.⁴⁴ The enactments issued significantly exceeded (and still do) the legislative discretion of the enacting authority.

The constitutional rights and freedoms are protected by Article 31, section 3 of the Constitution of the Republic of Poland, and one of the instruments established by the constitutional legislator, which positively influences their actual binding force, is the obligation to limit these rights only by way of legislation, i.e. by means of a legal act of appropriate rank in the hierarchy of sources of law, enacted by the authorities appointed for this purpose under due procedure and published in the official publication. The cited provision also prohibits the violation of **the essence** of human and civil freedoms and rights by restrictions, which proved fundamental at the time of the epidemic restrictions.

When briefly reviewing the restrictions imposed throughout the epidemic, it is not difficult to see that they often touched on this very **essence** of a particular freedom. Examples of restrictions enacted in flagrant violation of this constitutional principle include:

- 1) prohibitions on conducting certain types of business activity (violation of Articles 20 and 22 of the Polish Constitution),
- 2) the de facto bans on movement within the territory of the Republic of Poland, covering the entire society or its selected members, e.g. minors under 18 years of age (violation of Article 52, section 1 of the Polish Constitution),
- 3) the ban on organizing peaceful assemblies, in particular the ban on organizing spontaneous assemblies (violation of Article 57 of the Polish Constitution).

The above does not mean that the remaining restrictions, which did not interfere with the essence of individual freedoms and rights, but “only” limited them in a more or less severe way, were in compliance with the constitutional standard set by Article 31 of the Basic Law. This law was, and as of the date of this Report still is, unconstitutionally enacted. This has been pointed out many

⁴⁴ Articles 46a and 46b, incidentally, added to the same act under Article 25, item 4 of U2 and amending U1 as of 8 March 2020.

times, already at the beginning of the first wave of the pandemic in Poland. The then Ombudsman,⁴⁵ academia, and non-governmental foundations spoke out on this issue early during the first wave. In the following months, this position began to be regularly confirmed by judicial decisions. On 3 June 2020, the District Court in Kościan issued one of the first rulings⁴⁶ which challenged the constitutionality of the movement ban established by the ordinance of the Minister of Health [R2]. A uniform line of jurisprudence was also formed by the Supreme Court, which in the following months regularly quashed convictions for acts constituting violations of the unconstitutional norms of the ordinances,⁴⁷ and by administrative courts, which regularly reversed administrative decisions imposed by sanitary inspection bodies for violating the ordinances. The jurisprudence in this respect was initiated by the Provincial Administrative Court in Opole, in the judgment in the so-called “hairstylist’s case”⁴⁸ – referring to an entrepreneur from Prudnik, on whom the sanitary inspectorate imposed an administrative fine of PLN 10,000 for non-compliance with the ban on conducting business activity.

However, the restrictions enacted, their unconstitutional character aside, had a real impact on public behaviour. Non-compliance with them, although justified by the defectiveness of the introduction, often had highly negative consequences for the legal and financial situation of the individual. The system for enforcement of frequently disproportionately high administrative fines (up to PLN 30,000) imposed for non-compliance with the ordinances was linked to the order of immediate enforceability, regulated by Article 108 of the Code of Administrative Procedure,⁴⁹ which, if the addressee did not comply with the content of the decision, resulted in enforcement of a penalty by the competent Head of Tax Office in accordance with the regulations on administrative enforcement proceedings.

The comments above allow us to formulate a clearly critical assessment of the government’s actions related to the introduction of restrictions. This is

⁴⁵ Communication on the Office of the Ombudsman’s website dated 27 March 2020, *Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> [access: 11.10.2021].

⁴⁶ Decision of the District Court in Kościan of 3 June 2020, ref. No. II W 71/20.

⁴⁷ So, for example, the Supreme Court in its judgment of 16 March 2021, ref. No. II KK 97/21; judgment of 1 July 2021, ref. No. IV KK 238/21.

⁴⁸ Judgment of the Provincial Administrative Court in Opole of 27 October 2020, ref. No. II SA/Op 219/20.

⁴⁹ The Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure (Dz.U.1960.30.168, as amended).

because they were characterized by a lack of respect for the constitutional foundations of the legal system of the Republic of Poland, and in particular, for the hierarchy of sources of law.

11.2.C. Table of restrictions introduced in the territory of the Republic of Poland during the first wave of the pandemic

11.2.C.a. The tourist industry

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/PROHIBITION
Activity related to the operation of tourist accommodation facilities and short-term accommodation facilities (included in the Polish Classification of Economic Activity in subclass 55.20)	Absolute prohibition	From 14 March 2020 until further notice	R1; § 5.1.1.g and 6.1.1
	In subsequent ordinances, this activity was not mentioned directly. However, it fell within the scope of “hotel services”, which were subject to restrictions.		
Activity in the area of spa treatment, as referred to in Article 2, item 1 of the Act of 28 July 2005 on health resort treatment, health resorts and health resort protection areas and on health resort communes	Prohibition on the provision of services	From 14 March 2020 until further notice	R1; §5.1.3 and 6.1.2
	Prohibition on the provision of services	From 20 March 2020 until further notice	R2; §6.1.3 and 7.1.2
	Discontinuation of the provision of services	From 31 March 2020 until further notice	R3; §10.1
	Discontinuation of the provision of services	From 10 April 2020 until further notice	R4; §10.1
	Discontinuation of the provision of services	From 19 April 2020 until further notice	R5; §10.1
	Discontinuation of the provision of services	From 2 May 2020 until further notice	R6; §10.2

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/PROHIBITION
	Discontinuation of the provision of services	From 16 May 2020 until further notice	R7; §9.1.2
	Discontinuation of the provision of services	From 30 May to 14 June 2020	R8; §9.1
Activity related to the provision of hotel services as defined by Article 3, section 1, item 8 of the Act of 29 August 1997 on hotel services and the services of travel couriers and tour guides	Absolute prohibition ⁵⁰	From 2 April 2020 until further notice	R3; §8.1.1.k, 9.1.1
	Absolute prohibition ⁵¹	From 10 April 2020 until further notice	R4; §8.1.1.k, 9.1.1
	Absolute prohibition ⁵²	From 19 April 2020 until further notice	R5; §8.1.1.k, 9.1.2
	Absolute prohibition ⁵³	From 2 to 3 May 2020	R6; §7.2.1, 8.3.1

⁵⁰ The prohibition did not cover services consisting in the provision of accommodation for persons: a) under quarantine or isolation; b) practicing a medical profession as defined by Article 2, section 1, item 2 of the act of 15 April 2011 on medical activity (Dz.U.2020.295); c) performing professional or official duties, or conducting a non-agricultural business, or conducting an agricultural business. It also did not apply if the provision of hotel services began before 31 March 2020 [R3; §9.1.2.a-c, §19.2].

⁵¹ As above.

⁵² As above, but another exception was added: the prohibition did not cover the accommodation of patients and their carers if the necessity to provide accommodation resulted from the conditions defined for a given healthcare service [R5; §9.1.2.d].

⁵³ Unless the provision of hotel services began before 31 March 2020 [R6; §19.2].

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/PROHIBITION
Provision of hotel services as defined by Article 3, section 1, item 8 of the Act of 29 August 1997 on hotel services and the services of travel couriers and tour guides	Permissible, except for services consisting in the preparation and service of takeaway food or drinks or their preparation and delivery to the rooms	From 4 May 2020	R6; §7.3
	Permissible	16-17 May 2020	R7; §7.1-3
	Permissible	From 18 May 2020	R7; §7.1-3
Activity of travel agents and tour operators in commercial or service facilities with retail or service space of over 2000 m ²	Permissible ⁵⁴	From 30 May 2020	R8; §6.1, 6.4
	Absolute prohibition	From 2 May 2020 until further notice	R6; §7.4.1
	Absolute prohibition	From 16 May 2020 until further notice	R7; §7.7.1
	Absolute prohibition	From 30 May 2020 until further notice	R8; §6.1.1

⁵⁴ Excluding the activity of: 1) travel agents and tour operators (included in the Polish Classification of Economic Activity in classes 79.11 and 79.12) – in commercial or service facilities with retail or service space of over 2000 m²; 2) discos and night clubs on the premises where hotel services are provided [R8; §6.1].

II.2.C.b. The transport industry

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/PROHIBITION
Passenger transit by rail across the border of the Republic of Poland	Absolute prohibition	From 15 March 2020 until further notice	R1; §2.1
	Absolute prohibition	From 20 March 2020 until further notice	R2; §2.1
	Absolute prohibition	From 31 March 2020 until further notice	R3; §2.1
	Absolute prohibition	From 10 April 2020 until further notice	R4; §2.1
	Absolute prohibition	From 19 April 2020 until further notice	R5; §2.1
	Absolute prohibition	From 2 May 2020 until further notice	R6; §2.1
	Absolute prohibition	From 16 May 2020 until further notice	R7; §2.1
	Absolute prohibition	From 30 May 2020 until further notice	R8; §2.1
Passenger transit by public transport and motor vehicles designed for transportation of more than 9 people including the driver	Restriction reinforced by §5	From 31 March 2020 until further notice; In respect of §5: from 1 to 11 April 2020	R3; §5, §18.1.2, §18.2

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/PROHIBITION
International passenger air transportation (landings)	Restriction reinforced by §5	From 10 April 2020 to 19 April 2020	R4; §5, §17.1.2, §17.2
	Restriction reinforced by §5	§5 was valid only for 1 day – 19 April 2020	R5; §5, §17.1.2, §17.2
	Reduction (by 50%)	From 2 May 2020 until further notice	R6; §17.1.2, §17.2
	Reduction (by 50% or 30%)	From 16 May 2020 until further notice	R7; §16.2
	Reduction (by 50% or 30%)	From 29 to 31 May 2020	R8; §19.4
	Reduction (by 100% or 50%)	From 1 June 2020	R8; §17.2
	Prohibition with very narrow – mostly COVID-related exceptions	From 15 to 28 March 2020	R9; §1
	Prohibition with very narrow – mostly COVID-related exceptions	From 29 March to 11 April 2020	R10; §1
	Prohibition with very narrow – mostly COVID-related exceptions	From 12 to 25 April 2020	R11; §1
	Prohibition with very narrow – mostly COVID-related exceptions	From 26 April to 9 May 2020	R12; §1
	Prohibition with very narrow – mostly COVID-related exceptions	From 10 to 23 May 2020	R13; §1
	Prohibition with very narrow – mostly COVID-related exceptions	From 24 May to 6 June 2020	R14; §1

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/PROHIBI- TION	TERM OF RESTRICTION/PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRIC- TION/PROHIBI- TION
Domestic passenger air trans- port (landings)	Absolute prohibition	From 15 to 28 March 2020	R9; §2
	Absolute prohibition	From 29 March to 11 April 2020	R10; §2
	Absolute prohibition	From 12 to 25 April 2020	R11; §2
	Restriction – up to 15 passengers	From 26 April to 9 May 2020	R12; §2
	Restriction – up to 15 passengers	From 10 to 23 May 2020	R13; §2
	Restriction – up to 15 passengers	From 24 May to 6 June 2020	R14; §1.1.c
	Permissible, sanitary regime	From 30 May to 20 June 2020	R8; §6-7

11.2.C.c. The catering industry

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/ PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/ PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/ PROHIBITION
Activity consisting in the preparation and service of meals and drinks to guests seated at tables or guests selecting dishes from a displayed menu, to be eaten at the point of purchase (included in the Polish Classification of Economic Activity in subclass 56.10.A) ⁵⁵	Absolute prohibition	From 14 March 2020 until further notice	R1; §5.1.1.a and §6.1.1
	Absolute prohibition	From 20 March 2020 until further notice	R2; §6.1.1.a and §7.1.1
	Absolute prohibition	From 31 March 2020 until further notice	R3; §8.1.1.a and §9.1.1
	Absolute prohibition	From 10 to 19 April 2020	R4; §8.1.1.a and §9.1.1
	Absolute prohibition	From 19 April 2020 until further notice	R5; §8.1.1.a and §9.1.1
	Absolute prohibition	From 2 May 2020 until further notice	R6; §7.1.1.a and §8.1.1
	Discontinuation of business ⁵⁶	From 16 to 17 May 2020	R7; §7.2.1 No provision comparable to previous ordinances that would define the restriction (by means of the construction “consists in”)

⁵⁵ With the exception of services consisting in the preparation and service of takeaway food, or its preparation and delivery.

⁵⁶ The legislator used the expression “discontinuation of business” to soften the term „absolute prohibition” hitherto used in legal drafting. It should be pointed out that, apart from a mitigating effect on the implications of the legal norm being introduced, there was no actual

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/ PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/ PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/ PROHIBITION
Restaurant or catering business operating in means of transport, performed by separate entities	Conditionally permissible ⁵⁷	From 18 May 2020 until further notice	R7; §7.2.1
	Conditionally permissible ⁵⁸	From 30 May 2020 until further notice	R8; §6.5
	Absolute prohibition	From 14 March 2020 until fur- ther notice	R1; §5.1.1.a and §6.1.1
	Absolute prohibition	From 20 March 2020 until fur- ther notice	R2; §6.1.1.a and §7.1.1
	Absolute prohibition	From 31 March 2020 until fur- ther notice	R3; §8.1.1.a and §9.1.1
	Absolute prohibition	From 10 to 19 April 2020	R4; §8.1.1.a and §9.1.1

change of the consequences of this provision for an individual. It should also be emphasized that “discontinuation” under the circumstances current at the time (May 2020) was impossible, because catering businesses did not operate continuously from 14 March 2020. Provided that it is ensured that in the indoor space and the garden (understood as a designated space for seasonal food service) in which the catering service is provided, or in a separate catering area of retail space in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the act of 10 January 2018 on the restriction of trade on Sundays and public holidays and on certain other days (Dz.U.2019.466), or in the garden of a petrol station in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the said act, there is no more than 1 person per 4 m² of space available to customers, excluding the staff. [R7; §7.4].

Provided that it is ensured that: 1) in the indoor space and the garden (understood as a designated space for seasonal food service) in which the catering service is provided, or in a separate catering area of retail space in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the act of 10 January 2018 on the restriction of trade on Sundays and public holidays and on certain other days (Dz.U.2019.466), or in the garden of a petrol station in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the said act, customers comply with the obligation to cover their mouth and nose referred to in §18, section 1, until they are seated at the table where they are about to eat or drink; 2) the staff complies with the obligation to cover their mouth and nose referred to in §18, section 1 [R8; §6.5].

⁵⁷

⁵⁸

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/ PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/ PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/ PROHIBITION
Related to the consumption and serving of beverages (included in the Polish Classification of Economic Activity in subclass 56.30)	Absolute prohibition	From 19 April 2020 until further notice	R5; §8.1.1.a and §9.1.1
	Absolute prohibition	From 2 May 2020 until further notice	R6; §7.1.a and §8.1.1
	Discontinuation of business ⁵⁹	From 16 to 17 May 2020	R7; §7.2.1 No provision comparable to previous ordinances that would define the restriction (by means of the construction "consists in")
	From 18 May 2020, R7 is silent on this industry. No provisions imposing restrictions.		
	There are no provisions imposing restrictions or prohibitions in R8.		
	Absolute prohibition	From 14 March 2020 until further notice	R1; §5.1.1.f and §6.1.1
	Absolute prohibition	From 20 March 2020 until further notice	R2; §6.1.1.f and §7.1.1
	Absolute prohibition	From 31 March 2020 until further notice	R3; §8.1.1.f and §9.1.1
	Absolute prohibition	From 10 to 19 April 2020	R4; §8.1.1.e and §9.1.1
	Absolute prohibition	From 19 April 2020 until further notice	R5; §8.1.1.e and §9.1.1

⁵⁹ See comments made in footnote 56. The legislator used the concept of „discontinuation of business”.

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/ PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/ PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/ PROHIBITION
	Absolute prohibition	From 2 May 2020 until further notice	R6; §7.1.1.e and §8.1.1
	Discontinuation of business ⁶⁰	From 16 to 17 May 2020	R7; §7.2.2
	Conditionally permissible ⁶¹	From 18 May 2020 until further notice	R7; §7.4.2
	Conditionally permissible ⁶²	From 30 May 2020 until further notice	R8; §6.5
Catering activities conducted in commercial facilities with retail space of more than 2,000 m ²	Absolute prohibition	From 14 March 2020 until further notice	R1; §5.2.2 and §6.1.1
	Absolute prohibition	On 20 March 2020	R2; §6.2.2 and §7.1.1

⁶⁰ As above.

⁶¹ Provided that it is ensured that in the indoor space and the garden (understood as a designated space for seasonal food service) in which the catering service is provided, or in a separate catering area of retail space in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the act of 10 January 2018 on the restriction of trade on Sundays and public holidays and on certain other days (Dz.U.2019.466), or in the garden of a petrol station in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the said act, there is no more than 1 person per 4 m² of space available to customers, excluding the staff. [R7; §7.4].

⁶² Provided that it is ensured that: 1) in the indoor space and the garden (understood as a designated space for seasonal food service) in which the catering service is provided, or in a separate catering area of retail space in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the act of 10 January 2018 on the restriction of trade on Sundays and public holidays and on certain other days (Dz.U.2019.466), or in the garden of a petrol station in the case of petrol stations as defined by Article 3, item 8 of the said act, customers comply with the obligation to cover their mouth and nose referred to in §18, section 1, until they are seated at the table where they are about to eat or drink; 2) the staff complies with the obligation to cover their mouth and nose referred to in §18, section 1 [R8; §6.5].

Restrictions identical as regards their subject matter	Provision of service by tenants occupying service space, with the exemption of tenants whose core business consists in the provision of: [...] catering services involving only preparation and delivery of food in commercial facilities with retail space of more than 2,000 m ²	Absolute prohibition	From 21 March 2020 until further notice	R2; §6.3.2 and §7.2
	Provision of service by owners ⁶³ or tenants of service space, with the exemption of tenants whose core business consists in the provision of: [...] catering services involving only preparation and delivery of food in commercial facilities with retail space of more than 2,000 m ²	Absolute prohibition Where the exemption applies: ⁶⁴ 3 persons ⁶⁵ per 1 cash desk + senior hours (for persons over 65) between 10:00 and 12:00 <i>Senior hours apply everywhere (no shutdown as in R4)</i>	From 31 March 2020 until further notice	R3; §8.2.2 and §9.3
			From 2 to 11 April 2020	R3; §9.5.1

⁶³ The owners of service space were included in the ordinance as of 31 March 2020. They were also not covered by the exemption allowing to operate on condition that their core business consists in the provision of catering services involving only preparation and delivery of food in commercial facilities with retail space of more than 2,000 m².

⁶⁴ In the period from 2 April 2020 to 11 April 2020, commercial or service facilities referred to in §8, section 2, items 1 and 2, [...] are obliged to provide disposable gloves or hand disinfectants (§9.7.1) and to disinfect the service or cash desk after serving each customer (§9.7.2).

⁶⁵ In the period from 1 April 2020 to 11 April 2020, persons referred to in section 5, items 1 and 2, are required to wear disposable gloves when purchasing goods or services (§9.6).

Restrictions identical as regards their...	Provision of service by owners or tenants of service space, with the exemption of owners or tenants whose core business consists in the provision of: [...] catering services involving only preparation and delivery of food in commercial facilities with retail space of more than 2,000 m ²	Absolute prohibition	From 10 to 19 April 2020	R4; §8.2.2 and §9.4
		Where the exemption applies: ⁶⁶ 3 persons ⁶⁷ per 1 cash desk + senior hours (for persons over 65) between 10:00 and 12:00	From 10 to 19 April 2020	R4; §9.6.1 Wholesale trade exemption: R4; §9.7.2: senior hours do not apply where the core business is wholesale trade
		Absolute prohibition	From 19 April 2020 until further notice	R5; §8.2.2 and §9.3
		Where the exemption applies: ⁶⁸ Until 19 April 2020: 3 persons ⁶⁹ per 1 cash desk + senior hours (for persons over 65) between 10:00 and 12:00	3 persons per 1 desk: from 19 April 2020 to 19 April 2020 (sic!)	From 19 April 2020 to 19 April 2020: R5; §9.5.1

⁶⁶ In the period from 10 April 2020 to 19 April 2020, commercial or service facilities referred to in §8 section 2 items 1 and 2, [...], are obliged to provide disposable gloves or hand disinfectants (§9.9.1) and to disinfect the service or cash desk after serving each customer (R4; §9.9.2).

⁶⁷ Until the day of 19 April 2020, persons referred to in section 6, items 1 and 2, are required to wear disposable gloves when purchasing goods or services (R4; §9.8).

⁶⁸ In the period from 10 April 2020 to 19 April 2020, commercial or service facilities referred to in §8, section 2, items 1 and 2, [...], are obliged to provide disposable gloves or hand disinfectants (§9.9.1) and to disinfect the service or cash desk after serving each customer (R5; §9.9.2).

⁶⁹ Until further notice, persons referred to in section 5, items 1-3 and in section 6, items 1-3, are required to wear disposable gloves when purchasing goods or services (R5; §9.8).

Restrictions identical as regards their subject...	From 20 April 2020: 4 persons ⁷⁰ per 1 cash desk + senior hours (for persons over 65) between 10:00 and 12:00	4 persons per 1 desk: from 20 April 2020 until further notice	From 20 April 2020: R5; §9.6.1 Wholesale trade exemption: R5; §9.7.2: senior hours do not apply where the core business is wholesale trade
	Provision of services at island displays in commercial facilities with a service area of over 2,000 m ² ⁷¹ In R6, there are no regulations comparable to the above-mentioned restrictions on catering services defined in R2-R5 Absolute prohibition Exemption for outlets that jointly met certain conditions ⁷²	From 2 May 2020 until further notice	R6; §7.4.2 and §8.3.2

⁷⁰ Until further notice, persons referred to in section 5, items 1-3 and in section 6, items 1-3, are required to wear disposable gloves when purchasing goods or services (R5; §9.8).

⁷¹ The catering business can also be considered provision of service, and therefore this limitation was included in the Report.

⁷² a) display counters or cash desks are separated by plastic partitions that separate the staff from customers, and the staff shall cover the mouth and nose with a cloth mask, a surgical mask or a visor; and serve customers in disposable gloves,
b) access to the internal areas of an island display is restricted to its staff,
c) at an island display, 1 person is served at a time,
d) provide disposable gloves or hand sanitizers.

Restrictions identical as regards...		In R7, there are no regulations comparable to the above-mentioned restrictions on catering services defined in R2-R5 Absolute prohibition Exemption for outlets that jointly met the same conditions as above (see footnote 72)	From 16 May 2020 until further notice	R7; §7.7.2 and §8.3.2
		There are no regulations of the operation of island displays in R8. There are also no regulations comparable to the restrictions on catering services defined in R2-R5.		

11.2.C.d. The construction industry

INDUSTRY SUBGROUP	TYPE OF RESTRICTION/ PROHIBITION	TERM OF RESTRICTION/PROHIBITION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/ PROHIBITION
Restrictions identical as regards their subject matter	Absolute prohibition	From 21 March 2020 until further notice	R2; §6.3.1.i and §7.2
	Absolute prohibition	From 31 March 2020 until further notice	R3; §8.2.1.i and §9.3
	Absolute prohibition	From 10 to 19 April 2020	R4; §8.2.1.i and §9.4
	Absolute prohibition	From 19 April 2020 until further notice	R5; §8.2.1.i and §9.4
	No restrictions in R6		
Retail trade by tenants of commercial space in commercial facilities with retail space of more than 2,000 m ² , with the exemption of tenants whose core business consists in the sale of: [...] construction or renovation materials	No restrictions in R7		
	No restrictions in R8		
Retail trade by owners or tenants of commercial space in commercial facilities with retail space of more than 2,000 m ² , with the exemption of owners or tenants whose core business consists in the sale of: [...] construction or renovation materials			

INDUSTRY SUBGROUP		TYPE OF RESTRICTION/ PROHIBITION	TERM OF RESTRIC- TION/PROHIBI- TION (according to the legislation)	LEGAL BASIS FOR RESTRICTION/ PROHIBITION
Retail trade in commer- cial facilities with retail space of more than 2,000 m ² , in which the core business consists in the sale of construc- tion or renovation ma- terials.		Absolute prohibition	On Saturdays and Sundays, 1-11 April 2020.	R3; §9.2
	Absolute prohibition	On Saturdays and Sun- days, 10-19 April 2020.	R4; §9.3	
	Absolute prohibition	On Saturdays and Sundays from 19 April 2020 until further no- tice	R5; §9.2	
	No restrictions in R6			
	No restrictions in R7			
	No restrictions in R8			

II.2.D. Final remarks

When responding to a hitherto unknown danger to society in general, the state authorities had the duty to demonstrate far-reaching foresight and concern for public health, which is a constitutionally protected value.⁷³ This duty rested in particular with the Council of Ministers, whose constitutional tasks include ensuring the internal security of the state.⁷⁴ The ability to react quickly to the spread of the epidemic was an unquestionable advantage of the concentration of power in the hands of the executive over a dispersed Parliament. Therefore, such authorization of the executive, which equips the state with certain means of alleviating a growing threat, should be assessed positively.

From a legal perspective, however, one cannot forget about the fundamental role of the system of sources of law, the checks and balances mechanisms, and, above all, about the constitutional guarantees intended to protect an individual in a potential or actual dispute with the imperium of the state.

It is, therefore, unacceptable to create and then accept a situation in which the supreme and constitutional public authorities legitimize the unlawful acts they enact (see: the policy of introducing restrictions by means of ordinances described in this chapter). While such a situation may – understandably – be of no interest to a non-lawyer, since priority is given to effective combating of the spread of the epidemic, a lawyer ought to be aware of the most important motivations behind the formulation of Article 31, section 3 of the Constitution of the Republic of Poland, whereby interference in individual rights and freedoms requires statutory regulation.

Until the publication of the Report (November 2021), the Polish legislator did not fundamentally change the approach to compliance with constitutional rules regarding the limitation of human rights and freedoms. As an example of an exception – one enforced by consecutive judgments by common courts, in any case – we can cite the introduction of a statutory basis for the obligation to cover the mouth and nose, which was added to the Act [U1] beginning in late November 2020.⁷⁵ However, such a reaction should be considered far insufficient in relation to the scale and intensity of the state's authoritative influence on constitutionally guaranteed human and civil rights and freedoms.

⁷³ As required by Article 68 of the Constitution.

⁷⁴ Article 146, section 4, item 7 of the Constitution.

⁷⁵ Amendment of [U1] by the act of 28 October 2020 amending certain acts to prevent emergencies related to the occurrence of COVID-19, (Dz.U.2020.2112), which entered into force on 29 November 2020 with respect to the obligation under discussion.

The experience of the pandemic also showed that the national legal system was by no means prepared to deal with this type of universal danger. However, this was not only a problem for Poland. For example, Germany (initially acting on the basis of the outdated Act on protection against infections of 2000) and other EU countries faced similar difficulties.

The necessity to introduce wide-ranging restrictions of rights and freedoms became a topic of an ultimately inconclusive discussion among constitutionalists as to what kind of reaction on the part of the Polish authorities would have been appropriate, also with respect to the existing choice of states of exception and potential interference in individual rights in connection with these states. In particular, no definite answer was found as to whether the government – aware of the need to restrict, among others, the right to peaceful assembly,⁷⁶ which is guaranteed by Article 57 of the Polish Constitution – should have adopted a broader interpretation of the conditions under which the President of Poland is authorized to declare a state of emergency, as stated in Article 230, section 1 of the Polish Constitution, and in particular, the condition that there be a threat to public security, rather than insist officiously that the epidemic satisfied the conditions for the declaration of “only” a state of natural calamity, which does not authorize non-standard restrictions of that freedom.⁷⁷

In our opinion, the situation that the legislator faced, especially during the first wave of the pandemic, justified resort to the institution of the state of emergency. We are aware of the shortcomings of this solution, particularly the limit on its duration (determined by Article 230 of the Polish Constitution to be a maximum of 150 days). We also realize that outdoor peaceful assemblies organized in the open air from the beginning of the pandemic were not seen as significant foci of infection by medical specialists. However, if it was important enough for the legislator to impose restrictions on them lawfully, the institution of the state of emergency should have been used for this purpose, at least for the first 150 days of the restrictions being in force. Next, since further extraordinary restriction of the right to assembly would have been groundless, transition should have been made to the legal regime of the state of natural dis-

⁷⁶ Such a restriction may go further than allowed by standard constitutional provisions of Article 31, section 3 of the Polish Constitution only in the event of a state of emergency or martial law (Article 233 section 1 of the Polish Constitution).

⁷⁷ For example, cf. scholarly meetings of the Department of Criminal Law at the Jagiellonian University on 3 and 8 April 2020, recordings of which are available on YouTube at: <https://www.youtube.com/channel/UCs6UvOabN8vxMgf771TylLw/videos> [access: 6.05.2022].

aster, extending the state's capacity to react accordingly by introducing COVID restrictions.

Nevertheless, the suggested solutions were not adopted, which created a situation referred to in the latest professional literature as "statutory legal nihilism",⁷⁸ in which the coronavirus epidemic was being managed by an unconstitutional use of ordinances and vaguely formulated acts in terms of their subject matter.

11.3. State response measures to the restrictions introduced during the first wave of the pandemic

11.3.A. General remarks

Among the aid resources created by the state in order to prevent the negative effects of the epidemic, we can distinguish legal solutions targeted at specific industries, as well as those addressed to all economic entities that meet the criteria for granting the aid. The methodology of state aid offered to entrepreneurs thus focused on general and specific measures.

In the context of the legal methods of establishing restrictions, it is a positive phenomenon that legislation in the form of acts of the Parliament [U2-U4], and not ordinances, was used to create the aid mechanisms. The response measures took a variety of forms. The legislator established solutions, which included:

- 1) direct financial support,
- 2) elimination of the need to comply with certain administrative requirements or relaxation of existing administrative and legal regulations,
- 3) influence in the sphere of civil law relations between entrepreneurs,
- 4) opportunities for modifying terms in relations between public entities and entrepreneurs.

The solutions presented in the tables below are thus divided into five sections. They include aid resources specific to each industry covered by the survey (except for the catering industry, for which no specific support instruments were identified), as well as those directed to entrepreneurs in general.

⁷⁸ H. Izdebski in: T. Gardocka, D. Jagiełło (ed.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Chapter III entitled "COVID-19 Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny", Warszawa 2020.

Outside the scope of the following review are such statutory solutions that were primarily intended to prevent the spread of the pandemic, rather than to help businesses affected by it. Such measures include – as provided for in Article 12 of the Act of 2 March 2020 on special solutions relating to the prevention, counteraction and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them – the exclusion of the application of, among other things, Construction Law to the design, construction, reconstruction, renovation, maintenance and demolition of structures, including change of use, in connection with the prevention of COVID-19. This undoubtedly meant a loosening of the existing administrative law regulation. However, the legislator's intent in this case was primarily to accelerate considerably the creation of new facilities where COVID-19 patients could be treated, rather than to facilitate business for affected entrepreneurs in the construction industry.

II.3.B. Aid resources in selected European Union countries

II.3.B.a. The Federal Republic of Germany

As early as on 13 March 2020, the federal minister of finance and the federal minister of economy presented the first drafts of aid resources for businesses affected by the coronavirus crisis. They were to include unlimited loan programmes. According to the announcement, the aid was also to be aimed at the cultural and creative industries.

An emergency aid package targeting micro-entrepreneurs and the self-employed was set by the federal government on 23 March 2020. The aid programme was launched by the German state development bank KfW as part of the KfW Special Programme 2020.⁷⁹ In the first phase, the draft allowed entrepreneurs to take out immediate loans of up to €800,000 (in the case of entrepreneurs with at least 50 employees), €500,000 (in the case of entrepreneurs with 10 to 50 employees) and up to €300,000 (in the case of entrepreneurs with up to 10 employees). Similar to the aid solutions enacted in Poland, the programme was addressed to entrepreneurs who had not been in financial distress before the coronavirus crisis.

Other created aid solutions included the federal Economic Stability Fund (Wirtschaftsstabilisierungsfonds), which was established in March/April 2020.

⁷⁹ https://www.kfw.de/About-KfW/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_642944.html [access: 22.10.2021].

The basis for its establishment was an act under the same name,⁸⁰ which was modelled on a similar act that saved the German economy during the 2008 financial crisis. The fund, with a budget of more than EUR 600 billion, was directed at large companies that are essential to the functioning of the German economy, and its main task was to ensure their current liquidity, which had been disrupted by successive lockdowns and restrictions.⁸¹

The federal and state authorities also established a system of federal guarantees for loans taken out by entrepreneurs and direct subsidies aimed at micro-entrepreneurs and freelancers, which for a period of three months amounted to EUR 9,000 for those with up to 5 employees and EUR 15,000 for those with up to 10 employees, respectively.

Aid programmes for businesses affected by the effects of the restrictions and the coronavirus were also in place in the individual states, aimed primarily at protecting these entities from bankruptcy and providing them with relative liquidity.

The size of the German plan to help the national economy can be seen in the fact that in May 2020 the European Commission announced that more than 50% of the measures approved by it as part of state aid provided by the EU member states were measures supporting the German economy.⁸²

*11.3.B.b. The Czech Republic*⁸³

The first aid resources in the Czech Republic were introduced as early as on 16 March 2020 under one of the three main aid schemes “COVID I” and consisted in the possibility for companies to take interest-free loans for liquidity purposes. The programme had a funding pool of CZK 5 billion and was used almost immediately. Accordingly, on 30 March 2020 the government announced the “COVID II” programme, also aimed at entrepreneurs, to provide state-guaranteed loans granted by banks and support in financing their interest payments.⁸⁴ Under the programme, the upper limit for the amount of loan collateral offered

⁸⁰ Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz.

⁸¹ <https://www.wfw.com/articles/economic-stability-fund-for-the-german-economy-executive-summary/> [access: 9.11.2021].

⁸² <https://www.ft.com/content/a68bfd0d-47c7-46ec-ac87-20b8b67ddc32> [access: 9.11.2021].

⁸³ The information in this subsection is based largely on data available from the official website <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/> [access: 3.11.2021].

⁸⁴ <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/czech-republic-covid-ii-state-aid-program-provides-state-secured-loans> [access: 5.11.2021].

by the state was CZK 15 million. The recipients of the aid were small and medium-sized entrepreneurs and sole traders. In turn, the conditions for receiving the aid were linked to the absence of grounds for bankruptcy before the coronavirus crisis and the absence of mature debts owed to the state.

The continuation of those aid programmes (also extended to companies with up to 500 employees) was the “COVID III” programme, established by the Act of 29 April 2020,⁸⁵ which entered into force as of 6 May 2020.

The Czech authorities also directed the aid to employees. Thus, as of 6 April 2020 (with effect as of 12 March 2020),⁸⁶ the government implemented the “Antivirus” programme targeting Czech and foreign employees.⁸⁷ It provided for subsidies to payroll costs for those employed on condition that the employer met the basic criteria, including compliance with the labour laws and demonstrating a reason preventing employees from working.

Other state aid measures during the first wave of the pandemic include the following programmes:

- “COVID Plus”, constituting, as of 5 May 2020, a guarantee programme for loans to large enterprises with a budget of CZK 5 billion and
- “Czech Rise Up” supporting the development of instruments to prevent the coronavirus as of 2 April 2020 with up to CZK 5 million.⁸⁸

The aid measures also included mitigation of the tax burden on businesses, e.g. reduction of the VAT rate from 15% to 10% on the provision of accommodation services, reduction by around 25% of the road tax rate for vehicles with a total permissible weight of more than 3.5 tons, and exemptions from the tax on civil law transactions in respect of acquisition of real property.

Entities that were forced to close their businesses as a result of the restrictions became eligible to defer payment of rent owed to landlords for the period from 12 March 2020 to 30 June 2020, for 2 years.

The aid resources described above evolved as the pandemic progressed, in particular by establishing new forms of aid and extending the existing ones. However, the Czech government’s response to the coronavirus crisis can be described as swift, decisive and proportionate to the scale of the restrictions introduced. From an EU perspective, the aid package proposed by the Czech govern-

⁸⁵ <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=228&r=2020> [access: 5.11.2021].

⁸⁶ https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Manual_Program_Antivirus_EN.pdf [access: 5.11.2021].

⁸⁷ https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/antivirus-program-employment-support-czech-republic-against-covid-19_en?lang=fr [access: 5.11.2021].

⁸⁸ <https://www.bdo.cz/en-gb/insights/featured-insights/state-financial-support-related-to-coronavirus> [access: 5.11.2021].

ment was also proportionally one of the largest support schemes introduced in the EU countries (beside Germany and Italy).⁸⁹

⁸⁹ <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/czeska-tarcza-antykryzysowa-tak-nasi-sasiedzi-pomagaja-przedsiębiorcom-rowniez/n7qh7wd> [access: 5.11.2021].

II.3.C. Table of aid measures introduced in Poland

II.3.C.a. The tourist industry

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
U2	Article 13 – the right of a tourist business to obtain a reimbursement of contributions paid to the Tourist Guarantee Fund upon withdrawal from contract by the traveller or termination of contract by the tour operator (pursuant to, respectively, Article 47, section 4, and Article 47, section 5, item 2 of the Act on tourist events and related tourist services – both provisions contain the condition of “unavoidable and extraordinary circumstances”), whereby the said withdrawal or termination is directly related to the SARS-CoV-2 pandemic outbreak.	Article 13 of U2: expiry after 180 days starting from 8 March 2020 (Article 36, section 1 of U2)
U2.1	Article 15k – starting from 31 March 2020 By virtue of law, withdrawal from contract by the traveller or termination of contract by the tour operator (pursuant to Article 47, section 4 and Article 47, section 5, item of the Act on events...) shall come into effect only after the lapse of 180 days starting from the date of notification of withdrawal by the traveller or notification of termination by the tour operator. Withdrawal or termination of contract shall not be effective if the traveller agrees to receive a voucher from the tour operator to be used for future tourist events within one year from the date on which the tourist event was to take place. The funds corresponding to the contributions for the fulfilment of contracts for which the traveller has agreed to receive a voucher shall be protected against the insolvency of the tour operator.	

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
U2.3	<p>Article 15ma – starting from 16 May 2020 Financial support for owners or operators of commercial yachts referred to in Article 5, item 9 of the Act of 18 August 2011 on maritime safety (Dz.U.2020.680), in case their operations, referred to in Article 5, item 9c of the said Act cannot be continued due to the COVID-19 outbreak.</p>	<p>Pursuant to §13, section 3 of the executory ordinance [Dz.U.2020.1167], the aid was granted until 31 December 2020.</p> <p>The provision may also be applicable to the transport industry, since as defined in Article 5, item 9 of the Act, commercial yachts may also be used for paid transportation of people.</p>
U2.1	<p>Article 31h – starting from 31 March 2020 Extending (by means of an obligation to apply accordingly) of the standard from Article 15k to cover contracts in the case of which the tour operator did not reimburse the traveller's fees or payments referred to in Article 47, section 4 or section 5 of the Act on tourist events..., and the deadline for their reimbursement did not expire before 13 March 2020.</p>	

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
U2	Article 14 Exemption from liability for damages of an airport operator; a railway station operator, air carrier, rail carrier, or road haulier for damage suffered in connection with lawful action by public authorities aimed at preventing COVID-19, in particular for the inability to provide transport. Ruling that extraordinary circumstances – referred to in the provisions of Regulation (EC) 261/2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights – also include lawful action aimed at counteracting COVID-19	List of entities exempt from liability extended by U2.2 by the inclusion of entities concerned with shipping. Exemption from liability for own actions was also added. <i>Article 14 U2: expiry after 180 days starting from 8 March 2020 (Article 36, section 1 of U2)</i>
U2.3	Article 15ma – starting from 16 May 2020 See tourist industry -> Article 15ma	
U2.1 – Article 15n U2.2 – Article 15n, section 2	Article 15n – starting from 31 March 2020 – especially item 2, since item 1 refers strictly to activities related to counteracting COVID-19 In the event that transportation services provided become unprofitable due to circumstances beyond the entrepreneur’s control that were related to counteracting COVID-19, the terms set out in the authorization for regular and special regular transport services did not apply.	The amendment of 16 April 2020 [U2.2] obliged the entrepreneur acting pursuant to item 2 to inform the authority issuing the authorization about the exceptions and to make them public in the manner stipulated by the Act.

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
	<p>Article 15n, section 2 – starting from 18 April 2020 [U2.2]</p> <p>In the case referred to in section 1, item 2, the entrepreneur is obliged immediately, not later than within 14 days from the date on which exceptions from the terms of the authorization were applied, to provide the authority issuing the authorization with information on the exceptions applied, and also make it public by means of notices at all stops or stations listed in the timetable.</p>	
U2.1	<p>Article 31r – from 31 March to 30 September 2020</p> <p>Entities operating as passenger transport intermediaries who obtained a license to undertake and conduct road transport operation with respect to passenger transport were exempted from the application of the provisions of the Act on road transport (including the obligation to perform this activity only for entrepreneurs with the appropriate license, and prohibition of intermediation in occasional transport of passengers in a motor vehicle designed for the transport of no more than 7 people including the driver).</p>	
U2.3	<p>Article 15zzzzl¹</p> <p>In order to counteract the effects of COVID-19, the minister in charge of transport provides operators in provincial, inter-provincial and international passenger transport by rail with funds for the months when a state of epidemic threat or a state of epidemic is in force, and for the next 3 months after the end of the month in which the state of epidemic threat or the state of epidemic was cancelled, at the level of the specific-purpose subsidy arising from the honouring of the statutory entitlement to concessionary travel by public transport, settled for the same monthly periods in the previous year, less the specific-purpose subsidy transferred to the operators for the reimbursement of revenues lost due to the application of the statutory entitlement to concessionary travel for these months.</p>	<p>Article 46 item 31 of U2.3 amended U2 by adding Article 15zzzzl¹⁻⁴ retroactive to 1 April 2020 (retroactive effect in accordance with Art 76, section 8d of U2.3)</p>

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
	<p>An operator of inter-provincial and international passenger rail transport, applying to the minister in charge of transport for the transfer of funds, shall indicate the contract for the provision of public transport services under which the amount of the funds transferred will be settled.</p> <p>Article 15zzzzl² [Financial support for public utility rail transport operators from the COVID-19 Prevention Fund]</p> <p>In order to counteract the effects of COVID-19, the minister in charge of transport may transfer funds to operators in provincial, inter-provincial and international passenger rail transport as reimbursement, as defined in Article 4, section 1, item 15 of the Act of 16 December 2010 on public transport, in the part specified in Article 50 section 1, item 2c of the said Act, for the months when a state of epidemic threat or a state of epidemic is in force and for the next 3 months after the end of the month in which the state of epidemic threat or the state of epidemic was cancelled.</p> <p>The amount of support granted on the basis of section 1 is reduced by the support granted under Article 15zzzzl¹.</p> <p>Article 15zzzzl³ [Condition for receiving support by public utility rail transport operators]</p> <p>The condition for granting support pursuant to the provisions of Articles 15zzzzl¹ and 15zzzzl² is for that the expenses planned before 13 March 2020 in the budget of the relevant transportation authority for the financing of the compensation are not reduced and that the transportation authority provides the operator with the compensation in the amount planned for that day.</p>	

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
	<p>Article 15zzzzl⁴ [Maximum amount of support granted to public utility rail transport operators]</p> <p>The total amount of support for operators in provincial, inter-provincial and international passenger rail transport related to counteracting COVID-19, as defined in Article 15zzzzl¹, section 1 and Article 15zzzzl², section 1, may not exceed the net financial effect as defined in Regulation (EC) No. 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70 (OJEU 2007/L 315/1, as amended), throughout the term of the contract in force, including future payments under it.</p>	
U2.3	<p>Article 23 – adds Article 44a to the Act on public transport</p> <p>During the period and in the area in which a state of epidemic threat, a state of epidemic or a state of emergency is in force, the operator of inter-provincial and international passenger rail transport may provide public transport services by road, with the right to reimbursement referred to in Article 50, section 1, item 2a-c.</p> <p>– an agreement concluded by the operator with the organizer</p>	
U2.3	<p>Article 39 – increasing the maximum rate of subsidy to 1 vehicle-kilometre of public utility transport (as defined in the Act on the public utility bus transport development fund)</p> <p><i>In any case, the subsidy is specified in the contract with the province governor.</i></p>	

II.3.C.c. The catering industry

The study did not identify any aid measures offered strictly to the catering industry. However, businesses operating in this industry could use the aid measures available to all sectors of the economy listed in chapter II.3.C.e, if they satisfied the conditions established by law.

II.3.C.d. The construction industry

The study did not identify any aid measures offered strictly to the construction industry. However, businesses operating in this industry could use the aid measures available to all sectors of the economy listed in chapter II.3.C.e, if they satisfied the conditions established by law.

II.3.C.e. Aid measures available to all four industries covered by the research

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
U2.1	<p>Article 15g - from 31 March 2020 (Government) subsidy for entrepreneurs for employee remuneration, protection of jobs, and social insurance contributions</p> <p>Secondary legislation – Article 31a – from 31 March 2020</p>	<p>Article 15g was to expire after the lapse of 180 days from the date of entry into force of U2.1, by the force of Article 36, section 4 of U2 given by Article 1 item 19 of U2.1, but this provision (Article 36, section 4 of U2) was repealed by Article 1, item 14b of the Act of 17 September 2020 (Dz.U.2020.1639), which entered into force on 24 September 2020 (in accordance with Article 13, item 1 of Dz.U.2020.1639)</p> <p>Article 31a was to expire after the lapse of 365 days from the date of entry into force of U2.1, by the force of Article 36, section 5 of U2 given by Article 1, item 19 of U2.1, but this provision</p>

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
		(Article 36, section 5 of U2) was repealed by Article 1, item 39 of the Act of 9 December 2020 (Dz.U.2020.2255) amending U2 as of 16 December 2020
U2.1 U2.3 – disabled people	Article 15zzb – from 31 March 2020 Subsidy to partly cover employee remuneration under Article 15g, section 4, first sentence, and social insurance contributions due from remuneration in the event of a decline in turnover as a result of COVID-19 (application to the district governor)	Amendment U2.3 allows for the granting of additional subsidies to the remuneration of disabled people
U2.1	Article 15p – from 31 March 2020 Property tax exemptions for businesses, which may be introduced by the commune council and Article 15q – from 31 March 2020 Extension of the deadline for the payment of property tax instalments for the period from April to June 2020	
U2.1	Article 15r – from 31 March 2020 Possibility to postpone the deadline for the fulfilment of a public procurement contract [Article 15r, section 4]	
U2.1	Article 15za – from 31 March 2020 No extension fee for concession to postpone a tax payment deadline + a possible waiver on the collection of some liabilities	
U2.1	Article 15zb – retroactive to 7 February 2020 No extension fee for concession to pay social insurance contributions in instalments or to postpone their payment deadline	

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
U2.1	Article 15zf – with effect from 31 March 2020 Changes in the area of labour law for employers who experienced a decline in turnover due to COVID-19	
U2.1	Articles 15zq-15zza – from 31 March 2020 Standstill benefit for persons running non-agricultural businesses in the event of a standstill in business	U2.2 removed the limit on the average wage higher than 300%, which made it impossible to receive a standstill benefit
U2.2	Benefit amount – Article 15zr Re-granting of the benefit – Article 15zua U2.2	
U2.1	Article 15zzc – from 31 March 2020 Subsidy from the district governor to partially cover the operating costs of a business run by an entrepreneur who is a natural person and does not employ any employees	
U2.1	Article 15zzd – from 31 March 2020 Non-returnable loan from the district governor of up to PLN 5,000 available to micro-businesses to cover day-to-day operating costs of a business	
U2.2	U2.2 – liberalization of redemption provisions (continuation of business for 3 months from the day of loan disbursement is sufficient; no need to maintain a stable level of employment)	
U2.1	Article 15zzk – from 31 March 2020 Possibility of territorial suspension of administrative enforcement proceedings by the ordinance of the Council of Ministers (The Council of Ministers did not use this authorization)	
U2.1	Article 15zzzd – from 31 March 2020 Possibility of granting sureties to entrepreneurs by Bank Gospodarstwa Krajowego (excluding micro-entrepreneurs and small entrepreneurs)	

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
U2.1	<p>Article 15zzzf – from 31 March 2020 Possibility for local government units to waive civil law receivables from entities whose financial liquidity has deteriorated – requires a resolution of the local government council</p> <p>Article 15zzzg. 2 – from 31 March 2020 The executive body may decide on the waiver before the resolution by the local government council</p>	
U2.1 U2.2	<p>Article 31f – from 31 March 2020 (so-called loan repayment holidays) Change of repayment terms or dates with respect to credits or loans granted to micro-, small or medium businesses.</p> <p>From 18 April (U2.2) – extension of the aid measure to cover all businesses, not only SMBs</p>	
U2.1 Then also U2.2 and U2.3	<p>Article 31zo – from 31 March 2020 Exemption from the obligation to pay contributions for social insurance, health insurance, the Labour Fund, the Solidarity Fund, the Wage Guarantee Fund or the Bridge Pension Fund for selected months of 2020 for some of the payers</p>	<p>U2.2 extends the personal scope to include payers reporting between 10 and 49 insured persons (exemption from 50% of the total amount of contributions)</p> <p>U2.3 adds another provision – sections 2a and 2b – as of 16 May 2020</p>

CODE OF THE LEGISLATION	CONTENT OF THE LEGISLATION	REMARKS
U2.2	<p>Article 15zzzzm Extension of the period for which an employer employing a juvenile for vocational training is entitled to a subsidy to cover the cost of training (Article 122 (2) (1) of the Education Law), to include the period when an adolescent employee is not required to report for duty due to a temporary restriction on or suspension of educational units</p> <p>Article 15zzra Failure to begin or interruption of the running of the period for filing a bankruptcy petition, if the basis for declaring the debtor's bankruptcy arose during a state of epidemic threat or state of epidemic declared in response to COVID-19, and the state of insolvency arose due to COVID-19 + Introduction of a presumption according to which if the state of insolvency arose during a state of epidemic threat or state of epidemic declared in response to COVID-19, it is presumed that it occurred due to COVID-19 Important – since it allows an entrepreneur who does not file a bankruptcy petition to avoid liability for damages under article 21, section 3 of Law on bankruptcy</p>	<p>Addition of Article 73, item 57 of U2.2, retroactive to 12 March 2020</p> <p>Retroactive effect of Article 15zzzzm in accordance with Article 118, item 5 of U2.2</p>
U2.2	<p>Article 31zy¹⁰ Possibility for the Social Insurance Institution to waive, at the payer's request, the interest on contribution payables due for the period after 31 December 2019 – for economic reasons related to the occurrence of COVID-19</p>	

II.3.D. Concluding remarks

The aid legislation during the first wave of the pandemic was overwhelmingly dominated by the European Commission's communication [EU1], which defined the forms of state aid that were acceptable to the EU bodies and thus compatible with the Community law. In the realities of the Member States, the scale of assistance varied, of course, depending on the economic potential of a given country.

The range of solutions applied by the state was primarily aimed at maintaining the liquidity of entrepreneurs at a level that would prevent them from having to declare bankruptcy, as well as at reducing administrative procedures and citizens' obligations, which in the face of the first wave of the pandemic were difficult to meet anyway, due to the closure of public administration offices.

The nationwide lockdowns showed that the state, exercising its authority in the sphere of constitutionally protected freedom of economic activity, must take into account the obligation, partly rooted in constitutional values, to compensate the addressees of the imposed restrictions proportionately. In addition to an adequate quantitative range of compensation, it is also desirable that the action taken is timely. Compensatory actions should be taken as soon as possible, so as not to expose entrepreneurs to a sudden closure of the source of income from their business activity and not to cause further negative effects in the form of impact on persons cooperating with such entrepreneurs (employees, contractors, suppliers). The modern economy is characterized by a strong interdependence of market players, and restrictions addressed to one industry may result in problems in several others.

There is a need to tailor the aid resources to the specific needs of industries. In this context it is worth mentioning, as will be discussed below, the worrying shortcomings of the Polish legislation at the time of the pandemic in terms of measures dedicated for some of the industries affected by the restrictions. On the other hand, it is commendable that a fairly wide range of aid measures were used, which were not limited to support in the form of grants. A good example of a measure tailored to the specific situation of an industry hard-hit by the restrictions was the postponement of the effectiveness of a traveller's declaration on withdrawal from agreement to 180 days following the traveller's notification, as provided for in Article 15k of the Act on special solutions for the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them.

From this perspective, the aid measures implemented in all three EU countries studied should be assessed rather positively. The timing of the

restrictions (a maximum of one month from the date of enactment of the restrictions) is also commendable. In the case of Poland, however, one should not forget about the multitude of technical and legislative flaws that the coronavirus crisis shields are burdened with due to the excessive haste of the parliamentary work (which was often followed by the need to enact corrective amendments). A separate problem is the evaluation of the introduced solutions in the light of the constitutional equality principle, which will be presented in the next chapter.

11.4. The constitutional equality principle versus the restrictions and aid measures during the first wave of the pandemic

11.4.A. Introduction. The existing paradigm of equality

The equality principle arising from Article 32, section 1 of the Constitution implies the obligation to shape the legal regulations and the practice of their application in such a way as to ensure, on the one hand, equal treatment of entities in a similar situation, and on the other hand, different treatment of entities whose situation is different.⁹⁰ The opposite view – prescribing that everyone should be treated equally, without taking into account the differences between them – would distort the constitutional axiology, in the light of which the norms arising from the equality principle are also shaped by the principle of social justice arising from Article 2.

Article 32, section 1 establishes the so-called meta-law – the equality before the law always concerns specific rights granted to a given subject. The equality principle can be identified with the order to properly (reasonably) choose a differentiating criterion on which the group of entities entitled (obliged) by a given provision depends. This criterion in the doctrine of the constitutional law is called **the essential (relevant) feature**⁹¹ in the doctrine of the constitutional law.

⁹⁰ See, among others, W. Borysiak, L. Bosek, [in:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, ed. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.

⁹¹ See, instead of many, the judgment of the Constitutional Tribunal of 6/05/1998, K 37/97, OTK 1998, No. 3, item 33, in which the Constitutional Tribunal stated: “When assessing a legal regulation from the point of view of the equality principle, it is necessary to consider whether a common essential feature justifying equal treatment of legal entities can be identified, taking into account the content and purpose of the legal regulation in question.”

A given regulation may be assessed as compliant with the equality principle, if after determining the eligible (obliged) entities using a relevant feature there is no unjustified differentiation (e.g. by excluding the possibility of granting a benefit to persons who should be allowed to receive it) or unjustified equalization (e.g. by extending an identical ban to persons between whom there are differences that speak for a differentiation in their legal situation).

Whether the choice of a relevant feature is reasonable must be evaluated in the light of the totality of the constitutional norms. Moreover, as emphasized in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, this feature must be in relation to the purpose and essential content of the act.

At the end of this introduction, it should be made clear that the addressees of the equal treatment order in Article 32, section 1 of the Constitution are both the lawmaking and the law-applying entities. However, we leave outside the scope of our consideration the equal treatment order relating to the authorities applying the law. Indeed, addressing this problem in the context of the subject matter of the Report would require a careful analysis of case-by-case adjudications made by the relevant authorities on the basis of norms regarding aid in connection with the pandemic. This is not the purpose of this study. The conducted research and formulated conclusions are directed at the level of lawmaking, which is the basis for issuing individual decisions within the limits provided by law.

II.4.B. Unjustified equalization as a form of violation of the equality principle

As we have emphasized above, it is contrary to the equality principle both to groundlessly differentiate between similar entities (those that possess the relevant feature), and to differentiate between dissimilar entities (only some of which possess the relevant feature that justifies their inclusion in a given regulation).

Most certainly, the first situation is more typical. The Constitutional Tribunal has more than once ruled on the inconsistency with Article 32 of the Constitution of provisions which, by providing for a certain benefit from the state, too narrowly defined the group of the eligible entities excluding entities possessing the relevant feature.⁹²

⁹² See, *inter alia*, the judgment of the Constitutional Tribunal of 6/05/1998, K 37/97, OTK 1998, No. 3, item 33; the judgment of the Constitutional Tribunal of 21/10/2014, K 38/13, OTK-A 2014, No. 9, item 104.

The second situation, on the other hand, is more characteristic of norms that impose specific prohibitions. Unjustified equalization occurs, for example, when the legislator refers to, for example, the need to protect the public safety and introduces the same prohibition on different types of activities, only some of which pose a significant threat to the protected value. In order to satisfy the requirements of the equality principle in such a case, the severity of the restriction should be tailored to the degree of danger.

However, another situation is also possible, in which provisions granting certain rights, privileges, etc. should be considered incompatible with the equality principle in that they lead to unjustified equalization of different entities. In our view, this is especially likely when the legislator grants the right to obtain certain aid resources, especially financial aid. In such a case, too broad a definition of the group of eligible entities may mean that persons genuinely in need of state support (whose needs are justified in the light of the constitutional principles) will not receive an adequate amount of it, while those who objectively do not deserve such aid, will receive it on an equal footing with those who need it more. Thus, the differentiating criterion, which should be the relevant feature, is not taken into account.

11.4.C. The relevant feature for provisions granting aid to businesses affected by the pandemic

11.4.C.a. An attempt at identification

According to the considerations above, the key to assessing a given regulation from the point of view of the equality principle is to answer the question about the relevant feature justifying the legal differentiation between different entities. This is because, when identified, this feature determines the possibility of considering the compared entities as similar or different.⁹³

The relevant feature is always identified after analysing the content of the legal regulation.⁹⁴ The question that needs to be answered is what obligations/privileges the norm imposes and for what purpose the legislator decided to introduce it into the system of law.

The proper selection of the relevant feature is strongly influenced by the constitutional axiology: the legislator should have regard to the sys-

⁹³ L. Garlicki, M. Zubik, [in:] M. Derlatka et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. 2: Art. 30-86, 2nd ed., Warszawa 2016, art. 32.

⁹⁴ *Ibidem*.

tem of values reflected in the Constitution. This assertion also holds true for the provisions that introduced relief measures in the wake of the COVID-19 pandemic.

The wide range of aid measures provided to businesses during the first wave of the pandemic is outlined above in section II.3.C of the Report. Without going into another detailed analysis of the legislation here, a few points should be noted. Firstly, the measures provided for are diverse in nature, but what they have in common is the purpose that the legislator had in mind. This was, undoubtedly, to allow entrepreneurs who might have been adversely affected by the COVID-19 pandemic and the subsequent government response (euphemistically speaking – in many cases the risk of bankruptcy was real) to continue their business activities. Secondly, a considerable number of these regulations applied to businesses in general, rather than to specific affected industries. Thirdly, in some cases, the eligibility for aid measures, including financial assistance, was not conditioned on a demonstration of a loss suffered due to the pandemic or the related restrictions. A vivid example here is the measure provided for in Article 31zo of the Act on special solutions for the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them [U2].

The immediate reason for the enactment of the package of acts containing the aid resources was the previous actions of the authorities, which were aimed at preventing the spread of the SARS-CoV-2 virus, but at the same time resulted in a dramatic deterioration in the situation of businesses affected by the restrictions. Therefore, it seems, *prima facie*, correct to hypothesize that covering a given person with restrictions, as their direct addressee, should be regarded as the relevant feature justifying a different legal situation regarding the scope and degree of the aid granted. In simple terms: those whose businesses were affected by bans or restrictions imposed in connection with the first wave of the pandemic should have been granted more aid than other businesses.

In our opinion, this position is supported by considerations of constitutional axiology, which we will briefly outline here. However, let us immediately point out that in this study we do not evaluate the legality of the restrictions introduced. If, as a result of such an assessment, we came to the conclusion that the bans and restrictions were unconstitutional, our deliberations would have to concern compensatory liability for unlawful actions of public authorities, as referred to in Article 77, section 1 of the Constitution and in Article 417¹ of the Civil Code. Then the aid resources described in this Report would fall well short of the constitutional standard. We therefore accept, as it were, the fiction that

the restrictions introduced do not raise legal questions. This allows us to express some more general thoughts.

From the provisions of the Constitution it is possible, in our opinion, to reconstruct a general principle of paramount importance here. According to this principle, **persons who, as a result of state action involving interference in constitutionally guaranteed rights and freedoms, even if undertaken in the compelling public interest, have suffered substantial property damage or, more generally, whose property situation substantially deteriorated, are entitled to compensation from the state.**

Indirectly, such a principle can already be derived from Article 30 of the Constitution, which prohibits subjective treatment of a human.⁹⁵ Thus understood, the order to protect human dignity strongly argues for the establishment of provisions compensating for losses resulting from actions of the public authorities, undertaken even for a constitutionally legitimate purpose. It is through them that an individual gains **subjectivity**: their legal interests cannot be entirely sacrificed in order to protect the compelling public interest. The state cannot leave such an individual “alone” after aggravating their legal or factual position in the name of the common good.

Another provision of the Constitution to be considered, though seemingly it is of little relevance for the subject matter of this Report, is Article 21, section 2 of the Constitution. According to it, “[e]xpropriation may be allowed solely for public purposes and for just compensation.” Although this provision refers to a specific form of interference in individual rights, i.e. expropriation, it exemplifies, in our view, the general principle discussed above.

Admittedly, as J. Parchomiuk rightly notes, this provision does not give grounds to distinguish a public subjective right to compensation for damage caused by lawful action of public authority.⁹⁶ However, it certainly constitutes a strong rationale for inferring that it is part of the constitutional axiology to order the provision of at least some other aid measure, if not compensation. This applies especially to regulations which, through the “intensity” with which they interfere in individual rights and freedoms, in a way come close to expropriation, the essence of which is the complete deprivation of the right to own property. And is it possible to think of a “better” example of such interference than a total ban on a business, such as catering, in force for many months?

⁹⁵ See P. Tuleja, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2nd ed., ed. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 30.

⁹⁶ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, pp. 203, 466.

The last provision that must be taken into account when considering whether the principle formulated above arises from the Constitution is Article 228, section 4 of the Constitution. According to it, an act may define the grounds, scope and manner of compensating for property losses resulting from the restriction of human and civil freedoms and rights during a state of exception. The enactment of such an act is therefore optional⁹⁷ – in our view, however, this does not undermine the claim that there is a principle ordering compensation for significant damage caused by strong interference from public authorities. Article 228, section 4 can be seen as an exception that is justified in a state of exception.

The considerations above confirm the earlier hypothesis: **the relevant feature that should be taken into account by the legislator when shaping the aid resources during the first wave of the pandemic was whether a given person was covered by restrictions as the direct addressee.** This results both from an analysis of the reasons why these measures were enacted and from the constitutional axiology. It is worth mentioning here a view presented already in 2003 by the Constitutional Tribunal.⁹⁸ According to it, interference in the sphere of disposition of property and property rights should find its compensation in an appropriate compensation mechanism. We recognize the differences that exist between the regulations we described and those that the CT evaluated. However, we think that, for example, the ban on catering activities actually amounted to temporarily depriving owners of the use of property subject to ownership rights. We do not contend that the situation of all persons who are the direct addressees of restrictions is substantially similar to that of an expropriated person. However, we note that the fact that a person is subject to pandemic-related prohibitions or restrictions should be considered a relevant feature by the legislator shaping the rationale for granting the aid measures.

II.4.C.b. Suitability of the designated relevant feature

The relevant feature indicated in the previous subsection was not reflected in the wording of the provisions that granted aid measures to entrepreneurs. The regulations analysed used various prerequisites for granting relief measures, including:

⁹⁷ P. Radziejewicz, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2nd ed., ed. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 228.

⁹⁸ Judgment of the Constitutional Tribunal of 25/11/2003, K 37/02, OTK-A 2003, No. 9, item 96.

- decrease in economic turnover as a result of COVID-19 (Articles 15g, 15zf, 15zzc of [U2]),
- deterioration of financial liquidity due to incurring negative economic consequences (Articles 15p, 15zzzf of [U2]),
- impact of the circumstances surrounding the occurrence of COVID-19 (Article 15r of [U2]).

In contrast, there were few provisions that tied eligibility for relief measures to the fact that a person was subject to a restriction. As can be seen from the tables presented above, during the first wave of the pandemic the catering industry did not receive any measures that were granted to it exclusively. Of course, entrepreneurs in this industry could benefit from the “general” measures, as long as they met the conditions for obtaining them (which was obvious, given the magnitude of the restrictions faced by this industry). However, they were in no way privileged to receive these funds – and yet, undoubtedly, the restrictions that applied to them were incomparably greater than in other industries.

There were also measures that all businesses were eligible for, regardless of whether their economic situation had deteriorated. An example is the exemption from the obligation to pay unpaid liabilities in respect of social and health insurance, the Labour Fund, the Solidarity Fund, the Wage Guarantee Fund or the Bridge Pension Fund, as provided for in Article 31zo of the Act on special solutions for the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them [U2].

The aforementioned aid measure is an interesting example in that it was significantly modified at a later stage, in a direction that seems to correspond with our postulates regarding the relevant feature. At this point, it is worth discussing its evolution. During the first wave of the pandemic, the exemption required an application, but was independent of both the industry in which the payer in question operated, and the loss of revenue.

Only later did the legislator decide to distinguish certain entrepreneurs based on the criterion that they belonged to particular industries. Sections 8 and 10 – added to Article 31zo of the Act on special solutions under the amendment of 9 December 2020,⁹⁹ which entered into force on 16 December 2020 and 30 December 2020 – determined directly (by referring to Polish Classification of Economic Activity numbers indicated as the core business of a given payer of contributions) which industries were granted aid. An analysis of these provisions, in conjunction with an analysis of the restrictions in place

⁹⁹ Dz.U.2020.2255.

at the time, leads to the conclusion that they correlate. Pursuant to section 8, land passenger transport carriers, hotel owners, organizers of fairs, exhibitions and congresses, among others, were exempted from the obligation to pay contributions. Section 10, in turn, also granted an exemption to businesses in the catering industry. Starting from October 2020, the condition for the exemption, not seen in the legislation of the first wave, was also the reduction of income in a given month in comparison to the income obtained in the corresponding month of 2019.

Even further remodelling of the aid measure in the form of exemptions from certain contributions took place after the introduction of Article 31zy as a result of the amendment of 9 December 2020. The legislator obliged the Council of Ministers to determine the group of payers entitled to benefit from this aid measure. Among the guidelines included in the mandate was an order to take into account business restrictions resulting from the state of epidemic threat or the state of epidemic. Two ordinances were issued in execution of the authorization¹⁰⁰ – these exempted payers primarily from those industries to which the restrictions applied. Such a solution not only made it possible to direct the aid measures appropriately, but deserves approval also because the form of the ordinance allows for a faster response to the pandemic situation and the restrictions imposed.

In fact, it seems that during the subsequent waves of the pandemic, the legislature generally chose to support primarily the industries affected by the restrictions, listing the types of activities that were eligible for the aid measures in question.

However, in relation to the considerations above, one should also mention the situation of persons and entities that, although they were not directly affected by the negative consequences of the restrictions established by the law, somehow indirectly bore the costs resulting from these restrictions. This situation can be illustrated, for example, by the representatives of professions closely connected with the severely restricted catering industry, who in the period of the closure of that industry experienced an extreme decrease in the demand for the goods they generated, because the need for them expired almost immediately. Such persons were thus secondarily affected by the restrictions because of how the latter affected their direct addressees, which was due to the high degree of interconnectedness of the individual market participants.

Therefore, it is necessary to consider whether the discussed relevant feature and the criterion adopted for its selection should not exceed the scale

¹⁰⁰ Dz.U.2021.152, Dz.U.2021.371.

established in the previous chapter of the Report. In other words, it is legitimate to ask whether the mere fact that a particular entity was covered by given restrictions implies that it should be eligible for state aid, while another entity, to which the rules establishing the restrictions did not apply, although in fact it suffered their negative effects, should be deprived of such aid.

In our opinion, the answer to this question – although we are aware of a certain degree of controversy surrounding this stance – requires that the view presented above in the Report be maintained. The reason for such an opinion is the necessity to strive for the development of a relevant feature which can be objectively evaluated, and thus one which will not refer to decisively non-legal criteria, such as those of economic nature. It is an undeniable fact, however, that the law in itself should not constitute a value only because it was established in a defined procedure by a competent authority, but above all because it functions as a carrier of certain values and goods recognized by the law, which for that reason deserve its protection. Thus, it might be correct to argue that the economic interest of an entity actually affected by the introduced restrictions should be respected by the law and compensated for on an equal footing with an entity covered by the restrictive measures. However, it is impossible to agree with this stance for the following reason. In the case of industries directly affected by the restrictions, one can observe a clear negative stance of the imperium of the state towards the possibility of continued, unfettered business activity, which is absent in the case of entities related to the entities targeted by the restrictions. Accordingly, related entities cannot be deemed to have effectively and legally lost their ability to conduct their former business activity in the manner that existed prior to the establishment of the restrictions, because their operational and economic capabilities were not cancelled by an express prohibition or restriction contained in legislation. Thus, a situation in which the discontinuation or restriction of a given activity was due to a direct impact that a sanctioned norm had on a given entity can be considered worse and, at the same time, significant for establishing a relevant feature, as opposed to a situation in which it was, in fact, the market and economic conditions (albeit extraordinary in nature, which, however, does not deprive them of that character) that led to the deterioration or collapse of the relevant market on which a specific entity related to the entity subject to the restriction operated.

II.4.D. Subjective feelings of entrepreneurs from restricted industries

As part of the Project, field research was also conducted, consisting in interviews with entrepreneurs operating businesses in the industries covered by the research, and in distribution of a research questionnaire (available in the appendix to the Report) using a variety of communication channels.

The purpose of the survey was primarily to confront the conclusions of the review of legal norms conducted by the Authors with opinions on the state aid expressed by entrepreneurs who are not legal professionals.

The results of the survey are intentionally not published as part of the Report. It was not the main purpose of the Project to conduct sociological research and its detailed elaboration. Moreover, analysing the data in accordance with even the basic methodology of the sociology of law, given the results obtained, would dominate this Report, which we wanted to avoid. Therefore, in this subsection we refer only to a selection of the most research-relevant findings from the respondents' answers.

A wait-and-see attitude and a sense of disappointment with the government's actions during the first wave of the pandemic were noted as common among respondents. However, entrepreneurs recognized the need to limit the economic life in the fight against the virus. Nonetheless, when the restrictions were being introduced, they felt collectively wronged by the authorities, who, in their opinion, thoughtlessly locked down "whatever came to hand", disregarding the rational arguments of individual business communities.

During the first weeks of the pandemic, respondents also felt left behind. Surveys indicated difficulty in accessing information about possible aid resources. They also stressed that the process of obtaining support was excessively bureaucratic, with the administrative apparatus responsible for handling incoming applications already strained by the pandemic.

At the same time, entrepreneurs showed far-reaching activism in their fight to keep their businesses. A change in the profile of business activities and the opening of new channels of communication with potential customers, especially using the Internet, was observed.

Few of the entrepreneurs included in the study chose to go against the restrictions. Only a few percent of respondents indicated that they operated their businesses during the prohibition period, and these were the entities receiving or seeking legal assistance. The overwhelming majority (over 80%) of such entrepreneurs were also fined by the sanitary inspectorate with administrative fines, which they challenged before administrative courts.

What was also observable – both in the questionnaires and especially in direct interviews – was the resentment of entrepreneurs, especially towards the government, for leaving them “alone” or “out in the cold”. The surveyed industries commonly expected a clear declaration from the representatives of the authorities about the duration of restrictions in order to minimize losses, and a consistent and precise plan for the state’s fight against the epidemic. These expectations had no chance of fulfilment since new restrictions and limitations were announced during press conferences called by the members of the government at short notice, and then – usually by midnight of the day of the conference – they took the form of a law written in an ordinance, effective from the next day.

It is also important to note that the pandemic realities that affected entrepreneurs did not generally affect their political persuasion or change their voting preferences due to the pandemic situation. In fact, more than 90% of the respondents did not change their electoral preferences compared to the 2019 elections, and thus would vote for the same party in the upcoming elections. However, the respondents were reluctant to disclose their political sympathies, which does not change the fact that those most embittered about the government’s actions declared themselves as voters of current opposition parties (the Civic Coalition, the Left Alliance and the Polish People’s Party).

11.4.E. Feelings of addressees of law and lawmaking – on the necessity (?) to take into account the opinions of the governed in the process of lawmaking

The issue of taking into account the voice of the public in shaping the law, in particular in times of extraordinary crises affecting the state, is not a simple matter or one that can be developed in detail in this study. It touches upon the relationship, fundamental for a democratic state, between the legitimacy to govern derived from the general election, and the extent of society’s influence on the most important political decisions, expressed, for example, through a nationwide referendum.

The functioning of representative democracy is based on lawmaking by elected majority representatives. However, it is also a principle of any healthy democracy to give the minority a voice in constructive discourse conducted under proper conditions.

However, those in power must not shut themselves off and listen solely to the voices they can hear the Parliament from opposition politicians. Respect

for democracy also means listening to the voice of the people expressed, for example, during street demonstrations. Of course, not every opinion of the demonstrators has to be respected by the state – after all, the constitutional right to peaceful assembly is most often exercised by opponents of those currently in power.

However, every government should realize that most often the public perception encodes at least a particle of the universally understood social justice. Taking into consideration such voices, which come from a wide range of addressees of law, usually carries at least a partially justified message.

This claim can be compared to the opinions of entrepreneurs, members of various economic unions, many of whom appealed regularly to the authorities to rationalize the restrictions, especially towards the end of the first wave of the pandemic. With the second and third waves, the appeals grew stronger, as lockdowns were implemented and almost copied the restrictive measures used at the beginning of the pandemic.

Thus, we do not believe it is in any way reasonable for the state authorities to take heed of every social expectation expressed through an institutionalized group. This is because behind each of them there are specific individual or collective interests, which may be objectively considered more or less justified. However, we should not do the complete opposite either, by ignoring all appeals of the entities professionally engaged in certain activities, which are components of the functioning of the economy. Shaping the space for a responsible and constructive dialogue and cooperation of social partners, as explicitly stipulated by Article 20 of the Polish Constitution, should be regarded as one of the duties of the public authorities, also supported by Article 2 of the Polish Constitution, which requires these authorities to implement the principles of social justice in their actions.

III. SUMMARY

All the research carried out, the final result of which is this Report, allowed to obtain an outline of the state response to the spreading of the coronavirus during the first wave of the pandemic. The data obtained and their subsequent analysis made it possible to demonstrate the evolution of the state's approach to the problem of fighting the epidemic and the first attempts to heal the economy affected by the crisis.

Once again, it should be pointed out that, despite the historical experience of Europe and the world concerning the occurrence of large numbers of cases of infectious diseases, the coronavirus epidemic completely escaped the predictions of the European and Polish legislators. The domestic legal order did not provide for an effective and constitutionally verified set of measures that could successfully prevent the crisis or halt its escalation. In particular, one cannot be regarded as such tools the Epidemic Act [U1] of 2008 or the statutory delegations contained therein to issue ordinances establishing certain restrictions in relation to the spread of an infectious disease.

The Polish system of states of exception should also be regarded as ineffective due to their unconstitutional non-use, since the failure to declare them (in the form of a state of natural calamity or a state of emergency) has led to legal chaos and a definite depreciation of the system of sources of law expressed in Article 87, section 1 of the Constitution. The threat caused by the spread of the coronavirus during the first wave of the pandemic, taking the form of, among other things, mass closure of public administration offices, courts, educational institutions, stores, business facilities, and churches, and even resulting in the inability to hold an election for the office of President of the Republic

of Poland (!),¹⁰¹ meant the updating of the basic premise described in Article 228, section 1 of the Constitution, i.e. the inadequacy of ordinary constitutional measures in a situation of particular danger.

In the course of research, especially in its empirical part, it was also shown that in the face of a threat to the entire economy, state action is insufficient, if calculated solely to compensate for property losses and limited only to the compensation of the actual loss suffered by entrepreneurs whose damage is directly related to the state's authoritative prohibition or radical restriction of the possibility to conduct business activity.

The results of the study also allow us to hypothesize that the legislature itself, despite observing the experience of other countries, did not realize the degree of danger to the entire economy caused by the coronavirus. Moreover, there was no awareness of the extent of state interference in the economy, although the measures taken to restrict the social life should be assessed as mostly positive (if only the legitimacy of their introduction is considered). After all, one should not forget the chilling effect of the presence of an unknown pathogen taking a deadly toll in other European countries and around the world. The lack of such foresight cannot therefore be considered a "fault" on the part of the Polish legislator.

It should be pointed out, however, that while the state cannot be expected to do the impossible, i.e. to predict the occurrence of all threats to its citizens, it is required to prepare and implement such legal regulations as to enable it to minimize as much as possible the negative effects of events that cannot be accurately predicted at the stage of lawmaking. Unpredictability is obviously a characteristic of extraordinary situations. The legislator's task is to construct universal norms which in times of distress allow to maintain the basic functioning of the state bodies in a system provided for such situations. An example of such thinking about the state is the Polish system of states of exception. However, it was not applied to the coronavirus outbreak crisis.

¹⁰¹ In the decision of 5 February 2020 (Dz.U.2020.184), the Speaker of the Sejm ordered that the presidential election should be held on 10 May 2020. Due to the development of the epidemic and numerous appeals, especially from the opposition parties and some constitutionalists, the Sejm finally passed the act of 6 April 2020 on special principles of conducting general election for the President of the Republic of Poland in 2020 (Dz.U.2020.827). The Act provided in Article 2, section 1 that the election would be conducted solely by mail ballot. The voting on 10 May 2020 ultimately did not occur, and the polling places set up for that purpose remained closed. The scheduled election was commonly referred to as "envelope election." In May 2021, the Supreme Audit Office published a critical report on the actions of selected entities involved in their conduct (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/D/20/502/>, access: 7.11.2021).

Crisis response and related aid measures must, on the one hand, serve the function of minimizing the emergencies that occur (which is required of the organized structures of the state), and, on the other hand, compensate for the legitimate expectations of individuals in connection to the unexpected economic situation they face, resulting, on the one hand, from exposure to a force of nature or another, currently unforeseeable event, and, on the other hand, from the actions of the state taken to counteract the above.

IV. CONCLUSIONS

The experience of the pandemic calls for reflection on how to shape the legal system so that its coherent character enables a swift response to a crisis event, while at the same time ensuring compliance with the fundamental constitutional principles, including the principle of a democratic state of law.

In our opinion, the binding Constitution, while providing instruments appropriate and effective for addressing the needs of lawmaking, was not used in the manner prescribed by law, and thus was significantly depreciated in this area. In fact, there was no will among the public authorities to seek to regulate and respond to the pandemic crisis in a manner consistent with the provisions and the spirit of the Constitution, which they manifested by ignoring Chapter XI of the Basic Law, as described in this Report. We also think that challenges to the vast majority of the objectively necessary restrictions of both a personal and economic nature during the first wave of the pandemic were manageable under the structure of a state of natural calamity (and thus one of the three states of exception), although we deny that it would have been possible under a state of exception to establish the now historic restrictions, or in principle, bans on population movement and restrictions related to the functioning of the judiciary and the exercise of the freedom of religion. Moreover, we do not regard as consistent with the idea of the three intentionally distinguished states of exception a situation in which it is possible to redefine the scope of limitation on individual freedoms and rights during a state of exception, as provided in Article 233, section 3 of the Constitution, because it requires interference in the essence of another individual right or freedom not listed in that provision. We recognize the fact that the occurrence of the pandemic caused by a specific pathogen falls significantly closer to the definition of mitigating the

effects of a natural disaster, which is the essence of the state of natural calamity (Article 232 of the Constitution), than it does to the terminological and definitional conditions related to the concept of the state of emergency (Article 230 of the Constitution). Thus, we point out that the constitutional arrangements currently in place, while for the most part meeting the needs of regulating the surrounding reality, did not make it possible to respond to the circumstances of the first wave of the pandemic as adequately as desired and expected.

Thus, a political decision reflected on the statutory level is required, although the most appropriate action would be the introduction of an amendment of constitutional rank regarding the regulations of the system of states of exception, which would allow for a swift and effective response to unprecedented events, while ensuring the successful performance of the control function by the Parliament.

The postulated amendment of law regarding the states of exception is, in our view, the most desirable solution for the following reasons. First of all, the public authorities cannot accept a state of affairs in which, under the pretence of ordinary regulation of the functioning of the state, an actual breakdown of such functioning takes place. This state of affairs should be regarded as extremely harmful to the entire legal system, destructive to the respect for law on the part of both those who govern and those who are governed, and resulting in progressive erosion of legal institutions that are supposed to guarantee the political system of the entire country.

It is equally unacceptable that purely political motivations, trivial in comparison to the existing threat, take precedence over the common good, and affect the civil rights guaranteed by the Constitution, for the respect of which it was established. This process, in turn, occurs through non-compliance with the basic principles of lawmaking, including the unconstitutional use of legislation in the form of ordinances issued by one person (e.g. by the Minister of Health), or, with the diffusion of responsibility, by the Council of Ministers. Such acts interfere with matter that is inaccessible even to regulations compliant with the constitutional standard, i.e. with the essence of certain human and civil freedoms and rights.

Thus, a constitutional amendment should lead either to the introduction of a new, fourth type of the state of exception in Chapter XI of the Basic Law, or to the expansion of the existing array of rights and freedoms subject to limitation during a state of natural calamity in Article 233, section 3 of the Constitution.

The first postulated solution could take the form of the state of special threat. The main premise for its declaration should be a state of significant disruption to the functioning of the state authorities and society as a whole, result-

ing from a general threat and not meeting the conditions for the introduction of another state of exception.

When indicating the scope of interference in the individual rights and freedoms that may occur while the state of special threat is in force, we postulate that it should take the form of a negative enumeration based on Article 233, section 1 of the Constitution. The state of special threat would not be subject to a strict temporal rigor, so that once introduced for, say, the first 60 days, it could be extended for successive 60-day periods. The procedure for its promulgation would be modelled on the procedure familiar from Article 231 of the Constitution, and involve the interaction of the Council of Ministers and the President, and the control of the Parliament. However, we consider it reasonable to place the power to exercise the parliamentary scrutiny in the hands of both Houses of Parliament, to ensure the fullest possible consideration of the appropriateness of applying such a universal state of exception. A failure of either chamber to agree would thus result in the repeal of the presidential ordinance, thus failing to impose the state of special threat.

In terms of restrictions on human rights and freedoms during the state of special threat, however, we advocate the division of the power to decide on them between the Council of Ministers and the Senate. The former would have the authority to establish restrictions by ordinances only during the first 60 days of the state of exception. After that time, which would allow for the functioning of the upper house, it would be the upper house that would have all the legislative power over the restrictions that would be put in place. In turn, the Council of Ministers, by virtue of the Constitution, would not have such legislative power, even for the first 60 days, if the Senate had no difficulty meeting.

Such a legislative power of the Senate, however, would require the creation of an additional source of generally applicable law, drawing on the models of ordinances equivalent to acts issued by the Polish President during martial law under Article 234, section 1 of the Constitution. Thus, the new source of law could take the form of Senate resolutions equivalent to acts, which would be in effect during a state of special threat.

In order to ensure real protection of human rights and freedoms, the provisions of the Constitution should also be enriched with such a norm that would ensure dispersed judicial control of the established restrictions. Restrictions introduced by the Council of Ministers through ordinances or by the Senate through resolutions equivalent to acts would be subject to judicial review, which could be initiated by citizens punished for non-compliance, and independent review would boil down to determining the legality of the issuance of the ordinance/adoption of the resolution in terms of meeting the prerequisites

for the introduction and proportionality of the restriction, with possible refusal to punish them on the grounds of a failure to meet such prerequisites.

Any extension of the state of special threat would require the joint consent of the Sejm and the Senate, expressed by an absolute majority of votes in both chambers. As part of balancing the legislative power, the Sejm would also have the power to repeal the validity of this state at any time, by a resolution adopted by a two-thirds majority of the deputies present at a session with a quorum requirement and with at least 10 days' prior submission of a draft resolution on the matter by a group of deputies.

The second of the postulated solutions assumes, in turn, adaptation of the current list of limitations indicated in Article 233, section 3 of the Constitution of the Republic of Poland by supplementing it with other rights and freedoms subject to limitation during a state of natural calamity. Such an extension should concern at least the rights and freedoms set out in Article 45 (access to courts), Article 53 (conscience and religion) and Article 57 (assembly), which were restricted in substance during certain periods of the first wave of the epidemic. However, we do not consider such a solution to be optimal because it places very sensitive individual rights in the hands of the executive, which will have the power to interfere with them in an uncontrolled manner. Indeed, it must be noted that the gradation of the regulatory powers of the Council of Ministers, as provided for in Article 233 of the Constitution, is determined by the degree of threat and destabilization of the situation in the state. Thus, the constitutional legislator imagined the state of natural calamity as qualitatively lighter than the circumstances justifying the introduction of a state of emergency or martial law, and therefore equipped the Council of Ministers with lesser powers to establish law restricting individual freedoms. We believe that this state of affairs should be evaluated as appropriate, and thus we propose this solution, as a side note, as it were, to the concept of a state of special threat.

However, while looking for a model that may have the best chances of application in the existing party system in Poland and in the coalition capabilities of the political actors, we would also like to make a proposal based on changes in the scope of ordinary legislation.

We believe that the state's management of emergencies should not repeat the mistake of the "flood acts", on which we wrote more extensively in Section II.1 of the Report. Extraordinary events that require special rules for the functioning of the state, but, on the other hand, do not need recourse to states of exception, require the enactment of a sufficiently general but at the same time precise universal act that would provide a broad array of aid measures and at the same time give the right to "activate" them to a body which can react quickly,

such as the Council of Ministers. Such legislation, however, should also include a specific procedure for the parliamentary enactment of laws establishing restrictions to ensure both the effectiveness of their enactment and compliance with the constitutional standard for their enactment.

At the same time, we recognize that such a normative proposal is fraught with significant uncertainty about the constitutional boundaries of the subject matter of the proposed act. Indeed, from the perspective of the Basic Law, it is not permissible that such an ordinary act, albeit drafted with an extraordinary situation in mind, could interfere with the scope currently regulated by the acts appropriate for determining the constitutional states of exception. Thus, searching for a normative solution within the limits regulated by the present wording of the Constitution, one may conclude that the freedom of the legislator to prepare a precise universal act is restricted by the maximum scope that can be normalized, determined by the sphere reserved by Article 233 of the Constitution for acts defining the scope of limitations on individual rights and freedoms during states of exception. Thus, even the enactment of a universal act, postulated as the second solution, would not ultimately be useful for solving the legal problem faced by the legislature during the COVID-19 pandemic, in which it was deemed necessary to completely shut down certain branches of economic activity (e.g. the tourist and catering industries) or essentially to abolish completely certain individual rights and freedoms (e.g. the freedom of movement). Indeed, such restrictions, since they interfered with the essence of constitutional rights of the individual, may be subject to further than proportional limitation only during the applicable state of exception. Thus, the proposed universal act would not make it possible – or consistent with the constitutional standard – to interfere in all areas of life in the manner familiar from the first wave of the COVID-19 pandemic in Poland.

Problems of a smaller scale can be seen at the level of universal aid solutions, whose fragmentary yet precise regulation (e.g. in the form of the Act on compensation for property losses resulting from restrictions on rights and freedoms during states of exception, as referred to in Article 228, section 4 of the Constitution) would allow to protect both the state authorities and citizens from the need for a sudden and primarily momentary impulse to seek legal solutions to satisfy the priority needs for aid and compensation postulated by citizens. The enactment of aid law in peaceful times, based on the experience of various crises experienced by the state as a collective and by public authorities as the entities that ultimately bear the substantial burden of administering the state in an emergency, can only have a beneficial effect of applying well-thought-out legal norms prepared for another crisis. The legislation produced so far, analysed

also in the historical review in this Report (Chapter II.1 of the Report), as well as the aid legislation of the first wave of the COVID-19 pandemic, constitute a rich resource of legal instruments, which is the right direction for the work on the postulated universal act.

We consider the model adopted by the Polish government, which bases the establishment of restrictions on legislation in the form of ordinances, to be clearly unacceptable. After all, a situation in which the Sejm and the Senate are unable to perform their basic constitutional role of lawmaking unambiguously satisfies the prerequisite that the ordinary constitutional means are insufficient to avert a state of special threat, as set forth in Article 228, section 1 of the Constitution, and thus requires that the competent authorities take measures aimed at imposing an appropriate state of exception.

Moreover, a number of systemic objections may be raised against such statutory regulation, including the legislator's distortion of the constitutional idea of the states of exception and circumvention of special solutions prepared for such situations by the Act. We agree with this. At the same time, however, we believe that any regulation, even a statutory one, that can provide citizens with at least some certainty of the law to which they are subject is preferable to total nihilism in this regard.

V. APPENDIX – RESEARCH QUESTIONNAIRE FORM

Before commencement of research, the questionnaire was consulted in terms of its structure and content with a researcher at the Jagiellonian University who professionally conducts this type of research.

STATE AID FOR ENTREPRENEURS IN THE FIRST WAVE OF THE PANDEMIC

[Completing the questionnaire should not take longer than 8 minutes.]

The questionnaire, which we submit for you to complete, is part of a student research grant implemented at the Jagiellonian University under the strategic programme “Excellence Initiative – Research University.”

The research aims to determine whether during the first wave of the pandemic (March – June 2020), the aid provided by the state to entrepreneurs was equal for all those affected by the crisis.

First of all, we are interested in **whether the aid was proportionate** to the situation which your companies faced due to the restrictions.

Next, we would like to find out **whether you perceive inequalities** in how different industries and economy sectors are the public authorities.

This survey also aims to establish **whether the aid provided has influence on the political sympathies of entrepreneurs.**

The survey is entirely anonymous. We do not require you to provide any data that could allow us to identify your business or you personally.

INDUSTRIAL SECTOR

Please indicate in which of the four industries you conduct your business

1. The main area of operation of my business is in:

If you operate in more than one industry, please complete a separate questionnaire for each of them. Links to forms regarding the tourist, transport and construction industries will be found at the end of the survey.

- ☐ the catering industry
- ☐ the tourist industry
- ☐ the transport industry
- ☐ the construction industry

Please provide basic information about your business, which will be used for statistical purposes.

2. My company operates in the form of:

- ☐ sole proprietorship
- ☐ civil law partnership
- ☐ commercial law company (e.g. general partnership, limited partnership, limited liability company)

3. In the period before 6 June 2020, did your company employ anyone (e.g. on the basis of an employment contract or a civil law contract)?

- ☐ Yes
- ☐ No

THE EMPLOYMENT OF WORKERS

[section displayed if “Yes” was selected in question 3]

4. Please indicate the number of people employed by your company until 6 June 2020.

- ☐ 1
- ☐ 2

- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10-19 persons
- ☐ 20-49 persons
- ☐ 50-250 persons
- ☐ above 250 persons

PLACE AND TYPE OF BUSINESS ACTIVITY

5. Please indicate the province(s) in which your business operates. If you operate in more than one province, please select all of them.

- ☐ Lower Silesia Province
- ☐ Kujawy-Pomerania Province
- ☐ Lublin Province
- ☐ Lubuskie Province
- ☐ Łódź Province
- ☐ Małopolska Province
- ☐ Mazovia Province
- ☐ Opole Province
- ☐ Podkarpacie Province
- ☐ Podlasie Province
- ☐ Pomerania Province
- ☐ Silesia Province
- ☐ Świętokrzyskie Province
- ☐ Warmia-Masuria Province
- ☐ Wielkopolska Province
- ☐ West Pomerania Province

6. Please indicate the main focus of your business. If you operate in more than one of the ways mentioned – please select all manners of operation.

- ☐ My company runs a restaurant, cafe, fast food, ice-cream parlour, pizzeria, etc. in business premises (commercial facility) with an area below 2,000 m².
- ☐ The company runs a restaurant, cafe, fast food, ice cream parlour, pizzeria, etc. in business premises (commercial facility) with an area over 2,000 m².

- ☐ The company runs a bar, tavern, cocktail bar, pub, beer hall, etc., in business premises (commercial facility), with an area below 2,000 m².
- ☐ The company runs a bar, tavern, cocktail bar, pub, beer hall, etc., in business premises (commercial facility), with an area below 2,000 m².
- ☐ The company runs a restaurant or bar in means of transport

7. I am (my company is):

(Selection of more than one option is allowed.)

- ☐ The owner of the service space on which I operate
- ☐ A tenant/lessee of the service space on which I operate
- ☐ Other

RESTRICTIONS THAT AFFECTED THE OPERATION OF YOUR BUSINESS

From 14 March 2020, the catering industry was subject to restrictions in connection with the first wave of the coronavirus pandemic. In this section, we ask you to indicate which restrictions affected the operation of your business.

8. During the first wave of the pandemic (14 March – 6 June 2020) and at the same time during the first lockdown (14 March – 17 May 2020):
- ☐ From 14 March to 17 May 2020, my company did not operate at all
 - ☐ During the first lockdown, my business operated regardless of the restrictions introduced
 - ☐ My company operated from 14 March to 17 May 2020 regardless of the prohibition, but with some limitations/restrictions that I introduced myself.
9. When and how did your business operate during the first lockdown?
[question displayed if the second or third answer was selected in question 8]

field for the respondent's answer

This section asks for estimated percentage data on the aforementioned parameters regarding your business. Answering the questions is of course not mandatory. However, they constitute a very important element of the study.

- (If the amount of turnover, costs, revenue or income remained the same – please do not select any answer.)

11. During the first wave of the pandemic the total DECREASE/INCREASE indicated above was approximately:

[illegible]

The public perception of the restrictions on the economy during the first lockdown (14 March – 17 May 2020) varied. Please indicate how you evaluated them.

- [illegible]

- [illegible]

- [illegible]

- [illegible]

ASSESSMENT OF STATE AID RECEIVED IN CONNECTION TO THE FIRST WAVE OF THE PANDEMIC

In this section, we would like you to provide information and respond to a few statements on the state aid provided to your company during the first wave of the pandemic.

16. Please indicate which state aid measures your company relied on during the first wave of the pandemic:

- ☐ I did not rely on any aid measures
- ☐ Subsidy to employee remuneration
- ☐ Property tax exemption (if introduced by the commune council)
- ☐ Extension of the deadline for the payment of property tax instalments for the period from April to June 2020 (if introduced by the commune council)
- ☐ No extension fee for concession to pay social insurance contributions due for the period from 1 January 2020 in instalments or to postpone their payment deadline
- ☐ Complete exemption from the social insurance and health insurance contributions due for the period from 1 March to 31 May 2020
- ☐ 50% exemption from the social insurance and health contributions due for the period from 1 March to 31 May 2020
- ☐ No extension fee for concession to pay PIT or CIT in instalments or to postpone their payment deadline
- ☐ Standstill benefit in connection with a standstill in the operation of the business
- ☐ Subsidy from the district governor to partially cover the operating costs of a sole proprietorship (only available to a person not employing anyone)
- ☐ Loan from the district governor for microbusinesses of up to PLN 5,000 to cover the operating costs
- ☐ Surety from Bank Gospodarstwa Krajowego
- ☐ Change of loan repayment terms or dates agreed with the bank (so-called loan repayment holidays)
- ☐ Loan from the Polish Development Fund (under the so-called Polish Development Fund Financial Shield)
- ☐ Surety/guarantee from the Polish Development Fund (under the so-called Polish Development Fund Financial Shield)
- ☐ Suspension of proceedings regarding amounts due for the repayment of funding received for the implementation of programmes financed by European funds
- ☐ Another aid measure not indicated above

17. What was the estimated total value of the aid received in the first wave of the pandemic (until 6 June 2020)?

Please enter a value expressed in digits. If you did not receive any aid, please enter 0.

field for the respondent's answer

18. Taking into account the scale of the restrictions, I believe that the state aid my business received in the first wave of the pandemic was:

- ☐ insufficient
- ☐ adequate
- ☐ excessive
- ☐ none of the above

ASSESSMENT OF STATE AID GRANTED TO OTHER INDUSTRIES

In this section, we would like you to respond to a few statements on state aid provided to businesses in other industries during the first wave of the pandemic.

19. In the first wave of the pandemic, the state aid provided to other industries was in general proportionate to the scale of restrictions they experienced.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
strongly disagree	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	strongly agree

20. Given the scale of the restrictions, during the first wave of the pandemic there existed industries in the case of which the state aid received was:

- ☐ excessive
- ☐ insufficient
- ☐ none of the above

21. If you believe that some other industries received aid disproportionate to the scale of restrictions affecting them (either excessive or insufficient), please briefly indicate these industries and why the aid was disproportionate. [question displayed after selecting answers 1 or 2 in question 20]

field for the respondent's answer

BANKRUPTCY

22. During the first wave of the pandemic, did you or your company become insolvent, which justified filing a bankruptcy petition?

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I do not know
- ☐ I do not want to answer this question

23. Due to the insolvency, did you or your company file a bankruptcy petition?
[question displayed after selecting “Yes” in question 22]

- ☐ Yes
- ☐ No, because the insolvency ceased
- ☐ No, because I did not know that I could file such a petition
- ☐ No, for other reasons
- ☐ There was no solvency
- ☐ I do not want to answer this question

INSTRUCTIONS FROM THE PUBLIC AUTHORITIES

24. During the pandemic, the province governor, and then the prime minister and the minister of health are entitled to issue instructions to entrepreneurs. In the first wave of the pandemic (until 6 June 2020), did your company receive an instruction from the above-mentioned authorities in connection with its operation?

- ☐ Yes
- ☐ No

25. What did the instruction refer to and what did it oblige your company to do?
[question displayed if “Yes” was selected in question 24]

field for the respondent’s answer

POLITICAL SYMPATHIES

This page is the last part of the survey.

26. Who did you vote for in the 2015 parliamentary election?

- ☐ Law and Justice (KW¹⁰¹ Prawo i Sprawiedliwość)
- ☐ Civic Platform (KW Platforma Obywatelska RP)
- ☐ Together (KW Partia Razem)
- ☐ Coalition for the Renewal of the Republic – Liberty and Hope (KW KORWiN)
- ☐ Polish People's Party (KW Polskie Stronnictwo Ludowe)
- ☐ United Left (KKW¹⁰² Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni)
- ☐ Kukiz'15 (KWW Kukiz'15)
- ☐ Ryszard Petru's Modern (KW Nowoczesna Ryszarda Petru)
- ☐ Zbigniew Stonoga's Movement (KWW Ruch Zbigniewa Stonogi)
- ☐ Grzegorz Braun's Committee "God Bless You!" (KWW Grzegorza Brauna "Szczęść Boże!")
- ☐ Another committee
- ☐ I cast an invalid vote
- ☐ I did not participate in the election
- ☐ I do not want to answer this question
- ☐ I do not remember

27. Which electoral committee did you vote for in the 2019 parliamentary election?

- ☐ Polish People's Party (KW Polskie Stronnictwo Ludowe)
- ☐ Law and Justice (KW Prawo i Sprawiedliwość)
- ☐ Democratic Left Alliance (KW Sojusz Lewicy Demokratycznej)
- ☐ Confederation Liberty and Independence (KW Konfederacja Wolność i Niepodległość)
- ☐ Civic Coalition (KKW Koalicja Obywatelska PO .N iPL Zieloni)
- ☐ Coalition of Nonpartisan and Local Government Activists (KWW Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy)
- ☐ Another committee
- ☐ I cast an invalid vote
- ☐ I did not participate in the election
- ☐ I do not want to answer this question
- ☐ I do not remember

¹⁰¹ "KW" stands for Komitet Wyborczy (Election Committee).

¹⁰² "KWW" stands for Komitet Wyborczy Wyborców (The Election Committee of Voters).

28. Has the extent of aid your business received in connection with the restriction/prohibition on operation of businesses influenced your political sympathies?

- ☐ No, it did not affect my political sympathies
- ☐ Yes, and I will vote for a different electoral committee in the next election
- ☐ Yes, but in the next election I will vote the same as in the previous one
- ☐ Yes, and therefore I will participate in the next election, although I have not done it before
- ☐ I do not want to answer this question

29. If a parliamentary election were held today, I would vote for the electoral committee formed by:

- ☐ Law and Justice
- ☐ Civic Coalition – Civic Platform (PO), Modern, Polish Initiative, The Greens
- ☐ The Left – New Left, Polish Socialist Party (PPS), Together, Robert Biedroń's Spring
- ☐ Polish Coalition – Polish People's Party (PSL), Union of European Democrats (UED), Conservatives
- ☐ Confederation Liberty and Independence
- ☐ Szymon Hołownia's Poland 2050
- ☐ Kukiz'15
- ☐ Polish Affairs
- ☐ Jarosław Gowin's Agreement
- ☐ Another group
- ☐ I would cast an invalid vote
- ☐ I would not vote at all
- ☐ I don't want to answer that question

CONCLUSION

Thank you for completing the survey. The collected data will allow the researchers to answer the research questions to an even greater extent.

30. Do you have any comments on the completed questionnaire?

field for the respondent's answer

31. Would you like to receive a report summarizing the research results?

- ☐ Yes
- ☐ No

SUMMARY

The report presents a review of legal norms and a questionnaire study of the first wave of the COVID-19 pandemic in Poland (March to June 2020). The authors analysed legal regulations for four business industries: catering, tourism, transportation, and construction, both in terms of laws restricting the operation of these businesses due to the pandemic and aid regulations. The main objective of the research was to check whether the constitutionally established mechanism of determining the addressee's relevant feature in formulating the aid solutions remains valid in the case of aid provided by the state to entrepreneurs affected by the pandemic crisis.

The publication also contains observations and analyses concerning historical crises caused by forces of nature that occurred in Poland when the current Constitution was in force, and the methods of fighting the resulting damage at that time, with particular emphasis on the legal mechanisms that were applied in these situations.

The summary of the report contains postulates of *de lege ferenda* character, whose introduction to the Polish legal order would result in a much higher than now level of preparedness of the state authorities for systemic, organised assistance in predefined forms to entities affected by natural disasters, with particular consideration of possible future events bearing traits of a pandemic.

Keywords: report, equality principle, restrictions to rights and freedoms, business activity, states of exception

BIBLIOGRAFIA / BIBLIOGRAPHY

Publikacje naukowe / Science publications:

Czech K. et al., *Polska gospodarka w początkowym okresie pandemii COVID-19*, Warszawa 2020, <https://www.ieif.sggw.pl/wp-content/uploads/2021/04/Polska-gospodarka-w-pocz%C4%85tkowym-okresie-pandemii-COVID-19.pdf>.

Derlatka M. et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 30–86, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 32.

Długosz P., *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*, Warszawa 2021.

Konstytucja RP, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 2, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2020.

Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007.

Opracowania i komunikaty pochodzące od organów władzy publicznej / Studies and communications from public authorities:

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/186/plik/ot-680.pdf>.

<https://www.nik.gov.pl/kontrola/D/20/502/>.

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa>.

Publikacje internetowe i artykuły prasowe / Online publications and press articles:

<https://www.branzafitness.com/nowe-obostrzenia-w-zwiazku-z-koronawirusem-polska-federacja-fitness-nielogiczne/>.

<https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2021/03/Barometr%20prawa%2021%20RAPORT%20Grant%20Thornton%2004%2003%202021.pdf>.

<https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/rothe-coronavirus-101.html>.

<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-w-polsce-minister-zdrowia-predzej-czy-pozniej-do-nas-dotrze/zbvz7p0>.

- <https://www.money.pl/gospodarka/ponad-40-proc-polakow-za-wprowadzeniem-za-kazu-przemieszczania-sie-w-wielkanoc-glownie-osoby-po-50-tce-6621494790585184a.html>.
- <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Badanie-spolectenstwo-wobec-epidemii-fin.pdf>.
- <https://wiadomosci.onet.pl/trojmiasto/gdansk-mija-20-lat-od-tragicznej-powodzi-zdjecia/68zqwqh>.
- https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/mswia;10;ml d;zl;strat;w;wyniku;powodzi;;pis;krytykuje;rzad,90,0,639578.html.
- <https://www.deutschland.de/en/news/german-federal-government-informs-about-the-corona-crisis>.
- <https://www.dw.com/pl/dlaczego-regulacje-covidowe-potrzebuj-a-ustawy/a-55657444>.
- <https://www.thelocal.de/20200316/germany-orders-closer-of-non-essential-shops/>.
- <https://www.dw.com/en/what-are-germanys-new-coronavirus-social-distancing-rules/a-52881742>.
- <https://www.otainsight.com/resources/blog/country-spotlight-how-have-hotels-in-germany-reacted-to-the-lift-of-travel-restrictions>.
- <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/>.
- <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1998/110.html>.
- https://www.kfw.de/About-KfW/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_642944.html.
- <https://www.wfw.com/articles/economic-stability-fund-for-the-german-economy-executive-summary/>.
- <https://www.ft.com/content/a68bfd0d-47c7-46ec-ac87-20b8b67ddc32>.
- <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/czech-republic-covid-ii-state-aid-programme-provides-state-secured-loans>.
- <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=228&r=2020>.
- https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Manual_Program_Antivirus_EN.pdf.
- https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/antivirus-programme-employment-support-czech-republic-against-covid-19_en?lang=fr.
- <https://www.bdo.cz/en-gb/insights/featured-insights/state-financial-support-related-to-coronavirus>.
- <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/czeska-tarcza-antykryzysowa-tak-nasi-sasiedzi-pomagaja-przedsiębiorcom-rowniez/n7qh7wd>.

O AUTORACH

Kacper Koman kierownik minigrantu „Pomoc państwa przedsiębiorcy w czasach kryzysu COVID-19 – nowe spojrzenie na konstytucyjną zasadę równości? Studium przypadku”. Student V roku prawa i II roku prawa własności intelektualnej i nowych mediów na Uniwersytecie Jagiellońskim, seminarzysta w Katedrze Postępowania Karnego. Współautor publikacji dydaktycznych i artykułów z zakresu prawa konstytucyjnego, uczestnik konferencji naukowych z zakresu prawa karnego i konstytucyjnego. Jego zainteresowania naukowe obejmują w szczególności relacje pomiędzy prawem karnym a konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki oraz praktyczne aspekty procedury karnej, gwarantujące sprawiedliwe i efektywne przeprowadzenie procesu.

Ziemowit Syta współautor minigrantu „Pomoc państwa przedsiębiorcy w czasach kryzysu COVID-19 – nowe spojrzenie na konstytucyjną zasadę równości? Studium przypadku”. Student V roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, seminarzysta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego. Współautor oraz autor publikacji dydaktycznych i artykułów, a także uczestnik konferencji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego. Jego zainteresowania naukowe obejmują ustrój Stanów Zjednoczonych oraz sądownictwo konstytucyjne, zwłaszcza zasady postępowania przed polskim TK.

ABOUT THE AUTHORS

Kacper Koman manager of the project “State aid for entrepreneurs in the times of the COVID-19 crisis – a new look at the constitutional principle of equality? A case study.” Fifth year student of law and second year student of intellectual property and new media law at the Jagiellonian University, a seminar student at the Department of Criminal Procedure. Co-author of teaching materials and articles on constitutional law, participant in academic conferences on criminal and constitutional law. His scholarly interests include, in particular, the relationship between criminal law and constitutional rights and individual freedoms, as well as practical aspects of the penal procedure, guaranteeing a fair and effective conduct of a trial.

Ziemowit Syta co-author of the project “State aid for entrepreneurs in the times of the COVID-19 crisis – a new look at the constitutional principle of equality? A case study.” Fifth-year student of law at the Jagiellonian University, seminar student at the Department of Constitutional Law. Co-author and author of teaching materials and articles, and participant in academic conferences on constitutional law. His scholarly interests include the US legal system and the constitutional judiciary, especially the rules of procedure before the Polish Constitutional Tribunal.

INDEKS / INDEX

Borysiak Witold 94, 215
Bosek Leszek 94, 215

Czech Katarzyna 29, 151

Derlatka Marta 96, 217
Długosz Piotr 26, 147
Duda Andrzej 26, 148

Florczak-Wątor Monika 5-6

Gardocka Teresa 75, 197
Garlicki Leszek 96, 217

Izdebski Hubert 75, 197
Jagiello Dariusz 75, 197

Kluth Andreas 26, 147
Koman Kacper 5-6, 11, 133, 253, 255

Merkel Angela 50, 172

Parchomiuk Jerzy 98, 219

Radziewicz Piotr 53, 99, 175, 220
Rogalski Michał 24, 146

Safjan Marek 94, 215
Syta Ziemowit 5-6, 11, 133, 253, 255
Szafrńska Michalina 5-6
Szumowski Łukasz 23, 145

Tuleja Piotr 53, 98-99, 175, 219-220

Zubik Marek 96, 217

W serii Societas pod redakcją Bogdana Szlachty ukazały się:

1. Grzybek Dariusz, *Nauka czy ideologia. Biografia intelektualna Adama Krzyżanowskiego*, 2005.
2. Drzonek Maciej, *Między integracją a europeizacją. Kościół katolicki w Polsce wobec Unii Europejskiej w latach 1997-2003*, 2006.
3. Chmieliński Maciej, *Max Stirner. Jednostka, społeczeństwo, państwo*, 2006.
4. Nieć Mateusz, *Rozważania o pojęciu polityki w kręgu kultury attyckiej. Studium z historii polityki i myśli politycznej*, 2006.
5. Sokołów. *Życie i legenda*, oprac. Andrzej A. Zięba, 2006.
6. Porębski Leszek, *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Laswella*, 2007.
7. Mazur Grzegorz, *Życie polityczne polskiego Lwowa 1918-1939*, 2007.
8. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2006.
9. Karas Marcin, *Integryzm Bractwa Kapłańskiego św. Piusa X. Historia i doktryna rzymskokatolickiego ruchu tradycjonalistycznego*, 2008.
10. *European Ideas on Tolerance*, red. Guido Naschert, Marcin Rebes, 2009.
11. Gacek Łukasz, *Chińskie elity polityczne w XX wieku*, 2009.
12. Zemanek Bogdan S., *Tajwańska tożsamość narodowa w publicystyce politycznej*, 2009.
13. Lenczarowicz Jan, *Jałta. W kręgu mitów założycielskich polskiej emigracji politycznej 1944-1956*, 2009.
14. Grabowski Andrzej, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, 2009.
15. Kich-Maslej Olga, *Ukraina w opinii elit Krakowa końca XIX – pierwszej połowy XX wieku*, 2009.
16. Citkowska-Kimla Anna, *Romantyzm polityczny w Niemczech. Reprezentanci, idee, model*, 2010.
17. Mikuli Piotr, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii (na tle rozwiązań brytyjskich)*, 2010.
18. Kubicki Paweł, *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości*, 2010.
19. Żurawski Jakub, *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych*, 2010.
20. *Polscy eurodeputowani 2004-2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, red. Krzysztof Szczerski, 2010.
21. Bojko Krzysztof, *Stosunki dyplomatyczne Moskwy z Europą Zachodnią w czasach Iwana III*, 2010.
22. *Studia nad wielokulturowością*, red. Dorota Pietrzyk-Reeves, Małgorzata Kułakowska, Elżbieta Żak, 2010.
23. Bartnik Anna, *Emigracja latynoska w USA po II wojnie światowej na przykładzie Portorykańczyków, Meksykanów i Kubańczyków*, 2010.
24. *Transformacje w Ameryce Łacińskiej*, red. Adam Walaszek, Aleksandra Giera, 2011.
25. Praszałowicz Dorota, *Polacy w Berlinie. Strumienie migracyjne i społeczności imigrantów. Przegląd badań*, 2010.
26. Głogowski Aleksander, *Pakistan. Historia i współczesność*, 2011.

27. Brądkiewicz Bartłomiej, *Choroba psychiczna w literaturze i kulturze rosyjskiej*, 2011.
28. Bojenko-Izdebska Ewa, *Przemiany w Niemczech Wschodnich 1989-2010. Polityczne aspekty transformacji*, 2011.
29. Kołodziej Jacek, *Wartości polityczne. Rozpoznanie, rozumienie, komunikowanie*, 2011.
30. *Nacjonalizmy różnych narodów. Perspektywa politologiczno-religioznawcza*, red. Bogumił Grott, Olgierd Grott, 2012.
31. Matyasik Michał, *Realizacja wolności wypowiedzi na podstawie przepisów i praktyki w USA*, 2011.
32. Grzybek Dariusz, *Polityczne konsekwencje idei ekonomicznych w myśli polskiej 1869-1939*, 2012.
33. Woźnica Rafał, *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, 2012.
34. Ślufińska Monika, *Radykałowie francuscy. Koncepcje i działalność polityczna w XX wieku*, 2012.
35. Fyderek Łukasz, *Pretorianie i technokraci w reżimie politycznym Syrii*, 2012.
36. Węc Janusz Józef, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, 2011.
37. Rudnicka-Kassem Dorota, *John Paul II, Islam and the Middle East. The Pope's Spiritual Leadership in Developing a Dialogical Path for the New History of Christian-Muslim Relations*, 2012.
38. Bujwid-Kurek Ewa, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustrój, konstytucja*, 2012.
39. Cisek Janusz, *Granice Rzeczypospolitej i konflikt polsko-bolszewicki w świetle amerykańskich raportów dyplomatycznych i wojskowych*, 2012.
40. Gacek Łukasz, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin. Aktywność państwowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, 2012.
41. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2012.
42. *Międzycywilizacyjny dialog w świecie słowiańskim w XX i XXI wieku. Historia – religia – kultura – polityka*, red. Irena Stawowy-Kawka, 2012.
43. *Ciekawość świata, ludzi, kultury... Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Ryszardowi Kantorowi z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. Renata Hołda, Tadeusz Paleczny, 2012.
44. Węc Janusz Józef, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, 2012.
45. Zemanek Adina, *Córki Chin i obywatelki świata. Obraz kobiety w chińskich czasopiśmie o modzie*, 2012.
46. Kamińska Ewa, *Rezeption japanischer Kultur in Deutschland. Zeitgenössische Keramik als Fallstudie*, 2012.
47. Obeidat Hayssam, *Stabilność układu naftowego w warunkach zagrożeń konfliktami w świetle kryzysu w latach siedemdziesiątych XX i na progu XXI wieku*, 2012.
48. Ścigaj Paweł, *Tożsamość narodowa. Zarys problematyki*, 2012.
49. Głogowski Aleksander, *Af-Pak. Znaczenie zachodniego pogranicza pakistańsko-afgańskiego dla bezpieczeństwa regionalnego w latach 1947-2011*, 2012.
50. Miżejewski Maciej, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, 2012.

51. Jakubiak Łukasz, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, 2013.
52. *Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja*, red. Krzysztof Szczerski, 2013.
53. *Stosunki państwo–Kościół w Polsce 1944-2010*, red. Rafał Łatka, 2013.
54. Gacek Łukasz, Trojnar Ewa, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*, 2012.
55. Sondel-Cedarmas Joanna, *Nacjonalizm włoski. Geneza i ewolucja doktryny politycznej (1896-1923)*, 2013.
56. Rudnicka-Kassem Dorota, *From the Richness of Islamic History*, 2013.
57. Fudała Piotr, Fyderek Łukasz, Kurpiewska-Korbut Renata, *Budowanie parlamentaryzmu. Doświadczenia z Afganistanu, Iraku i Kurdystanu Irackiego*, 2012.
58. Dardziński Piotr, *Kapitalizm nieobjawiony. Doktryna ładu społecznego, politycznego i ekonomicznego w myśli Wilhelma Röpkego*, 2013.
59. *The Taiwan Issues*, ed. Ewa Trojnar, 2012.
60. Rebes Marcin, *Między respondere i imputatio. Martina Heideggera i Józefa Tischnera hermeneutyka odpowiedzialności w horyzoncie ontologii, agatologii i aksjologii*, cz. I: 2014; cz. II, III: 2018.
61. Kurpiewska-Korbut Renata, *Spółeczność międzynarodowa wobec Kurdów irackich*, 2013.
62. Pietrzyk-Reeves Dorota, *Ład rzeczypospolitej. Polska myśl polityczna XVI wieku a klasyczna tradycja republikańska*, 2012.
63. Matykiewicz-Włodarska Aleksandra, *Marion Gräfin Dönhoff. Idee i refleksje polityczne*, 2012.
64. Reczyńska Anna, *Braterstwo a bagaż narodowy. Relacje w Kościele katolickim na ziemiach kanadyjskich do I wojny światowej*, 2013.
65. *Współczesne transformacje. Kultura, polityka, gospodarka*, red. Monika Banaś, Joanna Dziadowiec, 2013.
66. Grott Olgierd, *Instytut Badań Spraw Narodowościowych i Komisja Naukowych Badań Ziem Wschodnich w planowaniu polityki II Rzeczypospolitej Polskiej na Kresach Wschodnich*, 2013.
67. *Teoretyczne i praktyczne problemy kultury politycznej. Studia i szkice*, red. Monika Banaś, 2013.
68. *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, red. Barbara Krauz-Mozer, Paweł Ścigaj, 2013.
69. *Narratives of Ethnic Identity, Migration and Politics. A Multidisciplinary Perspective*, eds. Monika Banaś, Mariusz Dziegłowski, 2013.
70. *Promoting Changes in Times of Transition and Crisis: Reflections on Human Rights Education*, eds. Krzysztof Mazur, Piotr Musiewicz, Bogdan Szlachta, 2013.
71. Bar Joanna, *Po ludobójstwie. Państwo i społeczeństwo w Rwandzie 1994-2012*, 2013.
72. *Włochy wielokulturowe. Regionalizmy, mniejszości, migracje*, red. Karolina Golemo, 2013.
73. *Stany Zjednoczone wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia społeczno-polityczne*, red. Agnieszka Małek, Paulina Napierała, 2013.
74. Plichta Paweł, *Estera w kulturach. Rzecz o biblijnych toposach*, 2014.
75. Czekalska Renata, *Wartości autoteliczne w kulturze symbolicznej na przykładzie indyjsko-polskich spotkań literackich*, 2014.

76. Włodarski Bartosz, *Szkoła Nauk Politycznych UJ 1920-1949*, 2014.
77. *Arabska wiosna w Afryce Północnej. Przyczyny, przebieg, skutki*, red. Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, 2014.
78. Bajor Piotr, *Partnerstwo czy członkostwo? Polityka euroatlantycka Ukrainy po 1991 roku*, 2014.
79. Gabryś Marcin, Kijewska-Trembecka Marta, Rybkowski Radosław, Soroka Tomasz, *Kanada na przełomie XX i XXI wieku. Polityka, społeczeństwo, edukacja*, red. Marta Kijewska-Trembecka, 2014.
80. Trojnar Ewa, *Tajwan. Dylematy rozwoju*, 2015.
81. Głogowski Aleksander, *Policja Państwowa i inne instytucje bezpieczeństwa na Wileńszczyźnie w latach 1918-1939*, 2015.
82. Krzyżanowska-Skowronek Iwona, *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej*, 2015.
83. Rysiewicz Mikołaj, *Monarchia – lud – religia. Monarchizm konserwatywnych środowisk politycznych Wielkiej Emigracji w latach 1831-1848*, 2015.
84. Szymkowska-Bartyzel Jolanta, *Nasza Ameryka wyobrażona. Polskie spotkania z amerykańską kulturą popularną po roku 1918*, 2015.
85. Napierała Paulina, *In God We Trust. Religia w sferze publicznej USA*, 2015.
86. Paluszkiwicz-Misiaczek Magdalena, *Szacunek i wsparcie. Kanadyjski system opieki nad weteranami*, 2015.
87. *Детерминанты и перспективы политики европейской интеграции Республики Молдова*, под научной редакцией Петра Байора, 2015.
88. *Eastern Chessboard. Geopolitical Determinants and Challenges in Eastern Europe and the South Caucasus*, ed. Piotr Bajor, Kamila Schöll-Mazurek, 2015.
89. Mazur Wojciech, *Pod wiatr. Francja i lotnictwo wojskowe II Rzeczypospolitej (1921-1938)*, 2015.
90. Węc Janusz Józef, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015*, 2016.
91. Fyderek Łukasz, *Autorytarne systemy polityczne świata arabskiego. Adaptacja i ingercja w przededniu Arabskiej Wiosny*, 2015.
92. Kwieciński Rafał, *Zjednoczenie Chin? Proces reintegracji Wielkich Chin na przełomie XX i XXI w.*, 2016.
93. Grabowski Marcin, *Rywalizacja czy integracja? Procesy i organizacje integracyjne w regionie Azji i Pacyfiku na przełomie XX i XXI wieku*, 2015.
94. Laidler Paweł, Turek Maciej, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, 2016.
95. Bajor Piotr, *Contemporary Azerbaijan in Social and Political Dimension*, 2016.
96. Balwierz Ida, *Czasopismo „Apollo”. Jego miejsce i rola w odrodzeniu poezji i kultury arabskiej*, 2016.
97. Bajor Piotr, *Kierunek Zachód. Polityka integracji europejskiej Ukrainy po 1991 roku*, 2016.
98. *Polska i Rumunia w Europie Środkowej w XX i XXI wieku. Studia, materiały i eseje poświęcone pamięci prof. dra hab. Wojciecha Rojka. Polonia și România în Europa Centrală în secolele XX și XXI. Studii, materiale și eseuri dedicate în memoriam prof. univ. dr. Wojciech Rojek*, red. Agnieszka Kastory, Henryk Walczak, 2017.
99. Mazur Wojciech, *Lot ku burzy. Polska w przygotowaniach Zachodu do wojny powietrznej marzec-sierpień 1939 roku*, 2017.

100. Gabryś Marcin, Soroka Tomasz, *Canada as a Selective Power. Canada's Role and International Position after 1989*, 2017.
101. Głuszek Alicja, *Współpraca amerykańsko-meksykańska w zwalczaniu handlu ludźmi na przełomie XX i XXI wieku*, 2017.
102. Paleczny Tadeusz, *Relacje międzykulturowe w dobie kryzysu ideologii i polityki wielokulturowości*, 2017.
103. Czubik Agnieszka, Dziwisz Dominika, Szczepankiewicz-Rudzka Ewa, Tarnawski Marcin, *Nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka*, 2017.
104. Gabryś Marcin, *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część pierwsza. Akt Konstytucyjny z 1867 roku*, 2016.
105. Porębski Leszek, *Technika w perspektywie społecznej*, 2017.
106. Gabryś Marcin, *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część druga. Akt Konstytucyjny z 1982 roku*, 2017.
107. Dulak Michał, *Demokratyczna legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, 2017.
108. Turek Maciej, *Prawybory prezydenckie w USA. Bilans czterech dekad*, 2017.
109. *Oblicza Ameryki. Szkice o społeczeństwie, kulturze i polityce Stanów Zjednoczonych*, red. Paulina Napierała, Rafał Kuś, 2016.
110. Kuś Rafał, *Retoryka polityczna Richarda Nixona*, 2018.
111. Modrzejewska Magdalena, *Josiah Warren – the First American Anarchist. "The Remarkable American"*, 2017.
112. Mazur Wojciech, *Niebo rozwianych nadziei. Zachodni sojusznicy wobec wojny powietrznej w Polsce we wrześniu 1939 roku*, 2018.
113. Małek Agnieszka, *Polityka migracyjna Włoch w latach 1861-2011*, 2018.
114. Kastory Agnieszka, *Rola Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w kształtowaniu polskiej polityki wschodniej w latach 1989-1991*, 2018.
115. Kułakowska Małgorzata, *W poszukiwaniu spójności wspólnotowej. Polityka rządu brytyjskiego w latach 2001-2010*, 2018.
116. Biliński Piotr, *Wacław Tokarz 1873-1937. Historyk walk o niepodległość Polski*, 2018.
117. Golemo Karolina, Małek Agnieszka, *Włochy – mozaika kultur*, 2018.
118. Modrzejewska Magdalena, *Stephen Pearl Andrews – anarchia i społeczeństwo. Studia z amerykańskiego anarchizmu indywidualistycznego*, 2016.
119. *Podsumowanie VIII kadencji PE. Wyzwania integracji europejskiej w latach 2014-2019*, red. Agnieszka Nitszke, Janusz Józef Węc, 2019.
120. *Między wiedzą a władzą. Bezpieczeństwo w erze informacji*, red. Piotr Bajor, Artur Gruszcak, 2019.
121. *Security Outlook 2018*, ed. Artur Gruszcak, 2019.
122. Kulpińska Joanna, *Transatlantyckie trendy migracyjne na przestrzeni stulecia. Studium przypadku wychodźstwa z powiatu strzyżowskiego*, 2019.
123. Rebes Marcin, *Od epistemologii do ontologii. Hermeneutyka wolności Martina Heideggera w dyskusji z Immanuelem Kantem*, 2019.
124. *Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata*, red. Agnieszka Czubik, Dominika Dziwisz, Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, 2019.
125. Górka Katarzyna, *Miasto, barrios i kultura popularna w Peru – tożsamość kulturowa nowych mieszkańców Limy*, 2020.

126. Marta Kania, *Projekt Qhapaq Ñan. Wyzwania nowego modelu polityki wobec dziedzictwa kulturowego ludów tubylczych*, 2019.
127. Marek Czajkowski, *Przestrzeń kosmiczna w strategii bezpieczeństwa narodowego USA*, 2020.
128. Antonina Łuszczkiewicz, *Kulturowe dziedzictwo Indii w Pięciu Zasadach Pokojowego Współistnienia i jego rola w relacjach chińsko-indyjskich (1954-2014)*, 2020.
129. Wiktor Hebda, *Polityka oraz sektor energetyczny w wybranych państwach Europy Południowo-Wschodniej (Serbia, Chorwacja, Bułgaria, Grecja, Rumunia)*, 2019.
130. Arkadiusz Nyzio, *Rakowiecka w remoncie*, 2020.
131. *Systemy bezpieczeństwa. Wymiar lokalny i państwowy*, red. Piotr Bajor, 2021.
132. *Bezpieczeństwo regionalne. Węzłowe problemy i procesy*, red. Piotr Bajor, 2021.
133. *Eastern Partnership: The Role and Significance in the Process of Transformation of the Countries of Eastern Europe and the South Caucasus*, red. Piotr Bajor, 2021.
134. *Pamięć i dziedzictwo kulturowe. Studia i szkice in memoriam profesor Andrzej Pan-kowicz (1950-2011)*, red. Paweł Plichta, 2022.

Analiza regulacji prawnych oraz ich otoczenia normatywnego stanowi interesujące studium przypadku [...]. Raport w sposób rzetelny przedstawia podstawowe założenia regulacji prawnych przyjmowanych w pandemii. Na ich podstawie autorzy formułują interesujące wnioski dotyczące prawnych reakcji państwa na sytuacje kryzysowe w sposób gwarantujący zachowanie zasady równości.

Z recenzji prof. dra hab. Piotra Tulei

The analysis of legal regulations and their normative background is an interesting case study [...]. The report fairly presents the basic assumptions of the legal regulations adopted in a pandemic. On their basis, the authors formulate interesting conclusions regarding the legal reaction of the state to crisis situations in a manner that guarantees the observance of the principle of equality.

From the review by prof. dr hab. Piotr Tuleja



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-694-4



9 788381 386944