



1001-8.TK.103.2023

(K 9/23)

3359

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o stwierdzenie,
że:

1. „ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U z 2021 r., poz. 2095 ze zm., dalej »Specustawa COVID«) oraz ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zm., dalej jako »ustawa zmieniająca«) są niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji i odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) z uwagi na nieprawidłową procedurę uchwalenia obu aktów prawnych;”

oraz, ewentualnie o stwierdzenie, że:

2. „[a]rt. 10 ust. 1, 2, 3 i 6 Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 374) oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym

przez art. 15 pkt 6 ustawy z dn. 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 567), jest niezgodny z zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą prawidłowej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), prawem do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także z art. 166 ust. 2 Konstytucji”;

3. „[a]rt. 10a Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym, nadanym przez art. 15 pkt 7 ustawy z dn. 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 567) oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 20 pkt 5 ustawy z dn. 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) jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), a także prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i warunkami ograniczania konstytucyjnych praw i wolności podmiotów prywatnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”;
4. „[a]rt. 11h Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym, wprowadzonym na mocy art. 17 pkt 4 ustawy z dn. 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1747) oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 17 pkt 2 ustawy z dn. 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2401) jest niezgodny z zasadą

prawidłowej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji), a także prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i warunkami ograniczania konstytucyjnych praw i wolności podmiotów prywatnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przepis ten narusza również art. 166 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji, a zatem konstytucyjnie określony tryb powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego powiązany z odpowiednim ich finansowaniem”;

5. [a]rt. 65 ustawy zmieniającej w brzmieniu pierwotnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 568) oraz w brzmieniu znowelizowanym uwzględniającym wszystkie nowelizacje, w tym w brzmieniu nadanym przez art. 5 ustawy z dn. 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2368) jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), zasadą zupełności budżetu państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji)”.

– na podstawie art. 42 pkt 7 i 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) ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (aktualny tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.)**

oraz ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.), w zakresie trybu ich uchwalenia – są zgodne z art. 2 i z art. 7 Konstytucji RP;

- 2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Prezes Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Wnioskodawca lub Inicjator postępowania) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności 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 (aktualny tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1327 ze zmianami; dalej: Specustawa COVID) oraz ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zmianami; dalej: ustawa zmieniająca) z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami prawidłowej legislacji i odpowiedniej *vacatio legis* oraz z wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu – z uwagi na nieprawidłową procedurę uchwalenia obu powyższych aktów prawnych. Ewentualnie, w przypadku jeśli Trybunał Konstytucyjny uznałby, że w toku procedury uchwalania obu aktów

prawnych nie doszło do naruszenia nadmienionych zasad konstytucyjnych, Inicjator postępowania wniósł o stwierdzenie, że:

- art. 10 ust. 1, 2, 3 i 6 Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 15 pkt 6 przywołanej w części wstępnej ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 2, art. 7, art. 78 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 166 ust. 2 Konstytucji;
- art. 10a Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym, nadanym przez art. 15 pkt 7 przywołanej w części wstępnej ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 20 pkt 5 przywołanej w części wstępnej 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 jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 11h Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym, wprowadzonym na mocy art. 17 pkt 4 przywołanej w części wstępnej ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 17 pkt 2 przywołanej w części wstępnej ustawy z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 166 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 Konstytucji;
- art. 65 ustawy zmieniającej w brzmieniu pierwotnym oraz w brzmieniu znowelizowanym uwzględniającym wszystkie nowelizacje, w tym w brzmieniu nadanym przez art. 5 przywołanej na wstępie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 219 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając podniesione zarzuty, Inicjator postępowania wskazał na następujące okoliczności.

W pierwszej kolejności Wnioskodawca uzasadnił zarzut konstytucyjnie istotnej wadliwości procedury uchwalenia Specustawy COVID oraz ustawy zmieniającej. Wskazał, że rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk nr 265/IX kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu w dniu 1 marca 2020 r. Powyższy projekt na etapie jego przygotowywania przez rząd nie został poddany konsultacjom, a ponadto – decyzją Prezesa Rady Ministrów – został zwolniony z obowiązku opracowania założeń projektu ustaw. Projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Zdrowia w dniu 2 marca 2020 r. Tego samego dnia Komisja przedstawiła sprawozdanie (druk nr 266/IX kadencja Sejmu), rekomendując uchwalenie załączonego do sprawozdania projektu ustawy. W dniu 2 marca 2020 r. odbyło się także drugie i trzecie czytanie projektu ustawy, a następnie w ramach trzeciego czytania ustawa została uchwalona, przy czym 400 posłów opowiedziało się za przyjęciem ustawy, 11 przeciw, a 7 wstrzymało się od głosu. Kolejnego dnia projekt ustawy został przekazany Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

W Senacie, w dniu 3 marca 2020 r., ustawa została skierowana do Komisji Zdrowia i Komisji Ustawodawczej. Na etapie prac w Senacie do ustawy przygotowano trzy opinie prawne i materiał porównawczy, zasięgnięto opinii 20 podmiotów oraz uzyskano uwagi obywatelskie. Wspomniane komisje we wspólnym sprawozdaniu z dnia 5 marca 2020 r. rekomendowały przyjęcie ustawy bez poprawek – co Senat uczynił na posiedzeniu w dniu 6 marca 2020 r. Za

przyjęciem uchwały o tej treści głosowało 74 senatorów, nikt nie był przeciwny, 9 senatorów wstrzymało się od głosu.

W dniu 6 marca 2020 r. ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisu i po jej podpisaniu w dniu 7 marca 2020 r. nastąpiło jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw pod poz. 374. Zgodnie z art. 37 Specustawy COVID weszła ona w życie z dniem następnym po dniu jej ogłoszenia – tj. z dniem 8 marca 2020 r.

Inicjator postępowania podniósł, że głównym – podnoszonym przez projektodawcę – powodem szybkiego tempa prac legislacyjnych, był stan zagrożenia epidemią COVID-19, który miał charakter nagły. Wnioskodawca podważa tę okoliczność. Przytacza kalendarium wydarzeń związanych z pojawieniem się wirusa wywołującego chorobę COVID-19 i konkluduje, że „[p]owstaje więc pytanie, jakie działania podjęto w okresie między końcem stycznia 2020 r. a 20 marca 2020 r., kiedy to doszło ostatecznie do ogłoszenia stanu epidemii i jednocześnie uchwalenia ustawy. W tych ramach mieści się niemal 2-miesięczny horyzont czasowy, stąd nie jest przekonywujące twierdzenie, jakoby nie było możliwości wygospodarowania choćby kilku dni na konsultacje eksperckie i społeczne nowego projektu oraz na prawidłowe przeprowadzenie wszystkich trzech czytań ustawy” (strona 12 wniosku).

W dalszej części uzasadnienia Inicjator postępowania wskazuje na ograniczenie – w związku z przyjętym tempem prac – zasady jawności prac Sejmu (art. 113 Konstytucji) oraz pozorną realizację zasady trzech czytań projektu ustawy (art. 119 ust. 1 Konstytucji), podnosząc niezachowanie zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w ograniczaniu powyższych zasad.

Wnioskodawca podkreślił także, że – w jego ocenie – brak było także przesłanek do wprowadzenia radykalnie krótkiego *vacatio legis* (jeden dzień) przedmiotowej ustawy.

W odniesieniu do procedury uchwalenia ustawy zmieniającej, Inicjator postępowania także podnosi zarzut nadmiernego tempa procedowania. Przywołuje on kalendarz prac nad przyjęciem ustawy zmieniającej. Wynika z niego, że rządowy projekt ustawy zmieniającej (druk nr 299/IX kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu dnia 26 marca 2020 r. Celem projektu było wprowadzenie szczególnych rozwiązań umożliwiających udzielanie pomocy w utrzymaniu płynności finansowej przedsiębiorcom w związku z epidemią. W projekcie przewidziano również zmiany kilkudziesięciu innych ustaw. Projekt ustawy obejmował 92 artykuły oraz obszerne uzasadnienie (127 stron), a także ocenę skutków regulacji (30 stron). Dodatkowo, w dniu 27 marca 2020 r. została zgłoszona przez rząd autopoprawka wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji.

Projekt ustawy w dniu 26 marca 2020 r. został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. W dniu 27 marca 2020 r. miały miejsce wszystkie trzy czytania projektu, a w ramach trzeciego czytania ustawa została uchwalona większością głosów (343 posłów za, 73 przeciw, 19 wstrzymało się od głosu). W toku postępowania ustawodawczego w Sejmie eksperci Biura Analiz Sejmowych przygotowali dwie opinie do projektu ustawy. Swoje opinie do projektu tej ustawy przedstawiły również: Forum Związków Zawodowych, Naczelna Rada Adwokacka, Naczelna Izba Aptekarska, Narodowy Bank Polski i Naczelna Rada Lekarska.

Ustawa, po jej uchwaleniu przez Sejm, została następnie przekazana do Senatu, który w dniu 31 marca 2020 r. przyjął uchwałę proponującą szereg poprawek do ustawy. Na tym etapie prac w Senacie do projektu ustawy wpłynęło 19 opinii od różnych instytucji i podmiotów.

W dniu 31 marca 2020 r. ustawę skierowano do sejmowej Komisji Finansów Publicznych, która zawnioskowała o przyjęcie niektórych poprawek i odrzucenie pozostałych (druk nr 311/IV kadencja Sejmu). Ustawę z uwzględnieniem części poprawek zgłoszonych przez Senat przekazano

następnie do podpisu Prezydentowi, który w dniu 31 marca 2020 r. ustawę podpisał i zarządził jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa została ogłoszona w tym samym dniu w Dzienniku Ustaw pod pozycją 568.

Większość przepisów tej ustawy weszła w życie z dniem jej ogłoszenia, tj. 31 marca 2020 r., natomiast część z nich, wymieniona w art. 101 ustawy, weszła w życie w terminie późniejszym.

Inicjator postępowania ponowił zarzut nadmiernej szybkości uchwalenia ustawy wskazując, że w toku procedury doszło do powtórzenia działań mających miejsce w czasie uchwalania Specustawy COVID, pomimo upływu kilku tygodni od uchwalenia pierwszej ustawy, oraz dużo większej objętości treściowej projektu ustawy nowelizującej – wymagającej większej ilości czasu dla rzetelnej analizy przez posłów i senatorów. W ocenie Wnioskodawcy, taka procedura uchwalenia ustawy nowelizującej „(...) jest niezgodna z zasadą poprawnej legislacji, art. 2 Konstytucji, a także z zasadą legalizmu (art. 7), taki proces stanowienia prawa oznacza bowiem pozakonstytucyjne przeniesienie rdzenia procesu legislacyjnego z legislatywy do egzekutywy, która jako jedyna w całości panowała nad treścią uchwalonych norm” (strona 20 wniosku).

Wnioskodawca kwestionuje także konstytucyjność rażąco krótkiego *vacatio legis* – dotyczącego większości przepisów wprowadzonych ustawą nowelizującą – konkludując, że „(...) w wypadku tej konkretnej ustawy z uwagi na wagę uregulowanej w niej materii standardy demokratycznego państwa prawnego stały na przeszkodzie natychmiastowemu jej wejściu w życie, wymagając zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, co w tej sprawie nie miało miejsca” (strona 22 wniosku).

W dalszej części wniosku Inicjator postępowania uzasadnia podniesione w *petitum* wnioski ewentualne.

W zakresie zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności art. 10 ust. 1, 2, 3 i 6 Specustawy COVID Wnioskodawca wskazuje, że przepisy te są niezgodne z art. 166 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca – odwołując się do regulacji ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – wskazuje, że wynika z niej „(...) określony standard zlecenia j.s.t. zadań publicznych – powinno to nastąpić albo w drodze ustawy, albo porozumienia. Tymczasem, wskazane przepisy dążą do wykreowania po stronie Prezesa Rady Ministrów kompetencji do samodzielnego, jednostronnego, praktycznie nieograniczonego treściowo władczego oddziaływania na JST, niepodlegającego w istocie kontroli sądowej czy choćby administracyjnej. Wskazane przepisy, z uwagi na dalece niedookreślony, wręcz blankietowy charakter oraz automatyzm stosowania, naruszają zasadę konstytucyjnej ochrony autonomii samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 166 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. U 20/97, OTK-ZU 1998 r., nr 7, poz. 119 oraz 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK-ZU 2019 r., seria A, poz. 67)” (strona 24 wniosku).

Ponadto Wnioskodawca uzasadnia, że art. 10 ust. 2 i 3 Specustawy COVID jest niezgodny z:

– art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji, „albowiem ustawa przyznaje ministrowi kompetencję do jednostronnego, władczego kreowania sytuacji prawnej podmiotów prawa prywatnego (przepis zdaje się przyznawać ministrowi kompetencję do kierowania do wspomnianych podmiotów władczych »poleceń«, nie mających charakteru ani formy decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej)” (strona 24 wniosku);

– art. 79 Konstytucji, „z uwagi na brak jednoznacznego dopuszczenia zakwestionowania »nałożenia obowiązku« na drodze odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie” (strona 25 wniosku);

– art. 31 ust. 3 Konstytucji, „z uwagi na możliwość władczego ograniczania praw podmiotów prawa prywatnego w drodze aktu ministra (...)” (strona 25 wniosku).

W zakresie zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności art. 10a Specustawy COVID Wnioskodawca wskazuje, że „przepis [ten] przyznaje ministrowi zdrowia swobodę decyzyjną w zakresie szeroko pojętych działań zmierzających do przeciwdziałania COVID-19. Ustawodawca nie określił ani charakteru decyzji, które w ramach przyznanych kompetencji może podejmować minister ani adresatów, których mogą one dotyczyć. Oznacza to, że minister zdrowia ma kompetencje do narzucenia swojej woli tak podmiotom prywatnym jak i publicznym oraz osobom prawnym i osobom fizycznym” (strona 26 wniosku). Wobec powyższego zarzutu – w ocenie Wnioskodawcy – kwestionowany przepis jest sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

W zakresie zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności art. 11h Specustawy COVID Wnioskodawca wskazuje, że nie sprecyzowano w jego treści zakresu przedmiotowego poleceń, jakie mogą być wydawane na jego podstawie, wskazując jedynie ogólnie, że mają one być związane z przeciwdziałaniem COVID-19. W ocenie Inicjatora postępowania, przepisy art. 11h „cechują się daleko idącą niedookreślonością i nieostrością – i z tego względu pozostają w widocznej sprzeczności z zasadą określoności prawa i zasadą dobrej legislacji (art. 2 Konstytucji). W zakresie, w jakim polecenia mają oddziaływać na organy j.s.t oraz samorządowe osoby prawne, przepis narusza zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, pozostając w kolizji z art. 166 ust. 2 i art. 7 Konstytucji” (strona 29 wniosku). Następnie Wnioskodawca uzasadnia, że w zakresie, w jakim kwestionowany przepis odnosi się do podmiotów prawa prywatnego dochodzi do rażącego naruszenia prawa do rzetelnego procesu i prawa do rzetelnej procedury administracyjnej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji), „albowiem procedura została ukształtowana w sposób stwarzający szczególnie poważne ryzyko dla praw i wolności jednostek. Jak zostało wskazane,

przepisy nie stawiają treści polecenia praktycznie żadnych ram merytorycznych, a forma wydania decyzji (nawet ustna, bez uzasadnienia), połączona z jej natychmiastową wykonalnością, przyznaje organom praktycznie nieograniczoną możliwość ingerencji w prawa jednostek – i to w drodze aktu administracyjnego, w sytuacji, gdy ograniczenia wolności i praw jednostek powinny znajdować oparcie w Konstytucji i wyraźnej, jednoznacznej i precyzyjnej podstawie ustawowej (art. 31 ust. 3 Konstytucji)” (strona 29 wniosku).

W zakresie zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności art. 65 ustawy zmieniającej Wnioskodawca wskazuje, że przepis powyższy statuuje w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, którego celem jest finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Przepis ten określa m. in. dysponentów środków Funduszu oraz źródła jego finansowania. W ocenie Inicjatora postępowania, „[s]amo utworzenie Funduszu o szerokich źródłach finansowania oraz jeszcze szerszych celach funkcjonowania budzi uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z zasadą zupełności budżetu państwa (wywodzoną z art. 219 ust. 1 Konstytucji). Stwarza też ryzyko realizowania przez państwo swoich ustrojowych zadań przy pomocy finansowania poza budżetem, nie podlegającego w istocie kontroli parlamentu. (...) Na ocenę naruszenia art. 219 ust. 1 Konstytucji przez utworzenie Funduszu w drodze art. 65 ustawy zmieniającej ma istotne znaczenie przede wszystkim jego rozmiar i brak jasnych ram wydatkowania środków – budzi to dodatkowe wątpliwości co do możliwości funkcjonowania Funduszu w kontekście zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Ponadto analizowany art. 65 ustawy zmieniającej pozostaje sprzeczny z zasadą prawidłowej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W przepisie tym nie sprecyzowano jakie będą źródła pozyskiwania środków do funduszu ani nie wskazano sposobów wydatkowania tych środków. Pojęcie »zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19« jest zbyt ogólne, aby odpowiadało zasadom określonym w art. 2 Konstytucji” (strona 36 wniosku).

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów dotyczących niekonstytucyjności zaskarżonego unormowania, konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku Prezesa NIK.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Ustawy Zasadniczej, może wystąpić m. in. Prezes NIK. W ocenie Prokuratora Generalnego nie ma podstaw do kwestionowania legitymacji Wnioskodawcy do skierowania przedmiotowego wniosku do Trybunału.

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych, właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

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 podstawowego zarzutu wniosku dotyczącego wadliwości procedury uchwalenia Specustawy COVID oraz ustawy zmieniającej, Inicjator postępowania wskazał jako wzorce kontroli: art. 2 Konstytucji w zakresie wywodzonych z tego przepisu zasad prawidłowej legislacji oraz odpowiedniej *vacatio legis* oraz art. 7 Konstytucji wyrażający zasadę legalizmu.

W uzasadnieniu zarzutu Wnioskodawca przedstawia przebieg procesu legislacyjnego (odrębnie dla każdej z ustaw), kwestionując „nagłość” pojawienia się zagrożenia związanego z epidemią COVID i zarzucając organom władzy państwowej opieszałość w podjęciu działań legislacyjnych, mających na celu przygotowanie państwa na stan epidemii. W związku z tym, przyjęć trzeba, że podstawowym zarzutem wniosku, w zakresie dotyczącym nieprawidłowości podczas uchwalania ustawy, jest zarzut nadmiernej szybkości postępowania ustawodawczego, czego konsekwencją było naruszenie standardu prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz działanie organów uczestniczących w procesie prawodawczym poza istniejącymi podstawami prawnymi (art. 7 Konstytucji).

Odnosząc się do powyższego zarzutu stwierdzić należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie decyduje o niekonstytucyjności aktu prawnego. „Może być [ona] oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań

oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy” (wyroki TK: z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113, z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

Mając na względzie powyższe zapatrywania Trybunału stwierdzić należy, że szybkość postępowania ustawodawczego, która towarzyszyła przyjęciu Specustawy COVID, sama w sobie nie przesądza o jej niekonstytucyjności – z uwagi na wadliwy tryb uchwalenia. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15: „Parlament w ramach przyznanej mu autonomii ma bowiem swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Trybunał pragnie jednak podkreślić, że swoboda ta ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Rozpatrzenie oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy, która z kolei wymaga odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii” (*ibidem*).

Nie ulega wątpliwości, że tempo prac nad przygotowaniem projektu i przyjęciem Specustawy COVID było wyjątkowo szybkie. Od wpłynięcia rządowego projektu ustawy do Sejmu (1 marca 2020 r.) do wejścia w życie ustawy (8 marca 2020 r.) upłynęło zaledwie 7 dni. Zgodzić należy się z Wnioskodawcą, że projekt ustawy był obszerny i relatywnie złożony, a przedmiot uregulowania projektu miał istotne konsekwencje dla praw i obowiązków obywateli. Nie można jednak tracić z pola widzenia okoliczności, w których do przygotowania projektu i jego procedowania doszło. Projekt ów był reakcją władz państwowych na zagrożenie epidemią COVID, i to powstałym w początkowej fazie zagrożenia epidemicznego na świecie, czyli w sytuacji ogromnej niepewności co do rozmiaru zagrożenia, jego dynamiki, pojawiających się różnych strategii walki z zagrożeniem (od niemal braku ograniczeń w życiu

społecznym – co miało powodować szybkie przechorowanie przez społeczeństwo choroby wywołanej nowym wirusem, w celu uzyskania zbiorowej odporności, po bardzo głębokie ograniczenie aktywności społecznych, w celu zapobieżenia rozwijaniu się epidemii, w oczekiwaniu na skuteczne szczepionki). Zarzuty podnoszone przez Wnioskodawcę co do możliwości podjęcia działań legislacyjnych z wyprzedzeniem – z aktualnej perspektywy mogą wydawać się trafione, niemniej jednak cały aparat państwowy w marcu 2020 r. stanął wobec wielu niewiadomych co do zaistniałego zagrożenia. Nieścisle jest także wskazanie przez Inicjatora postępowania ram czasowych dotyczących przyjęcia Specustawy COVID, pamiętać bowiem należy, że w dniu 1 marca 2020 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy, a już jego przygotowanie musiało pochłonąć określoną ilość czasu, co miało miejsce w sytuacji narastania zagrożenia epidemicznego i musiało wywrzeć wpływ na decyzję o tempie pracy parlamentu nad przygotowanym projektem.

Odnosząc się w tym miejscu do wskazanego przez Trybunał kryterium oceny konstytucyjności ustawy z uwagi na tempo prac przy jej uchwaleniu, tj. kryterium pozbawienia określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska wskazać trzeba, że przytoczone przez Wnioskodawcę wyniki głosowania w ramach trzeciego czytania projektu Specustawy COVID wskazują, iż parlamentarzyści niemal jednogłośnie opowiedzieli się za koniecznością podjęcia działań, które obejmował projekt ustawy. Nie można więc mówić, że określona grupa parlamentarna została pozbawiona możliwości wyrażenia swojego stanowiska w przedmiocie projektu. Przyjąć należy, że ograniczenia czasowe wynikające z tempa prac nad projektem dotknęły w zbliżony sposób wszystkich parlamentarzystów. Wyniki głosowania pokazują, że niemal jednogłośnie uznano za konieczne szybkie wprowadzenie w życie zmian w prawie, objętych procedowanym projektem ustawy.

W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. sygn. K 47/15 (OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 31) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) nie każde nieprawidłowości legislacyjne automatycznie powodują sprzeczność badanej ustawy z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Przesądzają o tym dodatkowe okoliczności procesu ustawodawczego, które ujawniają szczególnie naganny kontekst dokonywanych czynności prawodawczych, związany m.in. z częstotliwością naruszeń prawa parlamentarnego, ograniczeniem udziału posłów w rozpatrzeniu projektu ustawy bądź uniemożliwieniem im wyrażenia w toku prac komisji lub obrad Sejmu stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (zob. np. wyroki z: 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147 i wyrok o sygn. K 4/06)”.

Stwierdzić trzeba, że w przypadku Specustawy COVID nie można mówić o ziszczeniu się przesłanki „szczególnie nagannego kontekstu dokonywanych czynności prawodawczych”. Przyczyną znacznej szybkości działania legislacyjnego – w przypadku Specustawy COVID – była konieczność możliwie szybkiej reakcji państwa na zagrożenie epidemią COVID-19. Wszelkie ograniczenia, którymi dotknięty był proces legislacyjny nie wynikały ze „złej woli” projektodawcy czy większości parlamentarnej, ale z przyczyn obiektywnych, związanych z powstałym zagrożeniem epidemicznym.

Należy mieć na względzie także to, że w toku procedury legislacyjnej zapewniono zachowanie konstytucyjnego wymogu procesu ustawodawczego, jakim jest rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach. Na etapie prac senackich przygotowano także opinie prawne dotyczące projektu, przygotowano materiał porównawczy i zasięgnięto na temat projektu opinii podmiotów zewnętrznych. W możliwie szerokim zakresie zapewniono więc realizację tych elementów procesu legislacyjnego, które decydują o jego zgodności z Konstytucją i zapewniają poprawność merytoryczną procedowanej ustawy.

W odniesieniu do ustawy zmieniającej, Wnioskodawca ponawia argumenty dotyczące nadmiernego tempa procedowania jej projektu. Inicjator postępowania wskazuje, że rządowy projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 26 marca 2020 r., natomiast podpisanie ustawy przez Prezydenta nastąpiło już w dniu 31 marca 2020 r. Wnioskodawca podkreśla obszerność projektu ustawy. Wskazuje, że w związku z pracą nad tym projektem doszło od powtórzenia sposobu procedowania zastosowanego już w przypadku Specustawy COVID. Podkreśla także brak uzasadnienia dla rezygnacji z *vacatio legis* dla wprowadzenia większości przepisów ustawy zmieniającej.

Przyjąć należy, że przedstawiona powyżej argumentacja, dotycząca zgodności z Konstytucją przebiegu prac legislacyjnych nad Specustawą COVID odnosi się także do procedury legislacyjnej, w toku której przyjęto ustawę zmieniającą.

Zwrócić należy uwagę, że – jak wskazuje na to sam Inicjator postępowania – w toku tej procedury w szerszym zakresie (niż miało to miejsce w przypadku projektu Specustawy COVID) doszło do konsultacji projektu z organizacjami zawodowymi oraz zasięgnięto opinii różnych zewnętrznych instytucji i podmiotów. Zachowano także konstytucyjną procedurę trzech czytań.

W przypadku obu zakwestionowanych ustaw Wnioskodawca podnosi zarzut nieodpowiedniego (zbyt krótkiego) *vacatio legis*. W przywołanym już uprzednio wyroku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 Trybunał Konstytucyjny zajmowała się także problemem konstytucyjnej zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał wskazał, że „[n]akaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego. W razie wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, zarówno wywodzona z Konstytucji zasada odpowiedniej *vacatio legis*, jak i ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych [ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst

jedn. Dz. U. z 2019, poz. 1461) – uwaga własna] dopuszczają od niej wyjątki. W myśl art. 4 ust. 2 powołanej ustawy »w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym«. Odstąpienie od standardowej (...) *vacatio legis* wymaga jednak zawsze szczególnie silnego uzasadnienia okolicznościami danej sprawy (por. wyrok o sygn. U 2/03). Jest to dopuszczalne wyłącznie »w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna«” (ibidem). Trybunał przypomniał, że w jego dotychczasowym orzecznictwie ważnym interesem publicznym, przemawiającym za skróceniem *vacatio legis*, mogły być m. in.: ochrona stabilności finansów publicznych, w szczególności zaś konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa, konieczność uregulowania zasad dotyczących nabycia uprawnień z ubezpieczenia społecznego, wyeliminowanie z porządku prawnego normy, wobec której były formułowane i potwierdzane zarzuty niezgodności z Konstytucją, konieczność terminowego wykonania wyroku Trybunału i dostosowania prawa do wymogów konstytucyjnych wskazanych w tym orzeczeniu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić trzeba, że w przypadku obu ustaw istniały szczególne okoliczności uzasadniające wejście w życie większości ich regulacji z dniem ogłoszenia. Przypomnieć należy, że Specustawa COVID wprowadzała szczególne rozwiązania umożliwiające podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego – w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2. Z kolei ustawa zmieniająca została uchwalona w związku z potrzebą wprowadzenia szczególnych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym wdrożonych działań

zapobiegawczych, związanych z epidemią COVID. W związku z powyższym przyjąć należy, że w przypadku obu ustaw istniały szczególne okoliczności uzasadniające wejście w życie regulacji z dniem ich ogłoszenia. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku obu ustaw możliwie szybkie wejście w życie ich regulacji miało istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji celów dla których zostały uchwalone.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie trybu ich uchwalenia – są zgodne z art. 2 i z art. 7 Konstytucji RP;

W zakresie odnoszącym się do wniosku ewentualnego Prezesa NIK o zbadanie zgodności – z przywołanymi w części wstępnej przepisami Konstytucji – przepisów art. 10 ust. 1, 2, 3 i 6 oraz art. 10a Specustawy COVID podnieść należy co następuje.

Jak wskazał na to Inicjator postępowania w uzasadnieniu wniosku, przepisy art. 10 i 10a Specustawy COVID wygasły z dniem 4 września 2020 r. – na podstawie art. 36 ust. 1 Specustawy COVID, który przewidywał, że przepisy te utracą moc obowiązującą 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. 10, art. 10a i 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. 10, art. 10a i 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 dwóch powyższych przepisów Specustawy COVID – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt. 4 otpTK.

Wskazać należy, że oba powyższe przepisy Specustawy COVID obowiązywały – w tym znaczeniu, że mogły stanowić podstawę prawną czynności organów administracji publicznej – od momentu ich wejścia w życie, do dnia wygaśnięcia, tj. do dnia 4 września 2020 r. Wydaje się, że można mówić o ich 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 art. 10 i 10a 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 dwóch powyższych przepisów) obowiązków lub poleceń. Przyjąć więc należy, że powyższe przepisy obowiązywały 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 (*vide* – 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, kwestionowane przepisy art. 10 ust. 1, 2, 3 i 6 oraz art. 10a Specustawy COVID 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.

Umorzeniu podlega niniejsze postępowania także w zakresie, w jakim przedmiotem zaskarżenia są przepisy art. 65 ustawy zmieniającej oraz 11h Specustawy COVID.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że każde pismo inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, takie jak: wniosek, skarga konstytucyjna czy

pytanie prawne, musi spełniać wymogi formalne określone w otpTK. Tym samym, wniosek o zbadanie konstytucyjności norm prawnych musi przede wszystkim spełniać, zgodnie z art. 47 ust. 1 otpTK, wymogi pisma procesowego. Ponadto, we wniosku należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się jednolicie i konsekwentnie, że obowiązkiem wnioskodawcy jest przedstawienie właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Wynika to z nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu. To argumenty przytaczane przez wnioskodawcę mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (*vide* – postanowienie TK: z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. SK 13/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 164, z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. akt K 53/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 118).

Wskazać należy, że uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności przepisu art. 65 ustawy zmieniającej nie spełnia powyżej wskazanych wymogów.

Cała treść uzasadnienia zarzutu mieści się w trzech akapitach – co oczywiście samo w sobie jeszcze nie przesądza o braku uzasadnienia zarzutu – jednakże, zaprezentowany w tej części uzasadnienia wywód opiera się na wyrażeniu przez Wnioskodawcę wątpliwości co do zgodności przedmiotowej regulacji z zasadą zupełności budżetu państwa, która to zasada – jak wskazuje sam Inicjator postępowania – nie jest zasadą absolutną. Wnioskodawca nie popiera jednak swych wątpliwości szerszymi wywodami, wskazując jedynie, że w jego ocenie trafniejszym byłoby znowelizowanie ustawy budżetowej (dla realizacji celu kwestionowanego przepisu). Wnioskodawca w sposób ogólny wyraża także wątpliwości co do możliwości funkcjonowania tworzonego mocą kwestionowanego przepisu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w zgodzie z zasadą legalizmu. W bardzo ogólny sposób Wnioskodawca uzasadnia też

niezgodność art. 65 ustawy zmieniającej z zasadą prawidłowej legislacji, wskazując na nieprecyzyjność i nadmierną ogólność jego zapisów.

Zbliżone uwagi należy podnieść także w stosunku do uzasadnienia zarzutu niezgodności z konstytucją przepisu art. 11h Specustawy COVID. Inicjator postępowania w sposób ogólny wskazuje na naruszenie przez kwestionowaną normę zasady określoności prawa, dobrej legislacji oraz zasady samodzielności samorządu terytorialnego – w zakresie w jakim norma ta odnosi się do podmiotów prawa publicznego. Jeszcze bardziej ogólny charakter mają uwagi poczynione przez Wnioskodawcę w relacji do tej części normy, która odnosi się do podmiotów prawa prywatnego. Nie popierając tego szerszymi rozważaniami Inicjator postępowania wskazuje na naruszenie przez art. 11h Specustawy COVID prawa do rzetelnego procesu i rzetelnej procedury administracyjnej. W sposób zupełnie ogólny Wnioskodawca przywołuje także art. 31 ust. 3 Konstytucji – nie czyniąc szerszych rozważań co do naruszania przez kwestionowany przepis zasady proporcjonalności w ograniczaniu w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

W związku powyższym, uzasadnienie zarzutów niezgodności z Konstytucją przepisu art. 65 ustawy zmieniającej oraz art. 11h Specustawy COVID należy uznać za pozorne. Postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Uściwłona
Zastępca Prokuratora Generalnego