



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 3 stycznia 2024 r.

Pozycja 2

## POSTANOWIENIE

z dnia 19 października 2023 r.

Sygn. akt SK 4/21

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca  
Jakub Stelina  
Wojciech Sych  
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 października 2023 r., skargi konstytucyjnej M.J. o zbadanie 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, ze zm.) z 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,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 maja 2020 r. (data nadania), uzupełnionej pismem procesowym z 17 lipca 2020 r. (data nadania), M.J. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie 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.; aktualnie Dz. U. z 2023 r. poz. 1284; dalej: ustawa epidemiczna), 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów) z art. 57 w zwią-

ku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie, art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 i art. 233 ust. 3 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. Skarżący 28 kwietnia 2020 r. (w trakcie trwania stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2) złożył, w trybie art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, zawiadomienie do Urzędu Miasta W. (dalej: urząd miasta) o zamiarze przeprowadzenia 10 maja 2020 r. demonstracji z udziałem 100 000 osób.

Pismem z 30 kwietnia 2020 r. (znak sprawy: [...]; 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 Rady Ministrów z 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. (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 [...]). Sąd apelacyjny przywołał aprobejną argumentację sądu okręgowego, w ocenie którego nie ma podstaw do organizacji zgromadzenia ze względu na przesłankę zagrożenia życia i zdrowia ludności, o której mowa w art. 14 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. A ponadto sąd okręgowy powołał się na, wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46a i art. 46b ustawy epidemicznej, rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r., w którego § 1 ustalono, iż obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, jest obszar całego kraju. Sąd apelacyjny stwierdził m.in., że nie jest uzasadniony, podniesiony w zażaleniu, „zarzut pozbawienia wnioskodawcy możliwości obrony jego praw na skutek uniemożliwienia mu udziału w postępowaniu wobec doręczenia zawiadomienia o terminie rozprawy przed Sądem Okręgowym w terminie uniemożliwiającym jego stawiennictwo”. Sąd apelacyjny uznał, że „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”. Ponadto sąd apelacyjny stwierdził, że „[n]ietrafne są zarzuty naruszenia art. 46 ust. 4 pkt 4 oraz art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Nie można podzielić wykładni prezentowanej w zażaleniu, według której zgromadzenia ludności, których zakaz może być wprowadzony zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 4 tej ustawy w stanie epidemii nie obejmują zgromadzeń publicznych w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, a jedynie spotkania grupy osób w celach rekreacyjnych lub rozrywkowych. Osiągnięcie celów, jakie przyświecają wprowadzeniu stanu epidemii, aby było możliwe, wymaga przyjęcia, że zgromadzenia ludności w rozumieniu tego przepisu są kategorią najszerszą obejmującą zarówno zorganizowane zgrupowania takie jak zgromadzenia publiczne, jak i zgrupowania o charakterze spontanicznym. Źródłem ograniczenia wolności zgromadzeń jest art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z 5 grudnia 2008 r., w którym wymieniono za-

mknięty katalog ograniczeń wolności i swobód obywatelskich, pozostawiając decyzję o ich wprowadzeniu organowi władzy wykonawczej w drodze rozporządzenia, pozwalając na dostosowanie ograniczeń do aktualnie panujących warunków”. Postanowienie sądu apelacyjnego z 3 maja 2020 r. zostało wskazane przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie.

2.2. 4 maja 2020 r. skarżący złożył drugi wniosek o zezwolenie na przeprowadzenie 10 maja 2020 r. zgromadzenia publicznego, którego liczba uczestników nie przekroczy 50 osób. Skarżący powołał 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 Ministra Zdrowia), stosownie do którego zakaz zgromadzeń nie obowiązuje w sytuacji, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosi nie więcej niż 50 osób.

W piśmie z 6 maja 2020 r. (znak sprawy: [...]; dalej: decyzja urzędu) urząd miasta poinformował, że „zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 maja br., w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792), na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do odwołania obowiązuje m.in. zakaz zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631)”. W związku z przedstawionym stanem prawnym urząd miasta odmówił zarejestrowania zaplanowanego na 10 maja 2020 r. zgromadzenia z udziałem 49 osób.

Sąd okręgowy postanowieniem z 7 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) oddalił odwołanie od decyzji urzędu podnosząc, że wskazany przez skarżącego § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia 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 Ministra Zdrowia, a § 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 oraz jego wnioski o zgodę na zgromadzenie na podstawie przepisu § 11 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. – jako uchylonego przed dniem złożenia wniosku i odwołania od decyzji z 5 maja 2020 r. [data błędnie podana, powinno być: 6 maja 2020 r. – uwaga własna] – są całkowicie bezzasadne”. Sąd okręgowy podkreślił, że odwołanie należało oddalić z uwagi na obowiązujący wówczas stan prawny ukształtowany ustawą epidemiczną oraz wydanymi na podstawie art. 46a i art. 46b ustawy epidemicznej rozporządzeniami Rady Ministrów, a w szczególności na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów. Ostatni z wymienionych przepisów zakazuje do odwołania organizowania zgromadzeń z uwagi na przesłankę zagrożenia życia lub zdrowia ludności, o której mowa w art. 14 pkt 2 prawa o zgromadzeniach. Sąd okręgowy wskazał również na § 21 rozporządzenia Rady Ministrów, zgodnie z którym traci moc rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r.

Sąd okręgowy stwierdził również, że źródłem ograniczenia wolności zgromadzeń jest (obok prawa o zgromadzeniach) również art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej, w którym „wymieniono zamknięty katalog ograniczeń wolności i swobód obywatelskich, pozostawiając decyzję o ich wprowadzeniu organowi władzy wykonawczej w drodze rozporządzenia, pozwalając na dostosowanie ograniczeń do aktualnie panujących warunków”. Zdaniem sądu okręgowego, nie można podzielić „zaprezentowanej w odwołaniu wykładni skarżącego dotyczącej przepisów art. 46 ust. 4 pkt 4 oraz art. 46a i 46b ustawy z 5 grudnia 2008 r. w zakresie definicji zgromadzenia ludności, których zakaz może być wprowadzony w stanie epidemii, a która nie obejmuje zgromadzeń publicznych w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, a jedynie spotkania grupy osób w celach rekreacyjnych lub rozrywkowych. Osiągnię-

cie celów, jakie przyświecają wprowadzeniu stanu epidemii wymaga jednak przyjęcia, że pojęcie – zgromadzenia ludności w rozumieniu tego przepisu są kategorią najszerszą obejmującą zarówno zorganizowane zgrupowania takie jak zgromadzenia publiczne jak i zgrupowania o charakterze spontanicznym”.

Zażalenie od powyższego orzeczenia zostało oddalone postanowieniem sądu apelacyjnego z 8 maja 2020 r. (sygn. akt [...]). Sąd apelacyjny podzielił wywód prawny przeprowadzony przez sąd pierwszej instancji, uznając, że wywód ten jest prawidłowy, logiczny i niebudzący wątpliwości. Sąd apelacyjny zwrócił skarżącemu uwagę, że zarówno sąd okręgowy, jak i sąd odwoławczy oparł swoje rozstrzygnięcie na obowiązujących w dniu wydania orzeczenia przepisach. Sąd pierwszej instancji szczegółowo wyjaśnił, że podana przez skarżącego podstawa prawna, a mianowicie § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia, została uchylona 31 marca 2020 r. Wbrew temu skarżący nadal w zażaleniu powołuje się na możliwość zorganizowania zgromadzenia 49 osób. Jak podkreślił sąd apelacyjny, „czynione przez wnioskodawcę wywody w tym zakresie, w całości oderwane od argumentów wskazanych przez Sąd Okręgowy, należy uznać za nieodnoszące się do aktualnego stanu prawnego sprawy”. Sąd apelacyjny wskazał na rozporządzenie Rady Ministrów jako podstawowy akt normatywny obowiązujący w realiach rozstrzyganej sprawy, a w szczególności na § 14 ust. 1 tego rozporządzenia, w którym zakazano do odwołania organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 prawa o zgromadzeniach. Przepisy te – jak stwierdził sąd apelacyjny – normują kwestie braku możliwości zorganizowania zgromadzenia 10 maja 2020 r. „W świetle powyższej regulacji, pozostałe zarzuty należy uznać za nieuprawnione, albowiem odnoszą się one do nieaktualnych przepisów prawa. (...) Zdaniem Sądu Apelacyjnego powyższa regulacja prawna, którą skarżący w całości pomija, nie może być postrzegana jako ograniczenie podstawowych praw, tylko jako wprowadzanie szerokiej ochrony, do której zarówno rząd jak i ustawodawca jest w pełni umocowany”. Postanowienie sądu apelacyjnego z 8 maja 2020 r. zostało wskazane przez skarżącego jako drugie ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie.

3. Uzasadniając podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty, skarżący podkreślił, że określone w art. 57 Konstytucji prawo do pokojowego zgromadzenia się (zgodnie z treścią art. 57 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”) jest jednym z podstawowych praw obywatelskich, którego ograniczenie jest możliwe ustawą w ściśle określonych wypadkach.

Skarżący, zwracając uwagę na literalne brzmienie art. 57 zdanie drugie Konstytucji, stwierdził, że użycie przez ustrojodawcę zwrotu „ustawą” w liczbie pojedynczej oznacza, że możliwość ograniczenia prawa do pokojowego zgromadzenia się może być unormowana jedynie w jednej ustawie, pod warunkiem zachowania istoty tego prawa.

W kontekście dokonanej przez skarżącego wykładni literalnej art. 57 zdanie drugie Konstytucji, skarżący stwierdził, że w art. 14 prawa o zgromadzeniach wymienione zostały w sposób enumeratywny wypadki, w których prawo do zgromadzenia się może zostać ograniczone, a mianowicie jest to możliwe, jeśli: „1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne; 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13; 3) zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a”.

Skarżący stwierdził, że przesłanki wskazane w cytowanych przepisach muszą mieć charakter realny, a nie jedynie hipotetyczny. Tymczasem – jak podnosi skarżący – „w zaskarżonych aktach prawnych «a priori» zakazuje się korzystania z konstytucyjnie chronionych

wolności lub praw choć jednocześnie publicznie ogłasza się iż zagrożenie ma jedynie niezwykły faktycznie charakter i statystycznie jest pozorne”. Skarżący zarzucił ustawodawcy oraz organom władzy publicznej „nadużycie zdarzenia faktycznego (epidemii) do bezpodstawnego ograniczenia podstawowych wolności i praw chronionych ustawą zasadniczą”.

Skarżący zwrócił uwagę, że art. 233 ust. 3 Konstytucji nie wymienia wśród praw – możliwych do ograniczania w stanie klęski żywiołowej – prawa do pokojowego zgromadzenia się. Skarżący wnioskuje z tego, że „nawet ogłoszenie stanu klęski żywiołowej nie uprawnia Rady Ministrów do ustanowienia zakazu co do prawa określonego w Art. 57 Konstytucji”.

Zdaniem skarżącego, ustawa epidemiczna nie uprawnia 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 zgromadzenia się. To rozwiązanie ma na celu właśnie zapobieżenie wykorzystywaniu stanów klęski żywiołowej przez władze publiczne do pacyfikowania lub uniemożliwiania pokojowego wyrażania przez obywateli dezaprobaty dla działania władzy publicznej”.

W piśmie procesowym z 17 lipca 2020 r. (data nadania) skarżący, odpowiadając na wezwanie do usunięcia braków formalnych skargi – w tym wskazanie, w jaki sposób art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej narusza art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie, art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji – wyjaśnił, że „[a]bsolutny co do zasady zakaz zgromadzeń istotę prawa do zgromadzeń narusza w sposób oczywisty”. Zdaniem skarżącego, prawo do zgromadzenia się może zostać ograniczone wyłącznie ustawą, natomiast art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej deleguje to „uprawnienie konstytucyjne na poziom rozporządzenia”. Skarżący podniósł również, że delegacja ustawowa w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej ma charakter blankietowy, ponieważ ustawodawca nie wskazał przesłanek wprowadzenia zakazu zgromadzeń, a także nie określił, w jakim stopniu prawo to może być ograniczone. Ponadto skarżący powtórzył część argumentacji zawartej w skardze konstytucyjnej.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 9 marca 2021 r. (data wpływu do TK: 12 marca 2021 r.) zajął stanowisko, zgodnie z którym „postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia”.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny podniósł, że skarżący uczynił przedmiotem zarzutu przepisy, które nie były decydującą podstawą rozstrzygnięcia w jego sprawie, a zatem orzeczenie Trybunału nie przyniesie skarżącemu możliwości ochrony jego konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności. Ponadto Prokurator Generalny stwierdził, że skarżący nie uzasadnił należycie zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z wymienionymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli. Podsumowując uzasadnienie, Prokurator Generalny ocenił, że „przedmiotowa skarga konstytucyjna jest wadliwa w stopniu uniemożliwiającym jej merytoryczne rozpoznanie”.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 9 marca 2021 r. poinformował o przystąpieniu do postępowania i zajął następujące stanowisko: „1. 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 ze zm.), 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 RP; 2. § 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. z 2020 r. poz. 792 ze zm.) jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

W uzasadnieniu Rzecznik Praw Obywatelskich skupił się w swej argumentacji przede wszystkim na polemice ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego oraz analizie i ocenie stosowania zaskarżonych przepisów. W odniesieniu do kwestii utraty mocy obowiązującej zaskarżonego § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, co następuje: „Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. do odwołania zakazuje się organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Wskazane rozporządzenie zostało uchylone z dniem 16 maja 2020 r. Z uwagi na fakt, że analogiczne w treści lub bardzo zbliżone (np. ograniczenie dopuszczalnej liczby uczestników zgromadzenia do 5 osób) zakazy były wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami RM i mogą być wprowadzane w przyszłości w związku z dalszym obowiązywaniem stanu epidemii, w ocenie RPO w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka, o której mowa w art. 59 ust. 3 ustawy o TK. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie powinien umarzać postępowania w niniejszej sprawie w związku z utratą mocy obowiązującej przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli, z uwagi na to, że wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (s. 13-14).

6. Marszałek Sejmu, w piśmie z 15 lipca 2021 r., w imieniu Sejmu, przedłożył wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł 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”. W odniesieniu do części dotyczącej oceny konstytucyjności aktu rangi rozporządzenia Marszałek Sejmu zastrzegł, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie ma legitymacji do zajęcia stanowiska.

Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził m.in., że art. 233 ust. 3 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem w trybie skargi konstytucyjnej, ponieważ przepis ten nie statuuje wolności ani praw, które podlegałyby ochronie w ramach skargi konstytucyjnej. Jak podniósł Marszałek Sejmu, skarżący wskazał „art. 233 ust. 3 Konstytucji jako samodzielną 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”. Ponadto, w ocenie Marszałka Sejmu, skarżący „wskazał na niewłaściwy przepis upoważniający, a więc nieadekwatny względem skarżonego rozporządzenia (...) 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”.

7. Rada Ministrów w piśmie z 22 lipca 2021 r. (data wpływu do TK) zajęła następujące stanowisko w sprawie: „Rada Ministrów (...) wnosi o: 1. umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwal-

czaniu 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”.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący wskazał w *petitum* skargi konstytucyjnej jako przedmiot zaskarżenia 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.; aktualnie Dz. U. z 2023 r. poz. 1284; dalej: ustawa epidemiczna), 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów).

Skarżący wniósł o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy są niezgodne 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.

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”.

Natomiast treść art. 46 ust. 1 i 2 ustawy epidemicznej, do których odsyła zaskarżony przepis, jest następująca: „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 stanowił: „Do odwołania zakazuje się: (...) organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631)”. Przepis ten utracił moc 16 maja 2020 r., ponieważ zgodnie z § 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.) został derogowany wraz z całym aktem normatywnym: „Traci moc 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 i 820)”. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 679, ze zm.), uchylone z dniem 1 lipca 2023 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2023 r. (Dz. U. poz. 1233), nie zawierało przepisu zakazującego zgromadzeń.

Przepis, do którego odsyłał § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów, a mianowicie art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631; aktualnie Dz. U. z 2022 r. poz. 1389, ze zm.; dalej: prawo o zgromadzeniach) zawiera definicję legalną zgromadzenia i zgromadzenia spontanicznego: „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. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Badanie przez Trybunał, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i jej skierowaniu do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie jest więc związany wynikiem jej wstępnej oceny (zob. np. wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75).

Trybunał podał w wątpliwość przede wszystkim zasadność zakwestionowania przepisów wskazanych w *petitum* skargi, a także kwestię adekwatności niektórych wzorców kontroli. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, 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.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest zatem uczynienie jej przedmiotem przepisów, które wykazują dwojaką kwalifikację. Po pierwsze, stanowiły podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, uczynienie z nich takiej podstawy przez sąd lub organ administracji publicznej spowodowało niedozwoloną – zdaniem skarżącego – ingerencję w sferę jego konstytucyjnie chronionych praw lub wolności (zob. np. postanowienie TK z 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39).

3.1. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na powołanie przez skarżącego niewłaściwych wzorców kontroli. W szczególności powołany jako samodzielny (a także powołany związkowo z art. 57 Konstytucji) wzorzec kontroli art. 233 ust. 3 Konstytucji nie statuuje żadnego prawa lub wolności skarżącego, które mogłyby być przedmiotem ochrony w trybie skargi konstytucyjnej. Przepis ten jest adresowany do ustawodawcy i dotyczy możliwych ustawowych ograniczeń wolności i praw jednostki w czasie stanu klęski żywiołowej. Trybunał zwrócił uwagę, że skarżący zarzucił, iż zaskarżone przepisy naruszyły istotę konstytucyjnej wolności zgromadzeń, statutowaną w art. 57 Konstytucji, podczas ogłoszenia stanu epidemii, nie zaś stanu klęski żywiołowej, który to stan nadzwyczajny nie został ogłoszony. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 233 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli i wobec tego umorzył postępowanie w odniesieniu do badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 233 ust. 3 oraz z art. 57 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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), wobec niedopuszczalności wydania wyroku.



Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że skarżący powołał związkowo (z art. 57) art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, który dotyczy jedynie wymogu, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie naruszały ich istoty. Natomiast z treści skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący dostrzega problem konstytucyjny w tym, iż wspomniane ograniczenia mogą być ustanowione wyłącznie w ustawie (o czym mowa w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji), a nie w rozporządzeniu. Stosując zatem zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w istocie skarżący sformułował zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej nie jest przepisem o charakterze materialnoprawnym, lecz normuje zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu i stanowi element normy kompetencyjnej adresowanej do określonych organów państwowych: wojewody działającego na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz ministra właściwego do spraw zdrowia działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Zatem zaskarżony przepis nie kształtował bezpośrednio praw albo obowiązków skarżącego, nie stanowił też podstawy wydania ostatecznej decyzji sądu o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zaskarżony przepis upoważniał ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia, w którym unormowany byłby konkretny zakaz. Skarżący jednak zakwestionował przepis rozporządzenia wydanego nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, lecz wydanego przez Radę Ministrów, nie na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej, lecz na podstawie art. 46a i art. 46b ustawy epidemicznej.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w odniesieniu do badania zgodności z Konstytucją art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Analizując problem dopuszczalności orzekania w odniesieniu do badania zgodności zaskarżonego § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zaskarżony przepis rozporządzenia Rady Ministrów utracił moc 16 maja 2020 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 679, ze zm.), uchylone z dniem 1 lipca 2023 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2023 r. (Dz. U. poz. 1233), nie zawierało przepisu zakazującego zgromadzeń.

Wobec utraty mocy obowiązującej zaskarżonego § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, aktualizuje się przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Jednocześnie Trybunał podkreślił, że w sprawie skarżącego nie zachodzi przesłanka unormowana w art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, zgodnie z którą: „Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Trybunał przypomina, że: „Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem prawnym ochrony wolności i praw, dopuszczalnym wtedy, gdy skutki ich naruszenia nie mogą być usunięte w inny sposób. Trybunał wielokrotnie przy tym zwracał uwagę, że (...) konieczne jest istnienie aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi” (postanowienie TK z 20 czerwca 2011 r., sygn. SK 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 47, a także postanowienia TK z: 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU

nr 8/A/2009, poz. 127, 16 września 2010 r., sygn. Ts 91/09, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 355 oraz wyrok TK z 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 23).

Stan faktyczny sprawy oraz treść skargi konstytucyjnej nie wskazują na to, aby wydanie wyroku przez Trybunał, nawet wyroku korzystnego dla skarżącego, mogło mieć jakikolwiek wpływ na ochronę konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Ze względu na upływ czasu, nie jest możliwe przywrócenie prawa skarżącego do zorganizowania zgromadzenia 10 maja 2020 r., w czasie trwania stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Natomiast w obecnym stanie prawnym skarżący może organizować zgromadzenie na obowiązujących zasadach, ponieważ nie występują już ograniczenia związane ze stanem epidemii. Z powyższych względów Trybunał odstąpił od wyrokowania w sprawie przepisu, który został uchylony i umorzył postępowanie w tym zakresie.

4. Konkludując, Trybunał uznał, że analizowana skarga konstytucyjna nie odpowiadała wymogom wynikającym zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawowych przepisów regulujących postępowanie w sprawie hierarchicznej kontroli norm i w związku z tym zachodzą przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.t.p.TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Jakuba Steliny

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt SK 4/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt SK 4/21.

Postanowieniem z 19 października 2023 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie SK 4/21 ze skargi, w której domagano się zbadania 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, ze zm.) z 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. Podstawą umorzenia była co do zasady niedopuszczalność wydania wyroku, a w zakresie badania § 14 ust. 1 pkt 1 cytowanego wyżej rozporządzenia – utrata przez ten przepis mocy obowiązującej.

Zdecydowałem się na złożenie zdania odrębnego do postanowienia SK 4/21 ze względu na mało przekonującą argumentację, jaką przyjął Trybunał Konstytucyjny na poparcie swojego stanowiska o umorzeniu postępowania. Przede wszystkim w uzasadnieniu zbyt milczeniem kwestię dopuszczalności złożenia jednej skargi konstytucyjnej w dwóch – w istocie – odrębnych sprawach. Z akt sprawy wynika, że skarżący dwukrotnie zawiadamiał stosowne władze o zamiarze przeprowadzenia demonstracji w dniu 10 maja 2020 r. – raz z udziałem 100 000 osób, drugi raz z udziałem do 50 osób, przy czym co do każdej z tych demonstracji procedowano osobno (zgłoszenie drugiej nastąpiło po odmowie zarejestrowania pierwszej).

Okolicznością ważną z punktu widzenia postępowania skargowego jest to, że w stosunku do skarżącego zapadły dwa osobne ostateczne orzeczenia sądowe – postanowienie Sądu Apelacyjnego w W. z 3 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) oraz postanowienie tego sądu z 8 maja 2020 r. (sygn. akt [...]). Powstaje zatem zasadnicza wątpliwość, czy jedną skargą konstytucyjną można objąć dwa osobne postępowania, które zakończyły się dwoma osobnymi orzeczeniami ostatecznymi. Trybunał w ogóle nie odniósł się do tej kwestii, a postępowanie umorzył z innych przyczyn. Tymczasem wydaje się, że kwestia ta ma podstawowe znaczenie dla rozstrzyganej sprawy, ewentualne uznanie niedopuszczalności obejmowania jedną skargą dwóch osobnych, mimo że podobnych, spraw, byłoby pierwotną przyczyną umorzenia postępowania. A zatem umorzenie postępowania z tego powodu czyniłoby zbędnym dalsze procedowanie w sprawie. Już choćby z tego powodu postanowienie w sprawie SK 4/21 budzi poważne wątpliwości. W istocie sprawa przedstawia się jeszcze gorzej. Pominięcie w uzasadnieniu omawianej kwestii może być interpretowane jako uznanie jej za oczywistą i nie wymagającą dodatkowych wyjaśnień, a więc, że dopuszczalne jest objęcie jedną skargą różnych postępowań. A skoro tak to postanowienie SK 4/21 może w przyszłości stać się – nieco mimowolnie – precedensem przemawiającym za możliwością rozpoznawania spraw wszczynanych jedną skargą w przypadku naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności więcej niż jednym orzeczeniem ostatecznym. Dlatego uważam za błąd pominięcie w uzasadnieniu postanowienia odniesienie się do tego problemu, choćby na zasadzie sygnalizacji.

Wiele wątpliwości budzi także uzasadnienie umorzenia postępowanie w odniesieniu do badania zgodności z Konstytucją art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał stwierdził, że przepis ten nie jest przepisem o charakterze materialnoprawnym, lecz normuje zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu i stanowi element normy kompetencyjnej adresowanej do określonych organów państwowych (wojewody oraz ministra właściwego do spraw zdrowia działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej). Co więcej – Trybunał zwrócił także uwagę, że skarżący zakwestionował przepis rozporządzenia wydanego nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, lecz wydanego przez Radę Ministrów, nie na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, lecz na podstawie art. 46a i art. 46b tej ustawy. Trzeba jednak zauważyć, czego Trybunał nie uczynił, że art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wprost odsyła do art. 46 ust. 4 tej ustawy („W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić: 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;”), a zatem można zarzucić skarżącemu, że w skardze powołał jedynie art. 46 ust. 4 pkt 4, choć powinien przepis ten powołać w związku z art. 46a i 46b ustawy epidemicznej. Umarzając postępowanie z powodu błędnego oznaczenia zakresu zaskarżenia Trybunał wykazał się jednak nadmiernym formalizmem. Wydaje się bowiem, że stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* (co w niniejszej sprawie było w pełni uzasadnione) Trybunał powinien dokonać stosownej korekty zakresu zaskarżenia i dopiero wówczas zbadać, czy istnieją podstawy do merytorycznego orzekania w sprawie.

Wskazane braki w uzasadnieniu nie pozwoliły mi na zaaprobowanie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2023 r. o sygnaturze SK 4/21, co znalazło wyraz w złożeniu niniejszego zdania odrębnego.

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Sycha  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt SK 4/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 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) składam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2023 r., sygn. SK 4/21. Uważam, że Trybunał niedostatecznie uzasadnił konieczność umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

1. W skardze konstytucyjnej M.J. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność 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.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1284; dalej: ustawa epidemiczna), 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 2 maja 2020 r.) z 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.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu, do którego składam niniejsze zdanie odrębne, umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku oraz utratę mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W uzasadnieniu wskazał na niedopuszczalność uczynienia wzorcem kontroli art. 233 ust. 3 Konstytucji, stwierdził, że art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego oraz uznał, że § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. utracił moc obowiązującą i nie zachodzi przesłanka statuowana w art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, zgodnie z którą Trybunał nie umarza postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej przepisu, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.

2. Zgadzam się z konkluzją, że art. 233 ust. 3 Konstytucji nie mógł być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, a art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy epidemicznej nie mógł być przedmiotem kontroli. Nie zgadzam się natomiast z uzasadnieniem braku istnienia przesłanki wynikającej z art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, w szczególności ze stwierdzeniem, że „[s]tan faktyczny sprawy oraz treść skargi konstytucyjnej nie wskazują na to, aby wydanie wyroku przez Trybunał, nawet wyroku korzystnego dla skarżącego mogło mieć jakikolwiek wpływ na ochronę konstytucyjnych wolności i praw skarżącego”, bowiem „[z]e względu na upływ czasu, nie jest możliwe przywrócenie prawa skarżącego do zorganizowania zgromadzenia 10 maja 2020 r. (...), [a] w obecnym stanie prawnym skarżący może organizować zgromadzenie na obowiązujących zasadach, ponieważ nie występują już ograniczenia związane ze stanem epidemii”. Ponadto Trybunał, dokonując ponownej analizy przesłanek formalnych skargi, nie zbadał i nie odniósł się do kilku kwestii (o których więcej w pkt 4 zdania odrębnego), co było niezbędne dla rzetelnej i wszechstronnej oceny podstaw umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

3. Odnosząc się do kwestii, czy w sprawie zachodzi przesłanka konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, pomimo utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu, Trybunał, moim zdaniem, niedostatecznie uzasadnił jej brak oraz błędnie utożsamił ją z przesłanką aktualności naruszenia praw i wolności skarżącego. Warunkiem uzasadniającym kontrolę zgodności z Konstytucją nieobowiązującego przepisu jest bowiem

przede wszystkim ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy: „po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie da wyniku jednoznacznego, „w razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej” (wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297). Poglądy te zostały wyrażone przez Trybunał na tle nieobowiązującego art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), jednak zachowują aktualność także w obecnym stanie prawnym.

Mając na uwadze powyższe, uważam, że analiza przesłanki wynikającej z art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK dokonana przez Trybunał w niniejszej sprawie jest niewystarczająca. Opiera się w zasadzie jedynie na argumentie, że skarżący ze względu na upływ czasu, nawet po korzystnym dla siebie wyroku Trybunału, nie będzie mógł zorganizować zgromadzenia, które miało się odbyć 10 maja 2020 r. Trybunał nie dostrzegł tego, że w wielu sytuacjach nie będzie możliwa restytucja po wyroku Trybunału uwzględniającym skargę kwestionującą nieobowiązującą regulację, właśnie ze względu na upływ czasu, toteż przesłankę konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego należy rozumieć także jako otwarcie drogi, dzięki wyrokowi Trybunału, do uzyskania odszkodowania od państwa za bezprawie legislacyjne.

Chciałbym podkreślić, że nie przesądzam w tym miejscu, że przesłanka, o której mowa w art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, ziściła się w niniejszej sprawie (na marginesie przypominam także, że uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK nie przesądza *per se* o kierunku rozstrzygnięcia, tzn., że zawsze będzie to orzeczenie o niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu). Uważam jednak, że stwierdzenie przez Trybunał jej nieistnienia w niniejszej sprawie zostało niewystarczająco i błędnie uzasadnione, co w konsekwencji nie pozwala na ocenę, czy rzeczywiście przesłanka ta nie wystąpiła, a zatem podważa zasadność umorzenia postępowania.

4. Uzasadnienie postanowienia, do którego składałam zdanie odrębne, nie odnosi się ponadto do innych kwestii formalnych, których rozstrzygnięcie, zgodnie z art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK, było konieczne dla zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

W niniejszej sprawie podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej były dwa różne ostateczne rozstrzygnięcia – postanowienie Sądu Apelacyjnego w W. z 3 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego w W. z 8 maja 2020 r. (sygn. akt [...]). Podstawą ich wydania były dwa różne rozporządzenia. Podstawą pierwszego postanowienia był § 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.), natomiast drugiego – § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r.

W uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania w ogóle nie została poruszona kwestia dopuszczalności wskazania w skardze konstytucyjnej więcej niż jednego ostatecznego rozstrzygnięcia, a nie jest to oczywiste w dotychczasowej praktyce orzeczniczej

Trybunału (zob. wyrok TK z 19 lipca 2022 r., sygn. SK 20/19, OTK ZU A/2022, poz. 52 i powołane tam orzecznictwo).

Ponadto Trybunał w ogóle nie odniósł się do tego, że zakwestionowany przepis rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. nie był podstawą postanowienia Sądu Apelacyjnego w W. z 3 maja 2020 r., gdyż w momencie wszczęcia postępowania zakończonego tym orzeczeniem jeszcze nie obowiązywał. W konsekwencji Trybunał nie określił, jakie skutki z tego wynikają dla formalnej dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

5. Uważam, że Trybunał, odmawiając merytorycznej kontroli zakwestionowanych przepisów, szczególnie w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, która została pozytywnie zweryfikowana w trybie wstępnej kontroli formalnej, jest zobligowany dogłębnie rozważyć, a następnie przedstawić i wyjaśnić okoliczności wydanego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie postanowienia w niniejszej sprawie nie spełnia, w mojej ocenie, tego warunku, a niewystarczająca analiza przesłanki wynikającej z art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK podważa zasadność umorzenia postępowania. Z uwagi na powyższe uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego.