

W poszukiwaniu szczególnego charakteru instrumentów interwencjonizmu w stanach nadzwyczajnych

Searching for a Special Character of Instruments of Interventionism in States of Emergency

Abstract

Polish legislation allows for the introduction of various states of emergency, a mechanism that is neither unusual nor incompatible with the principles of a democratic state governed by the rule of law. Within this framework, the statutory regulations affecting the broadly defined economic activity of entrepreneurs present an especially compelling subject of academic inquiry. The purpose of this essay is to examine whether the interventionist instruments employed during states of emergency constitute genuinely extraordinary measures, or whether they resemble – or perhaps are even less restrictive than – the regulatory tools applied under ordinary constitutional conditions.

SŁOWA KLUCZOWE: interwencjonizm, stan wojny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, sankcje, ograniczenia działalności gospodarczej, spójność systemu prawa, ochrona prawna.

KEYWORDS: interventionism, sanctions, state of war, state of emergency, state of natural disaster, restrictions on economic activity, coherence of the legal system, legal protection.

FILIP GRZEGORCZYK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, e-mail: filip.grzegorczyk@uek.krakow.pl, ORCID – 0000-0002-5094-2771.

The publication is financed from the subsidy granted to the Krakow University of Economics within the Support for Conference Activities 2025 (Wsparcie Aktywności Konferencyjnej 2025) programme.

1 | Uwagi wstępne

Polskie ustawodawstwo przewiduje możliwość wprowadzania stanów nadzwyczajnych, co wydaje się dość oczywistym rozwiązaniem, także w demokratycznych państwach prawnych. Stan wojenny^[1], stan wyjątkowy^[2] i stan klęski żywiołowej^[3] wiążą się najczęściej z poważną sytuacją zaistniałą w państwie i wymagają przestawienia działania państwa na inne tory niż zwyczajne.

Poza szeregiem różnych uregulowań typowych dla regulacji stanów nadzwyczajnych interesujące są także przepisy ustawowe, które odnoszą się do szeroko rozumianej działalności gospodarczej przedsiębiorców. Te przepisy stanowią przejaw interwencjonizmu państwa w życie gospodarcze^[4]. Interwencjonizm jest realizowany za pomocą określonych instrumentów prawnych. Co oczywiste, instrumenty interwencjonizmu państwa w gospodarce stosowane są także w sytuacjach zwyczajnych, czyli sytuacjach nieobjętych ustawodawstwem nadzwyczajnym. Wobec powyższego można postawić hipotezę, że na wypadek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych ustawodawca przewiduje szczególne, nadzwyczajne instrumenty interwencjonizmu. Hipoteza ta może być o tyle zasadna, że stan nadzwyczajny wymaga nadzwyczajnych instrumentów, także w odniesieniu do instrumentów oddziaływania na gospodarkę, tym bardziej że w czasach, gdy zachodzą zjawiska kryzysowe, oczywisty staje się postulat zwiększenia roli państwa jako strażnika porządku gospodarczego i gwaranta bezpieczeństwa^[5]. Dodać należy, za poglądami wyrażonymi przez przedstawicieli doktryny, że „sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od stanów nadzwyczajnych. W związku z tym sytuacja kryzysowa, niebędąca stanem nadzwyczajnym, powinna być rozumiana jako element nor-

1 Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 504; dalej: u.s.woj.

2 Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928; dalej: u.s.wyj.

3 Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 112; dalej: u.s.k.ż.

4 Pojęcie interwencjonizmu rozumiem za: Cezary Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018): 16–17.

5 Marian Zdyb, „Państwo jako strażnik ładu publicznoprawnego w warunkach kryzysu gospodarczego. Podstawowe dylematy, zagrożenia i problemy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 3 (2024): 59.

malnego funkcjonowania państwa[6].

Metodą weryfikacji tej hipotezy może być przegląd instrumentów interwencyjizmu państwowego stosowanych w stanach nieobjętych zakresem regulacji o stanie wojennym, stanie nadzwyczajnym czy stanie klęski żywiołowej. Niewątpliwie wybór tych instrumentów jest trudny, bo są one liczne i różnorodne. Postawiona hipoteza może zostać z łatwością sfalsyfikowana przez wykazanie, że pośród instrumentów stosowanych poza stanami nadzwyczajnymi występują takie, które ingerują głębiej w działalność gospodarczą przedsiębiorców, aniżeli instrumenty stosowane w stanach nadzwyczajnych.

2 | Instrumenty interwencyjizmu państwa w ustawodawstwie o stanach nadzwyczajnych

2.1. „Nadzwyczajność” stanów nadzwyczajnych jako punkt wyjścia do ograniczenia wolności działalności gospodarczej

Ustawy o stanach nadzwyczajnych określają przedmiot regulacji i przesłanki wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Art. 1 u.s.woj. wskazuje, że reguluje ona tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[7]. Z kolei u.s.wyj. określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w jego czasie[8]. Wreszcie art. 1 u.s.k.ż. określa tryb

6 Karol Kiczka, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 35–36.

7 Art. 2 tej ustawy określa przesłanki wprowadzenia stanu wojennego, tj. zewnętrzne zagrożenie państwa (które spowodowane może być m.in. działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) lub zobowiązanie do wspólnej obrony wynikające z umowy międzynarodowej, zob. szerz: Bartłomiej Opaliński, „Stan wojenny we współczesnym porządku prawnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8 (2011): 65–86.

8 Art. 1 u.s.wyj. Zgodnie z art. 2 u.s.wyj. stan ten może zostać wprowadzony w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych.

wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej^[9].

Z treści tych przepisów wyłania się wspólne dla nich zagadnienie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Wolność działalności gospodarczej na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego i gospodarczego jest oczywista, a w świetle ustaw o stanach nadzwyczajnych, jej ograniczenia mogą stanowić przedmiot regulacji prawnej. Biorąc pod uwagę przesłanki faktyczne wprowadzania stanów nadzwyczajnych oczywiste wydaje się skonstatowanie ich „niecodzienności”, „niezwykłego” czy „niestandardowego” charakteru. Nie trzeba chyba przekonywać, że zagrożenie państwa, zbrojna napaść, atak terrorystyczny (w tym cyberterrorystyczny), zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, szczególne zagrożenie obywateli lub bezpieczeństwa publicznego tudzież katastrofy naturalne i poważne awarie techniczne to zdarzenia nadzwyczajne^[10].

Jak już wskazano, nadzwyczajność tych zdarzeń powodować może wprowadzenie ograniczeń w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, także w zakresie wolności działalności gospodarczej. W związku z tym warto prześledzić przepisy ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, które mogą powodować przedmiotowe ograniczenia. Możliwe jest tutaj dokonanie próby typologizacji tych ograniczeń ze względu na zastosowane instrumenty interwencjonizmu państwowego. Celowo nie używam pojęcia klasyfikacja, gdyż zaproponowany podział nie ma charakteru logicznego (tj. zupełnego i rozłącznego).

Można zaproponować wyróżnienie następujących instrumentów ograniczania wolności działalności gospodarczej:

1. zakaz, nakaz, zawieszenie określonego rodzaju działalności gospodarczej;
2. instrumenty bezpośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej;
3. instrumenty pośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej.

⁹ Art. 1 u.s.k.ż. Zgodnie z art. 2 u.s.k.ż. może on być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.

¹⁰ Znamiona poważnej awarii technicznej nosi z pewnością tzw. *blackout*, który ostatnio miał miejsce w Hiszpanii i Portugalii. <https://wysokienapiecie.pl/109857-blackout-w-hiszpanii-zaatakowal-potezny-apagon/>.

2.2. Zakaz, nakaz, zawieszenie określonego rodzaju działalności gospodarczej

Wydaje się, że instrument interwencjonizmu polegający na wprowadzeniu zakazu, nakazu bądź zawieszenia działalności gospodarczej jest najdalej idącym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej na gruncie ustaw o stanach nadzwyczajnych. Art. 24 ust. 1 pkt 2 u.s.woj. wskazuje, że w czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie wolności działalności gospodarczej, przez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju. Analogiczną regulację przewiduje art. 21 pkt 2 u.s.wyj. Także art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.k.ż. przewiduje, że ograniczenia mogą polegać na zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców i nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju^[11].

Zaprezentowane rozwiązania są do siebie bardzo zbliżone w treści, także ich ujęcie legislacyjne zdaje się być podobne (może szkoda, że nie identyczne). Z punktu widzenia ich treści trzeba podkreślić, że trudno sobie wyobrazić dalej idące ograniczenie wolności gospodarczej niż określone w przedstawionych przepisach. Art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców wyraźnie wskazuje, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach^[12]. Zatem omawiane ograniczenie ma charakter „totalny” i uderza w istotę wolności prowadzenia działalności gospodarczej^[13].

2.3. Instrumenty bezpośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej

Do drugiej grupy instrumentów bezpośrednio wpływających na sposób prowadzenia działalności gospodarczej należy zaliczyć te, które nie idą aż tak daleko, jak wskazane w pkt 2.2., gdyż nie wymagają one ani zaprzestania działalności, ani jej podjęcia. Ich istotą jest narzucenie modyfikacji sposobu prowadzenia

¹¹ Tomasz Bąkowski, „Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej”, *Państwo i Prawo*, nr 8 (2003): 76–83.

¹² Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 236 ze zm., dalej: pr. prz. Zob.: Eliza Komierzyńska-Orlińska w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019): 40–44.

¹³ Przykładem takich ograniczeń może być zakaz działalności kantorowej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 u.s.woj. i art. 21 pkt 4 u.s.wyj.

działalności gospodarczej. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie ma więc charakteru „totalnego”, nie uderza w istotę wolności, przeciwnie – uwzględnia tę wolność, ale ją ogranicza. Grupa tych ograniczeń jest dość liczna i zróżnicowana.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ograniczenie wolności gospodarczej polegające na zakwestionowaniu swobody kontraktowania (art. 3531 k.c.^[14]) i odpowiadającemu jej na gruncie prawa publicznego art. 8 pr. prz.^[15] w zakresie kształtowania cen. Jest oczywiste, że kształtowanie ceny jest istotą gospodarki rynkowej, wszak to wolna gra popytu i podaży prowadzi do osiągnięcia punktu równowagi rynkowej, co wyraża się właśnie ceną towarów lub usług^[16]. Art. 24 ust. 1 pkt 1a u.s.woj. przewiduje możliwość ograniczenia swobody uzgadniania cen przez strony umowy poprzez zakazanie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju albo nakazanie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów. Analogiczną regulację przewiduje art. 21 ust. 1 pkt 4a u.s.wyj. Art. 21 ust. 1 u.s.k.ż. określa, że ograniczenia wolności mogą polegać na zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju^[17] i nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów^[18].

Szczególnym przykładem ingerencji w wolność działalności gospodarczej i swobodę układania stosunków prawnych wedle własnej woli jest wprowadzenie zarządu komisarycznego dla przedsiębiorców przewidzianego w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.s.woj., która to instytucja została rozwinięta w art. 25a tej ustawy. Zasadniczo z ustawy nie wynika zastąpienie organów przedsiębiorcy osobą zarządcy komisarycznego, gdyż przysługuje mu jedynie prawo uczestniczenia w pracach organów przedsiębiorcy oraz prawo uzyskiwania od tych

¹⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.; dalej: k.c.

¹⁵ Krytycznie na temat art. 8 pr. prz. zob. Wojciech Jan Katner w: *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, red. Wojciech Jan Katner (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 49. Na temat art. 8 pr. prz. zob. przede wszystkim: Katarzyna Kokocińska w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019): 85–87.

¹⁶ Paul Krugman, Robin Wells, *Mikroekonomia* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020): 137–143; Tomasz Zalega, *Mikroekonomia* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2016): 50 i nast.

¹⁷ Art. 21 ust. 1 pkt 4a u.s.k.ż.

¹⁸ Art. 21 ust. 1 pkt 4b u.s.k.ż.

organów informacji niezbędnych do wykonywania jego funkcji^[19]. Decyzje organów przedsiębiorcy w sprawach wytwarzania wyrobów lub świadczenia usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa wymagają jednak zgody zarządcy komisarycznego^[20]. Występują także sytuacje, w których zarządca komisaryczny może wydawać polecenia organom przedsiębiorcy w sprawach związanych z wytwarzaniem wyrobów lub świadczeniem usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa^[21]. Wprowadzenie zarządcy można rozpatrywać choćby w kontekście art. 1 § 1 k.s.h.^[22] w zw. z art. 2 k.s.h. – wydaje się, że do swobody kontraktowania należy, w granicach wyznaczonych prawem handlowym, kształtowanie ładu korporacyjnego spółek (w tym szczególnie ich organizacja i funkcjonowanie). Pozycja prawna zarządcy pozwala przyjąć, że jakkolwiek nie zastępuje on organów przedsiębiorcy, to jednak niekiedy jego wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej może być daleko idący i stanowić ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

Ewidentnym rodzajem ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest nałożenie na przedsiębiorców obowiązku określonych świadczeń związanych z prowadzoną przez nich działalnością. Tytułem przykładu można tutaj wymienić wynikający z art. 25 ust. 1 pkt 1 u.s.woj. obowiązek realizacji przez przedsiębiorcę dodatkowych zadań, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności, czy wynikający z art. 25 ust. 1 pkt 3 u.s.woj. obowiązek nakładany na osoby prowadzące gospodarstwa rolne wykonywania świadczeń polegających na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych oraz na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt. Szeroką regulację

¹⁹ Art. 25a ust. 5 u.s.woj.

²⁰ Art. 25a ust. 6 u.s.woj.

²¹ Polecenia te podlegają natychmiastowemu wykonaniu, ale przysługuje od nich odwołanie (art. 25a ust. 7–9 u.s.woj.).

²² Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 18 ze zm. – dalej: k.s.h.

świadczeń osobistych przewiduje także art. 22 ust. 1 u.s.k.ż.^[23]. Ustawy o stacjach nadzwyczajnych przewidują także określone obowiązki z zakresu komunikacji nakładane na media (w tym, co oczywiste, przedsiębiorców działających na rynku mediów). Zasadniczo są to obowiązki kierowane do redaktorów naczelnych dzienników i nadawców programów radiowych i telewizyjnych^[24]. Przykładem takiego obowiązku może być także art. 17 u.s.k.ż., określający, że w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą m.in. podmioty lecznicze, a przecież te mogą być przedsiębiorcami^[25].

2.4. Instrumenty pośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej

Zasadne wydaje się wyróżnienie instrumentów prawnych, które mają na celu ograniczenie zupełnie innych wolności i praw człowieka i obywatela, ale których zastosowanie wywiera skutki dla prowadzenia działalności gospodarczej. W tym znaczeniu można te instrumenty traktować jako instrumenty interwencji w działalność gospodarczą, przy czym podkreślenia wymaga ich pośredni, żeby nie powiedzieć – wręcz uboczny charakter. Skutkiem zastosowania tych instrumentów zasadniczo są pewne utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej przedsiębiorców, czasem jednak skutek może sprowadzać się do unicestwienia tej działalności.

Na uwagę zasługują tutaj przepisy umożliwiające wprowadzenie w stanie wojennym cenzury prewencyjnej, kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze po-

²³ Mogą to być świadczenia polegające na 1) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom; 2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą; 3) wykonywaniu określonych prac; 4) oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych; 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym; 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie; 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych; 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia; 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion; 10) pełnieniu wart; 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie; 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

²⁴ Zob. np. art. 30 u.s.woj., art. 5 ust. 4 i 26 u.s.k.ż.

²⁵ Art. 4 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 450 ze zm.

wszechnym lub usług kurierskich[26]. Analogiczne rozwiązania przewidziano w stanie wyjątkowym[27]. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.s.k.ż. dla zapewnienia łączności na potrzeby działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich[28]. Wymienione ograniczenia nie wydają się być motywowane ograniczeniem wolności działalności gospodarczej. Oczywiste jest jednak, że po stronie przedsiębiorców powodują utrudnienia wynikające choćby z konieczności zorganizowania procesów biznesowych i technologicznych w sposób umożliwiający realizację zadań państwa. Przedmiotowe działania wiążą się także z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów. Analogiczne skutki dla przedsiębiorców wywoływać może reglamentacja dostępu do towarów konsumpcyjnych określona w art. 24 ust. 1 pkt 1 u.s.woj., art. 21 pkt 1 u.s.wyj. oraz w art. 21 ust. 1 pkt 4 u.s.k.ż.

Niekiedy ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą skutkować koniecznością zaniechania działalności gospodarczej. Najlepszym przykładem może być tutaj wynikający z art. 22 ust. 1 pkt 2 u.s.woj., art. 16 ust. 1 pkt 2 u.s.wyj. i art. 21 ust. 1 pkt 14 u.s.k.ż. zakaz organizowania imprez masowych. Nie trzeba przekonywać, że taki zakaz skutkuje faktycznym zaniechaniem działalności gospodarczej przez niektórych przedsiębiorców.

Ciekawe skutki dla działalności gospodarczej mogą wywoływać niektóre regulacje ustaw o stanach nadzwyczajnych dotyczące zagadnień pracowniczych. Przede wszystkim odnotować należy zawieszenie prawa do strajku[29]. W przypadku zastosowania wobec pracownika odosobnienia na podstawie art. 17 u.s.wyj. nie można z nim rozwiązać stosunku pracy[30]. Na uwagę zasługuje także możliwość nakazania pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej[31].

26 Art. 21 ust. 1 u.s.woj.

27 Art. 20 ust. 1 pkt. 1–3 u.s.wyj.

28 Na temat ograniczeń wolności prasy w stanach nadzwyczajnych, zob.: Elżbieta Czarny-Drożdżejko, „Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2015): 18–37.

29 Art. 19 pkt 1 u.s.woj., art. 16 ust. 1 pkt u.s.wyj. czy 21 ust. 1 pkt 17 u.s.k.ż.

30 Art. 17 ust. 7 u.s.wyj.

31 Art. 21 ust. 1 pkt 3 u.s.k.ż.

3 | Instrumenty interwencjonizmu państwa niezwiązane ze stanami nadzwyczajnymi

Wydaje się, że najdalej idącym środkiem interwencjonizmu państwa jest wywłaszczenie. Taką możliwość przewiduje art. 6b ustawy z 13.04.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego[32]. Przepis ten określa, że w przypadku zastosowania środka sankcyjnego[33] może zostać ustanowiony zarząd w celu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub podmiotu innego niż Skarb Państwa własności środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014 należących do osoby albo podmiotu wpisanych na listę sankcyjną. Sam ustawodawca wskazuje, że dochodzi do „przejęcia własności”, przy czym ogranicza możliwość zastosowania tej instytucji prawnej do sytuacji, w których byłoby to niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego, ochrony interesu ekonomicznego państwa lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Mniej radykalnym, ale wciąż niezwykle daleko idącym instrumentem interwencjonizmu państwowego jest czasowe pozbawienie własności. Przykładem takiego działania są przyjęte przez Unię Europejską (a obowiązujące w Polsce) sankcje w związku z agresją Rosji na Ukrainę. Zostały one określone w trzech rozporządzeniach (tzw. rozporządzeniach sankcyjnych): rozporządzeniu Rady (WE) nr 765/2006[34], rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014[35] oraz rozporządzeniu Rady (UE) nr 833/2014[36]. Rozporządzenie 765/2006 nakazuje za-

32 Ustawa z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 514; dalej: u.o.s.

33 O którym mowa w art. 1 pkt 1 albo 2 u.o.s.

34 Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z 18.05.2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. L 134 z 20.05.2006, s. 1–11, ze zm.), dalej jako: rozporządzenie 765/2006.

35 Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE, L 78 z 17.03.2014, s. 6–15, ze zm.), dalej jako: rozporządzenie 269/2006.

36 Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z 31.07.2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE, L 229 z 31.07.2014, s. 1–11, ze zm.), dalej jako: rozporządzenie 833/2014.

mrożenie funduszy i zasobów gospodarczych oraz zakazuje ich udostępniania. Rozporządzenie to definiuje też pojęcie funduszy^[37] i ich zamrożenia^[38] oraz pojęcie zasobów gospodarczych^[39] i ich zamrożenia^[40]. Analogicznie rozporządzenie 269/2014 nakazuje zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazuje ich udostępniania. Rozporządzenie to definiuje też pojęcie środków finansowych^[41] i ich zamrożenia^[42] oraz pojęcie zasobów gospodarczych^[43] i ich zamrożenia^[44]. Trudno „zamrożenie” funduszy, środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakaz ich udostępniania nazwać inaczej, niż czasowym pozbawieniem własności i innych praw^[45].

Tego typu instrument uregulowano także w powołanej już u.o.s. Chodzi o uregulowany w art. 6a u.o.s. tymczasowy zarząd przymusowy. Może on być stosowany w przypadku zastosowania środka sankcyjnego^[46], w celu zbycia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzeń sankcyjnych, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania podmiotu gospodarczego^[47] prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu: (i) utrzymania miejsc pracy w tym przedsiębiorstwie lub (ii) utrzymania w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonywania innych zadań o charakterze publicznym, lub (iii) ochrony interesu ekonomicznego państwa. Kluczowe znaczenie ma tutaj art. 6a ust. 11 u.o.s. regulujący zadania

³⁷ Art. 1 pkt 1 rozporządzenia 756/2006.

³⁸ Art. 1 pkt 2 rozporządzenia 756/2006.

³⁹ Art. 1 pkt 3 rozporządzenia 756/2006.

⁴⁰ Art. 1 pkt 4 rozporządzenia 756/2006.

⁴¹ Art. 1 lit. g rozporządzenia 269/2014.

⁴² Art. 1 lit. f rozporządzenia 269/2014.

⁴³ Art. 1 lit. d rozporządzenia 269/2014.

⁴⁴ Art. 1 lit. e rozporządzenia 269/2014.

⁴⁵ Na temat unijnego systemu sankcji zob. szerz.: Filip Grzegorzcyk, „Instrumenty interwencjonizmu w kontekście agresji Rosji na Ukrainę” *Prawo i Więzy*, nr 4 (2025): 233–237.

⁴⁶ O którym mowa w art. 1 pkt 1 albo 2 u.o.s. Zob. szerz.: Filip Grzegorzcyk, Patrycja Życińska, „Tymczasowy zarząd przymusowy – sankcyjny instrument interwencjonizmu państwa” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 15(1) (2026): 76–92.

⁴⁷ Z niewiadomych przyczyn ustawodawca użył pojęcia „podmiot gospodarczy”. Wydaje się, że chodzi o „przedsiębiorcę”.

zarządcy[48]. Trudno oprzeć się wrażeniu, że szeroki zakres uprawnień zarządcy *de facto* pozbawia podmiot uprawniony jego praw na czas sprawowania zarządu.

Typowym instrumentem interwencjonizmu jest także regulacja cen. Przykładem tego typu działania państwa jest uchwalenie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku[49]. Ustawa ta określa przede wszystkim cenę maksymalną sprzedaży energii elektrycznej stosowaną w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłacania rekompensat podmiotom uprawnionym do tych rekompensat. Ustawodawca kwotowo określił cenę maksymalną[50], zdefiniował odbiorcę uprawnionego[51] i nakazał przedsiębiorstwom energetycznym stosowanie ceny maksymalnej w rozliczeniach z tymi odbiorcami[52]. Z kolei zgodnie z art. 8a ustawy covidowej[53] minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa i rozwoju wsi mógł, w drodze rozporządzenia, ustalić maksymalne ceny lub maksymalne marże hurtowe i detaliczne stosowane w sprzedaży towarów lub usług mających istotne znaczenie dla ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi lub kosztów utrzymania gospodarstw domowych.

W systemie prawa można też spotkać się z pośrednim regulowaniem cen

48 Zarządca: (i) zapewnia ciągłość działalności przedsiębiorstwa podmiotu gospodarczego, (ii) zarządza przedsiębiorstwem, w szczególności na zarządcę przechodzi prawo podejmowania uchwał i decyzji we wszystkich sprawach zastrzeżonych do właściwości władz i organów podmiotu gospodarczego, w tym reprezentuje podmiot gospodarczy, (iii) wykonuje uprawnienia przysługujące osobie lub podmiotowi wpisanym na listę, wobec których został ustanowiony zarząd, w szczególności wykonuje prawa z akcji należących do takiej osoby lub podmiotu, (iv) podejmuje działania niezbędne do zapobieżenia wykorzystaniu środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem w celu bezpośredniego lub pośredniego wspierania agresji, naruszeń lub innych działań określonych w art. 3 ust. 2 – do czasu zbycia całości środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem.

49 Ustawa z 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, Dz. U. z 2022 r., poz. 2243 ze zm.; dalej jako u.o.ś.n.

50 Art. 2 pkt 1 lit. a i lit. b u.o.ś.n.

51 Art. 2 pkt 2 u.o.ś.n.

52 Art. 3 u.o.ś.n.

53 Ustawa z 2.03.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 340; dalej: u.COVID.

przez wpływanie na rynek, np. w drodze stosowania szeroko rozumianych instrumentów pomocowych. Za dobry przykład służy dofinansowanie zakupu w okresie od 1 września 2021 r. do 15 maja 2022 r. nawozów mineralnych od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów[54]. Dobry przykład stanowi także program nazywany rodzinnym kredytem mieszkaniowym[55].

Pośród instrumentów interwencjonizmu bezpośrednio wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej występują te, które zobowiązują przedsiębiorców do określonych świadczeń. Art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym[56] upoważnia prezesa rady ministrów, aby w sytuacji kryzysowej wydawał polecenia obowiązujące m.in. przedsiębiorców. Polecenia te wydawane są w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej, przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na bezpieczeństwo ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny, oraz w celu usunięcia skutków wymienionych sytuacji kryzysowych[57]. Analogiczne polecenia w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu wydawać mógł niektórym podmiotom, w tym przedsiębiorcom, Prezes Rady Ministrów[58].

Niebagatelny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej mogą mieć także instrumenty przewidujące swoistą formę „polecenia”, tj. „sprzeciw”. Zgodnie z art. 2 ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, minister ten może wyrazić sprzeciw wobec podjętej przez zarząd spółki uchwały lub innej dokonanej przez zarząd spółki czynności spółki, której przedmiotem jest rozporządzenie pewnymi składnikami mienia stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania,

54 Z wyłączeniem powierzchni, na które przyznano pomoc finansową w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, za realizację zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, w ramach których obowiązuje całkowity zakaz nawożenia.

55 Ustawa z 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym i bezpiecznym kredycie 2%, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 859.

56 Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 122 ze zm.

57 Przedmiotem poleceń był np. import węgla w 2022 r.

58 Art. 11h pkt 3 u.COVID.

ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej[59]. Podobny instrument przewidziany został przez art. 11 ustawy o kontroli inwestycji[60] – przewiduje on, że organ kontroli, w drodze decyzji, zgłasza sprzeciw do nabycia udziałów albo akcji lub praw z udziałów albo akcji albo do objęcia udziałów albo akcji spółki będącej podmiotem podlegającym ochronie[61].

Warto też zauważyć, że w ręku państwa pozostają silne instrumenty interwencji państwowego realizowane w sferze *dominium*, na czele z nacjonalizacją (zwaną także w dyskursie publicznym od kilku lat repolonizacją). Akwizycja akcji banku Pekao S.A. przez kontrolowane przez Skarb Państwa spółki[62] stanowi ewidentny przykład takich działań[63]. Państwo działając w sferze *dominium* ma także możliwości faktycznego ograniczenia lub wręcz likwidacji działalności gospodarczej niektórych przedsiębiorców. Przykładowo, korzystając z kontroli nad spółkami zarządzającymi portami morskimi państwo może wpływać na tzw. przepisy portowe, które określają m.in. jakie produkty i w jakiej postaci mogą być w portach przeładowywane[64].

4 | Wnioski

Ustawy regulujące stany nadzwyczajne przewidują wiele różnych instrumentów interwencji państwa w gospodarkę, co nie może dziwić. Niebezpodstawnie należało zakładać, że szczególny charakter tych stanów powoduje, że stosowane w związku z nimi instrumenty interwencji państwa także mają

59 Ustawa z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 470. Zob. szerz: Filip Grzegorzczuk, „Zakres podmiotowy ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra skarbu państwa i ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych, grupach kapitałowych sektora energii elektrycznej, ropy naftowej i paliw gazowych” *Palestra*, nr 3–4 (2011): 49.

60 Ustawa z 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1459 ze zm.

61 Maciej Mataczyński, Ewelina Kochowska w: *Ustawa o kontroli inwestycji. Komentarz*, red. Maciej Mataczyński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 155–169.

62 Tj.: PZU SA i Polski Fundusz Rozwoju SA.

63 <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/repolonizacja-bankow-pekao-pzu-pfr,81,0,2329681.html>.

64 Można sobie wyobrazić regulacje portowe, które uniemożliwiają import do Polski nawozów mineralnych drogą morską, choćby ze względów bezpieczeństwa.

charakter szczególny – relacja polegająca na nadzwyczajności instrumentów interwencjonizmu w związku z nadzwyczajnością tych stanów zdaje się być naturalna. Wychodząc z tego założenia podjęto próbę omówienia tych instrumentów na tle innych instrumentów interwencjonizmu państwa, tj. tych, które stosowane są poza stanami nadzwyczajnymi. Wstępnie można było zakładać, że instrumenty interwencjonizmu stosowane poza stanami nadzwyczajnymi powinny być mniej intensywne.

Niewątpliwie instrumenty interwencjonizmu stosowane w stanach nadzwyczajnych są daleko idące. Polegają one przede wszystkim na możliwości wprowadzania ograniczeń w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej. Do najsilniejszych instrumentów należą te zakazujące prowadzenia bądź nakazujące prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Występują także instrumenty bezpośrednio i pośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej oraz takie, które nakładają na przedsiębiorców określone obowiązki, zadania czy świadczenia.

Porównanie tych instrumentów z instrumentami stosowanymi poza stanami nadzwyczajnymi nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Widać wyraźnie, że obecnie, poza stanami nadzwyczajnymi, stosowane są instrumenty jeszcze dalej idące, skutkujące czasowym, a nawet definitywnym pozbawieniem własności. Jakkolwiek są to instrumenty o charakterze sankcyjnym, związane bezpośrednio z agresją Rosji na Ukrainę, to jednak trzeba przyznać, że trudno sobie wyobrazić instrument dalej idący. Widać także, że wiele instrumentów stosowanych „na co dzień” ma charakter zbliżony do instrumentów stosowanych w stanach nadzwyczajnych. W szczególności można wskazać na system ustalania cen (maksymalnych czy urzędowych) czy chociażby na instrumenty pośrednio regulujące ceny i zachowania rynkowe. Podobnie rzecz się ma z poleceniami i sprzeciwami wydawanymi przedsiębiorcom przez organy władzy państwowej. Na szczególną uwagę zasługuje swoiste wykorzystywanie działań ze sfery *dominium* jako instrumentu interwencjonizmu państwa w gospodarkę.

Powyższe uwagi nie pozwalają na sformułowanie twierdzenia, że instrumenty interwencjonizmu stosowane w stanach nadzwyczajnych są w jakimkolwiek sensie bardziej szczególne, aniżeli instrumenty stosowane poza stanami nadzwyczajnymi. Niekiedy można zauważyć tendencję przeciwną. Wydaje się jednak, że specyfika instrumentów stosowanych w stanach nadzwyczajnych sprowadza się do ich nasycenia oraz (w założeniu) ograniczonego czasu

ich stosowania. Chodzi o to, że stan nadzwyczajny pozwala na jednoczesne zastosowanie wielu różnych instrumentów co zasadniczo nie cechuje sytuacji niebędącej stanem nadzwyczajnym.

Uprawniona wydaje się konkluzja, że specyfika instrumentów interwencjonizmu państwowego stosowanych w stanach nadzwyczajnych nie polega na ich szczególnym charakterze, a na możliwości ich jednoczesnego stosowania w danym, precyzyjnie określonym czasie.

Bibliografia

- Bąkowski Tomasz, „Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej” *Państwo i Prawo*, nr 8 (2003): 76–83.
- Czarny-Drożdżewski Elżbieta, „Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2015): 18–37.
- Grzegorzczak Filip, „Instrumenty interwencjonizmu w kontekście agresji Rosji na Ukrainę” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 221–244.
- Grzegorzczak Filip, „Zakres podmiotowy ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra skarbu państwa i ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych, grupach kapitałowych sektora energii elektrycznej, ropy naftowej i paliw gazowych” *Palestra*, nr 3–4 (2011): 49–59.
- Grzegorzczak Filip, Patrycja Życińska, „Tymczasowy zarząd przymusowy – Kiczka Karol, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29–42. *Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 15(1) (2026): 76–92.
- Konstytucja biznesu. Komentarz, red. Marek Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kiczka Karol, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29–42.
- Krugman Paul, Robin Wells, *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020.
- Konstytucja biznesu. Komentarz, red. Marek Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019. PWN, 2020.
- Kosikowski Cezary, *Współczesny interwencjonizm*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Krugman Paul, Robin Wells, *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020.
- Opaliński Bartłomiej, „Stan wojenny we współczesnym porządku prawnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8 (2011): 65–86.
- Ustawa o kontroli inwestycji. Komentarz, red. Maciej Mataczyński. Warszawa: Wolters

Kluwer, 2016.

Zdyb Marian, „Państwo jako strażnik ładu publicznoprawnego w warunkach kryzysu gospodarczego. Podstawowe dylematy, zagrożenia i problemy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 3 (2024): 51–67.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>