



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2021 r.

Pozycja 72

POSTANOWIENIE z dnia 29 stycznia 2021 r. Sygn. akt Ts 88/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.J. w sprawie zgodności:

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.), a także § 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 art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie; art. 57 w związku z art. 233 ust. 3; art. 233 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 maja 2020 r. (data nadania) M.J. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika ustanowionego z wyboru, wystąpił z żądaniem na tle następującego stanu faktycznego.

1.1. Skarżący, w trybie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631; dalej: ustawa o zgromadzeniach), złożył 28 kwietnia 2020 r. zawiadomienie do Urzędu W. (dalej: Urząd Miasta) o zamiarze przeprowadzenia 10 maja 2020 r. demonstracji

Pismem z 30 kwietnia 2020 r. ([...]; dalej: decyzja o zakazie zgromadzenia) Urząd Miasta, 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: rozporządzenie RM z 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. (dalej: Sąd Okręgowy) z 30 kwietnia 2020 r. (sygn. akt [...]; dalej: postanowienie Sądu Okręgowego). Sąd Okręgowy wyjaśnił, że decyzja o zakazie zgromadzenia

jest pismem informacyjnym, a nie decyzją. Skarżący od powyższego orzeczenia wniósł zażalenie.

Sąd Apelacyjny w W. (dalej: Sąd Apelacyjny), postanowieniem z 1 maja 2020 r. (sygn. akt [...]), uchylił powyższe postanowienie. W uzasadnieniu wskazał, że decyzja o zakazie zgromadzenia stanowi decyzję administracyjną.

Sąd Okręgowy postanowieniem z 2 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) oddalił odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia. Zażalenie od powyższego orzeczenia zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego z 3 maja 2020 r. (sygn. akt [...]). Orzeczenie to zostało wskazane przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie.

1.2. 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: rozporządzenie MZ), stosownie do którego zakaz zgromadzeń nie obowiązuje w przypadku gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosi nie więcej niż 50 osób – 4 maja 2020 r. złożył nowy wniosek.

Pismem z 6 maja 2020 r. ([...]; dalej: decyzja Urzędu) Urząd Miasta, wskazując 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; dalej: rozporządzenie RM z maja 2020 r.) oraz wprowadzony tam zakaz zgromadzeń, poinformował skarżącego o braku możliwości zarejestrowania zaplanowanego przez niego zgromadzenia.

Sąd Okręgowy postanowieniem z 7 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) oddalił odwołanie od decyzji Urzędu Miasta podnosząc, że wskazany przez skarżącego § 11 ust. 2 rozporządzenia MZ przestał obowiązywać. Wyjaśnił on, 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; dalej: rozporządzenie zmieniające), uchylono rozdziały 2-6 rozporządzenia MZ, a przepis § 11 ust. 2 znajdował się w rozdziale 5. Oznacza to zatem, że został on uchylony z dniem wejścia w życie § 1 rozporządzenia zmieniającego. Z tego względu Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie skarżącego wraz z jego wnioskiem o zgodę na zgromadzenie na podstawie § 11 ust. 2 rozporządzenia MZ, jako uchylonego przed dniem ich złożenia, jest bezzasadne. Podkreślił, że odwołanie należało oddalić z uwagi na obowiązujący wówczas stan prawny ukształtowany ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych) oraz wydanymi na podstawie art. 46a i b tej ustawy rozporządzeniami Rady Ministrów, a w szczególności na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia RM z maja 2020 r. Ostatni z wymienionych przepisów zakazuje do odwołania organizowania zgromadzeń z uwagi na przesłankę zagrożenia życia i zdrowia ludności, o której mowa w art. 14 pkt 2 ustawy o zgromadzeniach. Sąd Okręgowy wskazał również na § 21 rozporządzenia RM z maja 2020 r., zgodnie z którym traci moc rozporządzenie RM z kwietnia 2020 r.

Zażalenie od powyższego orzeczenia zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego z 8 maja 2020 r. (sygn. akt [...]). Zostało ono wskazane przez skarżącego jako drugie ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2020 r. (dalej: zarządzenie TK), doręczonym 13 lipca 2020 r., skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej m.in. przez:

1) doręczenie poświadczonych za zgodność z oryginałem odpisów, kopii orzeczeń oraz decyzji wydanych w toku postępowań, które były podstawą wniesienia skargi;

2) wyjaśnienie, czy:

a) po wydaniu wskazanych w skardze postanowień w sprawach tych zapadły jeszcze jakieś inne rozstrzygnięcia, a jeżeli tak, to doręczenie ich odpisów poświadczonych za zgodność z oryginałem wraz z czterema kopiami,

b) od wskazanych przez skarżącego postanowień został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia;

3) sprecyzowanie, czy skarżący kwestionuje wskazany w *petitum* skargi § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z maja 2020 r., czy wskazany w uzasadnieniu skargi § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z kwietnia 2020 r.;

4) wskazanie, w jaki sposób art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych narusza art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie, art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 i art. 233 ust. 3 Konstytucji.

W piśmie procesowym z 17 lipca 2020 r. (data nadania; dalej: pismo procesowe) skarżący wyjaśnił, że nie wniósł nadzwyczajnego środka zaskarżenia do Sądu Najwyższego oraz że w postępowaniach, w związku z którymi wniesiono skargę konstytucyjną, nie zapadły żadne kolejne orzeczenia. Sprecyzował również, że przedmiotem skargi uczynił § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z maja 2020 r., który ostatecznie ukształtował stan prawny w jego sprawie.

Odnosząc się do zarządzenia TK w części dotyczącej wskazania, w jaki sposób art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych narusza art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie, wyjaśnił, że „[a]bsolutny co do zasady zakaz zgromadzeń istotę prawa do zgromadzeń narusza w sposób oczywisty” i że prawo to może być ograniczone wyłącznie ustawą. Tymczasem art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych deleguje to „uprawnienie konstytucyjne na poziom rozporządzenia”. Zaznaczył również, że delegacja ustawowa w powyższym przepisie ma cechy delegacji blankietowej, ponieważ ustawodawca nie wskazał przesłanek wprowadzenia zakazu zgromadzeń oraz nie określił, w jakim stopniu prawo to może być ograniczone. Powtórzył przy tym część argumentacji przedstawionej w skardze konstytucyjnej (przytoczonej w pkt 3 tej części niniejszego postanowienia) dotyczącej możliwości ograniczenia wolności organizowania pokojowych zgromadzeń wyłącznie jedną ustawą.

Niezależnie od powyższego wyjaśnił, że rozporządzenie RM z maja 2020 r. nie jest ustawą wymienioną w art. 233 ust. 3 Konstytucji. Również w tym przypadku powtórzył on część swojej argumentacji przedstawionej skardze konstytucyjnej (przytoczonej w pkt 3 tej części niniejszego postanowienia).

W dalszej części pisma procesowego skarżący rozważał, czy „rzeczywiście istnieje realne zagrożenie dla życia i zdrowia w znacznych rozmiarach uprawniające jakikolwiek organ do wydania zakazu zgromadzeń «a priori»”. Wskazał, że „zagrożenie COVID19 (...) jest (...) znikome, a na pewno nie ma znacznych rozmiarów wskazanych w [a]rt. 14 ust. 2 [ustawy o zgromadzeniach] i można je wyeliminować powszechnie stosowanymi środkami bezpieczeństwa (maseczki, dystans społeczny 2 metry)”. Zdaniem skarżącego, „aby wydać zakaz zgromadzeń, zagrożenie, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o zgromadzeniach, musi mieć realny i rzeczywisty charakter, a nie być oparte na „hipotezach i dywagacjach”. Tymczasem – jak podnosi skarżący – podmioty orzekające w jego sprawie w ogóle tego nie badały.

Skarżący podniósł także, że ustawodawca „wydając rozporządzenie nie dokonał wykładni skutków wydania zaskarżonych norm prawa przez pryzmat Konwencji Praw Człowieka, a w szczególności przez nakaz wynikający z Art. 11 Konwencji do bezwzględneho umożliwienia pokojowego gromadzenia się”.

Do pisma procesowego skarżący dołączył poświadczone za zgodność z oryginałem odpisy oraz kopie orzeczeń wskazanych w zarządzeniu TK.

3. Zdaniem skarżącego prawo określone w art. 57 Konstytucji jest na tyle istotne, że ustawodawca, przewidując możliwość jego ograniczenia, posłużył się liczbą pojedynczą – „ustawa”, dopuszczając jego ograniczenie wyłącznie jedną ustawą. Tym samym – w jego ocenie – ograniczenie tego prawa kilkoma aktami prawnymi jest niedopuszczalne.

Odwołując się z kolei do art. 233 ust. 3 Konstytucji skarżący wyjaśnił, że przepis ten, wśród praw i wolności, które mogą być ograniczone w związku z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, nie wymienia wolności organizowania pokojowych zgromadzeń. Tym samym – w ocenie skarżącego – nawet ogłoszenie stanu klęski żywiołowej nie uprawnia Rady Ministrów do ustanowienia zakazu zgromadzeń (art. 57 Konstytucji).

Skarżący wskazał również, że w zakwestionowanych aktach prawnych ustawodawca „a priori zakazuje [...] korzystania z konstytucyjnie chronionych wolności lub praw choć jednocześnie publicznie ogłasza się iż zagrożenie ma jedynie niezweryfikowany charakter i statystycznie jest pozorne”. Zdaniem skarżącego w niniejszej sprawie dochodzi do nadużycia „zdarzenia faktycznego [epidemii] do bezpodstawnego ograniczenia podstawowych wolności i praw chronionych ustawą zasadniczą”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono:

a) art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.), o treści:

„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.

[...]

4. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:

[...]

4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,

[...]”.

b) § 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), w brzmieniu:

„1. Do odwołania zakazuje się:

1) organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631);

[...]”.

3. Trybunał stwierdza, że skarga spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego.

Skarga została sporządzona w imieniu skarżącego przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK).

Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), albowiem postanowienia Sądu Apelacyjnego w W. z: 3 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) oraz 8 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) są prawomocne i nie przysługują od nich żadne zwykłe środki zaskarżenia.

Dochowano terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej w stosunku do obu wskazanych wyżej orzeczeń (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK).

Prawidłowo określono przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK) wskazując, które konstytucyjne prawa i wolności i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) oraz przedstawiono w tym zakresie stosowne uzasadnienie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

W ocenie Trybunału analizowana skarga konstytucyjna nie jest obarczona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, zaś sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.