

T R A N S K R Y P C J A
ROZPRAWY PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM
z dnia 25 kwietnia 2024 r.
w sprawie o sygn. K 27/23

Rozprawie przewodniczy Sędzia TK Stanisław Piotrowicz.

Przewodniczący:

Kontynuujemy rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym, w składzie tu obecnym, w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych 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 związku z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7 oraz z zasadą współdziałania władz, wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na rozprawę stawili się, w imieniu wnioskodawcy – pan poseł Paweł Jabłoński, w imieniu Sejmu nikt się nie stawił – Sejm został prawidłowo powiadomiony, w imieniu Prokuratora Generalnego nikt się nie stawił – Prokurator został prawidłowo powiadomiony. Pełnomocnictwa znajdują się w aktach. Trybunał informuje, że rozprawa transmitowana jest w Internecie. Czy w obecnym stadium postępowania uczestnik postępowania ma jakies wnioski formalne?

Pan Paweł Jabłoński:

Dziękuję Wysoki Trybunale, nie składam żadnych wniosków formalnych. Jednocześnie chciałbym poinformować, że do akt postępowania przedłożyłem kopię postanowień i wyroków – postanowienie Sądu Rejonowego w Warszawie dotyczące umorzenia śledztwa prokuratorskiego, o którym wspominałem w pierwszej części rozprawy, dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, również wystąpienie pokontrolne, informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, które zainicjowało postępowanie prokuratorskie, następnie w części umorzone, a także wyrok Sądu Rejonowego w Wągrowcu dotyczący zarzutu udostępnienia danych osobowych Poczcie Polskiej bez należytej podstawy prawnej.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa sędziów chciałby jeszcze zadać jakieś uzupełniające pytanie?

Sędzia Julia Przyłębska:

Ja chciałbym zadać pytanie dotyczące właśnie tej dokumentacji. Czy to jest całość dokumentacji, która stanowiła podstawę do sformułowania wniosku związanego z interpretacją i rozumieniem przepisu, czy są jeszcze jakieś inne, czy to jest całość?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, wyroków sądów rejonowych, zwłaszcza sądów rejonowych w zakresie stosowania przepisów, które stanowiły podstawę lub też nie mogły stanowić w ocenie niektórych sądów podstawę udostępnienia danych było wedle naszej wiedzy kilkadziesiąt i ja ograniczyłem się do tego jednego, który był uznawany przez bardzo wielu ekspertów, przez komentatorów za wyrok niezwykle istotny – podobne wyroki również zapadały. Ja nie przedkładałem ich wszystkich, uznając, że część tych wyroków może być znana Wysokiemu Trybunałowi z urzędu, tym niemniej, jeżeli Wysoki Trybunał uzna, że jest to niezbędne, mogę uzupełnić tą dokumentację i przedstawić znacznie większą liczbę wyroków, aczkolwiek nie zostało to zrobione dzisiaj. Więc to jest tak naprawdę ta część, która może ewentualnie zostać uzupełniona, tym niemniej mogę wskazać, że wyroki są co do zasady bardzo podobne w swojej treści.

Sędzia Julia Przyłębska:

Właśnie, to było moje kolejne pytanie. Ja rozumiem, że one są, te dokumenty, te orzeczenia są reprezentatywne dla całości orzeczeń, które zapadały w tej sprawie?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, tak, one są reprezentatywne, choć – co też naturalne – różnią się od siebie i zarówno co do samej treści, jak i co do uzasadnień, tym niemniej odzwierciedlają pewnego rodzaju rzeczywisty sposób stosowania tych przepisów, które są przedmiotem niniejszego wniosku inicjującego niniejszą sprawę.

Sędzia Julia Przyłębska:

Ja nie mam pytań.

Przewodniczący:

Dziękuję. Proszę bardzo.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Panie pośle, panie doktorze, ile czasu by zajęło przynajmniej wskazanie Trybunałowi sygnatur takich orzeczeń, o których pan wspominał przed chwilą?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, myślę, że jestem w stanie wskazać te sygnatury do końca jutrzejszego dnia, bo z pewnością zajmie to trochę czasu, żeby tutaj na pewno nie uchybić, nie uczynić żadnej pomyłki. Do końca jutrzejszego dnia z pewnością takie uzupełnienie może nastąpić.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

To ja byłbym bardzo zobowiązany. Może nie z całością materiału, bo można te wyroki znaleźć w Internecie przecież, natomiast przynajmniej sygnatury, żeby Trybunał mógł otrzymać, żeby sędziowie mogli – przynajmniej moja skromna osoba – znaleźć odpowiedź na te pytania, które mnie dręczą.

Pan Paweł Jabłoński:

Oczywiście, to ja to przedstawię do końca jutrzejszego dnia. Możliwe, że nawet jeszcze dzisiaj.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

A zapytać pana jeszcze chciałem o coś. Mianowicie ten przepis, który jest poddany w niniejszym postępowaniu trybunalskiej kontroli, przepis art. 11 ust. 2 ustawy covidowej, wyposaża Prezesa Rady Ministrów w taką szczególną kompetencję wydawania poleceń w okresie pandemii. Na podstawie tych poleceń powstają czynności prawne, umowy, powstają zobowiązania.

Czy pan się orientuje, czy tego typu polecenie zostało wydane czy polecenia, bo mowa o dwóch poleceniach – jednym dotyczącym Poczty Polskiej, a drugie Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych – czy premier wydawał także inne polecenia na podstawie przepisów, tego przepisu poddanego kontroli trybunalskiej, inne, w innych obszarach, służące innym celom?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, wedle mojej wiedzy tych poleceń było wydawanych bardzo dużo. One dotyczyły szeregu działań związanych z przeciwdziałaniem pandemii. Były to zarówno polecenia skierowane do podmiotów publicznych, jak i do spółek, do podmiotów, które w obliczu walki z tą pandemią były na tej podstawie zobowiązane do podejmowania działań mających zmniejszać ryzyko zakażeń. Zdecydowana większość miała *stricte* charakter – można to nazwać – okołomedyczny, okołointypanidemiczny. Część dotyczyła bezpośrednio tych kwestii zwalczania chorób, część dotyczyła nieco bardziej systemowych elementów funkcjonowania państwa. Tych poleceń z pewnością było dużo więcej.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Czy wiadomo panu, czy którekolwiek z tych poleceń innych, poza Poczta Polska i poza Polską Wytwornią Papierów Wartościowych, były kwestionowane przez kogokolwiek czy tej wiedzy pan nie ma?

Pan Paweł Jabłoński:

Nie mam takiej wiedzy, aby były kwestionowane. Nie mam też wiedzy, aby te polecenia pozostałe dotyczyły tego zakresu, którego dotyczy wniosek, a mianowicie przygotowania wyborów.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Przepraszam, czyli nie ma pan wiedzy po prostu?

Pan Paweł Jabłoński:

Nie mam wiedzy. Wysoki Trybunale, nie znam wszystkich poleceń, które były wydawane. Nie mogę wykluczyć, że jeszcze jakieś były, natomiast na ten moment nie mam wiedzy, aby jakieś były kwestionowane. Mogę to zweryfikować, choć zwracam uwagę, że pełną wiedzę w tym zakresie – jeśli jest jakiś podmiot, który ma – to jest to z pewnością Kancelaria Prezes Rady Ministrów. Ja ze źródeł publicznych mogę część takiej wiedzy uzyskać lub w drodze wniosku o dostęp do informacji publicznej lub kontroli poselskiej, takie działania mogę podjąć. Tym niemniej w tym zakresie nie jestem w stanie ręczyć za zupełność i całkowitą rzetelność tych informacji.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Ale możemy przyjąć, że tych poleceń było więcej, tak jak pan mówi, i że poza tymi dwoma poleceniami nie mamy tutaj żadnej wiedzy co do tego, że inne polecenia były kwestionowane.

Pan Paweł Jabłoński:

Nie mam takiej wiedzy.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Panie pośle, teraz przejdę do samego przepisu prawa, tego, który jest przedmiotem kontroli. Czy w pańskiej ocenie ten przepis, pozwalający premierowi na wydawanie poleceń w szczególnych sytuacjach w okresie pandemii, powoduje jakieś trudności interpretacyjne, takie generalne zezwolenie, tak jak brzmi ten przepis art. 11 ust. 2?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, według mojej oceny sytuacji...

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Chodzi mi o pańskie zdanie, jak pan to ocenia?

Pan Paweł Jabłoński:

Mówiąc generalnie, powoduje takie trudności interpretacyjne, choć nie u mnie. Ja interpretuję ten przepis w sposób dość jednoznaczny, wskazany też we wniosku i następnie w jego uzupełnieniu, natomiast niewątpliwie szereg podmiotów, zarówno publicznych – Najwyższa Izba Kontroli, sądy – ale też podmiotów prywatnych, jak osoby skarżące, które inicjowały te postępowania, z pewnością ten przepis interpretowały odmiennie.

W związku z tym obiektywna odpowiedź, jak rozumiem, na to pytanie brzmi, tak, istnieją takie trudności interpretacji, choć przez inne osoby, ja ten przepis interpretuję tak, jak to zostało wskazane w dotychczasowym stanowisku.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

To dalej zapytam, czy pana zdaniem z tego przepisu wynika jakaś możliwość różnicowania poleceń wydawanych przez premiera na podstawie tego właśnie przepisu?

Pan Paweł Jabłoński:

W mojej ocenie, Wysoki Trybunale, nie zachodzi taka możliwość, nie istnieje taka możliwość, dlatego że wszelkie polecenia, które są wydawane, jak to wskazano w przepisie, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, powinny być traktowane dokładnie tak samo. Gdyby ktoś stwierdził, jak rozumiem taka właśnie logika stała za wskazanymi przeze mnie orzeczeniami czy decyzjami innych organów państwa, gdyby ktoś stwierdził, że dane polecenie nie ma związku z przeciwdziałaniem COVID-19 wówczas powstaje pytanie, czy faktyczne wykonywanie tego przepisu mieściłoby się w tej kategorii. Tym niemniej generalne stwierdzenie, że *in abstracto* polecenia związane z konkretnymi działaniami nigdy nie mogą być uznane za takie, które są wydane w związku z COVID-19 uważam za niewłaściwe i niezgodne z przepisami Konstytucji – tymi, które są jako wskazane wzorce kontroli.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Prawnicy posługują się takim stwierdzeniem *lege non distinguente*, czyli jeżeli ustawa nie rozróżnia, tym bardziej w trybie wykładni nie można rozróżniać. Ale chciałbym jeszcze dopytać pana, czy pańskim zdaniem wnioski grupy posłów i pańskie uzasadnienie, bo pan złożył uzupełnienie tego wniosku, to jest oczekiwanie od Trybunału pochylenia się nad wykładnią, czy nad stosowaniem tego prawa?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, ta kwestia jest też przedmiotem, znów w sensie generalnym, różnego rodzaju ocen, w jaki sposób Trybunał może wypowiadać się o przepisach,

czy wyrok powinien mieć charakter zakresowy czy interpretacyjny. To uzasadnienie, następnie jego uzupełnienie, zostało sformułowane w taki sposób, aby pozostawić tę kwestię do rozstrzygnięcia Trybunałowi.

W naszej ocenie interpretacja tego przepisu, jego faktyczne stosowanie w oparciu o tą interpretację, które prowadziłyby do nadania mu takiej treści, tej normy, takiej treści, że oto pewne polecenia nie mogą być wydawane w odmiennej dyspozycji tego przepisu, to byłoby niezgodne z Konstytucją – tak właśnie został sformułowany wniosek. Gdyby zaś, zdaniem Trybunału, właściwe byłoby wydanie odmiennego orzeczenia, czyli właśnie mówimy o wyroku interpretacyjnym czy zakresowym, również jako żądanie alternatywne naszego wniosku wskazujemy na taką możliwość.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Ja rozumiem, pan odpowiadał podobnie na moje pytanie zadane na ostatniej rozprawie, natomiast chciałbym zapytać, czy wnioskodawcy rozróżniają między stosowaniem prawa, czyli jego subsumcją, a wykładnią prawa, czyli jego interpretacją?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, rozróżniamy dlatego, że to właśnie wykładnia prawa, taka lub inna, może prowadzić do stosowania lub jego odmowy stosowania. W tym przypadku mamy do czynienia ze stosowaniem przepisów *in principio* przez premiera, który to polecenie wydał w oparciu o ten przepis. Następnie, w momencie, gdy inne organy władzy publicznej, czy to Najwyższa Izba Kontroli, czy sądy, czy inne podmioty, które w oparciu o – odnosząc się do tych poleceń albo odnosząc się do innych zdarzeń faktycznych – dokonywały swojej, własnej interpretacji, w swoich aktach stosowania prawa, wydając wyroki albo decyzje stosowały to prawo w oparciu o odmienną interpretację. Powiem szczerze, że nie do końca... nie wiem czy dobrze rozumiem do czego zmierza pytanie...

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Panie pośle, pytanie zmierza do tego, że Trybunałowi Konstytucyjnemu, który także musi działać w ramach przepisów prawa, na zasadzie pewnego wyjątku wolno jest dokonywać kontroli wykładni prawa, natomiast Trybunał nie kontroluje sposobu, w jaki prawo jest stosowane. Tego Trybunałowi Konstytucyjnemu robić nie wolno. Rozumiejąc pańskie wypowiedzi, że przedmiotem kontroli jest wykładnia, jaką sądy stosowały przy rozpoznaniu tych spraw, które pan przedłożył... których rezultaty pan przedłożył w dniu dzisiejszym. Dziękuję za odpowiedź mi wystarczy.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Jeśli można pytanie.

Przewodniczący:

Proszę bardzo. Pan sędzia już zakończył?

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Tak, dziękuję bardzo.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Mam pytanie, jak pan poseł uważa, na czym polegała różnica w rozumieniu art. 11 ust. 2 między stronami licznych sporów, które miały miejsce w postępowaniach sądowych, na czym polegała główna różnica, bo tutaj niektórzy mogą mieć pogląd, że ten przepis jest jasny i w zasadzie sporu nie ma, to na czym polega?

Było tych sporów – i sam pan powiedział – bardzo wiele. Na czym polega główna różnica w rozumieniu tego przepisu?

Pan Paweł Jabłoński:

Wysoki Trybunale, wedle mojej oceny zasadnicza różnica polegała na tym, że z niejasnych dla mnie powodów część organów władzy publicznej i innych instytucji stwierdziła, że określony rodzaj poleceń nie może być uznany za polecenie wydane w związku z COVID-19.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Jaki rodzaj poleceń?

Pan Paweł Jabłoński:

W tym konkretnym przypadku chodziło o dwa konkretne polecenia związane z przygotowaniem wyborów.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Dobrze, pamięta pan poseł tytuł ustawy. Przed sobą ma pan może? Mógłby pan zacytować?

Pan Paweł Jabłoński:

Tak, ustawa z 31 marca 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.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Dziękuję, wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, tak. Czy ten zakres, sytuacje kryzysowe, zostały w jakiś sposób zdefiniowane w samej ustawie?

Pan Paweł Jabłoński:

Tak, Wysoki Trybunale, zasadniczym rodzajem tych sytuacji kryzysowych, tą zasadniczą sytuacją kryzysową, która miała być powstrzymywana przez działania władzy

publicznej w oparciu o przepisy tej ustawy było rozprzestrzenianie się choroby. Ta główna sytuacja kryzysowa, czyli rozprzestrzenianie się epidemii, pandemii, to, co było zasadniczym... to było przedmiotem zasadniczej walki, można powiedzieć, władz publicznych wówczas, żeby się ta choroba nie rozprzestrzeniała i ta sytuacja kryzysowa była powstrzymana przez działania w oparciu o...

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Czyli różnica polegała na innym zakresie rozumienia tego przepisu, tak rozumiem? Jeśli państwo rozumieliście – wnioskodawcy – że chodzi również o takie sytuacje, że sytuacją kryzysową – zresztą potem zdefiniowaną i takie sytuacje, które wywołują jakieś wyjątkowe, nieprzewidziane sytuacje społeczno-gospodarcze – to możemy rozumieć, że COVID był tutaj tym nośnikiem, który pozwalał zapobiec sytuacji kryzysowej, czy już w istniejącej sytuacji kryzysowej wydać polecenie, jakby łączył te dwie sprawy. Ta ustawa pozwalała... uniemożliwiała, czyli pozwalała w pewien sposób ograniczyć rozprzestrzenianie się epidemii i organizowanie... przy tym wydawanie poleceń... organizowania tak właśnie wyborów kopertowych, korespondencyjnych, żeby ograniczyć zakres rozprzestrzeniania się.

To państwo rozumieliście to w sposób, który obejmuje możliwość również o te sytuacje kryzysowe, czyli mamy sytuację niemożliwości przeprowadzenia wyborów i możemy w związku z tym wykorzystać, żeby nie doprowadzić do rozprzestrzeniania się, polecenia takie można wydać, a przeciwnicy uważali, że nie obejmuje, czyli spór polegał tutaj – z tego co państwo pisaliście zresztą w uzasadnieniu – na tym, że na zawężonym rozumieniu i stosowaniu tego przepisu i państwo uważacie, że sam i tytuł ustawy, i – w uzasadnieniu pisaliście państwo – trzeba było wykonać konstytucyjne obowiązki – premier miał obowiązek wykonać – a jednocześnie uniemożliwić rozprzestrzenianie się COVID. I ta ustawa, jak tutaj pan mówił i pisaliście państwo we wniosku, to umożliwiała.

Czyli spór główny polegał na zawężającym rozumieniu przez przeciwników – w różnych postępowaniach – i zgodnym z ustawą szerokim, ponieważ sama ustawa nie zawężyła, nie wyłączyła żadnego obszaru konfliktu, i czy można tak powiedzieć, czy dobrze zrozumiałam?

Pan Paweł Jabłoński:

Tak, Wysoki Trybunale, ta wykładnia, którą kwestionujemy, można tak skracając to powiedzieć, sprowadzała się do wykreowania pozaustawowego, w ogóle pozaprawnego wyjątku, nie wynikającego z żadnego przepisu rangi ustawowej, ani niższej, ani wyższej – w naszej ocenie – który miałby ograniczać do pewnego rodzaju, a w zasadzie nawet trudno

powiedzieć, że ograniczał do pewnego rodzaju, ale wyłączyć z katalogu otwartego tych poleceń, które mogły być na tej podstawie wydawane; specyficzny rodzaj poleceń, specyficzny ich typ związany z przygotowaniem wyborów. W naszej ocenie taka wykładnia jest niewłaściwa, a ponieważ ona się ugruntowała w procesie stosowania przez sądy i inne organy właśnie dlatego został złożony ten wniosek.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Natomiast mam też taką wątpliwość, bo jeśli mówimy, że Trybunał nie może orzekać, nie może oceniać stosowania prawa, to nie wiem czy ja tu mogę się zgadzać, czy się nie mogę zgadzać, ale ze stosowania prawa właśnie wyłania się norma, która w praktyce wyłania się, bo część stosuje tak, rozumie i w takim zakresie wąskim stosuje, a inni w zakresie, który nie jest wyłączony w żaden sposób, więc mi się wydaje, że tu nie można mówić, że stosowanie, bo stosowanie to właśnie wykształca normę, która potem w praktyce jest stosowana. Dziękuję bardzo.

Pan Paweł Jabłoński:

Jeśli mogę się do tego odnieść, Wysoki Trybunale.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Proszę, tak.

Pan Paweł Jabłoński:

Ja się całkowicie zgadzam, zarówno z tym co mówi pani sędzia, jak i z tym co mówi pan sędzia wcześniej. Oczywiście, że Trybunał nie ocenia samego procesu stosowania prawa, tym niemniej przez to, że prawo jest stosowane w określony sposób, to fakt, iż do czegoś takiego dochodzi, co wynika z tych aktów stosowania, z wyroków, z decyzji to potwierdza, że taka wykładnia w istocie zaistniała.

Stąd powstała potrzeba złożenia tego wniosku, ponieważ w naszej ocenie tego rodzaju sposób rozumienia przepisu, gdyby on taką treść miał uzyskać, byłoby to niezgodne z Konstytucją.

Sędzia Krystyna Pawłowicz:

Dziękuję.

Przewodniczący:

Więcej pytań nie widzę. Dziękuję bardzo panu posłowi, przedstawicielowi wnioskodawców. Informacyjnie podaje, że niestawiennictwo uczestników postępowania prawidłowo zawiadomionych o terminie dzisiejszej rozprawy, wedle prawa nie tamuje biegu rozprawy. Niemniej jednak celem umożliwienia zapoznania się z przedstawionymi dziś

dokumentami, zarządzam przerwę do 14 maja 2024 roku, do godziny 11.00. Na tym kończę dzisiejsze posiedzenie. Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie.