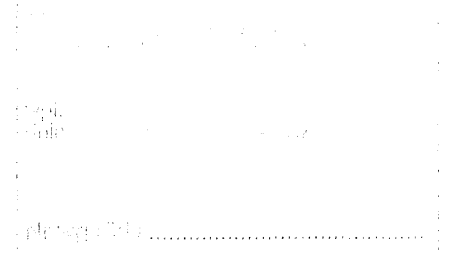


Warszawa, dnia lipca 2022 r.



RADA MINISTRÓW



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

sygn. akt SK 4/21

STANOWISKO

Rada Ministrów, jako uczestnik postępowania w sprawie prowadzonej pod sygn. akt SK 4/21, zainicjowanej skargą konstytucyjną M J z 21 maja 2020 r., na podstawie art. 42 pkt 3 w związku z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), wnosi o:

1. umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 2069, z późn. zm.) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
2. umorzenie postępowania w zakresie kontroli § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792, z późn. zm.) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia oraz ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego.

UZASADNIENIE

I. Skarga konstytucyjna i stan faktyczny

W skardze konstytucyjnej z 21 maja 2020 r. Skarżący wniósł o uznanie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, z późn. zm.) za niezgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 1 i w zw. z art. 233 ust. 3 oraz z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP oraz o uznanie § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792, z późn. zm.) za niezgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 233 ust. 3 oraz z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem, w którym sąd orzekł o wolnościach i prawach skarżącego na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący we wniosku z kwietnia 2020 r. zgłosił zamiar zorganizowania zgromadzenia (marszu), które miało odbyć się maja w W z przewidywaną frekwencją 100 000 uczestników. Prezydent W odmówił rejestracji wydarzenia, powołując się na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 697). Skarżący złożył odwołanie od decyzji Prezydenta W, lecz Sąd Okręgowy w W w drodze postanowienia odrzucił je, stwierdzając, że pismo o odmowie zgody na organizację zgromadzenia nie było decyzją. Sąd Apelacyjny w W uznał jednak pismo Prezydenta W za spełniające minimalne wymagania dla decyzji oraz nakazał ponowne rozpatrzenie sprawy. maja 2020 r. Sąd Okręgowy w W, tym razem oceniając stan faktyczny i prawny, oddalił odwołanie. maja 2020 r. Skarżący złożył nowy wniosek o zezwolenie na przeprowadzenie zgromadzenia, którego liczba uczestników nie przekroczyłaby 50. Prezydenta W ponownie odmówił rejestracji, a Sąd Okręgowy, powołując się na przepisy nowego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, oddalił złożone odwołanie. maja 2020 r. Sąd Apelacyjny w W postanowieniem oddalił zażalenie na postanowienie sądu I instancji, w pełni

podzielając jego stanowisko. 21 maja 2020 r. Skarżący skierował skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący zwrócił uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, użyte w art. 57 Konstytucji RP sformułowanie „ograniczenie tej wolności określa ustawa” oznacza, że tylko jedna ustawa może ograniczać wolność zgromadzeń. W ocenie Skarżącego przewidziane w art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631) wyliczenie okoliczności uzasadniających ograniczenia prawa do zgromadzeń ma charakter enumeratywny i zamknięty (jak się wydaje, intencją Skarżącego jest wykazanie, że ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w ogóle nie może być podstawą wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z wolności, o której mowa w art. 57 Konstytucji). Skarżący nie rozwinął jednak tego wywodu i nie przedstawił argumentów na poparcie swojej tezy.

W piśmie z 14 lipca 2020 r. Skarżący uzupełnił wniosek o wyjaśnienie, że skutkiem zakwestionowanych przepisów jest naruszenie istoty prawa do pokojowego zgromadzania, którą skarżący zdefiniował jako „możliwość przybycia w jedno miejsce w jednym czasie nieograniczonej liczby osób celem pokojowego wyrażenia swojego stanowiska na określony problem społeczny lub polityczny”. Skarżący argumentował także, że w związku z bezwzględnym wymogiem formy ustawowej dla wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, niedopuszczalne jest upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w materii ograniczenia prawa do organizowania zgromadzeń publicznych, a samo upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia określił jako „blankietowe”. Skarżący nie rozwinął jednak i nie uzasadnił tego zarzutu.

Po drugie, Skarżący z brzmienia art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach wywiódł obowiązek wykazania każdorazowo istnienia realnego i rzeczywistego charakteru zagrożeń przy podejmowaniu rozstrzygnięcia o ograniczeniu prawa do zgromadzeń. Jednocześnie Skarżący podważył istnienie „realnego zagrożenia”, które uzasadniałoby wprowadzanie zakazu zgromadzeń w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i wywołaną przez niego chorobą COVID-19. W wywodzie matematyczno-statystycznym Skarżący przedstawił argumentację, która miała wskazywać na niskie ryzyko zakażenia oraz na niskie prawdopodobieństwo zgonu uczestnika z powodu zarażenia podczas udziału w zgromadzeniu. W ocenie Skarżącego wprowadzony zakaz zgromadzeń publicznych stanowił nadużycie polegające na wykorzystaniu faktu epidemii do bezprawnego ograniczenia wolności i praw człowieka. W tej części uzasadnienia Skarżący nie przedstawił jednak

żadnych argumentów prawnych na potwierdzenie tezy o hierarchicznej niezgodności przedmiotu z wzorcem kontroli.

W piśmie z 14 lipca 2020 r. Skarżący uzupełnił wniosek o argumentację, zgodnie z którą art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach nakłada na organ wydający decyzję o zakazie zgromadzenia obowiązek przeprowadzenia postępowania zmierzającego do usunięcia zagrożeń mogących być przesłanką wydania rozstrzygnięcia o zakazie.

Po trzecie, Skarżący wskazał, że art. 233 ust. 3 Konstytucji nie wymienia prawa do pokojowego zgromadzenia się wśród elementów katalogu praw, które mogą podlegać ograniczeniom w czasie trwania stanu klęski żywiołowej. Jak jednak zauważa dalej, podstawą do wydania kwestionowanego rozporządzenia była ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, która nie jest aktem normatywnym wymienionym w art. 228 Konstytucji.

II. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym

9 marca 2021 r. swoje stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. W piśmie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego Skarżący powołał się w skardze konstytucyjnej na dwa odrębne postępowania, błędnie kwalifikując je jako jedną sprawę w rozumieniu konstytucyjnym. W efekcie Skarżący nie sprecyzował, w którym postępowaniu naruszono jego wolności i prawa oraz nie wskazał jednoznacznie, które z przywołanych wyroków jest ostatecznym orzeczeniem, którego wydanie, zgodnie z art. 79 Konstytucji, przesądza o dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej.

Prokurator Generalny zauważył również, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w skardze konstytucyjnej uczynione zostały regulacje, które nie były decydującą podstawą prawną rozstrzygnięć sądów w sprawie Skarżącego. Jak zauważył Prokurator Generalny, do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej należy wykazanie osobistego interesu prawnego, a nie, jak przy konstrukcji skargi powszechnej, interesu obiektywnego.

Skarga jest zatem niedopuszczalna, jeżeli rozpoznanie sprawy nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego. Takim przypadkiem jest m.in. sytuacja, w której niekorzystne względem Skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko na podstawie zaskarżonego przepisu, ale także innych regulacji, których Skarżący nie kwestionuje w skardze konstytucyjnej. W takiej sytuacji nawet uwzględnienie skargi konstytucyjnej oraz wznowienie postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji nie będzie mogło prowadzić do restytucji interesów Skarżącego. Jak podkreślił Prokurator Generalny, w przywołanych w skardze konstytucyjnej orzeczeniach sądy przywołały art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, argumentując, że wprowadzenie na obszarze całego kraju stanu epidemii jest sytuacją prawną i jest równoważne z zagrożeniem dla życia i zdrowia, a zatem aktualizuje przesłankę, o której mowa w art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo zgromadzeniach (podstawa odmowy zgody na zgromadzenie ze względu na stan zagrożenia życia i zdrowia). Jak zauważa Prokurator Generalny, oznacza to, że nawet uwzględnienie skargi konstytucyjnej w pełnym zakresie nie wpłynęłoby na sytuację prawną skarżącego, jako że w mocy pozostałyby regulacje będące główną podstawą podjęcia rozstrzygnięć w jego indywidualnej sprawie.

Prokurator Generalny zauważył także, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełnia wymogów ustawowych, ponieważ jest nadmiernie lakoniczne, nie wskazuje związku merytorycznego między kwestionowanymi przepisami a wzorcami kontroli i nie uzasadnia zarzutów. Prokurator Generalny podkreślił, że zarzutem oczywiście bezzasadnym, będącym rezultatem błędnego wnioskowania, jest takie rozumienie art. 57 Konstytucji, które zakłada dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z wolności zgromadzenia jedynie w jednej ustawie.

W odpowiedzi na stanowisko Prokuratora Generalnego pismem z 2 kwietnia 2021 r. Skarżący wniósł o nieuwzględnienie wniosku o umorzenie postępowania. Pismo procesowe nie uzupełniało merytorycznie skargi konstytucyjnej, a jedynie stanowiło polemikę z argumentami Prokuratora Generalnego.

W piśmie z 9 marca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania w sprawie, a w piśmie z 9 czerwca 2021 r. przedstawił następujące stanowisko: art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi rozumiany w ten sposób, że dopuszcza wprowadzenie całkowitego zakazu organizacji zgromadzeń publicznych, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w

sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich, odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, zauważył, że Skarżący niewątpliwie wyczerpał przysługującą mu drogę prawną, a wyroki sądów, na które powołuje się w skardze konstytucyjnej, dotyczą jednej sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji. W ocenie Rzecznika nie jest także prawdą, że przepisy stanowiące przedmiot kontroli w niniejszej sprawie nie były decydującą podstawą prawną żadnego z ostatecznych rozstrzygnięć w sprawie skarżącego. Rzecznik Praw Obywatelskich za wystarczające uznał również uzasadnienie zarzutów. W jego opinii czytelnie sformułowany został zasadniczy zarzut, w którym Skarżący podaje w wątpliwość konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych na mocy aktu podustawowego i naruszenia istoty tej wolności. Zdaniem Rzecznika skarga spełnia zatem wymogi formalne, o których mowa w art. 79 Konstytucji i art. 59 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W swoim stanowisku Rzecznik przychylił się do opinii, zgodnie z którą art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie odnosi się do zgromadzeń publicznych podlegających ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji, ale do innego typu zgromadzeń, którym ustawodawca konstytucyjny nie przyznał tak wysokiego stopnia ochrony. Zakwestionowany przepis ustawy, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie upoważnia zatem do wydania rozporządzenia ograniczającego wolność zgromadzeń. Rzecznik zaznaczył także, że nawet przyjęcie odmiennej wykładni, zgodnie z którą dopuszczalna byłaby ingerencja w konstytucyjną wolność zgromadzeń na mocy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, oznaczałoby, że przepis ten musi być interpretowany w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W niniejszej sprawie Rzecznik uznał za naruszenie istoty wolności zgromadzeń całkowity zakaz zgromadzeń publicznych, a także wprowadzenia ograniczeń ilościowych, które faktycznie uniemożliwiają obywatelom skuteczne korzystanie z konstytucyjnej wolności.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi, w którym przedmiotem kontroli konstytucyjności uczyniono rozporządzenie Rady Ministrów, Rzecznik wniósł o uznanie, że w niniejszym przypadku orzekanie o konstytucyjności aktu normatywnego, który utracił moc

obowiązującą, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Postępowanie w tym zakresie nie powinno zatem zostać umorzone. Rzecznik argumentuje to faktem, że rozporządzenia o treści zbliżonej do zakwestionowanego mogą zostać ponownie przyjęte w przyszłości. W ocenie Rzecznika zakwestionowane rozporządzenie zostało wydane bez wymaganego upoważnienia ustawowego, z przekroczeniem prawa. Ponadto rozporządzenie narusza istotę wolności zgromadzeń.

W piśmie z 15 lipca 2021 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc o umorzenie postępowania w części dotyczącej kontroli konstytucyjności art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Sejm zaznaczył również, że nie ma legitymacji do przedstawienia stanowiska w sprawie oceny konstytucyjności rozporządzenia (aktu rangi podustawowej).

W swoim stanowisku Sejm zauważył, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16, OTK ZU A/2017, poz. 54), iż upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, jako norma kompetencyjna, adresowane jest do określonych podmiotów publicznych. Upoważnienie nie kształtuje zatem sytuacji prawnej jednostki i nie może być bezpośrednią podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie obywatela (może być nim dopiero rozporządzenie wydane na podstawie tego upoważnienia). W efekcie niedozwolone jest kwestionowanie konstytucyjności upoważnienia w drodze skargi konstytucyjnej, jako że przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest zaskarżenie aktu normatywnego, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Sejm zwrócił także uwagę na wskazanie przez Skarżącego błędnego upoważnienia do wydania rozporządzenia będącego przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie (przywołany art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi stanowi upoważnienie do wydania rozporządzenia przez Ministra Zdrowia, upoważnienie dla Rady Ministrów przewidziane zostało w innych jednostkach redakcyjnych tekstu: art. 46a oraz art. 46b). Sejm RP zauważył także, że istotą poruszonego przez Skarżącego problemu konstytucyjnego jest zarzut naruszenia przez regulację rangi rozporządzenia postanowień art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozostałe zarzuty, w ocenie Sejmu RP, nie nadają się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na brak uzasadnienia lub jego nieadekwatność. Jak podkreślił Sejm, Skarżący nie może przerzucić na Trybunał obowiązku precyzowania zarzutów niekonstytucyjności. Nie jest także rolą Trybunału „domyślanie się

intencji” podmiotu inicjującego postępowanie, a tym bardziej zastępowanie go w stawianiu zarzutów i ich motywowaniu.

III. Uzasadnienie stanowiska Rady Ministrów

1. Uzasadnienie wniosku o umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Trybunał Konstytucyjny w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (tak np. wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103). Badaniu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy nie stoi na przeszkodzie to, że skardze konstytucyjnej nadano bieg w ustawowym trybie. Skład rozpoznający sprawę co do meritum nie jest bowiem związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne, gdyż w tej fazie postępowania nie są wydawane orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji (tak np. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 28 maja 2002 r., sygn. akt K 7/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 39; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 marca 2007 r., sygn. akt SK 40/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 36).

Analiza treści skargi konstytucyjnej, która zainicjowała niniejszą sprawę, wskazuje, że postępowanie w zakresie obu zakwestionowanych przez Skarżącego przedmiotów kontroli powinno zostać umorzone ze względu na brak wystarczającego i adekwatnego uzasadnienia zarzutów.

Przed szczegółowym ustosunkowaniem się do argumentacji zawartej w skardze konstytucyjnej, Rada Ministrów zauważa, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący sformułował zasadniczo kilka odrębnych argumentów, które w pewnym zakresie zostały zmodyfikowane pismem z 14 lipca 2020 r. Ze względu na konstrukcję wyводу większość z nich odnosi się łącznie do obu przedmiotów kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej,

więc rozdzielenie tych argumentów oraz przyporządkowanie do konkretnego przedmiotu kontroli wymagałoby merytorycznej ingerencji i samo w sobie wydaje się niecelowe. W pozostałych zakresie treść skargi konstytucyjnej jest na tyle precyzyjna, iż możliwe jest skorelowanie argumentacji z konkretnym przedmiotem kontroli (przyporządkowanie stawianego zarzutu konkretnie do jednego z dwóch zaskarżonych przepisu, przeciw któremu jest stawiany). W związku z powyższym przedstawiona w tym punkcie stanowiska Rady Ministrów argumentacja za wnioskiem o umorzenie postępowania odnosi się w tym samym stopniu do obu wskazanych przedmiotów kontroli, tj. art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, którym Skarżący zarzuca niekonstytucyjność. W kolejnych punktach uzasadnienia (III.2 i III.3) Rada Ministrów podnieśli argumenty, które dodatkowo uzasadniają umorzenie postępowania odpowiednio w stosunku do kontroli art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz w stosunku do kontroli § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym pismo procesowe wnoszące skargę konstytucyjną zawiera wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo i w jaki sposób zostały naruszone, oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Zauważyć należy, że wobec respektowania generalnej zasady domniemania konstytucyjności aktu normatywnego samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do przyczyn zakwestionowania konstytucyjności regulacji prawnej, lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli i w odniesieniu do każdego przedmiotu kontroli (oczywiście w zakresie kontroli wynikającym z *petitum* pisma inicjującego kontrolę hierarchicznej

zgodności norm). „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (postanowienie z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13, OTK ZU 1A/2015, poz. 8). Wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie; nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61). Na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność aktu normatywnego z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z własnej inicjatywy (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub wychodząc poza granice określone we wniosku modyfikować podstaw kontroli (postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13, OTK ZU 1A/2015, poz. 4)».

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej musi być zatem wystarczające do zrekonstruowania zarzutu i jego uzasadnienia bez potrzeby odgadywania istotnych dla sprawy elementów wyводу skarżącego na podstawie domysłów co do jego intencji. Uzasadnienie nie może być także na tyle szerokie, żeby odtworzenie istotnych elementów ścieżki argumentacyjnej Skarżącego miało spoczywać na Trybunale Konstytucyjnym. **Tymczasem argumentacja zawarta w skardze konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie nie jest merytorycznie powiązana z zarzutami niekonstytucyjności sformułowanymi w *petitum* skargi konstytucyjnej, jest ogólnikowa i niewystarczająca.**

Dotyczy to w szczególności argumentacji odnoszącej się do naruszenia istoty wolności organizowania pokojowych zgromadzeń. Zarzut ten jawi się jako najpoważniejszy, a zatem winien zostać poparty rozbudowaną argumentacją wskazującą, na czym ta istota polega i dlaczego zaskarżone przepisy ją naruszają. Skarżący ogranicza się jednak do sformułowania „oczywistego naruszenia istoty prawa do zgromadzeń” w „absolutnym i co do zasady zakazie zgromadzeń”. Wątek ten nie jest rozwijany w dalszej części pisma. W efekcie postawionego zarzutu nie sposób uznać za uzasadniony. Podkreślić należy, że problem ten nie ma jedynie charakteru formalnego, ponieważ prowadzi do uzasadnionych wątpliwości co do intencji Skarżącego. Biorąc pod uwagę całość skargi konstytucyjnej oraz pozostałe argumenty, wydaje się, że celem Skarżącego było wykazanie, że wolność, o której mowa w art. 57 Konstytucji w ogóle nie może zostać ograniczona w ten sposób, że wprowadzony zostaje generalny zakaz organizowania pokojowych zgromadzeń (np. w określonym miejscu, w określonym czasie lub w określonej formie), ponieważ jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym ograniczeniem tej wolności jest odmowa zgody na organizację zgromadzenia wydana na podstawie art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, wydawana z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności konkretnego wniosku. Innymi słowy, przy tym toku rozumowania Skarżący interpretowałby wzorce kontroli jako jednoznaczny zakaz wprowadzania jakichkolwiek zakazów ponad te wynikające z ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. Z drugiej strony sposób sformułowania zarzutu naruszenia istoty wolności może prowadzić jednak do konkluzji, że Skarżący dążył do wykazania, że niedopuszczalne jest ustanowienie zakazu organizowania wszystkich typów zgromadzeń, bez wprowadzenia dodatkowych kryteriów różnicujących sytuację prawną podmiotów ze względu na cechy relewantne (takie jak np. planowana liczba uczestników, cechy terenu, na którym ma dojść do zgromadzenia etc.). Wzorce kontroli miałyby wówczas być interpretowane jedynie jako uniemożliwiające przyjęcie zakazu organizacji pokojowych zgromadzeń jako zasady, która nie doznaje wyjątków i w tym sensie jest absolutna. Takie rozumowanie, jakkolwiek bliższe dosłownemu brzmieniu zarzutu, jest jednak niespójne z resztą argumentacji Skarżącego, w której dąży do wykazania, że użycie w art. 57 Konstytucji sformułowania „ograniczenie tej wolności może określać ustawa” należy rozumieć jako zakaz ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z tej wolności w więcej niż jednym akcie normatywnym rangi ustawowej. Pojęcie „określa ustawa” byłoby zatem, przy zastosowaniu zaprezentowanej w skardze konstytucyjnej wykładni, swoistym ograniczeniem ilościowym. Podkreślić należy, że podobna interpretacja nie znajduje żadnego poparcia w piśmiennictwie i w judykaturze, a jej przyjęcie i konsekwentne stosowanie prowadziłyby do wniosku, że

wszystkie ustawowe ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw musiałyby znaleźć się w jednym akcie normatywnym, jako że sformułowanie „mogą być ustanawiane tylko w ustawie” użyte jest także w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argument, zgodnie z którym to ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach jako jedyna może zawierać enumeratywnie wyliczone przypadki, w których możliwe jest ograniczenie prawa organizowania zgromadzeń publicznych, jest zatem oczywiście bezzasadny. Reasumując, wskazać należy, że argumentacja, której przebieg i kierunek jest niemożliwy do zidentyfikowania, oparta na niejasnych lub oczywiście błędnych przesłankach nie może zostać uznana za uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli.

W kolejnej części uzasadnienia Skarżący przedstawia rozbudowaną polemikę z przywołanymi w skardze konstytucyjnej ustaleniami sądów orzekających. W tym zakresie argumentacja Skarżącego sprowadza się w istocie do próby wykazania niezasadności wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z wolności zgromadzeń ze względu na niskie ryzyko transmisji wirusa. Skarżący kwestionuje także merytoryczną zasadność rozstrzygnięć sądów, zarzucając im naruszenie art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach przez to, że, w jego opinii, decyzja o zakazie zgromadzenia powinna zostać poprzedzona podjęciem próby usunięcia zagrożenia będącego podstawą odmowy, a tak w przypadku indywidualnych spraw Skarżącego się nie stało. Podkreślić jednak należy, że skarga konstytucyjna dotyczyć może tylko niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innych aktów normatywnych, nie zaś zasadności indywidualnych rozstrzygnięć sądu w konkretnej sprawie czy prawidłowości przebiegu postępowania przed organem administracji publicznej. Skarżący nie wskazuje również, w jaki sposób treść zaskarżonych przepisów stanowiła podstawę kontestowanego zachowania się organów władzy publicznej. W tym zakresie zatem argumentacja Skarżącego nie może zostać uznana za uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, tym bardziej że art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach nie jest wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

Na marginesie wspomnieć należy, że art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, wbrew stanowisku Skarżącego, nie nakłada na organ obowiązku podjęcia próby usunięcia zagrożenia każdorazowo przed wydaniem decyzji o zakazie zgromadzenia. Warto również zauważyć, że w przypadku zagrożenia, jakim jest choroba zakaźna przenoszona drogą kropelkową, działaniem zmierzającym do jego usunięcia jest właśnie zapobieganie przypadkom zgromadzeń dużej liczby osób w jednym miejscu i jednym czasie,

w tym w szczególności w miejscach publicznych. Podkreślenia wymaga także fakt, że uznanie wirusa SARS CoV-2 i wywołanej przez niego choroby COVID-19 za faktyczne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi ma swoje uzasadnienie normatywne w postaci ogłoszenia stanu epidemii. Nie może być zatem uznane za działanie arbitralne i oparte jedynie, jak argumentuje Skarżący w piśmie z 14 lipca 2020 r., na „hipotezach i dywagacjach albo domysłach lub doniesieniach prasowych”.

Już ze względu na opisane powyżej względy należy skonstatować, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym kontekście należy zaznaczyć, że przyjęta w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacja stanowi twórcze rozwinięcie i uzupełnienie wywodów Skarżącego, nieznajdujące potwierdzenia w motywach skargi konstytucyjnej, która zainicjowała niniejsze postępowanie. Stanowisko zaprezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich zmierza w istocie w kierunku zasadniczej modyfikacji treści zarzutów podniesionych przez Skarżącego, wbrew treści skargi konstytucyjnej. Należy także przypomnieć, że zawsze w przypadku, w którym Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzeże wątpliwości co do konstytucyjności danego aktu normatywnego, może wystąpić z wnioskiem o zbadanie jego zgodności z Konstytucją na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

Ponadto zauważenia wymaga fakt, że skarga konstytucyjna powinna podlegać umorzeniu również z tego względu, że **Skarżący nie określił w pełni przedmiotu kontroli, nie wskazując wszystkich norm prawnych stanowiących podstawę, na której sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i której stwierdzenia niezgodności z Konstytucją domaga się Skarżący. Skarżący nie odniósł się bowiem w żaden sposób do kwestii konstytucyjności art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach.** Tymczasem przepis ten również stanowił podstawę prawną wydania decyzji o zakazie zorganizowania zgromadzenia i mógłby być samodzielną podstawą wydania podobnego zakazu także w przypadku, gdyby sąd nie zastosował przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Zatem nawet wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zgodnego z żądaniem wyrażonym w skardze konstytucyjnej nie wpłynęłoby na sytuację prawną Skarżącego, jako że zakaz w identycznym kształcie mógłby zostać wydany na podstawie innej regulacji. Przypomnieć należy, że w polskim

porządku prawnym skarga konstytucyjna nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Warunkiem dopuszczalności skargi jest zatem wykazanie istnienia osobistego (subiektywnego) interesu prawnego w stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją RP badanej regulacji, przeciwstawianego w orzecznictwie TK interesowi obiektywnemu, publicznemu funkcjonującemu w przypadku modelu skargi powszechnej (postanowienie TK z 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 117).

W przypadku, w którym Skarżący nie określił w pełni i wyczerpująco przedmiotu kontroli oraz nie wykazał zależności między zakwestionowanymi przepisami a swoją sytuacją prawną, postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z opisanych powyżej względów, w ocenie Rady Ministrów, **argumentacja przedstawiona przez Skarżącego w skardze konstytucyjnej nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w konsekwencji czego postępowanie powinno zostać umorzone w całości ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

2. Uzasadnienie umorzenia postępowania w zakresie kontroli art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

W zakresie kontroli konstytucyjności art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zauważyć należy, że postępowanie niezależnie od okoliczności wskazanych w pkt III.1 niniejszego stanowiska powinno zostać umorzone również ze względu na wskazanie przez Skarżącego przedmiotu kontroli, który nie może być zaskarżony w drodze skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, ponieważ nie był podstawą (ani współpodstawą) rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie Skarżącego.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego

obowiązkach określonych w Konstytucji. Przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej mogą być zatem wyłącznie przepisy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie konstytucyjnych praw lub wolności (tak np. postanowienia TK: z 9 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 19/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 181; z 26 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 152/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 246; 19 września 2007 r., sygn. akt Ts 113/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 258). Przesłanka związku funkcjonalnego między sytuacją podmiotu inicjującego postępowanie i zaskarżonymi regulacjami jest w tym wypadku sformułowana bardziej restrykcyjnie niż w wypadku pytań prawnych, w odniesieniu do których wystarczy, aby zakwestionowany przepis „miał wpływ” na rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy, na tle której zadawane jest pytanie prawne (na tę różnicę zwracał uwagę TK m.in. w wyroku z 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). Ciężar wykazania wszystkich przesłanek dopuszczalności skargi, w tym doniosłości kwestionowanego w niej przepisu z punktu widzenia rozstrzygnięcia zapadłego w zakończonym postępowaniu, spoczywa na skarżącym (tak powołane powyżej postanowienie w sprawie o sygn. akt Ts 19/99).

Rozstrzygnięcie dotyczące sprawy Skarżącego zapadło na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (postanowienie Sądu Okręgowego w W , z maja 2020 r., sygn. akt). Tymczasem przedmiotem kontroli w skardze konstytucyjnej Skarżący uczynił rozporządzenie (które w chwili rozpoznawania skargi konstytucyjnej już nie obowiązuje) oraz art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jak wydaje się wynikać z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, intencją Skarżącego było zakwestionowanie upoważnienia ustawowego do wydania zaskarżonego rozporządzenia, a zatem art. 46a i art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a nie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy (który co prawda również zawiera upoważnienie ustawowe, ale inne niż to, na podstawie którego wydano akt wykonawczy będący podstawą rozstrzygnięcia dotyczącego Skarżącego sprawy). Nawet jednak zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* i uznanie, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są w istocie art. 46a i art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie rozwiązuje problemu dopuszczalności uczynienia z upoważnienia do wydania rozporządzenia przedmiotu kontroli

w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. **Przepis ten ma bowiem charakter kompetencyjny, a jego adresatem jest Rada Ministrów**, która na jego podstawie może wydać akt wykonawczy o określonej treści. Oznacza to, że art. 46a i art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie kształtują w sposób bezpośredni praw i obowiązków Skarżącego. Dopiero rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu wpływało na jego sytuację prawną. Kwestionowanie przepisu upoważniającego, który nie był podstawą orzekania przez sąd w danej sprawie, czyni postępowanie w tym zakresie niedopuszczalnym (tak, wydane w podobnej sprawie, postanowienie TK z 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16, OTK ZU A/2017, poz. 54).

Odnosząc się do podniesionego w skardze konstytucyjnej zarzutu niezgodności art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z art. 233 ust. 3 Konstytucji, należy ponadto zauważyć, że odrębną podstawą umorzenia postępowania w tym zakresie jest również brak uzasadnienia (a nie tylko jego nieadekwatność). Skarżący wskazał jedynie, że art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie jest ustawą, o której mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Fakt ten nie budzi wątpliwości, jednak nie ma znaczenia dla oceny zgodności zakwestionowanych norm z przywołanymi w skardze wzorcami kontroli. Jeżeli jednak intencją Skarżącego miało być wykazanie, że ograniczenie wolności organizowania pokojowych zgromadzeń mogłoby być dopuszczalne jedynie w przypadkach, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji (czyli tylko w stanach nadzwyczajnych), to zarzut ten byłby nie tylko oczywiście bezzasadny (co wynika chociażby z art. 31 ust. 3 Konstytucji), ale także niespójny z resztą wywodów w skardze, w których wskazuje się na ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach jako na jedyne konstytucyjnie dopuszczalne źródło ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z wolności, o której mowa w art. 57 Konstytucji. Podkreślić należy, że w omawianym zakresie argumentacja zawarta w skardze pozostaje niespójna – nie ulega bowiem wątpliwości, że Skarżący nie identyfikuje przepisów regulujących stany nadzwyczajne jako podstawy prawnej nałożenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnej wolności będącej przedmiotem skargi. W tej sytuacji pytanie, dlaczego art. 233 ust. 3 Konstytucji został uczyniony wzorcem kontroli konstytucyjności, pozostaje bez odpowiedzi.

3. Uzasadnienie umorzenia postępowania w zakresie § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Odnośnie do dopuszczalności kontroli konstytucyjności rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w niniejszej sprawie należy zauważyć ponad to, na co wskazano w pkt III.1 niniejszego stanowiska że utraciło moc obowiązującą 17 maja 2020 r. na podstawie § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878, z późn. zm.). Zgodnie zaś z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie ulega umorzeniu, jeśli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny stanowi zatem samodzielną przesłanką umorzenia postępowania. Wyjątek od tej zasady, unormowany w art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewiduje, że Trybunał nie umarza postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu, jeżeli wydane orzeczenie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Przepisy o zbliżonym brzmieniu funkcjonowały także na gruncie poprzednich, nieobowiązujących już ustaw regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w sprawie wykładni tych przepisów na gruncie instytucji skargi konstytucyjnej. Ustalenia te zachowują aktualność w odniesieniu do obecnie obowiązującej ustawy. W swoim orzecznictwie Trybunał odrzucał stanowisko, zgodnie z którym przepis formalnie uchylony, ale stosowany do „jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości” jest przepisem obowiązującym (postanowienie z 28 stycznia 2020 r., sygn. akt K 22/16, OTK ZU A/2020, poz. 9). Oznacza to, że przepis formalnie uchylony, mający tylko zastosowanie retrospektywne, a więc zastosowanie w zakresie oceny zdarzeń zaszłych przed jego uchyceniem, nie jest źródłem norm. Należy uznać go za przepis, który utracił moc obowiązującą.

Zgodnie z ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kontrola konstytucyjności przepisów, które utraciły moc

obowiązującą, jest dopuszczalna wyłącznie w postępowaniach wszczętych w drodze skargi konstytucyjnej i tylko w sytuacjach, w których jest to uzasadnione koniecznością ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Okoliczności te łącznie przemawiają za tym, że Trybunał może oceniać takie przepisy tylko wtedy, gdy podlegają one stosowaniu, choćby retrospektywnemu. Przepis uchylony, nieobowiązujący także materialnie, a więc niestosowany, nie może bowiem naruszać wolności lub praw konstytucyjnych. Trybunał zaznaczał jednak, że powyższe stanowisko nie wyczerpuje zagadnienia mocy obowiązującej przepisów oraz kognicji Trybunału w zakresie kontroli przepisów pozbawionych mocy obowiązującej. Wieloaspektowość materii wymaga jednak powściągliwości w stanowczym formułowaniu zasad nieuwzględniających wyjątków. Każdy przypadek powinien być zatem rozpatrywany z uwzględnieniem okoliczności faktycznych, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy stanu prawnego, biorąc pod uwagę zasady i wartości konstytucyjne (tak przywołane powyżej postanowienie w sprawie o sygn. akt K 22/16).

Niewątpliwie zakwestionowany w niniejszej sprawie § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii utracił moc obowiązującą. I z tego powodu nie może naruszać wolności i praw Skarżącego. Nie sposób także wskazać wartości przemawiającej za zastosowaniem art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podkreślić należy, że w skardze konstytucyjnej nie wykazano, w jaki sposób wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów przyczyni się do ochrony konstytucyjnych wolności i praw Skarżącego. Co więcej, należy zauważyć, iż w związku ze stanem faktycznym, który został przedstawiony jako przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej, oraz sposobem uzasadnienia poszczególnych zarzutów w skardze konstytucyjnej wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, a nawet że Skarżący nie wykazał żadnego interesu prawnego czy faktycznego w wydaniu przez Trybunał wyroku.

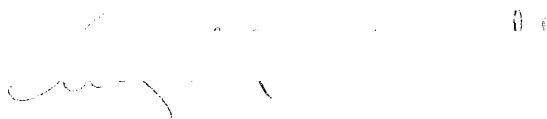
Za argument przemawiający w niniejszej w sprawie nie mogą zostać uznane w szczególności okoliczności wskazane w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich. W ocenie Rzecznika, o niezasadności umorzenia postępowania przesądza w tym przypadku ryzyko ponownego przyjęcia przez prawodawcę regulacji zbliżonych do tych, które utraciły moc obowiązującą. Podkreślić jednak należy, że orzekanie o konstytucyjności aktu normatywnego po utracie przez niego mocy obowiązującej jest wyjątkiem od zasady, który

może zostać zastosowany w sytuacjach szczególnych, kiedy przemawiają za tym uzasadnione względy ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Tymczasem hipotetyczna możliwość ponownego przyjęcia regulacji o zbliżonym kształcie czy identycznej treści dotyczy każdego nieobowiązującego aktu normatywnego, a zatem nie jest sytuacją wyjątkową i nie usprawiedliwia zastosowania art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mając to wszystko na uwadze, należy stwierdzić, że postępowanie w zakresie § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii podlega umorzeniu także na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów wnosi jak w *petitum* stanowiska.

z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów



dr hab. Krzysztof Szczucki

Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

odpisy stanowiska Rady Ministrów – 5 egz.