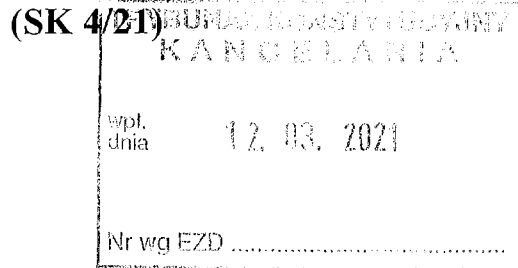




PK VIII TK 16.2021



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M J. 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. 2008 Nr 23 poz. 1570)

za niezgodny:

– z Art. 57 Konstytucji w związku z Art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji

– z Art. 57 Konstytucji, w związku z Art. 233 ust. 3 Konstytucji

– Art. 233 ust. 3 Konstytucji”

oraz

– „§ 14 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. (Dz. U. 2020 poz. 792)

za niezgodny:

– z Art. 57 Konstytucji w związku z Art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji

– z Art. 57 Konstytucji w związku z Art. 233 ust. 3 Konstytucji

– Art. 233 ust. 3 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 (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Działając przez swojego pełnomocnika, M J. (dalej jako: „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 (aktualny t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.; dalej jako: ustawa o zwalczaniu chorób) 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 (Dz. U. poz. 792; dalej jako: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r.) za niezgodne z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji, art. 57 w zw. z art. 233 ust. 3 Konstytucji oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Skarżącego, zakwestionowane przez Niego przepisy stanowiły podstawę prawną postanowień Sądu Apelacyjnego w W z dnia maja 2020 r., sygn. , oraz Sądu Apelacyjnego w W z dnia maja 2020 r., sygn. .

Powyższe rozstrzygnięcia zapadły na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący, w trybie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 631; dalej jako: p.z.), złożył w dniu kwietnia 2020 r. zawiadomienie do Urzędu m. W o zamiarze zorganizowania w dniu maja 2020 r. w W zgromadzenia na Pl. P z udziałem osób z przemarszem ulicami: K, K i T (dalej jako: pierwsze zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia).

Pismem z dnia kwietnia 2020 r. o nr. (dalej jako: pierwsza decyzja o zakazie zgromadzenia) Urząd m. W, wskazując na zakaz zgromadzeń, wynikający z § 14 ust. 1 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, ze zm.; dalej jako: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r.), poinformował Skarżącego, że jego zgromadzenie nie może być zarejestrowane.

Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia zostało odrzucone postanowieniem Sądu Okręgowego w W z dnia kwietnia 2020 r., sygn., w którym stwierdzono, że pismo Urzędu m. W z dnia kwietnia 2020 r. jest pismem informacyjnym, a nie decyzją. Wskutek zażalenia Skarżącego Sąd Apelacyjny w W postanowieniem z dnia maja 2020 r., sygn., uchylił powyższe postanowienie, wskazując, że pismo Urzędu m. W z dnia kwietnia 2020 r. stanowi decyzję administracyjną.

W rezultacie Sąd Okręgowy w W postanowieniem z dnia maja 2020 r., sygn., oddalił odwołanie od pierwszej decyzji o zakazie zgromadzenia. Zażalenie od powyższego orzeczenia zostało oddalone

postanowieniem Sądu Apelacyjnego w W z dnia maja 2020 r., sygn. . Orzeczenie to zostało wskazane przez Skarżącego jako jedno z dwóch ostatecznych rozstrzygnięć w jego sprawie (s. 5 skargi konstytucyjnej).

W dniu maja 2020 r. Skarżący, powołując się na § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie MZ), złożył nowe zawiadomienie o zamiarze zorganizowania w dniu maja 2020 r. w W zgromadzenia na Pl. P z udziałem osób z przemarszem ulicami: K , K i T (dalej jako: drugie zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia).

Pismem z dnia maja 2020 r. o nr. (dalej jako: druga decyzja o zakazie zgromadzenia) Urząd m. W , wskazując na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. oraz wprowadzony tam zakaz zgromadzeń, poinformował Skarżącego o braku możliwości zarejestrowania zaplanowanego przez niego zgromadzenia.

Sąd Okręgowy w W postanowieniem z dnia maja 2020 r., sygn. , oddalił odwołanie od decyzji Urzędu m. W podnosząc, że wskazany przez skarżącego § 11 ust. 2 rozporządzenia MZ został uchylony. W postanowieniu wskazano, że na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 565), uchylono rozdziały 2-6 rozporządzenia MZ, a przepis § 11 ust. 2 znajdował się w rozdziale 5. Oznacza to zatem, że przepis ten został uchylony z dniem wejścia w życie § 1 rozporządzenia zmieniającego. Z tego względu Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie Skarżącego jest bezzasadne. Sąd zauważył, że odwołanie należało oddalić z uwagi na to, że odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi w związku z ogłoszeniem stanu epidemii na

obszarze objętym planowanym zgromadzeniem i obowiązującym wówczas stanem prawnym ukształtowanym ustawą o zwalczaniu chorób, a także wydanymi na podstawie art. 46a i 46b tej ustawy rozporządzeniami Rady Ministrów, w szczególności § 14 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r.

Zażalenie od powyższego orzeczenia zostało oddalone postanowieniem Sądu A w W z dnia maja 2020 r., sygn. . Zostało ono wskazane przez skarżącego jako drugie ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie.

Skarżący w treści skargi konstytucyjnej podniósł, że „ustrojodawca użył w Art. 57 konstytucji zwrotu w liczbie pojedynczej *ustawą* a nie użył zwrotu w liczbie mnogiej *ustawami*. Oznacza to iż ze względu na wagę prawa do pokojowego zgromadzenia się - możliwość ograniczenia tego prawa może wynikać co do zasady tylko z jednej ustawy, a samo prawo nie może zostać ograniczone w sposób naruszający jego istotę” (pisownia oryginalna, s. 7 skargi). Ponadto stwierdzono, że „[a]rt. 233 ust. 3 Konstytucji w sposób precyzyjny definiuje, że w przypadku stanu klęski żywiołowej możliwe jest ograniczenie praw chronionych Konstytucją, ale **nie wymienia wśród tych prawa do pokojowego zgromadzenia się**. Oznacza to iż nawet ogłoszenie stanu klęski żywiołowej **nie uprawnia Rady Ministrów do ustanowienia zakazu co do prawa określonego w Art. 57 Konstytucji**. Mając powyższe rozważania na względzie podnieść należy, że Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku wystąpieniem **stanu epidemii** wydane zostało na podstawie Art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Jak wskazuje nazwa tego aktu prawnego **nie jest to ustawa wymieniona w Art. 228 ust. 1 Konstytucji**

albowiem nie obejmuje ona w swej formalnej i faktycznej treści stanów klęski żywiołowej, ale zjawiska powszechne jak zakażenia i choroby. Ustawa ta nie uprawnia więc Rady Ministrów do naruszenia prawa i wolności chronionych konstytucyjnie. Gdyby nawet przyjąć, że ustawa ta stanowi formę ustawy o której mowa w Art. 228 ust. 1 Konstytucji, to **delegacja Art. 233 ust. 3 Konstytucji nie przewiduje dla tej ustawy prawa do ograniczenia praw do pokojowego zgromadzania się** (s. 8 i 9 skargi). Ponadto, jedynie powtórzono treść zarzutów zawartych w *petitum* skargi oraz skierowano argumentację przeciwko ustaleniom faktycznym sądów orzekających w sprawie, w szczególności przytaczając fragmenty zażaleń w sprawie, zawierające obszernie rozważania o małym niebezpieczeństwie wynikającym z trwającej pandemii dla życia i zdrowia uczestników zgromadzeń.

W piśmie z dnia 14 lipca 2020 r. (dalej jako: pismo uzupełniające) Skarżący uzupełnił argumentację na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego do uzupełnienia braków formalnych skargi, w szczególności wskazania, w jaki sposób 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 2019 r., poz. 1239 ze zm.) narusza art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2, art. 57 w zw. z art. 233 ust. 3 i art. 233 ust. 3 Konstytucji. Poza powtórzeniem argumentacji ze skargi, Skarżący podniósł, że istota prawa określonego w art. 57 Konstytucji „polega na możliwości przybycia w jedno miejsce w jednym czasie nieograniczonej liczby osób celem pokojowego wyrażenia swojego stanowiska na określony problem społeczny lub polityczny”, a „[a]bsolutny co do zasady zakaz zgromadzeń istotę prawa do zgromadzeń narusza w sposób oczywisty” (s. 2 pisma uzupełniającego). Jak zauważył Skarżący, zakwestionowana norma ustawy „deleguje uprawnienie konstytucyjne na poziom rozporządzenia” w taki sposób, że „ta delegacja ustawowa (iż w rozporządzeniach można wydać zakaz zgromadzeń) ma wszelkie cechy delegacji blankietowej”, ponieważ

„[u]stawodawca nie określił kiedy, w jakich okolicznościach, jakie zgromadzenia mogą zostać zakazane oraz w jakim stopniu” (*ibidem*, s. 3). Jak podniesiono, „ustawodawca w sposób nieuzasadniony upoważnił organ (Radę Ministrów – przyp. wł.) do wydania Rozporządzenia zakazującego generalnie zgromadzeń” (*ibidem*, s. 5). Przywołano również obszerne fragmenty orzeczeń sądów pozostających w luźnym związku ze sprawą.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne, i to pomimo przeprowadzenia jej wstępnej kontroli, zwieńczonej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. Ts 88/20, o nadaniu skardze dalszego biegu. Na gruncie orzecznictwa Trybunału ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej jako: u.o.t.p.T.K.).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 u.o.t.p.T.K., skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności*

prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych., wyd. 2014 r., Legalis 2017, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności

orzeczenie, którym sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach Skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – ponieważ Skarżący wskazał dwa takie rozstrzygnięcia. Ponadto Skarżący uczynił przedmiotem zarzutu przepisy, które nie były decydującą podstawą prawną rozstrzygnięcia w jego sprawie, więc orzeczenie Trybunału nie może przynieść Skarżącemu możliwości ochrony jego konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności. Nie uzasadniono również należycie zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z wymienionymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż Skarżący wskazał w treści skargi konstytucyjnej dwa ostateczne orzeczenia Sądu Apelacyjnego w W zapadłe w dwóch różnych postępowaniach, które jedynie pozornie dotyczą jednej sprawy. Skarżący w treści skargi obliczył termin do wniesienia skargi konstytucyjnej od obydwu tych orzeczeń, opisując oba jako „ostateczne orzeczenie w sprawie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji” i nie precyzując, które z tych dwóch postanowień stanowi orzeczenie, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach (s. 5 i 6 skargi konstytucyjnej). Każde z tych orzeczeń rozstrzygało w przedmiocie dwóch różnych zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w rozumieniu art. 7 ust. 1 p.z. Należy wprawdzie zwrócić uwagę, iż z treści pisma uzupełniającego zdaje się wynikać, że skarga dotyczy „bardziej” postanowienia Sądu Apelacyjnego w W z dnia maja 2020 r., jednak nie jest to jednoznaczne. W treści bowiem pisma uzupełniającego wskazano jedynie: „W chwili zgłoszenia wniosku obowiązywało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. ale w chwili wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie (8 maja 2020 r. Sąd Apelacyjny w W Sygn. Akt) stan prawny normowało już Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. które stanowiło podstawę formalną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie” (pisownia oryginalna,

orzeczenie, którym sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach Skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – ponieważ Skarżący wskazał dwa takie rozstrzygnięcia. Ponadto Skarżący uczynił przedmiotem zarzutu przepisy, które nie były decydującą podstawą prawną rozstrzygnięcia w jego sprawie, więc orzeczenie Trybunału nie może przynieść Skarżącemu możliwości ochrony jego konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności. Nie uzasadniono również należycie zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z wymienionymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż Skarżący wskazał w treści skargi konstytucyjnej dwa ostateczne orzeczenia Sądu Apelacyjnego w W zapadłe w dwóch różnych postępowaniach, które jedynie pozornie dotyczą jednej sprawy. Skarżący w treści skargi obliczył termin do wniesienia skargi konstytucyjnej od obydwu tych orzeczeń, opisując oba jako „ostateczne orzeczenie w sprawie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji” i nie precyzując, które z tych dwóch postanowień stanowi orzeczenie, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach (s. 5 i 6 skargi konstytucyjnej). Każde z tych orzeczeń rozstrzygało w przedmiocie dwóch różnych zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w rozumieniu art. 7 ust. 1 p.z. Należy wprawdzie zwrócić uwagę, iż z treści pisma uzupełniającego zdaje się wynikać, że skarga dotyczy „bardziej” postanowienia Sądu Apelacyjnego w W z dnia maja 2020 r., jednak nie jest to jednoznaczne. W treści bowiem pisma uzupełniającego wskazano jedynie: „W chwili zgłoszenia wniosku obowiązywało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. ale w chwili wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie (maja 2020 r. Sąd Apelacyjny w W Sygn. Akt) stan prawny normowało już Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. które stanowiło podstawę formalną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie” (pisownia oryginalna,

s. 1 pisma uzupełniającego). Tymczasem rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. obowiązywało w chwili złożenia pierwszego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, podczas gdy w chwili złożenia drugiego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia obowiązywało już rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. Znowu więc Skarżący utożsamiał dwa odrębne postępowania. Skargą konstytucyjną można zakwestionować normy prawne stanowiące podstawę konkretnego rozstrzygnięcia sądu w jednym postępowaniu – a nie serii rozstrzygnięć dotyczących różnych postępowań. Jak bowiem wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.T.K. skarga konstytucyjna zawiera określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, **na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach** skarżącego. W sytuacji, w której nie sprecyzowano, w którym postępowaniu naruszono w ocenie Skarżącego jego wolności lub prawa, odniesienie się do zarzutów Skarżącego jest niemożliwe, ponieważ zarówno zawiadomienia Skarżącego o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, jak i orzeczenia opisane przez Skarżącego różnią się od siebie.

Z tego powodu postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.T.K. – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że zakwestionowane przez Skarżącego przepisy nie były decydującą podstawą prawną żadnego z ostatecznych rozstrzygnięć w Jego sprawie. Sądy bowiem już z samego faktu ogłoszenia na obszarze RP stanu epidemii wnioskowały o aktualizacji przesłanki wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, określonej w art. 14 ust. 2 p.z. Jak wynika z uzasadnień tych orzeczeń, podstawą ich wydania był więc przede wszystkim art. 14 ust. 2 p.z. w zw. z § 1 rozporządzenia MZ, którym ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii (*vide* – s. 5-6

postanowienia Sądu Okręgowego w W z dnia maja 2020 r.). Podstawę wydania tego ostatniego przepisu stanowi art. 46 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób. Skarżący nie zakwestionował norm zawartych w tych regulacjach. Jak podniósł Sąd Okręgowy w W w postanowieniu z dnia maja 2020 r., sygn. , „wprowadzenie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego w rozumieniu ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jest związane z zapobieganiem i zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 1 ustawy), a zatem – z ogólnie ochroną życia i zdrowia ludzi. Nawet zatem gdyby przyjąć, że zgłoszenie zgromadzenia przez organizatora w trybie określonym ustawą- prawo o zgromadzeniach obliguje organ gminy do wydania decyzji w przedmiocie zakazu mimo istnienia innego rodzaju aktu wprowadzającego generalny zakaz zgromadzeń, to także i w tym przypadku nie byłoby podstaw do organizacji zgromadzenia z uwagi na przesłankę zagrożenia zdrowia i życia ludności, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy-prawo o zgromadzeniach. (...) **w sprawie zachodzi przesłanka zakazu zgromadzenia określona w art. 14 pkt 2 ustawy- odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi** (podkr. wł.). Zgromadzenie się na otwartej przestrzeni, na obszarze wyznaczonym wskazanymi ulicami przewidywanej przez organizatora liczby osób nie daje podstaw do przyjęcia, iż zarówno organizator zgromadzenia, jak i organy publiczne zobligowane do zapewnienia porządku będą w stanie zapewnić zasady przemieszczania się uczestników zgromadzenia w sposób określony w par. 17 ust. 1 pkt 1 wyżej wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. – przyp. wł.) z uwzględnieniem obowiązku używania środków ochrony określonych w par. 18 ust. 1 rozporządzenia. Stąd też należy przyjąć, iż w wypadku planowanego przez M J. zgromadzenia i braku możliwości zastosowania środków ostrożności zaistniała przeszkoda do organizacji zgromadzenia, a tym

samym organ byłby w takim wypadku uprawniony do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy” (*ibidem*).

Sąd Apelacyjny w W , po rozpoznaniu zażalenia Skarżącego na powyższe postanowienie, wskazał w postanowieniu z dnia maja 2020 r., sygn.

: „W ocenie Sądu Okręgowego brak jest podstaw do organizacji zgromadzenia z uwagi na przesłankę zagrożenia życia i zdrowia ludności, o której mowa w art. 14 ust. 2 tejże ustawy. (...) **W ocenie Sądu Apelacyjnego wprowadzony na obszarze całego kraju stan epidemii jest równoznaczny z zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi w rozumieniu art. 14 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach** [podkr. wł.]. Należy odwołać się do definicji legalnej epidemii w art. 2 pkt 9 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób u ludzi, zgodnie z którą jest to wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących. Należy podkreślić, że stan epidemii jest sytuacją prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii (art. 2 pkt 22 cyt. ustawy). Z tego względu ocena zakazu zgromadzenia w postaci zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi musi uwzględniać stan prawny ukształtowany **przepisami wprowadzającymi stan epidemii** (podkr. wł.) bez względu na statystykę zakażeń i ofiar pandemii” (s. 7 i 8 postanowienia Sądu Apelacyjnego w W z dnia maja 2020 r.).

Podobnie Sąd Okręgowy w W w postanowieniu z dnia maja 2020 r., sygn. , w którym rozpoznawano odwołanie od negatywnej decyzji o drugim zawiadomieniu Skarżącego, podniósł, że „ocena zakazu zgromadzenia w postaci zagrożenia dla życia i zdrowia musi uwzględnić stan prawny ukształtowany **przepisami wprowadzającymi stan epidemii**

[podkr. wł.] bez względu na statystykę zakażeń i ofiar pandemii, na co powoływał się skarżący. **Wprowadzony na obszarze całego kraju stan epidemii jest sytuacją prawną i jest równoznaczny z zagrożeniem dla życia i zdrowia w rozumieniu art. 14 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach [podkr. wł.]”** (s. 16 postanowienia Sądu Okręgowego w W z dnia maja 2020 r.). Sąd Apelacyjny w W , oddalając zażalenie Skarżącego na powyższe postanowienie, wskazał w postanowieniu z dnia maja 2020 r., sygn. , że „Sąd I instancji prawidłowo przyjął, iż nie było podstaw do udzielenia wnioskodawcy ochrony prawnej w zaskarżonym zakresie. W tej kwestii w całości należy podzielić szczegółową argumentację Sądu Okręgowego zawartą w pisemnym uzasadnieniu postanowienia bez konieczności jej ponownego przytaczania, albowiem rozważania przeprowadzone w tej kwestii przez Sąd I instancji należy uznać za prawidłowe, logiczne, niebudzące wątpliwości. Sąd Okręgowy swój wywód oparł na przykładach z orzecznictwa oraz stanowisku doktryny, przenosząc to jednocześnie na grunt niniejszej sprawy. Dokonał prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i na jego podstawach przeprowadził prawidłowe rozważania prawne” (s. 8 postanowienia Sądu Apelacyjnego w W z dnia maja 2020 r.).

Jak jednoznacznie wynika z powyższego, podstawą prawną powyższych orzeczeń były w pierwszej kolejności art. 14 ust. 2 p.z. w zw. z art. 2 pkt 9 i 22 ustawy o zwalczaniu chorób w zw. z § 1 rozporządzenia MZ, zgodnie z którym w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Jak bowiem trafnie wskazały sądy obu instancji w obu postępowaniach, sam fakt ogłoszenia stanu epidemii na obszarze objętym planowanym zgromadzeniem aktualizuje przesłankę wydania decyzji o zakazie zgromadzenia opisaną w art. 14 ust. 2 p.z. Co więcej, Sąd Okręgowy w W w postanowieniu z dnia maja 2020 r. wprost wskazał, że zakwestionowane

przez Skarżącego przepisy ustanawiają **generalny** zakaz zgromadzeń, który **wyłącza konieczność wydania przez organ gminy decyzji** na podstawie art 14 p.z., natomiast decyzja zakazująca zgromadzenia może być wydana wyłącznie w oparciu o ten przepis (s. 5 postanowienia). Choć sądy w sprawie przytoczyły w treści uzasadnień orzeczeń regulacje zakwestionowane przez Skarżącego, zawarte w nich normy posłużyły jedynie jako wzmocnienie argumentacji, a nie jako wyłączna podstawa prawna oddalenia odwołań. Okoliczność tę dostrzegł sam Skarżący, podnosząc w treści skargi, iż „Sąd Okręgowy w ramach sądowej ochrony wolności zgromadzeń dokonał samodzielnie zbadania przesłanek z Art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach, zastępując niejako organ w jego roli procesowej” (s. 2 skargi). Innymi słowy, niekorzystne względem Skarżącego rozstrzygnięcia zapadły nie w wyniku zastosowania zaskarżonych przepisów, lecz także z innych przyczyn, których Skarżący nie zakwestionował w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej nie mogłaby nastąpić restytucja interesów skarżącego.

Również z tego powodu postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.T.K. – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.


Należy przy tym zauważyć, że uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanych norm z normami wyższego rzędu jest lakoniczne. Z treści skargi konstytucyjnej ani pisma uzupełniającego w żaden sposób nie wynika, jaki miałby być merytoryczny związek między kwestionowanymi przepisami a wzorcami kontroli w postaci, jak to ujęto, art. 57 w zw. z art. 233 ust. 3 Konstytucji oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji – a takie wyjaśnienie jest niezbędne, skoro zakwestionowane przepisy nie mają żadnego związku ze stanem klęski żywiołowej, którego wszakże nie wprowadzono. Zarzut naruszenia art. 57 Konstytucji, które miałyby polegać na tym, że ograniczenie

prawa zgromadzeń nastąpiło w więcej niż jednej ustawie, jest oczywiście bezzasadny – takie rozumowanie nakazywałoby przyjąć, że np. ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogłyby być ustanawiane również wyłącznie w jednej ustawie – zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu – co jest wnioskowaniem oczywiście błędnym. Twierdzenie, że ustawa nie może ograniczać prawa do zgromadzeń, ponieważ nie ujęto go w treści art. 233 ust. 3 Konstytucji jest również oczywiście bezzasadne i wydaje się fundamentalnym nieporozumieniem – takie sformułowanie tego przepisu oznacza jedynie tyle, że nie można ograniczyć prawa określonego w art. 57 Konstytucji wyłącznie ze względu na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, może ono natomiast być ograniczone na podstawie art. 57 zd. 2 Konstytucji oraz na zasadach ogólnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – J. Sułkowski, komentarz do art. 57 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I. Art. 1-86*, wyd. 2016, Legalis 2021, teza 69-74; S. Steinborn, komentarz do art. 233 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, wyd. 2016, Legalis 2021, teza 11).

W powyższym zakresie uzasadnienie zarzutów skargi konstytucyjnej należy uznać za niedostateczne. Należy przy tym podnieść, co Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że istnieje istotna różnica pomiędzy postawieniem zarzutu niezgodności normy z normami wyższego rzędu a jego uzasadnieniem (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, *op. cit.*). Zdania twierdzące powtarzające jedynie tezę o niezgodności norm niższego rzędu z normami wyższego rzędu z natury rzeczy nie stanowią uzasadnienia zarzutu, a jedynie powtórzony w różnej formie językowej zarzut. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego, „Trybunał Konstytucyjny, którego działanie determinowane jest zasadą skargowości, nie może brać pod rozwagę

tych wzorców kontroli, które nie zostały przez skarżącego wyraźnie podniesione, jak również tych, co do których w skardze nie ma należytego uzasadnienia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162, pkt III.2.2. *in fine*). W zakresie niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 57 w zw. z art. 233 ust. 3 Konstytucji oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji zachodzi więc również kolejna przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.T.K. – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W rezultacie wskazanych uchybień przedmiotowa skarga konstytucyjna jest wadliwa w stopniu uniemożliwiającym jej merytoryczne rozpoznanie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Mariusz Pasionek
Zastępca Prokuratora Generalnego