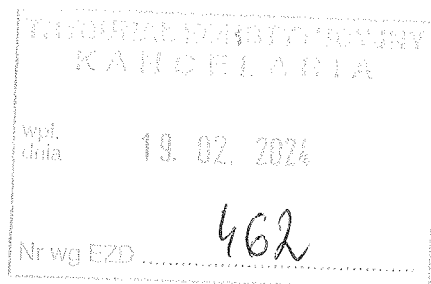




Warszawa, dnia 13 lutego 2024 r.

1001-8.TK.172.2023

K 27/23



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm RP X Kadencji o zbadanie zgodności:

„przepisu art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 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. poz. 374 ze zm.) – w zakresie, w jakim odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii – z art. 7, art. 2 i art. 68 ust. 4 w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7, a także z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji RP”,

ewentualnie, w razie nieuwzględnienia powyższego wniosku, o zbadanie zgodności:

„art. 11h ust. 3 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 2023 r. poz. 1327, 1429, 1723, 1860 i 2029), rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie

epidemii – z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) postępowanie w przedmiocie wniosku o zbadanie zgodności art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 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. poz. 374, 567, 568 i 695), rozumianych w ten sposób, że nie odnoszą się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii – z art. 7, art. 2 i art. 68 ust. 4 w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7, a także z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec utraty mocy obowiązującej przez kwestionowane przepisy;**
- 2) postępowanie w przedmiocie wniosku o zbadanie zgodności art. 11h ust. 3 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 ze zmianami),**

rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii – z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz ust. 4 pkt 7 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 8 grudnia 2023 r. Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencji (dalej także: Wnioskodawcy lub Grupa posłów) zaskarżyła przepis art. 11 ust. 2 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. poz. 374, 567, 568 i 695; dalej: specustawa COVID) oraz – ewentualnie – przepis art. 11h ust. 3 specustawy COVID (w aktualnie obowiązującym brzmieniu [tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 ze zmianami]). W ocenie Wnioskodawców, powyższe przepisy pozostają w sprzeczności ze wskazanymi wyżej konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

W uzasadnieniu wniosku – w pierwszej kolejności – Wnioskodawcy odnieśli się do kwestii utraty mocy obowiązującej przez art. 11 ust. 2 specustawy COVID. Przepis ten, zgodnie z art. 36 ust. 1 specustawy COVID, utracił moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie specustawy COVID, czyli w dniu 4 września 2020 r. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz wskazując na ewolucję jego poglądów na temat problemu utraty mocy obowiązującej aktu

normatywnego, Wnioskodawcy stwierdzili, że – w ich ocenie – brak jest obecnie przeszkód dla rozpoznania przedłożonego przez nich wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu art. 11 ust. 2 specustawy COVID, z uwagi na utratę przez ten przepis mocy obowiązującej. Wnioskodawcy uzasadniają powyższe stanowisko wskazując, że „uprawniony organ (...) wydał w oparciu o zakwestionowany przepis wiążące decyzje administracyjne, które mogą być przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego oraz innych postępowań dotyczących ich uchylenia bądź zmiany (art. 154 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 805, dalej: „KPA”]), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 KPA), czy też wznowienia postępowania (art. 145-145b KPA). Rozpatrując tego typu sprawę, organ (...) rozpoznaje ją na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu (...). W efekcie, skoro istnieją w obrocie prawnym decyzje wydane w oparciu o normę prawną wskazaną w *petitum* wniosku i mogą być one wzruszone, nawet mimo waloru ostateczności, to wynikająca z uchylonego przepisu norma wciąż obowiązuje w sensie materialnoprawnym (...). Co więcej, kwestionowana norma i wydane na jej podstawie akty prawne wywołały skutki prawne w relacjach horyzontalnych – kreując obowiązki i prawa w sferze prawa cywilnego – tym samym w kontekście ewentualnego sporu, dotyczącego np. praw majątkowych, przepis ten również będzie miał znaczenie, jako wyznacznik oceny prawomocności roszczeń i wierzytelności powstałych wskutek jego zastosowania. W efekcie nie ulega wątpliwości, iż norma może mieć zastosowanie nie tylko w przeszłych stanach faktycznych i prawnych, ale również w teraźniejszych i przyszłych, co powoduje, iż nie można mówić o braku jego obowiązywania, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego” (strony 6-7 wniosku).

Jednocześnie Wnioskodawcy wyjaśnili, że wniosek ewentualny, o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 11h ust. 3 specustawy COVID, został złożony na wypadek niepodzielenia przez Trybunał powyższej argumentacji dotyczącej

obowiązującego art. 11 ust. 2 specustawy COVID. Wnioskodawcy wskazali, że obowiązujący obecnie art. 11h ust. 3 specustawy COVID jest nośnikiem normy o treści tożsamej do tej, która była zawarta w art. 11 ust. 2 specustawy COVID.

Określając przedmiot kontroli Wnioskodawcy wskazują, że kwestionują oni takie rozumienie przepisu art. 11 ust. 2 specustawy COVID, które wyklucza możliwość objęcia nim zlecenia czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów, w tym w czasie pandemii COVID-19. Wnioskodawcy podnoszą, że celem wprowadzenia przedmiotowego przepisu było usprawnienie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Specustawa COVID w art. 2 ust. 2 definiuje, że „[i]lekcio w ustawie jest mowa o »przeciwdziałaniu COVID-19« rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1”. Artykuł 2 ust. 1 specustawy COVID wskazuje, że COVID-19 jest to choroba wywoływana przez wirus SARS-CoV-2. Wobec powyższego – w ocenie Wnioskodawców – „pojęcie »przeciwdziałania COVID-19« jest na gruncie Ustawy rozumiane bardzo szeroko i obejmuje wszystkie te czynności, które w swoim założeniu są przejawem profilaktyki wobec COVID-19 lub mają się przyczyniać do zapobiegania szerzeniu się choroby COVID-19, do zwalczania zakażeń chorobą COVID-19 lub do zwalczania skutków choroby COVID-19. Wskazać należy, że chodzi tu zarówno o czynności *stricte* medyczne, jak i społeczno-ekonomiczne, które mają na celu profilaktykę lub działania następcze zorientowane na wygaszanie epidemii” (strony 8-9 wniosku).

Dalej Wnioskodawcy zauważają, że pojęciem „przeprowadzenie wyborów” posługuje się ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 2408; dalej: Kodeks wyborczy), wskazując, że jest to zespół czynności technicznych i prawnych, które mają stworzyć warunki do wzięcia udziału w głosowaniu. Zauważają także, że wskazany w kwestionowanym art. 11

ust. 2 specustawy COVID Prezes Rady Ministrów nie posiada – zgodnie z Kodeksem wyborczym – kompetencji w zakresie organizacji wyborów. W ocenie Wnioskodawców, „[p]owyższe mogłoby prowadzić do takiej interpretacji art. 11 ust. 2 Ustawy, która wskazuje, iż Prezes Rady Ministrów nie może wydać właściwym podmiotom jakiegokolwiek polecenia związanego z procesem przygotowania do przeprowadzenia wyborów, nawet jeśli, zgodnie z hipotezą tej normy, ma ono na celu przeciwdziałanie COVID-19, jako że nie mieści się we właściwości Prezesa Rady Ministrów. W świetle tak ukształtowanej treści normy prawnej przeciwdziałanie COVID-19 przez wydanie polecenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 Ustawy, w związku z przeprowadzeniem wyborów byłoby wykluczone przez normę wskazaną w *petitum* wniosku, nawet gdyby przybrało formę podjęcia czynności dążących do minimalizacji lub zapobiegnięcia rozprzestrzeniania się wirusa w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa wyborczego w formie wizyty w lokalu wyborczym, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości realizacji konstytucyjnego prawa wyborczego (zarówno biernego, jak i czynnego)” (strony 9-10 wniosku).

Powyższą argumentację Wnioskodawcy rozciągają także na kwestionowany ewentualnie przepis art. 11h ust. 3 specustawy COVID, wskazując na tożsamość norm, które można wywieść z obu przepisów.

Uzasadniając niekonstytucyjność normy wywiedzionej z art. 11 ust. 2 specustawy COVID (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 tej ustawy), Wnioskodawcy przedstawiają następujące argumenty.

W odniesieniu do niezgodności z wynikającą z preambuły do Konstytucji zasadą współdziałania władz, Wnioskodawcy wskazują, że kwestionowane przez nich rozumienie przepisów art. 11 ust. 2 specustawy COVID (ewentualnie art. 11h

ust. 3 tej ustawy) narusza wynikającą z zasady współdziałania władz dyrektywę gotowości do współpracy dla wspólnego celu oraz nakaz życzliwości.

W odniesieniu do niezgodności z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawcy podnoszą, że kwestionowana norma jest sprzeczna z zasadą zakazującą tworzenia prawa pozornego, ponieważ kwestionuje ona możliwość (dopuszczalność) dążenia Prezesa Rady Ministrów do zabezpieczenia wykonania biernego i czynnego prawa wyborczego obywateli. Brak działań Prezesa Rady Ministrów – do których odnosi się kwestionowana norma – w istocie mógłby spowodować, iż prawa wyborcze gwarantowane przez przepisy konstytucyjne i regulacje Kodeksu wyborczego okazałyby się niemożliwe do zrealizowania przez uprawnionych obywateli – co narusza art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 68 ust. 4 Konstytucji – zobowiązującego władze publiczne m. in. do zwalczania chorób epidemicznych – Wnioskodawcy wywodzą, że norma, „(...) która wyklucza zastosowanie art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy) w odniesieniu do wydania poleceń polegających na czynnościach przygotowawczych do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, których to zastosowanie skutkowałoby zwalczaniem choroby epidemicznej w postaci przyczynienia się Prezesa Rady Ministrów (rządu) do niegromadzenia się ludzi w większych skupiskach i na małej powierzchni (w lokalach wyborczych), co zapobiegłoby większej liczbie zakażeń wirusem SARS-CoV-2 powodujących chorobę COVID-19, jest niezgodna z art. 68 ust. 4 Konstytucji” (strona 27 wniosku).

W odniesieniu do zarzutu niezgodności z art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz ust. 4 pkt 7 Konstytucji Wnioskodawcy wskazali, że na gruncie zasady legalizmu Prezes Rady Ministrów jest uprawniony i zobowiązany do podejmowania wszelkich czynności prawnych w zakresie swoich kompetencji. Rada Ministrów i jej Prezes – jako „organ kierowniczy” – są konstytucyjnie

zobowiązani do aktywnego działania w sprawach państwowych – w szczególności w zakresie bezpieczeństwa publicznego, w tym w zakresie dbania o zdrowie publiczne. Powyższa reguła – zdaniem Wnioskodawców – znalazła rozwinięcie w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1284 ze zmianami). W związku z tym – w ocenie Grupy posłów – „(...) w systemie prawa w sposób istotny wskazano, iż we właściwości Rady Ministrów, a co za tym idzie Prezesa Rady Ministrów, znajduje się walka z epidemią, a instrumenty zawarte w art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz art. 11h ust. 3 Ustawy) służą celowi, jakim jest przeciwdziałanie COVID-19, co wynika wprost z brzmienia tego przepisu. Działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie polecenia podjęcia czynności przygotowawczych do przeprowadzania wyborów *sensu largo*, jako nakierowane na zwalczanie epidemii, a zatem mieszczące się w hipotezie powyżej wskazanej, ustanowionej przez ustawodawcę normy prawnej, odpowiadają więc formalnie rozumianemu ujęciu zasady legalizmu. W konsekwencji należy uznać, że ograniczanie możliwości zastosowania kompetencji wynikającej z art. 11 ust. 2 Ustawy (art. 11h ust. 3 Ustawy) – do czego w istocie sprowadza się zakwestionowana we wniosku norma – wprost przeczy zakresowi funkcji (zadań) i kompetencji premiera oraz obowiązкови podejmowania przez niego działań, mieszczących się w tychże funkcjach i kompetencjach, a zatem słuszny jest zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji RP” (strony 28-29 wniosku).

Pismem z dnia 29 stycznia 2024 r. pełnomocnik Grupy posłów uzupełnił pierwotny wniosek w ten sposób, że wniósł o zbadanie zgodności „przepisu art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 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. poz. 374 ze zm.) – w zakresie, w jakim odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii – z art. 7, art. 2 i art. 68 ust. 4 w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7, a także z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji RP”. W uzasadnieniu wskazał, że będący zasadniczym przedmiotem kontroli przepis art. 11 ust. 2 specustawy COVID jest funkcjonalnie związany z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 specustawy COVID.

W niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności, niezbędne jest rozważenie kwestii formalnych związanych z dopuszczalnością merytorycznego rozpoznania wniosku Grupy posłów przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał na każdym etapie postępowania obowiązany jest bowiem do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. K 46/15, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 39).

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK), uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z jego wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu

konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, jak również wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

W zakresie odnoszącym się do wniosku Grupy posłów o zbadanie zgodności – z przywołanymi w części wstępnej przepisami Konstytucji – przepisu art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 specustawy COVID podnieść należy, co następuje.

Jak wskazują sami Wnioskodawcy, cały przepis art. 11 specustawy COVID utracił moc obowiązującą z dniem 4 września 2020 r. – na podstawie art. 36 ust. 1 specustawy COVID, który przewidywał, że – m. in. – przepis ten utraci moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie specustawy COVID. Jednakże, zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. z 2020 r. poz. 1493): „Obowiązek lub polecenie nałożone przez podmiot uprawniony na podstawie (...) art. 11 ustawy zmienianej w art. 20 [specustawy COVID – uwaga własna], w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, są wykonywane do odwołania tego obowiązku lub polecenia przez podmiot uprawniony i finansowane na zasadach dotychczasowych. Obowiązek ten lub polecenie to mogą być zmieniane w tym okresie na podstawie (...) art. 11 ustawy zmienianej w art. 20”.

W związku z powyższym, rozstrzygnięcia wymaga kwestia tego, czy w chwili obecnej istnieją przesłanki do umorzenia postępowania w zakresie powyższego przepisu specustawy COVID – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt. 4 otpTK.

Wskazać należy, że przepis art. 11 specustawy COVID obowiązywał – w tym znaczeniu, że mógł stanowić podstawę prawną czynności organów administracji publicznej – od momentu jego wejścia w życie, do dnia wygaśnięcia, tj. do dnia 4 września 2020 r. Wydaje się, że można mówić o jego obowiązywaniu także

w okresie późniejszym – z mocy przepisu art. 42 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu. Wynika to z faktu, że mocą powyższego przepisu, po pierwsze, przedłużono okres wykonywania obowiązków lub poleceń nałożonych mocą całego art. 11 specustawy COVID – na okres ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, po drugie, wprowadzono na ten sam okres możliwość zmieniania nałożonych uprzednio (m. in. na podstawie powyższego przepisu) obowiązków lub poleceń. Przyjąć więc można, że powyższy przepis obowiązywał do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19, co nastąpiło w dniu 1 lipca 2023 r. – mocą rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2023r. poz. 1118).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK, Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Zgodnie natomiast z art. 59 ust. 3 otpTK, Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której stanowi art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego zakwestionowanego w inny sposób niż przez złożenie skargi konstytucyjnej stanowi więc bezwzględną przesłankę umorzenia postępowania, niezależnie od tego, czy wydanie orzeczenia jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. K 42/15, OTK seria A z 2017 r., poz. 53, a także m. in.: postanowienia TK: z dnia 24 marca 2017 r., sygn. K 23/16, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 17; z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. K 22/16, OTK ZU seria A

z 2020 r., poz. 9; z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. U 1/21, OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 70).

W rozpatrywanym przypadku – abstrahując od kwestii możliwości uzupełnienia wniosku Grupy posłów samodzielnie przez pełnomocnika – wskazać należy, że kwestionowane przepisy art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 specustawy COVID – na co wskazano wyżej – utraciły już moc obowiązującą, a jednocześnie kontrola ich konstytucyjności nie została zainicjowana skargą konstytucyjną, co wyłącza możliwość zastosowania normy art. 59 ust. 3 otpTK. Mając powyższe na względzie, postępowanie w powyższym zakresie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK.

Odnosnie do wniosku ewentualnego, dotyczącego zbadania zgodności ze wskazanymi na wstępie wzorcami kontroli przepisu art. 11h ust. 3 specustawy COVID wskazać należy, co następuje.

Jedną z przeszkód dla merytorycznego rozpoznania wniosku, mogącą skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, jest niedochowanie wymogów określonych m. in. w art. 47 ust. 1-2 tejże ustawy (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 oraz z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4). Zgodnie z przepisem art. 47 ust. 2 otpTK, w uzasadnieniu wniosku inicjującego hierarchiczną kontrolę norm należy m. in. przytoczyć treść kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią oraz określić problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności.

W tym kontekście należy wskazać, że Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że jego rolą nie jest rozstrzygnięcie wątpliwości co do prawidłowej wykładni i prawidłowego stosowania przepisów ustawowych. Jedynie wtedy, gdy określony sposób rozumienia przepisu prawa

utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza, jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, można uznać, że przepis ten w praktyce stosowania nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe kraju. Jeżeli natomiast tak rozumianego przepisu nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i tym samym umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (por. wyrok z dnia 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; wyrok z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97; postanowienie z dnia 24 września 2015 r., sygn. Ts 212/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 560).

Przedmiotem hierarchicznej kontroli nie może zaś być wykładnia przepisu, czy sposób jego stosowania (por. M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 262). Jak wskazał Trybunał, „(...) za własne uznaje stanowisko orzecznicze – akceptowane przez doktrynę, zgodnie z którym normy prawne wywiedzione z przepisów prawnych (jako jednostek redakcyjnych stanowiących graficzne wyrażenie, zakodowanych w nich norm generalno-abstrakcyjnych), podlegają kontroli konstytucyjności, jeśli interpretacja ma charakter ustabilizowany, a praktyka sądowa jest powszechna (por. M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020, s. 106). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obowiązek wykazania istnienia takich norm prawnych, przedstawionych jako przedmiot kontroli, spoczywa na wnioskodawcy, który w ramach sporządzanego przez siebie wniosku, zobligowany jest do przedstawienia Trybunałowi normy prawnej, z przywołaniem właściwego i reprezentatywnego orzecznictwa, potwierdzającego tezę istnienia normy poddanej kontroli” (postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. K 5/18, OTK ZU seria A/2022, poz. 40).

Trybunał podkreślał przy tym, że istotą wątpliwości konstytucyjnych nie może być sposób skorzystania z przepisów przez uprawnione podmioty. W szczególności sfera okoliczności faktycznych i sfera stosowania prawa nie mogą być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w trybie wniosku o hierarchiczną kontrolę zgodności prawa z Konstytucją (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. K 3/18, OTK ZU seria A/2019, poz. 45).

Odnosząc powyższe uwagi do wniosku Grupy posłów należy zauważyć, że wniosek ten nie spełnia wskazanych wyżej, sprecyzowanych przez Trybunał Konstytucyjny przesłanek dopuszczalności. Wskazać należy, że Wnioskodawcy chcą poddać ocenie konstytucyjności określony sposób wykładni a w konsekwencji i zastosowania kwestionowanego przepisu. Należy zwrócić uwagę na to, że nie jest to wykładnia czysto językowa, odnosząca się jedynie do jego treści, ale zaproponowany sposób wykładni odnosi się do systemu prawa – w tym w szczególności do regulacji Kodeksu wyborczego i tej okoliczności, że Kodeks wyborczy nie przewiduje kompetencji dla Prezesa Rady Ministrów związanych z organizacją wyborów. Sami Wnioskodawcy wskazują jednak na inną możliwość interpretacji kwestionowanego przepisu, uwzględniającą przywołane przez nich wzorce kontroli konstytucyjnej. Przyjąć więc należy, że Wnioskodawcy, stosując – w swoim mniemaniu – wykładnię prokonstytucyjną, wywiedli z kwestionowanego przepisu normę odmienną od tej, którą kwestionują we wniosku, a mianowicie, że Prezes Rady Ministrów może – w warunkach art. 11h ust. 3 specustawy COVID – wydawać polecenia związane z przygotowaniem wyborów. Z punktu widzenia analizowanego wniosku istotne jest jednak przede wszystkim to, że żaden z zaproponowanych wyników wykładni przepisu art. 11h ust. 3 specustawy COVID nie znalazł wyrazu w orzecznictwie sądowym.

Wnioskodawcy nie przytoczyli także żadnej publikacji naukowej wskazującej na prawidłowość jednego bądź drugiego ze sposobów interpretacji kwestionowanego przepisu.

Reasumując, wskazać należy, że Wnioskodawcy nie wykazali istnienia normy prawnej, o zbadanie konstytucyjności której wnoszą. Zaproponowali jedynie pewien wariant interpretacyjny przepisu art. 11h ust. 3 specustawy COVID, twierdząc, że jest on niezgodny z przywołanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Jednocześnie sami – w oparciu o wykładnię prokonstytucyjną – wskazali, że z kwestionowanego przepisu można wyinterpretować normę odmienną, zgodną – w ich ocenie – z Konstytucją. W związku z tym, za uzasadniony należy uznać pogląd, że Wnioskodawcy chcą uzyskać od Trybunału Konstytucyjnego ocenę dopuszczalności proponowanej przez nich wykładni kwestionowanych przepisów, a co za tym idzie – również pogląd Trybunału co do sposobu zastosowania tych unormowań w dość skonkretyzowanych stanach faktycznych.

W takim stanie rzeczy, postępowanie w powyższym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Końcowo podkreślenia wymaga, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności określonego – wskazanego przez Wnioskodawców – sposobu rozumienia przepisu art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz 3 specustawy COVID bądź przepisu art. 11h ust. 3 specustawy COVID mogłoby wyrzucić daleko idące skutki dla mogących toczyć się w przyszłości postępowań, poprzez ograniczenie zakresu sądowej oceny konkretnych okoliczności faktycznych. W przypadku takich postępowań – w szczególności dotyczących odpowiedzialności za czyn z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zmianami) – doszłoby bowiem do ograniczenia możliwości dokonania przez sąd

swobodnych ocen w zakresie ustalenia faktu istnienia (lub nieistnienia) związku działań podejmowanych na podstawie art. 11h ust. 3 specustawy COVID z przeciwdziałaniem chorobie COVID-19 (por. art. 2 ust. 2 i art. 11h ust. 4 specustawy COVID).

Warto zauważyć, że sami Wnioskodawcy dostrzegają możliwość interpretacji kwestionowanych przepisów w sposób, który oceniają jako zgodny z Konstytucją, dlatego trudne do zaakceptowania jest posłużenie się wnioskiem o zbadanie konstytucyjności w celu „zabezpieczenia” przed potencjalnie możliwymi, a w ocenie inicjatorów postępowania jakoby niekonstytucyjnymi, sposobami zastosowania kwestionowanych unormowań.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak w *petitum*.

Adam Bodnar