

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(3)2020 • DOI: 10.17951/ppa.2020.3.67-82

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

JAKUB GINSZT

[ginszt@gmail.com](mailto:ginszt@gmail.com)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6122-3326>

## Zakazy i ograniczenia sportowej działalności gospodarczej związane z przeciwdziałaniem COVID-19 – kilka uwag dotyczących rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r.

*Restrictions on Sports Economic Activities Related  
to Counteracting COVID-19 – a Few Comments Regarding  
the Regulation of the Council of Ministers  
of 21 December 2020*

### Wprowadzenie

Sytuacja wywołana pandemią COVID-19 bez wątpienia stanowi ogromne wyzwanie dla procesu tworzenia prawa. Nowe, bezprecedensowe uwarunkowania aktywowały liczne działania władz publicznych, mające na celu realizację obowiązku konstytucyjnego, jakim jest ochrona zdrowia oraz zwalczanie chorób

epidemicznych<sup>1</sup>. Skala rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 wymagała podjęcia ważnych decyzji, uwzględniających konieczność ochrony szeregu dóbr prawnych. Jako że życie i zdrowie ludzkie zajmują wśród nich kluczowe miejsce, ich ochrona wymagała wprowadzenia skutecznych prawnie mechanizmów ograniczających rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2, ingerujących jednocześnie w adekwatnym stopniu w pewne konstytucyjne wolności, w tym w wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

### Forma wprowadzenia obostrzeń związanych z przeciwdziałaniem COVID-19

Obostrzenia w 2020 r. wprowadzane były w formie rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>2</sup>, specjalnie w tym celu znowelizowanej. Wprowadzone do wyżej wskazanej ustawy art. 46a oraz 46b<sup>3</sup> nadały Radzie Ministrów uprawnienie do określania w drodze rozporządzeń zagrożonych epidemią obszarów oraz do ustanawiania czasowych ograniczeń wybranych zakresów działalności przedsiębiorców<sup>4</sup>. W przepisach tych nie określono szczegółowych ram obostrzeń. Ograniczono się jedynie do wskazania, że wprowadzenie obostrzeń powinno następować na podstawie danych przekazanych przez odpowiednich ministrów, przy uwzględnieniu zakresu stosowanych rozwiązań oraz bieżących możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Na podstawie wyżej wskazanych przepisów w 2020 r. wydano 12 rozporządzeń, które zmieniane były w tym okresie łącznie 31 razy. Treść wprowadzanych przepisów powodowała w związku z tym liczne problemy interpretacyjne. Uzasadnione wątpliwości budzą w szczególności uregulowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, naka-

---

<sup>1</sup> Art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.): „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.

<sup>2</sup> Dz.U. 2008, nr 234, poz. 1570 ze zm.

<sup>3</sup> Przepisy te zostały dodane mocą ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.).

<sup>4</sup> Początkowo, przed wprowadzeniem art. 46a i 46b do ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zostało wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 wyżej wskazanej ustawy rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491). Zakazy prowadzenia działalności w określonych sektorach gospodarki wprowadzone zostały jako „ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy”.

zów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii<sup>5</sup>, które ze względu na jesienny wzrost zachorowań na COVID-19 zaostriżyło zakazy i ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, m.in. związanej ze sportem. Wątpliwości te nasuwają się zwłaszcza w kontekście publikowanych komunikatów przedstawicieli Rady Ministrów, zgodnie z którymi infrastruktura sportowa od 28 grudnia 2020 r. dostępna jest tylko w ramach sportu zawodowego<sup>6</sup>.

Celem artykułu jest próba ustalenia rzeczywistego zakresu obostrzeń w prowadzeniu działalności sportowej ustanowionych pod koniec 2020 r.

### Wątpliwości dotyczące konstytucyjności zakazów i ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej wprowadzanych w ramach przeciwdziałania COVID-19 ustanowionych bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego

Już na wstępie należy zaznaczyć, że rozwiązania prawne dotyczące przeciwdziałania COVID-19 oraz wprowadzane ograniczenia i zakazy rodzą liczne, wielopłaszczyznowe wątpliwości, coraz częściej podnoszone zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Zasadniczy problem skupia się na samej możliwości i skutkach wprowadzania tak daleko idących obostrzeń<sup>7</sup>, dotyczących – wbrew treści art. 31 ust. 3 Konstytucji – istoty praw i wolności konstytucyjnych, bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Dz.U. 2020, poz. 2316 ze zm.

<sup>6</sup> *Przedłużamy etap odpowiedzialności i wprowadzamy dodatkowe ograniczenia – zamknięte stoki i nowe zasady bezpieczeństwa w Sylwestra*, 17.12.2020, [www.gov.pl/web/koronawirus/przedluzamy-etap-odpowiedzialnosc-i-wprowadzamy-dodatkowe-ograniczenia](http://www.gov.pl/web/koronawirus/przedluzamy-etap-odpowiedzialnosc-i-wprowadzamy-dodatkowe-ograniczenia) [dostęp: 18.12.2020]; Kancelaria Premiera, *Nowe zasady bezpieczeństwa od 28 grudnia do 17 stycznia*, 17.12.2020, <https://twitter.com/PremierRP/status/1339583870589521923/photo/1> [dostęp: 20.12.2020]. K. Sobczak, *Sport rekreacyjny a nowe obostrzenia. Co wolno, a czego nie?*, 28.12.2020, <https://sport.radiozet.pl/Inne-sporty/Obostrzenia-a-sport-rekreacyjny-od-28-grudnia.-Co-wolno-a-czego-nie-TENIS-ROWER> [dostęp: 30.12.2020]: „[...] korzystanie indywidualne z siłowni, basenów i innych obiektów sportowych w świetle rozporządzenia w tym okresie nie jest możliwe” (odpowiedź Rzecznika Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu).

<sup>7</sup> J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 85: „[...] zestawienie środków właściwych stanowi klęski żywiołowej i zawartych w ustawodawstwie epidemiologicznym związanym z koronawirusem w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości wskazuje na wprowadzenie w życie całego niemal katalogu konstytucyjnych ograniczeń z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, w tym i skonkretyzowanych przez art. 21 ustawy o stanie klęski żywiołowej”.

<sup>8</sup> P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 5–21; F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9, s. 8; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku*

Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. Stany epidemiczne powinny być rozpatrywane przez pryzmat stanu klęski żywiołowej, który zgodnie z art. 232 Konstytucji może zostać wprowadzony w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków katastrof naturalnych, przez które należy rozumieć – zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>9</sup> – m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej stanowi natomiast podstawę do wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wymienionych w art. 233 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wymaga nie tylko zaistnienia szczególnego zagrożenia, dla którego zwalczania zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, lecz także podjęcia odpowiednich działań o charakterze formalnym. Zgodnie z art. 228 ust. 2 Konstytucji „[s]tan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości”. W przypadku stanu klęski żywiołowej wydanie rozporządzenia leży w gestii Rady Ministrów (art. 232 Konstytucji). Do kompetencji Rady Ministrów należy więc dokonanie oceny sytuacji oraz ustalenie potrzeby wprowadzenia stanu klęski żywiołowej<sup>10</sup>, zwłaszcza że zarówno w art. 228, jak i w art. 232 Konstytucji wskazano, iż stan taki może zostać wprowadzony. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności w tym zakresie, ponieważ „wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest dyskrejonalną decyzją właściwych organów państwa, ale wynikiem zaistnienia ściśle określonych warunków”<sup>11</sup>. I chociaż większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego zajęła stanowisko, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej stanowiło w obliczu pandemii COVID-19 obowiązek organów władzy publicznej<sup>12</sup>, to nie ulega wątpliwości, iż stan ten formalnie nie został wprowadzony<sup>13</sup>. Wobec

---

*z epidemią COVID-19 jako przestanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 5–22.

<sup>9</sup> Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.

<sup>10</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 114.

<sup>11</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 300.

<sup>12</sup> P. Kardas, *Konstytucyjne podstawy rozstrzygania kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 2020, nr 6, s.8.

<sup>13</sup> Nie istnieją przy tym żadne narzędzia prawne, które wymuszałyby wprowadzenie takiego stanu. Zob. M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2014, nr 14, s. 52. W doktrynie można jednak spotkać poglądy kwalifikujące zaistniałą sytuację epidemiczną jako „hybrydowy stan nadzwyczajny”, cechujący się pewnymi ograniczeniami dotyczącymi działań organów władzy publicznej, np. w zakresie zmiany Konstytucji czy

powyższego należy uznać, że wszelkie obostrzenia wprowadzane w związku z pandemią COVID-19 powinny pozostawać w granicach zwykłych środków konstytucyjnych.

### Zakres ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej w ramach zwykłych środków konstytucyjnych

Do zwykłych środków konstytucyjnych należy zaliczyć ograniczenia praw i wolności określone w art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji odnoszącym się ściśle do działalności gospodarczej. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Według art. 22 Konstytucji „[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Relacja obu tych przepisów stanowiła przedmiot rozważań doktryny i orzecznictwa na wielu płaszczyznach: materialnych przesłanek ustanowienia ograniczeń, dopuszczalnego ich zakresu oraz formalnego trybu ich wprowadzenia.

Szczegółowa analiza relacji materialnych przesłanek umożliwiających wprowadzenie ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji została przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 marca 2015 r.<sup>14</sup> W wyroku tym uznano, że pojęcie „ważnego interesu publicznego” jest szersze, a w jego zakresie mieszczą się wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji stwarza więc możliwość wprowadzenia szerszych ograniczeń<sup>15</sup>, jednakże nie oznacza to całkowitego wyłączenia stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, którego dyrektywy mogą mieć znaczenie przy ocenie proporcjonalności ograniczeń ustanawianych w oparciu o art. 22 Konstytucji. Co istotne, w wydanych

---

prawa wyborczego, jednakże nieumożliwiający wychodzenia poza ramy zwykłych trybów konstytucyjnych, w szczególności poza ramy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zob. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 15; M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, 28.03.2020, <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny> [dostęp: 30.07.2020]. Przegląd kwalifikacji zaistniałej sytuacji epidemicznej znajduje się w opracowaniu P. Kardasa (*op. cit.*, s. 5–21).

<sup>14</sup> P 4/14, Dz.U. 2015, poz. 369.

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, OTK 2015, nr 3, poz. 30 oraz przywołane w nim orzeczenia. Podobnie: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, art. 22. Odmiennie: P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 22.

przez sądy administracyjne orzeczeniach dotyczących ograniczeń działalności gospodarczej związanych z COVID-19 opowiadano się za merytoryczną zasadnością wprowadzanych obostrzeń, bez szczegółowego odnoszenia się do wyżej wskazanych różnic<sup>16</sup>.

Istotna z punktu widzenia omawianego problemu jest relacja art. 22 Konstytucji oraz drugiego zdania art. 31 ust. 3 Konstytucji, według którego ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Umieszczenie obu przepisów w odrębnych rozdziałach Konstytucji może przemawiać za tym, że art. 22 nie może być bezpośrednio uzupełniany treścią art. 31 ust. 3. Należy jednak przyjąć, że „art. 31 ust. 3 wyraża ogólną regulację, która odnosi się do wszelkich konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostki, niezależnie od ich ujęcia w systematyce Konstytucji”<sup>17</sup>. Podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r.<sup>18</sup> wskazano, że „wspomniane ograniczenie [z art. 22 Konstytucji] nie może oczywiście naruszać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, istoty i wolności działalności gospodarczej”<sup>19</sup>. Zapatrywanie to potwierdza w pewnym stopniu wymieniony wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., zgodnie z którym uznanie art. 22 za *lex specialis* względem art. 31 ust. 3 nie oznacza całkowitego wyłączenia stosowania art. 31 ust. 3 przy ocenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Należy więc przyjąć, że ustanawiane ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej nie mogą naruszać istoty wolności jej prowadzenia. Wobec powyższego daleko idące obostrzenia związane z przeciwdziałaniem COVID-19, w szczególności czasowo zakazujące danej działalności lub ograniczające jej prowadzenie w stopniu faktycznie wyłączającym możliwość jej prowadzenia, mogą zostać uznane za przekraczające konstytucyjną granicę nienaruszalności istoty wolności działalności gospodarczej<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Pogląd o merytorycznym uzasadnieniu zakazów i ograniczeń prowadzenia działalności związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 został wyrażony w wyroku WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r. (II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916) oraz w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r. (II SA/Sz 765/20, LEX nr 3109069).

<sup>17</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, art. 22.

<sup>18</sup> Kp 1/09, OTK 2010, nr 8, poz. 74.

<sup>19</sup> Odmienne w wyroku TK z dnia 29 kwietnia 2003 r. (SK 24/02, OTK 2003, nr 4, poz. 33), wskazano bowiem, że art. 22 Konstytucji stanowi *lex specialis* względem art. 31 ust. 3, który „nie ma [...] zastosowania do ingerencji w wolność działalności gospodarczej”.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

## Forma ustanawiania ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej w ramach zwykłych środków konstytucyjnych

Zastrzeżenia budzi również dopuszczalność wprowadzania ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych w drodze rozporządzeń bez jednoczesnego ustawowego określenia podstawowych elementów składających się na te ograniczenia w przepisach rangi ustawowej<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko „w drodze ustawy”. Treść tego przepisu różni się od art. 31 ust. 3 Konstytucji, według którego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie akcentowana była różnica pomiędzy tymi zwrotami. Podkreślano, że art. 22 ustanawia mniej rygorystyczne warunki ograniczeń<sup>22</sup>. W późniejszych orzeczeniach także zwracano uwagę na tę różnicę, podnosząc, że „wynikający z formalnych wymogów regulacji ustawowej, określonych w art. 22 Konstytucji, zakres regulacji podustawowej, wydanej na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego nie musi się pokrywać z zakresem regulacji podustawowej, wynikającym z wymogów określonych w art. 31 ust. 3, a tym bardziej z wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, [jednakże] poszerzenie dopuszczalnego zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej poza wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnoprawne przesłanki ograniczenia praw i wolności winno być zrównoważone przez zwiększony rygoryzm dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej”<sup>23</sup>.

Wymóg ustanawiania ograniczeń „w drodze ustawy” nie wyłącza więc możliwości nadania w ustawie upoważnienia do regulacji obostrzeń w rozporządzeniu. W takim przypadku konieczne jest jednak, aby ustawa zawierała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danej wolności, „tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zakres (kontur) tego ograniczenia”<sup>24</sup>. Co istotne, treść art. 46a i 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń ogranicza się wyłącznie do nadania Radzie Ministrów kompetencji do ustanowienia w drodze rozporządzenia m.in. czasowych ograniczeń określonych zakresów działalności przedsiębiorców, „mając na uwadze zakres

<sup>21</sup> Pogląd o niedopuszczalności takiego trybu wprowadzania obostrzeń został wyrażony m.in. w wyroku WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r. (II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916) oraz w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r. (II SA/Sz 765/20, LEX nr 3109069), które przywołują liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasad ograniczania wolności i praw konstytucyjnych.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK 2006, nr 7, poz. 87.

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK 2010, nr 8, poz. 74.

<sup>24</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, art. 22.

stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa”. Trudno jest więc uznać, aby treść tych przepisów wypełniała konstytucyjny wymóg ustanawiania ograniczeń „w drodze ustawy”.

Omówione powyżej zagadnienia mają niewątpliwie fundamentalne znaczenie. Nie można jednak z tego względu tracić z oczu samej treści przepisów wydawanych rozporządzeń. W głównej mierze to właśnie ujęty w rozporządzeniach zakres obostrzeń oraz potencjalne sankcje za ich naruszenie, a nie zarzuty dotyczące ich konstytucyjności, determinują decyzje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w danym sektorze<sup>25</sup>.

### Konsekwencje naruszenia obostrzeń

Niewątpliwie jedną z kluczowych ról odgrywa w tym zakresie ryzyko poniesienia dotkliwych konsekwencji prawnych. Zgodnie z art. 48a ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi „[k]to w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w [...] 3) art. 46 ust. 4 pkt 3–5 lub w art. 46b pkt 2 i 8, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł”<sup>26</sup>, przy czym decyzje w sprawie kar pieniężnych podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 48a ust. 4 ustawy), a ich egzekucja następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 48a ust. 6 ustawy).

Ponadto, zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19<sup>27</sup>, naruszenie przez przedsiębiorcę ograniczeń, nakazów i zakazów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, ustanowionych w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu

<sup>25</sup> W szczególności nie można mówić o pełnej jednolitości orzecznictwa w zakresie oceny wprowadzanych regulacji za naruszające zasady konstytucyjne. Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/Bd 834/20, LEX nr 3114110.

<sup>26</sup> Należy w tym miejscu wskazać, że omawiany przepis, który wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2020 r. na mocy art. 8 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem oraz zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 567), został omyłkowo zastąpiony na mocy art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 2112) identycznie oznaczonym przepisem, treściowo odnoszącym się jednak do pobierania materiałów w celach diagnostycznych w kierunku SARS-CoV-2. Na mocy kolejnej ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. numeracja ta została skorygowana.

<sup>27</sup> Dz.U. 2020, poz. 2112.



epidemii, stanowi podstawę odmowy udzielenia pomocy publicznej, w szczególności wsparcia finansowego udzielanego w ramach tarcz antykryzysowych.

Niezależnie od powyższego niedostosowanie się do obostrzeń może również skutkować sankcjami wynikającymi z Kodeksu wykroczeń<sup>28</sup>, w szczególności z art. 116 § 1a, który ustanawia karę grzywny lub nagany za nieprzestrzeganie zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

### Ograniczenie działalności gospodarczej związanej ze sportem wynikające z grudniowych obostrzeń

Zgodnie z § 10 ust. 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. „[d]o dnia 17 stycznia 2021 r. prowadzenie przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 93.0) polegającej na organizacji współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzenia sportowego jest dopuszczalne po spełnieniu łącznie następujących warunków: 1) wyłącznie w przypadku sportu zawodowego w rozumieniu art. 2 pkt 143 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, z późn. zm.) lub zawodników pobierających stypendium sportowe, o którym mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133), lub zawodników będących członkami kadry narodowej lub reprezentacji olimpijskiej, lub reprezentacji paraolimpijskiej, lub uprawiających sport w ramach ligi zawodowej w rozumieniu tej ustawy, lub dzieci i młodzieży uczestniczącej we współzawodnictwie sportowym prowadzonym przez odpowiedni polski związek sportowy; 2) ich organizowania bez udziału publiczności”.

Przepis ten, jak wynika z treści przytoczonych powyżej komunikatów prasowych Rady Ministrów, a także z postawy licznych przedstawicieli sektora sportowego, uznany został jako ustanawiający całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej związanej ze sportem, z wyjątkiem dotyczącym sportu zawodowego i profesjonalnego.

Wychodząc od odgrywającej podstawową rolę wykładni językowej, należy stwierdzić, że omawiany przepis wyraźnie w swoim brzmieniu wskazuje, iż wymogi dotyczące sportu zawodowego i profesjonalnego oraz braku publiczności

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2019, poz. 821 ze zm.).

odnoszą się nie do wszelkiej działalności związanej ze sportem ujętej w dziale 93.0 Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), lecz jedynie do takiej, która polega na organizacji współzawodnictwa, zajęć lub wydarzeń sportowych.

### Zajęcia, współzawodnictwo oraz wydarzenia sportowe

Pojęcie zajęć sportowych nie zostało zdefiniowane ustawowo. Wychodząc od wykładni literalnej oraz przyjmując definicję słownikową<sup>29</sup>, jako zajęcia należy rozumieć regularne lekcje, wykłady lub treningi organizowane przez uczelnię lub klub. Immanentną cechą zajęć jest więc ich zorganizowana, cykliczna forma, mająca na celu szkolenie czy też podnoszenie umiejętności. Do zajęć sportowych odwołuje się także art. 41 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>30</sup>, zgodnie z którym „zorganizowane zajęcia w zakresie sportu w związku sportowym oraz w klubie sportowym uczestniczącym we współzawodnictwie organizowanym przez polski związek sportowy może prowadzić wyłącznie trener lub instruktor sportu w rozumieniu ustawy”, co wskazuje na kolejną cechę zajęć, jaką jest ich prowadzenie przez trenera lub inną osobę sprawującą pieczę nad osobami uprawiającymi sport. Ustalenie znaczenia pojęć „współzawodnictwo sportowe” (przez które należy rozumieć rywalizację sportową, zawody, konkursy)<sup>31</sup> oraz „wydarzenie sportowe” (np. meetingi, imprezy, eventy) wydaje się nie nastroczać problemów.

Interpretacja treści § 10 ust. 15 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. prowadzi więc do wniosku, że wymagania dotyczące uprawiania sportu zawodowego dotyczą jedynie zorganizowanych form działalności sportowej.

<sup>29</sup> *Zajęcia*, [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zaj%C4%99cia.html> [dostęp: 30.12.2020].

<sup>30</sup> Dz.U. 2010, nr 127, poz. 857 ze zm.

<sup>31</sup> Pojęciem współzawodnictwa sportowego operowała uchylona już ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. 1996, nr 25, poz. 113 ze zm.). Zgodnie z art. 3 pkt 7 tej ustawy „współzawodnictwo sportowe jest indywidualną lub zbiorową rywalizacją osób zmierzających, zwłaszcza w trakcie zawodów sportowych, do pokonania czasu, przestrzeni, przeszkód lub przeciwnika”. Brak definicji legalnej współzawodnictwa sportowego w obowiązującej ustawie o sporcie nie jest przypadkowy. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu tej ustawy, „odstąpiono [w nim] również od zdefiniowania pojęć »kultura fizyczna«, »współzawodnictwo sportowe« czy też »klub sportowy«, »kadra narodowa« albo »zawodnik«. Dotychczasowe definicje nie zawsze prawidłowo i kompleksowo opisywały rzeczywistość. Ponadto pojęcia te są powszechnie zrozumiałe, a jednocześnie trudno dostrzec potrzebę przyznania im innego, specjalnego znaczenia z perspektywy projektowanej ustawy. Pozostawienie ww. kluczowych dla sportu pojęć bez ustawowych definicji spowoduje, że regulacja będzie bardziej elastyczna, a z perspektywy przeciętnego obywatela bardziej czytelna i naturalna” (Pismo do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego, Druk nr 2313, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A1494248513E37C1C-125762C00318BCE/\\$file/2313.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A1494248513E37C1C-125762C00318BCE/$file/2313.pdf) [dostęp: 30.11.2020]).

## Zajęcia sportowe a udostępnienie wstępu do obiektu sportowego

Dział 93.0 PKD, wskazany w omawianym przepisie, obejmuje swym zakresem m.in. podklasy oznaczone numerami: 93.11.Z – Działalność obiektów sportowych, 93.12.Z – Działalność klubów sportowych, 93.13.Z – Działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej, 93.19.Z – Pozostała działalność związana ze sportem. Dział 93.0. PKD obejmuje więc znacznie szerszy zakres działalności niż organizacja współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzeń sportowych<sup>32</sup>.

Kluczową podklasą z punktu widzenia omawianego problemu jest podklasa 93.11.Z – Działalność obiektów sportowych. Przez obiekt sportowy należy rozumieć „samodzielny zwarty zespół urządzeń terenowych oraz budynków przeznaczonych do celów sportowych”<sup>33</sup>, tzn. „do zbiorowego lub indywidualnego doskonalenia sprawności i kultury fizycznej”<sup>34</sup>. Zgodnie z opisem podklasy 93.11.Z obiektami sportowymi mogą być obiekty otwarte, zamknięte lub zadaszone, z miejscami dla widzów lub bez, w szczególności stadiony, hale, pola golfowe, tory do gry w kręgle, a także inne obiekty o podobnym charakterze.

Działalność obiektu sportowego polega m.in. na udostępnianiu obiektu w celu korzystania z niego oraz znajdujących się w nim urządzeń zgodnie z ich charakterem i przeznaczeniem. Usługi dotyczące wstępu do obiektu sportowego niewątpliwie różnią się od usług związanych z prowadzeniem zorganizowanych zajęć i treningów sportowych<sup>35</sup>. Z tego względu nie sposób uznać, aby omawiane rozporządzenie objęło całą działalność sportową i zakazywało prowadzenia obiektów sportowych w zakresie udostępniania wejść do obiektu.

---

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. 2007, nr 251, poz. 1885 ze zm.).

<sup>33</sup> GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/244,pojecie.html> [dostęp: 30.11.2020].

<sup>34</sup> *Najlepsze praktyki: Zarządzanie obiektami sportowymi*, [www.msit.gov.pl/download.php?s=1&id=12245](http://www.msit.gov.pl/download.php?s=1&id=12245) [dostęp: 30.11.2020].

<sup>35</sup> Wyraźne rozróżnienie usług w postaci zorganizowanych zajęć oraz usług umożliwienia wstępu do obiektów sportowych i rekreacyjnych zostało dokonane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym sfery prawa podatkowego. Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., I FSK 854/16 oraz orzeczenia tam przywołane. Należy także mieć na uwadze to, że prowadzenie zorganizowanych zajęć sportowych na „obiettach własnych jednostki nauczającej, obiektach klienta lub innych obiektach” objęte jest podklasą 85.51.Z PKD – Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych.

Treść pozostałych przepisów rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r.

Za powyższą interpretacją przepisu przemawia konstrukcja pozostałych przepisów rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r., wprowadzających obostrzenia innych branż.

Zgodnie z § 10 ust. 9 omawianego rozporządzenia „prowadzenie [...] działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A) oraz związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30.Z) jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos”. W przepisie tym wyraźnie zastrzeżono, że działalność gastronomiczna jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie serwowania posiłków na wynos.

Zgodnie z § 10 ust. 14 omawianego rozporządzenia „do dnia 17 stycznia 2021 r. ustanawia się zakaz prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty działalności 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), z wyjątkiem działalności, która może być realizowana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość”. W przepisie tym wyraźnie wprowadzono zakaz prowadzenia działalności kinowej, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków.

Wobec powyższego objęcie zakazem wszelkiej działalności sportowej wymagałoby następującej redakcji przepisu: „Do dnia 17 stycznia 2021 r. ustanawia się zakaz prowadzenia działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej, z wyjątkiem organizacji współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzeń sportowych organizowanych w zakresie sportu zawodowego [...]”; ewentualnie: „Prowadzenie działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej [...] jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku organizacji współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzeń sportowych organizowanych w zakresie sportu zawodowego [...]”.

Treść poprzednich obostrzeń w prowadzeniu działalności sportowej

Konstrukcja § 10 ust. 15 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. wyraźnie różni się również od treści wcześniej obowiązujących przepisów wprowadzających zakazy lub ograniczenia wszelkiej działalności związanej ze sportem.

Należy w tym miejscu odwołać się do § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>36</sup>, zgodnie z którym „[d]o odwołania ustanawia się czasowe ograniczenie: 1) prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty, działalności: [...] j) 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, sal zabaw i parków rozrywki”, przy czym na mocy § 8 tego rozporządzenia przewidziano pewne wyjątki, ponieważ „[o]graniczenia, o których mowa w § 7 ust. 1 [...] pkt 1 lit. j, polegają na całkowitym zakazie prowadzenia działalności, z wyłączeniem: a) czynności związanych z przygotowaniem kadry narodowej do igrzysk olimpijskich lub paraolimpijskich, prowadzonych w obiektach Centralnego Ośrodka Sportu [...]”.

#### Szczególne ujęcie działalności związanej ze sportem odnoszące się do basenów, siłowni i centrów fitness w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia 2020 r.

Należy podkreślić, że powyższe uwagi związane z interpretacją § 10 ust. 15 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. nie obejmują wszystkich rodzajów działalności sportowej, rozrywkowej i rekreacyjnej oraz wszystkich obiektów sportowych. W pozostałych przepisach przewidziano bowiem dodatkowe zakazy, odnoszące się do wyraźnie określonych rodzajów działalności objętej działem 93.0 PKD. W § 10 ust. 1 rozporządzenia wprowadzono wyraźny zakaz prowadzenia działalności polegających na prowadzeniu basenów, aquaparków, siłowni, klubów i centrów fitness, z wyłączeniem basenów, siłowni, klubów i centrów fitness działających w podmiotach wykonujących działalność leczniczą, przeznaczonych dla pacjentów czy też dla członków kadry narodowej polskich związków sportowych (przy czym konstrukcja tego zakazu potwierdza powyższe wnioski dotyczące ograniczeń w funkcjonowaniu innego rodzaju obiektów sportowych). W § 10 ust. 19 natomiast ustanowiono zakaz prowadzenia działalności ujętej w podklasie 93.21.Z (działalność wesołych miasteczek i parków rozrywki), 93.29.A (działalność pokojów zagadek) oraz 93.29.B (podklasa ta obejmuje m.in. obsługę stoków narciarskich).

<sup>36</sup> Dz.U. 2020, poz. 697.

## Zakończenie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wprowadzone obostrzenia będą wielopłaszczyznowe wątpliwości konstytucyjne, dotyczące zarówno zakresu wprowadzanych ograniczeń, jak i formy ich wprowadzania.

Treść przepisów rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. odbiega od sygnalizowanych intencji twórców, jednakże okoliczność ta nie może stanowić podstawy do odrzucenia treści przepisów. Obywatele powinni mieć możliwość podejmowania istotnych dla nich decyzji oraz działania w zaufaniu do tego i w oparciu o to, co zostało zawarte w tekstach prawnych, a nie o to, co prawodawca zamierzał osiągnąć<sup>37</sup>.

Co istotne, swoboda i wolność prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowane są w szeregu aktów prawnych, w tym w art. 20 Konstytucji oraz w art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>38</sup>. Zakazy i ograniczenia określone w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia 2020 r. – jako ingerujące w zasadę wolności działalności gospodarczej – stanowią wyjątki od tej zasady i powinny być interpretowane ściśle, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*.

Powyższe uwagi wyraźnie ukazują problemy wynikające z dynamicznie zmieniającej się sytuacji epidemicznej, narzucającej duże tempo zmian legislacyjnych. Nie powinno to jednak pociągać za sobą tworzenia przepisów rodzących wątpliwości interpretacyjne, w szczególności po 10 miesiącach obowiązywania stanu epidemii, a także wielokrotnego wprowadzania ograniczeń i zakazów zbliżonych do siebie treściowo.

## Bibliografia

- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przestępstwo odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.
- GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/244,pojecie.html> [dostęp: 30.11.2020].
- Kancelaria Premiera, *Nowe zasady bezpieczeństwa od 28 grudnia do 17 stycznia*, 17.12.2020, <https://twitter.com/PremierRP/status/1339583870589521923/photo/1> [dostęp: 20.12.2020].

<sup>37</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74.

<sup>38</sup> Dz.U. 2018, poz. 646 ze zm.

- Kardas P., *Konstytucyjne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 2020, nr 6.
- Karpiuk M., *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2014, nr 14.
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, 28.03.2020, <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny> [dostęp: 30.07.2020].
- Morawski F., *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Najlepsze praktyki: Zarządzanie obiektami sportowymi*, [www.msit.gov.pl/download.php?s=1&id=12245](http://www.msit.gov.pl/download.php?s=1&id=12245) [dostęp: 30.11.2020].
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11.
- Pismo do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego, Druk nr 2313, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A1494248513E37C1C125762C00318BCE/\\$file/2313.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A1494248513E37C1C125762C00318BCE/$file/2313.pdf) [dostęp: 30.11.2020].
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Przedłużamy etap odpowiedzialności i wprowadzamy dodatkowe ograniczenia – zamknięte stoki i nowe zasady bezpieczeństwa w Sylwestra*, 17.12.2020, [www.gov.pl/web/koronawirus/przedluzamy-etap-odpowiedzialnosci-i-wprowadzamy-dodatkowe-ograniczenia](http://www.gov.pl/web/koronawirus/przedluzamy-etap-odpowiedzialnosci-i-wprowadzamy-dodatkowe-ograniczenia) [dostęp: 18.12.2020].
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sobczak K., *Sport rekreacyjny a nowe obostrzenia. Co wolno, a czego nie?*, 28.12.2020, <https://sport.radiozet.pl/Inne-sporty/Obostrzenia-a-sport-rekreacyjny-od-28-grudnia.-Co-wolno-a-czego-nie-TENIS-ROWER> [dostęp: 30.12.2020].
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Zajęcia*, [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zaj%C4%99cia.html> [dostęp: 30.12.2020].

**Abstract:** The COVID-19 pandemic has forced the public authorities to undertake numerous actions to counteract the spread of the SARS-CoV-2 virus. Protection of life and health has required the introduction of legally effective mechanisms that interfered with constitutional freedoms, including the freedom of economic activity. Restrictions and bans aimed at combating the epidemic were introduced in 2020 in the form of regulations issued on the basis of the Act of 5 December 2008 on preventing and combating infections and infectious diseases in humans, amended for the purposes of combating COVID-19. Its provisions gave the Council of Ministers the power to introduce temporary restrictions in carrying out specific scopes of economic activity. The frequently changed wording of the regulations resulted in interpretation difficulties in determining the scope of the restrictions. Justified doubts have been raised concerning the provisions of the Regulation of the Council of Ministers of 21 December 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and bans in connection with the occurrence of an epidemic, relating to sports economic activities. The scope of the legal provisions differs significantly from the communications of the representatives of the Council of Ministers. The purpose of this article

is to establish the actual scope of the restrictions on the conduct of sports facilities, established at the end of 2020.

**Keywords:** the COVID-19 pandemic; restrictions; bans; economic activity; sports facilities; sports economic activities

**Abstrakt:** Pandemia COVID-19 aktywowała liczne działania władz publicznych związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. Ochrona życia i zdrowia wymagały wprowadzenia skutecznych prawnie mechanizmów, które jednocześnie ingerowały w konstytucyjne wolności, w tym w wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Ograniczenia i zakazy mające na celu zwalczanie epidemii wprowadzane były w 2020 r. w formie rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, znowelizowanej na potrzeby walki z COVID-19. Wprowadzone do niej przepisy nadały Radzie Ministrów uprawnienie do wprowadzania czasowych ograniczeń w prowadzeniu określonych zakresów działalności gospodarczej. Często zmieniana treść rozporządzeń rodziła trudności interpretacyjne w ustalaniu zakresu obostrzeń. Uzasadnione wątpliwości budzą w szczególności uregulowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii, odnoszące się do działalności gospodarczej związanej ze sportem, zakres treściowy przepisów prawnych odbiega bowiem znacząco od komunikatów przedstawicieli Rady Ministrów. Niniejszy artykuł ma na celu ustalenie rzeczywistego zakresu obostrzeń w prowadzeniu obiektów sportowych, ustanowionego pod koniec 2020 r.

**Słowa kluczowe:** pandemia COVID-19; ograniczenia; zakazy; działalność gospodarcza; obiekty sportowe; sportowa działalność gospodarcza