



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 4/21  
BAS-WAK-832/21

Warszawa, 15 lipca 2021 r.

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M J z dnia 21 maja 2020 r. (sygn. akt SK 4/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania w części dotyczącej oceny konstytucyjności art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Równocześnie zastrzegam, że w części dotyczącej oceny konstytucyjności aktu rangi rozporządzenia Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie ma legitymacji do przedstawienia swojego stanowiska.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot zaskarżenia

1. W dniu 12 lutego 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej M J (dalej: skarżący) o sygn. akt SK 4/21. Skarga dotyczy problematyki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności zgromadzeń w akcie rangi podustawowej.

Trybunał Konstytucyjny nadał skardze dalszy bieg w całości (postanowienie TK z 29 stycznia 2021 r., sygn. akt Ts 88/20), a zatem w odniesieniu do oceny konstytucyjności:

- 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. Nr 234, poz. 1570, ze zm.; aktualny t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.; dalej: ustawa epidemiczna);
- § 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów).

2. Brzmienie zaskarżonego art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej jest następujące: „W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić [...] zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności”.

Treść art. 46 ust. 1 i ust. 2 ustawy epidemicznej, do których odsyła kwestionowany przepis, jest następująca (nie zostały one wprowadzone zaskarżone, lecz są niezbędne do zrekonstruowania normy kompetencyjnej):

„1. Stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

2. Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw

zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego”.

Zaskarżony § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów stanowi, że „Do odwołania zakazuje się [...] organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach [...]”.

Przepis do którego odsyła rozporządzenie (niezaskarżony w niniejszej sprawie), a więc art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 631; dalej: ustawa – Prawo o gromadzeniach) ma następujące brzmienie:

„1. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych.

2. Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej”.

3. Kwestionowany przepis § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów ustanowił – do odwołania – zakaz zgromadzeń. Zaskarżony przepis art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej zalicza natomiast zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności do katalogu ograniczeń, zakazów lub nakazów, które minister właściwy do spraw zdrowia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego) może ustanowić w drodze rozporządzenia ogłaszającego stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. W skardze konstytucyjnej zakwestionowany został element upoważnienia do wydania rozporządzenia innego, aniżeli zaskarżone (problem ten został szerzej omówiony w ramach analizy formalnoprawnej).

Rozporządzenie zawierające skarżony przepis § 14 ust. 1 pkt 1 zostało uchylone na mocy § 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, ze zm.).

4. Wzorcami kontroli konstytucyjności są następujące postanowienia Konstytucji (ujęte w skardze w różnych konfiguracjach): art. 57 (wolność zgromadzeń), art. 31 ust. 3 zdanie drugie (zakaz naruszania istoty wolności lub praw przy ustanawianiu ich ograniczeń), a także art. 233 ust. 3 Konstytucji (katalog wolności i praw, które mogą być ograniczone podczas stanu klęski żywiołowej).

5. W związku z zakwestionowaniem przez skarżącego konstytucyjności przepisu ustawowego, jak też regulacji rangi podustawowej (rozporządzenie Rady Ministrów) należy zauważyć, że Sejm, będąc organem władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji) uchwała ustawy (art. 120 Konstytucji) i nie należy do kręgu podmiotów mogących wydawać rozporządzenia (art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 i ust. 3, art. 213 ust. 2 Konstytucji).

Ze względu na to, że Sejm nie jest organem, który wydał zaskarżone rozporządzenie, nie jest tym samym legitymowany do przedstawienia stanowiska w kwestii oceny konstytucyjności przepisów tego aktu normatywnego (zob. art. 42 pkt 3 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: uTK). Niniejsze stanowisko odnosi się zatem wyłącznie do przepisu ustawowego, odwołując się do przepisu rozporządzenia jedynie w niezbędnym zakresie. Odrębna analiza zakwestionowanego rozporządzenia wykraczałaby poza rolę Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

## **II. Stan faktyczny sprawy**

1. Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

2. W dniu      kwietnia 2020 r. – a zatem w trakcie trwania stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 – skarżący złożył do Urzędu      W (dalej: Urząd Miasta) zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia demonstracji w dniu      maja 2020 r. Urząd Miasta poinformował skarżącego, że jego zgromadzenie nie może zostać zarejestrowane (pismo z      kwietnia 2020 r.), powołując się przy tym 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). Skarżącemu odmówiono zgody na zorganizowanie zgromadzenia, lecz odwołał się on od decyzji Urzędu Miasta o zakazie zorganizowania zgromadzenia. Odwołanie zostało jednak odrzucone przez Sąd Okręgowy w W jako niedopuszczalne, ze względu na to, że skarżone pismo Urzędu Miasta – w ocenie sądu – nie miało charakteru decyzji (postanowienie z kwietnia 2020 r., sygn. akt ). Skarżący wniósł zażalenie na to postanowienie. Sąd Apelacyjny w W postanowieniem z maja 2020 r., sygn. akt uchylił postanowienie Sądu Okręgowego.

Sąd Okręgowy oddalił odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia (postanowienie z maja 2020 r., sygn. akt ). Skarżący wniósł na to postanowienie zażalenie, jednak zostało ono przez Sąd Apelacyjny oddalone (postanowienie z maja 2020 r., sygn. akt ).

3. Skarżący ponownie zawiadomił Urząd Miasta o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia (wniosek z maja 2020 r.), powołując się na § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.), zgodnie z którym zakaz zgromadzeń nie dotyczy zgromadzeń obejmujących nie więcej niż 50 osób.

Urząd Miasta pismem z maja 2020 r. poinformował skarżącego o braku możliwości zarejestrowania zgromadzenia, powołując się na rozporządzenie 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, ze zm.). Skarżący odwołał się od decyzji Urzędu Miasta. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie skarżącego od decyzji Urzędu Miasta (postanowienie z maja 2020 r., sygn. akt ) podnosząc, że wskazywany przez skarżącego przepis dopuszczający organizowanie zgromadzeń obejmujących nie więcej niż 50 osób przestał obowiązywać. Zażalenie skarżącego od tego orzeczenia zostało oddalone przez Sąd Apelacyjny (postanowienie z maja 2020 r., sygn. akt ).

Od postanowień Sądu Apelacyjnego w W z maja 2020 r. (sygn. akt ) oraz maja 2020 r. (sygn. akt ) nie przysługiwały skarżącemu żadne zwykłe środki zaskarżenia, co oznacza wyczerpanie przez

skarżącego drogi prawnej. Skarżący wskazał obydwie wymienione postanowienia jako ostateczne orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Sejm nie odnosi się do kwestii spełnienia przez skarżącego wymogu jednoznacznego wskazania ostatecznego orzeczenia w jego sprawie indywidualnej, pozostawiając to zagadnienie do przesądzenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Ze względu na pandemię wirusa SARS-CoV-2 stan prawny w zakresie wprowadzanych obostrzeń zmieniał się na tyle dynamicznie, że od momentu złożenia przez skarżącego zawiadomienia o zamiarze demonstracji do wydania postanowień Sądu Apelacyjnego obowiązywały kolejno po sobie dwa rozporządzenia (w międzyczasie nowelizowane) ustanawiające zakaz zgromadzeń: rozporządzenie 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.) oraz rozporządzenie 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, ze zm.).

Skarżący doprecyzował, że wprawdzie w uzasadnieniu wzmiankował na temat § 14 ust. 1 pkt 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.), to jednak kwestionuje konstytucyjność § 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, ze zm.), który to przepis ostatecznie ukształtował sytuację prawną w jego sprawie.

Za kluczowe należy uznać ustalenia, wedle których skarżący nie uzyskał zgody na zorganizowanie pokojowego zgromadzenia z powodu zakazu zgromadzeń ustanowionego rozporządzeniem w związku z trwającym stanem epidemii.

### **III. Zarzuty skarżącego**

1. Skarżący stawia skarżonym przepisom zarzuty naruszenia: 1) art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, 2) art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji, 3) art. 233 ust. 3 Konstytucji.

2. Zdaniem skarżącego Konstytucja w art. 57 posługuje się pojęciem „ustawa” w liczbie pojedynczej, a nie mnogiej, zatem wolność zgromadzeń – z uwagi na jej szczególną wagę – może być ograniczana tylko w ustawie i to wyłącznie w jednej ustawie (tj. w ustawie – Prawo o zgromadzeniach). Niedopuszczalne jest zatem wprowadzanie tego rodzaju ograniczeń w innych ustawach, a tym bardziej w aktach rangi podustawowej. Kwestionowana norma ustawowa zawiera delegację do ustanowienia w rozporządzeniu zakazu zgromadzeń, przy czym ma ona charakter blankietowy. Nie określa bowiem okoliczności, po zaistnieniu których określone rodzaje zgromadzeń mogą zostać zakazane i w jakim stopniu. Konstytucja umożliwia ograniczanie wolności zgromadzeń, o ile nie zostanie naruszona istota tego prawa. W tym kontekście rozporządzenie Rady Ministrów ogranicza wprawdzie możliwość organizowania zgromadzeń, ale nie wyłącza tej możliwości całkowicie. Skarżący dostrzegł różnicę w sposobie sformułowania przesłanek wprowadzenia ograniczeń wolności zgromadzeń w zależności od aktu normatywnego ustanawiającego ograniczenia. O ile przesłanki wskazane w ustawie – Prawo o zgromadzeniach uzależniają możliwość ograniczenia wolności zgromadzeń od zaistnienia pewnych okoliczności faktycznych lub od spełnienia określonych warunków, to ograniczenie przewidziane przez zaskarżone przepisy *a priori* zakazuje możliwości korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

3. Skarżący podniósł, że w świetle Konstytucji decyzja w kwestii ogłoszenia albo nieogłoszenia stanu klęski żywiołowej należy do Rady Ministrów, która takiego stanie nie ogłosiła. Konstytucja w art. 233 ust. 3 wylicza wolności lub prawa, które mogą być ograniczone podczas stanu klęski żywiołowej i nie wymienia wśród nich wolności zgromadzeń. Konstytucyjny zakaz ograniczania wolności zgromadzeń w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej „ma na celu właśnie zapobieżenie wykorzystywaniu stanów klęski żywiołowej przez władze publiczne do pacyfikowania lub uniemożliwiania pokojowego wyrażenia przez obywateli dezaprobaty dla działania władzy publicznej” (skarga, s. 9). Skoro w świetle Konstytucji niedopuszczalne jest ograniczanie wolności zgromadzeń nawet podczas stanu klęski żywiołowej, to tym bardziej nie może być uznane za dopuszczalne wprowadzanie zakazu zgromadzeń w formie rozporządzenia wydanego w oparciu o ustawę epidemiczną.

4. Istota problemu konstytucyjnego polega na tym, czy w świetle Konstytucji ograniczenia wolności zgromadzeń mogą być ustanawiane nie tylko na poziomie ustawy, lecz także w akcie normatywnym rangi podustawowej. Rozważenia wymaga również to, czy ustanowienie w rozporządzeniu bezwarunkowego zakazu organizowania zgromadzeń (wprowadzanego wyłącznie ze względu na ogłoszenie stanu epidemii) narusza istotę wolności zgromadzeń.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Skarga, aby mogła zostać rozpoznana przez Trybunał, powinna spełniać niezbędne wymogi wynikające z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów 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: uTK). Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16).

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie wstępnej kontroli, lecz pozostaje aktualna w każdym stadium jej rozpoznawania przez Trybunał. Innymi słowy, pozytywne przejście przez skargę konstytucyjną etapu wstępnej kontroli nie zwalnia Trybunału (ani Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem) od obowiązku dokonania oceny na etapie rozpoznania merytorycznego, czy nie zachodzą konstytucyjne lub ustawowe ujemne przesłanki procesowe skutkujące koniecznością umorzenia postępowania w całości lub w części (postanowienia TK z: 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 29/09).

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony wolności lub praw, o czym świadczą przede wszystkim wymagania stawiane jej konstrukcji



(postanowienie TK z 6 września 2017 r., sygn. akt Ts 246/16). Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez sąd lub inny organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie skarżonego aktu normatywnego, doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu wolności lub praw podmiotowych o charakterze konstytucyjnym (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Należy zatem ustalić, czy zostały łącznie spełnione następujące warunki: czy podstawą skargi konstytucyjnej są „akty normatywne, na podstawie których sąd lub organ władzy publicznej orzekł ostatecznie” i czy zostały naruszone „konstytucyjne wolności lub prawa” skarżącego. Jedną z cech charakterystycznych skargi konstytucyjnej – odróżniającą ją od wniosku procedowanego w ramach kontroli abstrakcyjnej – jest to, że nie służy ona usunięciu z systemu prawa dowolnego kwestionowanego przepisu, lecz wyłącznie takiego przepisu, którego zastosowanie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw o charakterze podmiotowym przysługującym osobie, która wystąpiła do Trybunału ze skargą konstytucyjną (postanowienie TK z 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06).

Składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 uTK. Potwierdza to – przywołany już – wydany w pełnym składzie wyrok TK z 25 września 2019 r. (sygn. akt SK 31/16). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (postanowienie TK z 27 listopada 2019 r., sygn. akt SK 17/19).

2. Zaskarżone przepisy nie były przedmiotem oceny konstytucyjności, która przybrałaby formę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, stąd też nie zachodzą podstawy do rozważania ewentualności ziszczenia się ujemnych przesłanek procedowania *ne bis in idem* (a tym bardziej *res iudicata*).

Przesłanka *ne bis in idem* zaistniałaby w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz wzorców kontroli powołanych przez skarżącego w relacji do sprawy rozstrzygniętej w przeszłości przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka *res iudicata* spełniona zostałaby natomiast w przypadku tożsamości podmiotowej,

przedmiotowej oraz wzorców kontroli w odniesieniu do sprawy rozstrzygniętej uprzednio przez Trybunał (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02).

3. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis obowiązuje w systemie prawa tak długo, jak długo można stosować go do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (materialne kryterium obowiązywania prawa). Za obowiązujący uznawać należy zatem każdy przepis, który jest lub może być, nawet pomimo formalnej jego derogacji, podstawą indywidualnych aktów stosowania prawa. Przesłanka umorzenia postępowania, wobec utraty mocy obowiązującej przepisu, występuje zatem w postępowaniu przed Trybunałem dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 41/11).

Rozporządzenie zawierające skarżony przepis § 14 ust. 1 pkt 1 zostało uchylone na mocy § 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, ze zm.). Zaskarżony przepis zawarty w uchylonym rozporządzeniu znalazł zastosowanie w indywidualnej sprawie skarżącego (w okresie jego obowiązywania) należy zatem uznać, że jest on obowiązujący w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

4. Skuteczne wszczęcie postępowania przed Trybunałem w ramach skargi konstytucyjnej wymaga wskazania przez skarżącego takiego wzorca kontroli, który wyraża konstytucyjnie gwarantowaną wolność lub prawo podmiotowe (wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06). Skarżący powinien wykazać naruszenie przysługujących jemu wolności lub praw przez konkretne przepisy, które znalazły zastosowanie w sprawie indywidualnej zakończonej ostatecznym orzeczeniem.

Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności skarżonych przepisów jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Uzasadnienie zarzutu nie może polegać na powtórzeniu jego treści, a poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe przesłanki warunkujące rozpoznanie skargi konstytucyjnej. Nie wystarczy, że skarżący wskaże skarżone przez siebie przepisy oraz postanowienia

Konstytucji, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Powinien wyjaśnić, na czym zarzucana niezgodność polega (postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. akt SK 38/14). Nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne lub czynione jedynie na marginesie innych rozważań (wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18; postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13).

Badana skarga konstytucyjna skonstruowana została metodą zbiorczego uzasadniania zarzutów niekonstytucyjności. Oznacza to, że skarżący w łącznym i oszczędnym treściowo wywodzie wykazuje naruszenie przez kwestionowane przepisy przywoływanych przez siebie postanowień Konstytucji. Względna lakoniczność wyводу zawartego w uzasadnieniu analizowanej skargi nie oznacza jednak braku niezbędnej argumentacji, jak też nie uniemożliwia zdekodowania podnoszonych problemów konstytucyjnych.

Skarżący stawia skarżonym przepisom zarzuty naruszenia: 1) art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, 2) art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji, 3) art. 233 ust. 3 Konstytucji.

Istota problemu konstytucyjnego polega na tym, czy w świetle Konstytucji ograniczenia wolności zgromadzeń mogą być ustanawiane nie tylko na poziomie ustawy, lecz także w akcie normatywnym rangi podustawowej. Rozważenia wymaga również to, czy ustanowienie w rozporządzeniu bezwarunkowego zakazu organizowania zgromadzeń (a więc wyłącznie ze względu na ogłoszenie stanu epidemii) narusza istotę wolności zgromadzeń.

5. W ocenie Sejmu nie jest możliwe dokonanie przez Trybunał oceny zgodności zakwestionowanych przepisów przez pryzmat art. 233 ust. 3 Konstytucji.

Brzmienie art. 233 ust. 3 Konstytucji jest następujące: „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)”.

Konstytucja w art. 233 ust. 3 precyzuje zamknięty katalog wolności lub praw, które mogą podlegać ograniczeniu w ustawie ograniczającej wolności i prawa człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej, który to stan „nakierowany jest na solidarne zwalczanie przeciwności natury” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 473). Jednocześnie Konstytucja formułuje nakaz uregulowania wskazanej w tym postanowieniu materii w przepisach ustawowych. Regulacje, o których mowa w art. 233 ust. 3 Konstytucji, zawiera ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897; dalej: ustawa o stanie klęski żywiołowej).

Postanowienie art. 233 ust. 3 Konstytucji nie statuuje wolności ani praw, które podlegałyby ochronie w ramach skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Jest ono adresowane do ustawodawcy i formułuje obowiązek ustawowego uregulowania określonej materii (problematyka stanu klęski żywiołowej) oraz ustanawia katalog konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń wolności lub praw w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W świetle poglądów doktryny art. 233 ust. 3 Konstytucji ma „na celu wyznaczenie granic, w jakich możliwe jest ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw jednostki w ustawach regulujących problematykę [...] stanu klęski żywiołowej” (S. Steinborn, komentarz do art. 233, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb 1-4, s. 1630).

Należy również zauważyć, że kwestionowane przez skarżącego rozporządzenie Rady Ministrów nie zostało wydane w oparciu o art. 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej, ponieważ taki stan nadzwyczajny nie został wprowadzony. W świetle Konstytucji wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest obligatoryjne. Konstytucja stanowi w art. 228 ust. 1 w sposób wyraźny, że stan

nadzwyczajny „może” zostać wprowadzony wówczas, „jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”. W przypadku stanu klęski żywiołowej o spełnieniu tych przesłanek decyduje wyłącznie Rada Ministrów. Podjęcie decyzji o wprowadzeniu czy niewprowadzeniu stanu klęski żywiołowej jest niezależne od Sejmu – tego rodzaju kompetencja nie przysługuje ani Sejmowi, ani jego organom, w szczególności Marszałkowi Sejmu.

Skarżący sformułował art. 233 ust. 3 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, a dodatkowo jako wzorzec związkowy przy zarzucie naruszenia art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji. Uzasadnienie skargi nie pozwala jednak na jednoznaczne przyporządkowanie konkretnych fragmentów uzasadnienia do jednego z dwóch wymienionych zarzutów. Mając na względzie niedopuszczalność i nieadekwatność wzorca z art. 233 ust. 3 Konstytucji, jak też wyodrębnione uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji wydaje się, że postępowanie w zakresie oceny zgodności skarżonych przepisów przez pryzmat art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji, szczególnie w kontekście braku osobnego uzasadnienia, powinno zostać umorzone (bez szkody dla istoty problemu konstytucyjnego).

Powyższe względy przemawiają za koniecznością umorzenia postępowania w zakresie rozpoznania zarzutu naruszenia art. 233 ust. 3 Konstytucji, a także art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

6. W postępowaniu przed Trybunałem znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* skargi (które służy usystematyzowaniu wątpliwości konstytucyjnych), ile całej jej treści (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma zatem obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17). Zasada ta odnosi się zarówno do przedmiotu, jak i wzorców kontroli.

W kontekście zasady *falsa demonstratio non nocet* należy zauważyć, że skarżący zawęził normujący zasadę proporcjonalności wzorzec z art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącznie do zdania drugiego (tj. do zakazu naruszania istoty wolności lub prawa przy dokonywaniu ich ograniczeń). Z analizy skargi konstytucyjnej wynika jednak, że problem konstytucyjny dotyczy nie tylko naruszenia istoty wolności zgromadzeń, lecz przede wszystkim wymogu ustawowej formy ograniczania konstytucyjnej wolności zgromadzeń (a więc kwestii, o której mowa zarówno w art. 57 zdaniu drugim, jak i art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny może stosować zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) przy ocenie ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw nawet jeśli nie zostanie ona przywołana przez inicjatora postępowania (np. wyrok TK z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt SK 97/19). Także w doktrynie podnosi się, że art. 57 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucja w art. 57 zdaniu drugim „nie formułuje żadnych klauzul ograniczających, z czego wynika stosowanie w tym przypadku art. 31 ust. 3” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 346).

Z powyższych względów wydaje się, że pełniejszym odwzorowaniem stawianych w skardze problemów konstytucyjnych będzie zarzut naruszenia art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. W analizowanej skardze konstytucyjnej zakwestionowane zostały przepisy rozporządzenia (przepis materialny), jak i upoważnienia ustawowego (przepis kompetencyjny). Rozważenia wymaga zatem, czy upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia może stanowić dopuszczalny przedmiot kontroli w trybie skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny, analizując przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wielokrotnie wypowiadał się na temat konieczności autonomicznego i szerokiego rozumienia sformułowanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji zwrotu „aktu normatywnego, na podstawie którego sąd [...] orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach”. W zakres tego określenia wchodzi wszystkie przepisy, które kształtują normatywną podstawę rozstrzygnięcia sądu i w konsekwencji kształtują sytuację skarżącego (postanowienie TK z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12).

W najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na niedopuszczalność kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia. W postanowieniu TK z 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16, Trybunał uznał, że przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia ma charakter kompetencyjny, a jego adresatem jest podmiot upoważniony do wydania stosownego rozporządzenia. Przepis upoważniający nie kształtuje w sposób bezpośredni praw ani obowiązków skarżącego, lecz dopiero rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu wpływa na jego sytuację prawną. Powyższy pogląd Trybunał odniósł wyłącznie do upoważnień ustawowych, a nie przepisów kompetencyjnych w ogólności (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

W orzecznictwie Trybunału można niekiedy spotkać się z poglądem, wedle którego w trybie skargi konstytucyjnej przepis upoważniający może mieć charakter związkowy względem skarżonego równocześnie przepisu rozporządzenia (wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt SK 49/06). W ocenie Sejmu w niniejszej sprawie pogląd o związkowym ujęciu rozporządzenia i upoważnienia nie mógłby mieć zastosowania, ponieważ skarżący – kwestionując równocześnie upoważnienie i rozporządzenie – wskazał na niewłaściwy przepis upoważniający, a więc nieadekwatny względem skarżonego rozporządzenia. Ponadto w doktrynie prawa konstytucyjnego postuluje się odejście od związkowego ujmowania przedmiotu kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na poważne wątpliwości dotyczące skutków wydanego w takiej formule wyroku (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 181-206).

Przenosząc ustalenia Trybunału Konstytucyjnego na grunt niniejszej sprawy należy uznać, że zaskarżony przepis art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej, jako element normy kompetencyjnej normujący zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu, adresowany jest do określonych organów państwowych, w tym przede wszystkim do Ministra Zdrowia (a konkretnie do ministra właściwego do spraw zdrowia, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego). Nie kształtował on w sposób bezpośredni praw ani obowiązków skarżącego,

w związku z czym nie powinien stanowić przedmiotu kontroli w niniejszym postępowaniu.

8. Rozwinięcia wymaga sygnalizowana we wcześniejszych wywodach kwestia braku związku pomiędzy przepisem upoważniającym a wydanym rozporządzeniem. Należy bowiem zauważyć, że skarżone upoważnienie ustawowe (a konkretnie jego element określający zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu) adresowane jest przede wszystkim do ministra właściwego do spraw zdrowia, podczas gdy kwestionowane rozporządzenie wydane zostało przez Radę Ministrów.

Skarga konstytucyjna nie zawiera wyjaśnienia przyczyn takiego doboru przedmiotu kontroli. Nie można wykluczyć zaistnienia nieporozumienia, polegającego na odczytaniu przez skarżącego elementu przepisu kompetencyjnego jako przepisu materialnego. W uzasadnieniu skargi wskazuje się bowiem, że ograniczenia wolności zgromadzeń mogą być ustanawiane wyłącznie w jednej ustawie (którą jest wedle skarżącego ustawa – Prawo o zgromadzeniach). Zaskarżony przepis art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej – w oderwaniu od kontekstu normatywnego – ma bowiem następujące brzmienie: „zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności”. Nie jest to jednak norma o charakterze materialnym, a więc zakazująca organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Jest to wyłącznie element normy kompetencyjnej z art. 46 ustawy epidemicznej, upoważniającej ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia, w którym to dopiero rozporządzeniu ustanowiony byłby konkretny zakaz. Skarżony przepis – z uwzględnieniem kontekstu normatywnego – stanowi, że: „W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić [...] zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności”. Zatem, wbrew twierdzeniom skarżącego, ustawa epidemiczna w art. 46 ust. 4 pkt 4 nie ustanawia zakazu zgromadzeń, lecz upoważnia właściwy organ do wprowadzenia takiego zakazu w rozporządzeniu.

Inne prawdopodobne wyjaśnienie omawianego doboru przez skarżącego przedmiotu kontroli stanowić może zamiar zaskarżenia przepisu, do którego odsyła właściwe (adekwatne) upoważnienie. Właściwa norma kompetencyjna upoważniająca Radę Ministrów do wydania zaskarżonego rozporządzenia (art. 46a



i art. 46b) zawiera bowiem odesłanie do zakwestionowanego art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej.

Skarżący zakwestionował jeden z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, a także przepis upoważniający z ustawy epidemicznej (art. 46 ust. 4 pkt 4), jednakże skarżone rozporządzenie nie zostało wydane na podstawie kwestionowanego upoważnienia. Skarżone rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy epidemicznej, nie na podstawie wskazywanego jako przedmiot kontroli art. 46 ust. 4 ustawy epidemicznej. Wprowadzenie art. 46b w pkt 1 zawiera odesłanie do art. 46 ust. 4 pkt 4, to jednak jest to zabieg legislacyjny mający na celu uniknięcie powtórzeń w tekście ustawy. Upoważnienie zawarte w art. 46 ust. 2 i 4 nie jest tożsame z upoważnieniem z art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy epidemicznej.

Upoważnienie zawarte w art. 46a ustawy epidemicznej adresowane jest do Rady Ministrów i zawiera delegację do wydania rozporządzenia w przypadku „wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego”.

Przepis upoważniający z art. 46 ust. 1 ustawy epidemicznej adresowany jest natomiast do ministra właściwego do spraw zdrowia (który wydaje rozporządzenie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego). Umożliwia on ogłoszenie stanu epidemicznego lub stanu epidemii, jeśli „zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa”.

Upoważnienie dla Rady Ministrów (zawarte w przepisie, który nie został przez skarżącego zakwestionowany) zawiera odesłanie wewnętrzne do zaskarżonego przepisu. Zgodnie z brzmieniem art. 46b pkt 1 ustawy epidemicznej „W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić [...] ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4”. Korzystanie przez ustawodawcę z odesłań do innych przepisów jest standardowym zabiegiem legislacyjnym, który jest dopuszczalny w świetle Zasad Techniki Prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; dalej: ZTP t.j. Dz. U z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 156 ust. 1 ZTP w akcie normatywnym można się posłużyć odesłaniami jeśli

„zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych”. „Odesłania w tekście prawnym polegają na tym, że jakiś przepis wskazuje na postanowienia zawarte w innym przepisie lub przepisach” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 298).

Wątpliwości wzbudza zaskarżenie przepisu, do którego odsyła właściwy przepis upoważniający. Wydaje się, że poprawniejszą formułą byłoby zaskarżenie np. art. 46a w zakresie, w jakim odsyła do art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej, ewentualnie w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do ustanowienia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Sposób ujęcia skarżonego przepisu upoważniającego wpłynęłyby jednak wyłącznie na to czy skarżone upoważnienie jest adekwatne względem skarżonego równocześnie rozporządzenia. Nie zmienia to faktu, że dopuszczalność skarżenia w trybie skargi konstytucyjnej przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia – jak już wcześniej wspomniano – jest w najnowszym orzecznictwie Trybunału negowana.

W orzecznictwie konstytucyjnym panuje pogląd, zgodnie z którym skarżący nie może przerzucać na Trybunał obowiązku precyzowania zarzutów niekonstytucyjności (wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15). Trybunał podkreśla ponadto, że jego rolą nie jest „domyślanie się intencji” podmiotu inicjującego postępowanie, „a tym bardziej zastępowanie go w stawianiu zarzutów i ich motywowaniu” (wyroki TK z: 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 19/16).

Niezależnie jednak od intencji skarżącego w kwestii zaskarżenia art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej należy stwierdzić, że upoważnienie ustawowe (nawet jeśli byłoby adekwatne względem skarżonego rozporządzenia) nie może stanowić dopuszczalnego przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie wszczętej wniesieniem analizowanej skargi konstytucyjnej.

9. Skarga konstytucyjna przede wszystkim służy eliminacji z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm. Stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny powinno prowadzić w możliwie szerokim zakresie do usunięcia niekonstytucyjności także w odniesieniu do opartych na niekonstytucyjnej normie rozstrzygnięć indywidualnych. Należy bowiem nie tylko dbać o to, aby w obrocie

prawnym nie pozostawały niekonstytucyjne normy, ale także należy eliminować ich skutki. Nie zawsze jednak jest to możliwe (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Skarżący miał zamiar zorganizować pokojowe zgromadzenie (a więc skorzystać z wolności zgromadzeń) w wybranym przez siebie czasie, na co nie uzyskał zgody z uwagi na zakaz zgromadzeń ustanowiony w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia. Ewentualne wyeliminowanie przez Trybunał z systemu prawnego skarżonego przepisu nie zmieni tego, że ze względu na upływ czasu nastąpiły zaszłości, które – z perspektywy naruszenia przysługującej skarżącemu wolności zgromadzeń – są w istocie nieodwracalne.

10. Podsumowując dotychczasowe ustalenia, za umorzeniem postępowania w sprawie wszczętej analizowaną skargą konstytucyjną (w części dotyczącej oceny konstytucyjności ustawy epidemicznej) przemawiają następujące powody.

Po pierwsze, w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność skutecznego skarżenia

upoważnienie, jako norma kompetencyjna, adresowane jest do określonych organów państwowych, a dopiero rozporządzenie wydane na podstawie tego upoważnienia stanowi podstawę prawną orzeczenia zapadłego w sprawie indywidualnej i to konkretne przepisy rozporządzenia kształtują sytuację prawną skarżącego. Zakwestionowany przepis ustawy epidemicznej sam z siebie nie ustanawiał zakazu organizowania zgromadzeń, lecz wyłącznie określił zakres spraw przekazanych właściwemu ministrowi do uregulowania w rozporządzeniu.

Po drugie, zaskarżony przepis art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej jest elementem upoważnienia adresowanego przede wszystkim do ministra właściwego do spraw zdrowia i nie stanowił on podstawy prawnej dla Rady Ministrów do wydania zakwestionowanego rozporządzenia zawierającego przepis materialny ustanawiający zakaz zgromadzeń. Podstawę prawną do wydania rozporządzenia Rady Ministrów stanowią art. 46a oraz art. 46b ustawy epidemicznej. Tym samym kwestionowany przepis ustawy epidemicznej, jako nieadekwatny względem zaskarżonego rozporządzenia, nie może stanowić nawet „związkowego” przedmiotu kontroli.

Po trzecie, istota podnoszonego przez skarżącego problemu konstytucyjnego zawiera się w zarzucie naruszenia przez regulację rangi rozporządzenia postanowień art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozostałe zarzuty zostały nie nadają się do rozpoznania przez Trybunał z uwagi na brak uzasadnienia, niedopuszczalność wzorca kontroli w trybie skargi lub jego nieadekwatność (art. 233 ust. 3 Konstytucji oraz art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji).

W postępowaniu zainicjowanym analizowaną skargą konstytucyjną nie jest zatem możliwe dokonanie oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy epidemicznej. Z perspektywy uwarunkowań skargi konstytucyjnej (jako nadzwyczajnego środka ochrony konstytucyjnych wolności lub praw) ewentualna ocena konstytucyjności dotyczyć może wyłącznie przepisu rozporządzenia określającego kwestionowany przez skarżącego zakaz zgromadzeń.

11. Mając na uwadze powyższe, postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 4/21, w części dotyczącej oceny hierarchicznej zgodności art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej, powinno podlegać **umorzeniu**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

Sejm w niniejszym stanowisku nie odniósł się merytorycznie do zaskarżonego rozporządzenia Rady Ministrów wyłącznie z uwagi na to, że nie jest organem, który wydał wyłącznie kwestionowaną ustawę. W świetle przepisów regulujących organizację i tryb postępowania przed Trybunałem wypowiedź w zakresie dotyczącym rozporządzenia wykraczałaby poza rolę Sejmu jako uczestnika postępowania przed Trybunałem.

MARSZAŁEK SEJMU  
Elżbieta Witek