

..., dnia ...

**Sąd Okręgowy w Warszawie**

**Wydział I Cywilny**

Powód: ...

Adres

PESEL/KRS

Pozwany: Skarb Państwa

Wartość przedmiotu sporu: ... zł (słownie: ... złotych)

**Pozew**

Niniejszym wnoszę o:

1. Zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda kwoty ... zł (słownie ... złotych) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem naprawienia szkody wyrządzonej zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej;
2. Zasądzenie od Pozwanego na rzecz strony powodowej kosztów procesu;
3. Dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron oraz dokumentów ... na okoliczność faktu oraz wysokości szkody poniesionej przez Powoda na skutek zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej polegającego na niewprowadzeniu stanu kłęski żywiołowej w związku z

zagrożeniem epidemiologicznym wynikającym z rozprzestrzeniania się COVID-19;

4. Dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z odpisu z KRS / wyciągu z CEIDG na okoliczność prowadzenia działalności gospodarczej przez Powoda;
5. Rozpoznanie sprawy także pod nieobecność strony powodowej.

### **UZASADNIENIE**

Niniejsze powództwo opiera się na odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i wprowadzeniu zamiast niego szeregu ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej (dalej „obostrzenia”) związanych z epidemią COVID-19 (fakt notoryjny) uniemożliwiających Powodowi wykonywanie działalności gospodarczej.

#### **Obostrzenia wprowadzone przez Pozwanego**

Rozporządzeniem z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 433) ogłoszono na terenie całego kraju stan zagrożenia epidemicznego. Podstawą prawną rozporządzenia był art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej „ustawa epidemiczna”). Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 odnośnego rozporządzenia ustanowiono czasowe ograniczenia działalności gospodarczej w zakresie działalności:

„a) polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A), z wyłączeniem realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu oraz działalności restauracyjnej lub barowej prowadzonej w środkach transportu, wykonywanej przez oddzielne jednostki,

b) związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, włączając działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 82.30.Z),

c) twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 90.0),

d) związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 93.0), w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych oraz basenów, siłowni, klubów fitness,

e) związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub w pozostałych miejscach oraz działalności klubów filmowych (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 59.14.Z),

f) związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30),

g) związanej z prowadzeniem obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 55.20),

h) związanej z prowadzeniem kasyn, z wyłączeniem kasyn internetowych; „

Z kolei w § 5 ust. 1 pkt 2 ustanowiono czasowe ograniczenie dotyczące działalności obiektów handlowych powyżej 2000 m<sup>2</sup> dotyczące:

„1) handlu detalicznego najemcom powierzchni handlowej, których przeważająca działalność polega na handlu:

- a) wyrobami tekstylnymi,
- b) wyrobami odzieżowymi,
- c) obuwem i wyrobami skórzanymi,
- d) meblami i sprzętem oświetleniowym,

e) sprzętem radiowo-telewizyjnym lub sprzętem gospodarstwa domowego,

f) artykułami piśmiennymi i księgarskimi;

2) prowadzenia działalności gastronomicznej i rozrywkowej.”

Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia. Przepisy art. 46 ust. 2 i 4 ustawy epidemicznej wskazują, że w razie występowania zagrożenia epidemicznego lub epidemii minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej ogłasza i odwołuje stan zagrożenia epidemicznego lub epidemii. W rozporządzeniu można ustanawiać czasowe

„1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,

2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,

3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,

4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,

5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,

6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,

7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych

- uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.”

Powyższe rozporządzenie zostało uchylone Rozporządzeniem z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii

(Dz.U. z 2020 r. poz. 491), którym wprowadzono na terenie całego kraju stan epidemii. Podstawą prawną rozporządzenia był art. 46 ust. 2 i 4 ustawy epidemicznej. Rozporządzenie to powtarzało w § 6 zapisy uchylonego rozporządzenia dotyczące ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej.

Wskazany § 6 został uchylony w dniu 31 marca 2020 r. Tego samego dnia jednak ogłoszone Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz 566). W § 8 zawierało ono listę ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, która zawierała wszystkie przytoczone powyżej ograniczenia oraz nowe dotyczące działalności:

„h) związanej z fryzjerstwem i pozostałymi zabiegami kosmetycznymi (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 96.02.Z),

i) związanej z działalnością salonów tatuażu i piercingu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 96.09.Z),

j) usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 96.04.Z),

k) związanej 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 wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 238);”

Rozporządzenie zostało wydane w oparciu o nowe przepisy ustawy epidemicznej – art. 46a i art. 46b. Zostały one dodane na podstawie 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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 374). Zgodnie ze wskazanymi przepisami „Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,

- 2) rodzaj stosowanych rozwiązań..." na które mogą składać się:
- 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;
  - 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;
  - 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
  - 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
  - 4a) obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów;
  - 5) obowiązek poddania się kwarantannie;
  - 6) miejsce kwarantanny;
  - 7) zakaz opuszczania miejsca kwarantanny
  - 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
  - 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;
  - 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
  - 11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
  - 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się;
  - 13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu."

Powyższe rozporządzenie zostało uchylone przez Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 658). Akt ten zawierał analogiczną listę obostrzeń modyfikując jednak zasady handlu w obiektach powyżej 2000 m<sup>2</sup> wprowadzając zakaz handlu dotyczący co do zasady

wszystkich form poza wprowadzonymi wyjątkami. Ponieważ żaden z członków grupy nie spełnia kryteriów – wskazane wyjątki nie są wymieniane.

To rozporządzenie zostało z kolei zastąpione Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 697). Rozporządzenie zawierało analogiczne obostrzenia.

Kolejne rozporządzenie - Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 792) modyfikowało dotychczasowe obostrzenia. Od 4 maja 2020 r. dopuszczono działalność hotelarską ograniczoną do noclegu osób i wyżywienia polegającego na dostawie do pokoju. W obiektach powyżej 2000 m<sup>2</sup> zakazano działalności agentów turystycznych. Wprowadzono jednak możliwość prowadzenia handlu o ile spełnia on określone wymogi sanitarne oraz ograniczając ilość osób mogących jednocześnie przebywać w sklepach. W zakresie działalności rozrywkowej i rekreacyjnej (dział 93.0) dopuszczono je tylko dla profesjonalnych sportowców.

Następne rozporządzenie - Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 16 maja 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 878) łagodziło obostrzenia. Od 18 maja dopuszczono działalność restauracyjną i związaną z podawaniem napojów a także fryzjerską i kosmetyczną. Wprowadzono jednak ograniczenie liczby klientów w lokalach gastronomicznych (1 osoba na 4 m<sup>2</sup>), które zmniejszyło ilość możliwych do obsłużenia klientów. Co do zakazu działalności konferencyjnej wprowadzono wyjątek dla organizacji egzaminów. W przypadku kultury i rozrywki wprowadzono wyjątki dotyczące galerii sztuki, prób artystycznych i nagrań fonograficznych i audiowizualnych a także projekcji plenerowych. Analogicznie pozwolono na projekcje plenerowe w działalności kinowej.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 29 maja 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 964) wprowadzało dalsze łagodzenie obostrzeń. Utrzymano zakaz działalności agentów turystycznych w galeriach handlowych oraz

dyskotek i klubów nocnych (wcześniej jako część zakazu działalności w zakresie sportu i rekreacji). Od 6 czerwca uchylono pozostałe zakazy oraz ograniczenia liczby klientów wprowadzając ograniczenia w ilości osób oraz obowiązek zasłaniania nosa i ust oraz inne sanitarne wymogi.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 1066) znosiło zakaz działalności agentów turystycznych utrzymując jedynie zakaz prowadzenia dyskotek i klubów nocnych.

Kolejne Rozporządzenie z 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1356) nie wprowadzało zasadniczych nowych zakazów prowadzenia działalności a dotyczyło zmniejszenia ilości osób w restauracjach w 19 najbardziej zagrożonych powiatach (tzw. strefie czerwonej).

W związku z dużym wzrostem zachorowań na COVID-19 jesienią 2020 r. wprowadzono nowe obostrzenia. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 9 października 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 1758). Poza obowiązującym ciągle zakazem prowadzenia dyskotek i klubów nocnych przywrócono zakazy prowadzenia działalności siłowni i klubów fitness i związanej z poprawą kondycji. Do 29 listopada 2020 r. działalność hotelarska miała być dopuszczalne wyłącznie w zakresie hoteli robotniczych oraz dla gości przebywających na delegacji służbowej, będących zawodnikami, wykonującymi zawód medyczny lub pacjentami i ich opiekunami. Jedynie dla nich hotele mogły otwierać baseny i siłownie. Ponownie wprowadzono zakaz prowadzenia działalności restauratorskiej poza dowozem żywności na wynos (do odwołania). Ponownie ograniczono działalność instytucji kultury do prób, nagrań i transmisji (do 29 listopada). Wprowadzono także zakaz działalności kin, w tym plenerowych (do 29 listopada). Do odwołania wprowadzono zakaz organizowania targów i konferencji a także działalności wesółych miasteczek i parków rozrywki. Wprowadzono do 29 listopada 2020 r. zakaz handlu w obiektach powyżej 2000 m<sup>2</sup> z wyjątkiem żywności, środków kosmetycznych, lekarstw, gazet lub książek, materiałów budowlanych, artykułów dla zwierząt, usług telekomunikacyjnych, części samochodowych i paliw.



Zakazano także świadczenia usług za wyjątkiem enumeratywnie wyliczonych oraz wszelkiej działalności na wyspach handlowych.

Powyższe zostało uchylone Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 26 listopada 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 2091), które wprowadzało niewielkie zmiany obostrzeń przedłużając je do 27 grudnia 2020 r. Z zakazu wyłączone były stoki narciarskie. Nie został ustanowiony zakaz handlu detalicznego ani świadczenia usług w sklepach powyżej 2000 m<sup>2</sup> jak to miał miejsce w poprzednim rozporządzeniu.

Powyższe rozporządzenie zostało zastąpione przez Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 1 grudnia 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 2132), które jednak zawierało tożsame zapisy w zakresie ograniczeń zasad prowadzenia działalności gospodarczej.

Ostatnim rozporządzeniem wprowadzonym do tej pory jest Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stan epidemii z dnia 21 grudnia 2020 r. (Dz.u. z 2020 r. poz. 2316). Przepisy tego rozporządzenia wprowadzały zasady tożsame do poprzedniego rozporządzenia przedłużając je do dnia 14 lutego 2021 r. z pewnymi modyfikacjami. Wprowadzono całkowity zakaz działalności związanej z eksploatacją automatów do gier hazardowych. Rozszerzono zakres osób dla których mogą być świadczone usługi hotelowe (34 punkty). W tej wersji rozporządzenia nie wprowadzono jednak wyjątku pozwalającego na prowadzenie działalności stoków narciarskich. Co jednak najistotniejsze wprowadzono do dnia 17 stycznia 2021 r. ponownie zakaz handlu w obiektach powyżej 2000 m<sup>2</sup> z wyjątkiem żywności, środków kosmetycznych, lekarstw, gazet lub książek, materiałów budowlanych, artykułów dla zwierząt, usług telekomunikacyjnych, części samochodowych i paliw. Zakazano także świadczenia usług za wyjątkiem enumeratywnie wyliczonych oraz wszelkiej działalności na wyspach handlowych na zasadach tożsamych z rozporządzeniem z 9 października 2020 r. Zakaz ten został następnie przedłużony do dnia 31 stycznia 2021 r.

### **Podstawa powództwa**

Reasumując, w okresie od 13 marca 2020 r. do dnia wniesienia niniejszego pozwu obowiązywał szereg obostrzeń dotyczący różnych branż. Obostrzenia te były wielokrotnie wprowadzane, uchylane i modyfikowane. Ich wspólnym mianownikiem jest jednak podstawa prawna i fakt, że dotyczyły ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej takich branż jak: gastronomia, hotelarstwo, kultura, rekreacja, sport i kultura fizyczna, kosmetyka oraz handel detaliczny. Przedstawiciele każdej z powyższych branż w okresie objętym powództwem byli dotknięci całkowitym zakazem prowadzenia działalności lub znaczącym jej obostrzeniem powodującym zmniejszenie dochodów. Dla różnych branż były to różne okresy. Kwestia ich wpływów w przypadku Powoda zostanie omówiona w dalszej części.

Zaniechanie władzy publicznej polegające na niewprowadzeniu stanu klęski żywiołowej i w zamian wydawanie rozporządzeń opisanych w sekcji powyżej wyrządziło Powodowi szkody w postaci *damnum emergens* i *lucrum cessans* (art. 417 § 1 k.c.)

### **Zaniechanie władzy publicznej**

Z art. 22 Konstytucji RP wynika, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Podstawowym warunkiem jest zatem wprowadzenie wskazanego ograniczenia w drodze ustawy a nie aktów niższego rzędu. Jest to materia zarezerwowana dla władzy ustawodawczej i wykonywanie jej przez władzę wykonawczą godzi w trójpodział władzy.

Wskazany przepis posługuje się sformułowaniem „w drodze ustawy” a więc zakłada możliwość aby pewne kwestie mogły być precyzowane w drodze rozporządzeń. Trzeba jednak pamiętać, że zasadnicze ograniczenie prawa wykonywania działalności musi znajdować się w ustawie. Nie jest dopuszczalne tworzenie w ustawie blankietowej zgody dla organów wykonawczych do

wprowadzania dowolnych ograniczeń danej wolności. Wszak zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Przepis ustawy musi zatem zawierać wytyczne dla organu władzy wykonawczej dla wprowadzenia konkretnych obostrzeń (por. wyrok TK K 12/11).

Tymczasem przepisy art. 46b pkt 2-12 ustawy epidemicznej nie zawierają żadnych wytycznych co do zakresu rozporządzenia. Art. 46a zawiera z kolei jedynie „protezę” wytycznych gdy stwierdza, że Rada Ministrów powinna mieć na względzie „zakres stosowanych rozwiązań oraz bieżące możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego”. Nie są to żadne wytyczne.

Nie można także stracić z pola widzenia, że wszelkie ograniczenia wolności muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności określonej w art. 33 ust. 3 Konstytucji. Z odnośnej normy wynika, że ustawa musi samodzielnie określać kluczowe elementy ograniczenia praw i wolności (por. także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00; z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; z dnia 3 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 32/99; z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07; z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10).

Co więcej rozporządzenia opisane w części wstępnej naruszają w sposób niewątpliwy istotę prawa swobody działalności gospodarczej. Władza wykonawcza w drodze wspomnianych rozporządzeń wprowadziła w kilku przypadkach wprost całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w pewnych okresach. Za naruszenie istoty należy uznać także zakaz od, którego są wyjątki ale w praktyce nie mają one znaczenia (np. wyjątek od zakazu prowadzenia działalności siłowni dla sportowców będących w reprezentacji Polski ma oczywiście wymiar iluzoryczny dla znaczącej ilości siłowni).

Trzeba także zauważyć, że nawet przepis art. 46b wprowadzony do ustawy epidemicznej w punkcie 2) mówi o czasowym ograniczeniu określonych zakresów działalności przedsiębiorców. To jasny komunikat, że nawet na tej podstawie nie można całkowicie zakazywać działalności a jedynie ograniczać jakiś jej zakres. Odnośne rozporządzenia z całą pewnością przekraczają tę regułę ingerując w istotę swobody działalności gospodarczej.

Konstytucja RP przewiduje mechanizmy pozwalające na ograniczenie wolności, w tym wolności działalności gospodarczej na wypadek katastrof naturalnych. Zgodnie z art. 232 Konstytucji Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni stan klęski żywiołowej. Przedłużenie może nastąpić za zgodą Sejmu. Art. 233 ust. 3 Konstytucji wprost przewiduje, że możliwe jest ograniczenie praw określonych m.in. w art. 22 Konstytucji na wypadek stanu klęski żywiołowej. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej za taki stan uważa się masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej ograniczenia te mogą polegać m.in. na zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców lub nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju.

Jak wskazywano powyżej do ustawy epidemicznej wprowadzono art. 46a i art. 46b, które zawierają zestaw zakazów. Są to zakazy tożsame z tymi określonymi w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Tym samym ustawodawca wprowadził regulacje odpowiadające stanowi klęski żywiołowej ale nie wprowadził stanu klęski żywiołowej. Regulacje te naruszają istotę prawa wolności działalności gospodarczej. Takie rozwiązanie jest możliwe tylko na podstawie art. 233 ust. 3 Konstytucji tzn. na podstawie ustawy uchwalonej na skutek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Zaniechanie takiego aktu powoduje, że działanie władzy ma charakter bezprawny i wypełnia hipotezę art. 417 § 1 k.c.

### **Szkoda jaką poniósł Powód**

Powód działa w branży...

W związku z opisanymi powyżej obostrzeniami Powód nie mógł wykonywać w ogóle działalności gospodarczej w okresie od ... do ...

Natomiast w okresie od ... do ... Powód mógł jedynie w ograniczonym zakresie prowadzić działalność gospodarczą z uwagi na ... W tym okresie jego dochody w związku z tym były znacząco niższe.

Zgodnie z art. 361 § 2 k.c. naprawienie szkody obejmuje straty jakie poszkodowany poniósł oraz korzyści, które mógłby osiągnąć gdyby szkody nie wyrządzono. Art. 417 § 1 k.c. będący podstawą powództwa odnosi się do naprawienia szkody bez różnicowania na stratę i utracone korzyści. Tym samym niewątpliwie Powód może dochodzić naprawienia szkody w pełnym zakresie.

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania odpowiada za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Jak wskazano powyżej ustawodawca wprowadził ograniczenia tożsame ze stanem klęski żywiołowej bez jej wprowadzania. Była to nieuprawniona ingerencja w prawo wolności gospodarczej godząca w jego istotę, gdyż sprowadzała się do całkowitego jej zakazu w pewnych okresach. Taka możliwość byłaby dopuszczalna tylko w oparciu o ustawę wydaną na podstawie art. 233 ust. 3 Konstytucji RP po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej przez Radę Ministrów.

Z tych powodów powództwo jest w pełni uzasadnione.