



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 września 2024 r.

Pozycja 77

WYROK

z dnia 21 maja 2024 r.

Sygn. akt K 27/23

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Bartłomiej Sochański
Rafał Wojciechowski,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 4 i 25 kwietnia oraz 14 maja 2024 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, z art. 7, art. 2 i art. 68 ust. 4 w związku z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340), w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r., rozumiany w ten sposób, że odnosi się także do przygotowania wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 68 ust. 4, art. 146 ust. 4 pkt 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 8 grudnia 2023 r., uzupełnionym w piśmie z 29 stycznia 2024 r., grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, ze zm.; dalej: ustawa) w zakresie, w jakim odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, z art. 7, art. 2 i art. 68 ust. 4 w związku z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca wskazał we wniosku, że choć zaskarżony art. 11 ust. 2 ustawy utracił moc obowiązującą, to w obrocie prawnym funkcjonuje przepis wyrażający normę o takiej samej treści. Art. 11h ust. 3 ustawy stanowi, że „[w] okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy, wydawać polecenia obowiązujące podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2. Wydając polecenie wobec przedsiębiorcy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć organ odpowiedzialny za zawarcie umowy”.

Wnioskodawca zaznaczył, że zakwestionowany art. 11 ust. 2 ustawy nadal wywołuje skutki i może być podstawą prawną badania przez sąd powszechny legalności działań (decyzji zawierających polecenia obowiązujące określone podmioty) Prezesa Rady Ministrów. Wnioskodawca zwrócił uwagę na doniosłość zasady *tempus regit actum*, zgodnie z którą organ rozpoznający sprawę działa na podstawie prawa obowiązującego w dniu wszczęcia postępowania (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 610/10). Jak wskazuje wnioskodawca, stan faktyczny sprawy determinuje jej stan prawny. Należy stosować przepisy obowiązujące w dniu zaistnienia zdarzenia podlegającego ich zakresowi (hipotezie). Powołanie brzmienia przepisu z późniejszego okresu powoduje, że powołane zarzuty są nieadekwatne do stanu prawnego sprawy i już tylko z tego powodu nie mogą zostać uwzględnione (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2009 r., sygn. akt II FSK 1803/07). Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie wnioskodawcy w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania art. 59 ust. 1 pkt 4 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), stanowiący o konieczności umorzenia postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

1.2. Wnioskodawca zwrócił się o zbadanie zgodności z konstytucyjnymi wzorcami kontroli przepisu pozwalającego Prezesowi Rady Ministrów (dalej także: Premier) z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, na wydawanie poleceń obowiązujących organy inne niż wymienione w art. 11 ust. 1 ustawy, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten obejmuje swym zakresem wszelkie czynności, także społeczno-ekonomiczne, mające na celu profilaktykę lub działania następcze zorientowane na wygaszanie epidemii.

1.3. Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku podkreślił, że na tle niniejszej sprawy istotnym pozostaje zwrócenie uwagi na treść przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408; dalej: kodeks wyborczy). Zdaniem wnioskodawcy z przepisów kodeksu wyborczego wynika ogólny zespół czynności technicznych i prawnych składających się na stworzenie warunków do wzięcia udziału w głosowaniu. Kodeks wyborczy odróżnia przy tym przeprowadzenie głosowania, jako pojęcie szczegółowe i związane z procedurą oddawania głosów, od pojęcia przeprowadzenia wyborów, będącego podstawowym zadaniem obwodowej komisji wyborczej. Do wydawania rozporządzeń regulujących kwestie techniczno-organizacyjne związane z przeprowadzaniem wyborów kompetencje mają ministrowie podlegający Prezesowi Rady Ministrów.

1.4. Wnioskodawca podkreślił, że przygotowanie wyborów pozostaje etapem wstępnym wobec przeprowadzenia głosowania. Przepisy ustawy regulowały zakres kompetencji Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń obowiązujących określone podmioty w warunkach sytuacji kryzysowej, wyjątkowej i nadzwyczajnej.

Wnioskodawca wskazał, że w postępowaniach przed organami władzy publicznej przedstawiano interpretację zaskarżonego przepisu, która prowadziła do rozdzielenia zaskarżonego przepisu i przepisów kodeksu wyborczego przyznających kompetencje w zakresie organizacji wyborów. Zdaniem wnioskodawcy norma zrekonstruowana z art. 11 ust. 2 ustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku, może prowadzić do uznania, że Prezes Rady Ministrów nie może wydać właściwym podmiotom polecenia związanego z procesem przygotowania do wyborów w warunkach sytuacji kryzysowej, nawet jeśli miałoby formę czynności dążącej do minimalizacji lub zapobiegania epidemii COVID-19 przez unikanie gromadzenia się ludzi w dużych grupach.

Wnioskodawca odwołuje się do czynności o charakterze organizacyjnym oraz materialno-technicznym związanych z przygotowaniem wyborów przy wykorzystaniu technik głosowania korespondencyjnego, niezastrzeżonych do kompetencji innych podmiotów, takich jak polecenie podmiotowi będącemu operatorem wyznaczonym do przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskiwania koniecznych zasobów materialnych, kadrowych oraz wydanie polecenia wytworzenia pakietów wyborczych.

1.5. W ocenie wnioskodawcy odebranie Premierowi opisanej kompetencji w zakresie przygotowania wyborów stanowiłoby naruszenie licznych konstytucyjnych wzorców kontroli. Wnioskodawca wskazuje na doniosłość wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa na tle przedmiotowej sprawy. W opinii wnioskodawcy wskazana powyżej wykładnia zaskarżonego przedmiotu kontroli prowadzi do jego niezgodności z art. 2 Konstytucji, gdyż uniemożliwiałaby wyborcom skorzystanie z przysługującego im prawa do wzięcia udziału w głosowaniu, w którym z powodu pandemii COVID-19 nie mogliby wziąć udziału w sposób tradycyjny.

Wnioskodawca wskazuje nadto, że zaskarżony przepis ustawy w zakresie, w jakim wyklucza kompetencję Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, tj. w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku, jest niezgodny z art. 7 oraz art. 68 ust. 4 w związku z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy należy podkreślić, że zgodnie z wywodzoną z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nadto do konstytucyjnych obowiązków Rady Ministrów, w tym Prezesa Rady Ministrów, należy prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach zapewnianie wykonania ustaw oraz zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego. Zda-

niem wnioskodawcy wyłączenie z zakresu zaskarżonego przepisu poleceń wydawanych przez Premiera w zakresie przygotowania wyborów w stanie epidemii stanowiłoby także niezgodność niniejszej regulacji z art. 68 ust. 4 Konstytucji przez uniemożliwienie władzom publicznym działań na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby epidemicznej. W opinii wnioskodawcy podejmowanie działań przez Prezesa Rady Ministrów w postaci wydawania poleceń w zakresie przygotowania wyborów w stanie epidemii odbywało się na podstawie i w granicach prawa, z uwzględnieniem obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 4 Konstytucji dotyczącego zwalczania chorób epidemicznych przez władze publiczne.

2. W piśmie z 15 stycznia 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 13 lutego 2024 r. Prokurator Generalny (dalej: PG) zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania.

3.1. Zdaniem PG w odniesieniu do art. 11 ust. 2 ustawy postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, wobec utraty mocy obowiązującej tego przepisu.

3.2. W ocenie PG przeszkodą dla merytorycznego rozpoznania wniosku w zakresie ewentualnego przedmiotu kontroli, tj. art. 11h ust. 3 ustawy, pozostaje niedochowanie wymogów określonych w art. 47 ust. 1-2 u.o.t.p.TK, w postaci braku przytoczenia treści kwestionowanego we wniosku przepisu wraz z jego wykładnią oraz braku określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności.

PG podkreślił, że rolą Trybunału „nie jest rozstrzygnięcie wątpliwości co do prawidłowej wykładni i prawidłowego stosowania przepisów ustawowych. Jedyne wtedy, gdy określony sposób rozumienia przepisu prawa utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza, jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, można uznać, że przepis ten w praktyce stosowania nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe kraju. Jeżeli natomiast tak rozumianego przepisu nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i tym samym umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (...)”.

PG podkreślił, że „[p]rzedmiotem hierarchicznej kontroli nie może zaś być wykładnia przepisu, czy sposób jego stosowania”. PG przywołał stanowisko Trybunału, zgodnie z którym „normy prawne wywiedzione z przepisów prawnych (jako jednostek redakcyjnych stanowiących graficzne wyrażenie, zakodowanych w nich norm generalno-abstrakcyjnych), podlegają kontroli konstytucyjności, jeśli interpretacja ma charakter ustabilizowany, a praktyka sądowa jest powszechna”. Zdaniem PG wnioskodawca nie wykazał istnienia normy prawnej, wobec której wnosi o zbadanie konstytucyjności. W opinii PG wnioskodawca zaproponował jedynie wariant interpretacyjny art. 11h ust. 3 ustawy.

3.3. PG podkreślił w swoim stanowisku, że „stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności określonego – wskazanego przez Wnioskodawców – sposobu rozumienia przepisu art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz 3 [ustawy] (...) bądź przepisu art. 11h ust. 3 [ustawy] (...) mogłoby wyrzucić daleko idące skutki dla mogących toczyć się w przyszłości postępowań, poprzez ograniczenie zakresu sądowej oceny konkretnych okoliczności faktycznych. W przypadku takich postępowań – w szczególności dotyczących odpowiedzialności za czyn z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst

jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zmianami) – doszłoby bowiem do ograniczenia możliwości dokonania przez sąd swobodnych ocen w zakresie ustalenia faktu istnienia (lub nieistnienia) związku działań podejmowanych na podstawie art. 11h ust. 3 [ustawy] (...) z przeciwdziałaniem chorobie COVID-19 (por. art. 2 ust. 2 i art. 11h ust. 4 [ustawy])”.

4. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawie 4 kwietnia 2024 r. przedstawiciel grupy posłów (dalej: przedstawiciel wnioskodawcy) i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zaprezentowane w pismach procesowych.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że przepis stanowiący przedmiot wniosku należy interpretować w sposób, który zezwalał Prezesowi Rady Ministrów na podejmowanie decyzji zlecających przygotowanie wyborów prezydenckich w drodze korespondencyjnej.

Na rozprawie 14 maja 2024 r. przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że w ocenie wnioskodawcy-grupy posłów rozumienie przepisu stanowiącego przedmiot wniosku, w chwili wydania wskazanych decyzji, a także później w trakcie wszystkich czynności wykonanych na ich podstawie, było całkowicie jednoznaczne. Przepis umożliwił Prezesowi Rady Ministrów wydanie decyzji stanowiącej polecenie mające na celu przygotowanie wyborów w stanie epidemii.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku i wzorce kontroli wskazane w *petitum* wniosku.

W piśmie z 8 grudnia 2023 r. grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności „art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567, 568 i 695 [; dalej: ustawa]), rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii – z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2 w zw. z art. 87 ust 1, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji”.

W razie nieuwzględnienia „powyższego wniosku” (s. 1 pisma), grupa posłów wniosła o zbadanie zgodności „art. 11h ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, 1429, 1723, 1860 i 2029), rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii – z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji”.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, że „*de facto* przedmiotem (...) wniosku jest konstytucyjność określonej treści normatywnej” (s. 7 pisma), następnie że jest nim „norma prawna” (s. 8 wniosku).

W piśmie z 29 stycznia 2024 r., zatytułowanym „Uzupełnienie wniosku” grupa posłów wniosła o zbadanie zgodności „art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych

nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.) – w zakresie, w jakim odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii – z art. 7, art. 2 i art. 68 ust. 4 w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7, a także z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji”.

Wnioskodawca w toku rozprawy jednoznacznie potwierdził, że przedmiot wniosku obejmuje kompetencje Prezesa Rady Ministrów (dalej też: Premier) do zarządzenia działań zmierzających do przygotowania wyborów korespondencyjnych w stanie epidemii.

Z powyższych przyczyn Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ostatecznie w *petitum* wniosku grupa posłów wniosła o zbadanie zgodności art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, z art. 7, art. 2 i art. 68 ust. 4 w związku z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji.

2. Przedmiot kontroli i dopuszczalność wydania wyroku w świetle kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. Na rozprawie 4 kwietnia 2024 r. wnioskodawca podkreślił ścisły związek przedmiotu wniosku z pandemią COVID-19 i konkretnymi decyzjami organów władzy publicznej, zwłaszcza Prezesa Rady Ministrów, z pierwszej połowy 2020 r. Przedłożył również kopie: 1) decyzji z 16 kwietnia 2020 r., w której Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy, polecił Poczcie Polskiej S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności przez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych oraz 2) decyzji z 16 kwietnia 2020 r., w której Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy, polecił Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Wnioskodawca podkreślił, że zostały one wydane na podstawie przepisów stanowiących przedmiot wniosku. Przepisy wskazane w *petitum* wniosku, w brzmieniu analizowanym w jego uzasadnieniu, stanowiące podstawę prawną powołaną w treści wskazanych decyzji Prezesa Rady Ministrów, obowiązywały od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r.

2.2. Sprawa rozpoznana przez Trybunał pozostaje w ścisłym związku z decyzjami Prezesa Rady Ministrów adresowanymi do Poczty Polskiej S.A. i do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. W decyzjach tych została zrekonstruowana norma prawna stanowiąca przedmiot wniosku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mimo derogacji art. 11 ust. 2, 2a, 2b i 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r., przepisy te i rekonstruowane z nich normy prawne nie utraciły mocy obowiązującej w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 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). W obrocie prawnym nadal funkcjonują decyzje wydane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy, stanowiące przedmiot postępowań sądowych (zob. np. wyrok NSA z 13 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 1630/21, Lex nr 3705629).

Wnioskodawca w treści pism procesowych oraz podczas rozprawy zarysował problem konstytucyjny, który wynika z odmiennej interpretacji tego przepisu przez organy administracji publicznej oraz sądy. Trybunał, badając argumentację wnioskodawcy, uznał, że problem ten nie odnosi się do samych poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów, tylko ogólnie kompetencji Prezesa Rady Ministrów do przygotowywania wyborów w stanie epidemii. Systemowa wykładnia przedmiotu kontroli pozwala bowiem na stwierdzenie, że przepis ten reguluje zasady realizacji nakazywanych przez ustawy i Konstytucję kompetencji Premiera w stanie epidemii.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy (w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r.), rozumianego w ten sposób, że odnosi się także do przygotowania wyborów w stanie epidemii, z art. 2, art. 7, art. 68 ust. 4, art. 146 ust. 4 pkt 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał, 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), postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Wnioskodawca nie przedstawił wystarczającego uzasadnienia niezgodności przedmiotu kontroli z art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 1 Konstytucji.

2.3. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy „[w]ojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenia podlegają natychmiastowemu wykonaniu. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra”.

Zaskarżony art. 11 ust. 2 stanowił, że „Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia”.

Zaskarżone związkowo przepisy stanowiły:

„2a. Wydając polecenie, o którym mowa w ust. 2, z własnej inicjatywy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy.

2b. Zadania Prezesa Rady Ministrów wynikające z ust. 2 i 2a wykonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z jego upoważnienia.

3. Wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 i 2a, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez:

- 1) Prezesa Rady Ministrów lub
- 2) wyznaczonego ministra, lub
- 3) właściwego wojewodę

– i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda”.

2.4. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że postanowieniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 184; dalej: postanowienie z 5 lutego 2020 r.) wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostały zarządzone na niedzielę 10 maja 2020 r. Zgod-

nie z kalendarzem wyborczym stanowiącym załącznik do tego postanowienia do 23 marca 2020 r. należało powołać okręgowe komisje wyborcze, 26 marca 2020 r. mijał termin zgłaszania do Państwowej Komisji Wyborczej kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do 5 kwietnia 2020 r. należało utworzyć obwody głosowania w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, domach studenckich i zespołach tych domów, do 19 kwietnia 2020 r. powinny zostać powołane obwodowe komisje wyborcze, 5 maja 2020 r. mijał termin składania wniosków o dopisanie do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania.

Dane Ministerstwa Zdrowia wskazują, że w Polsce od 4 marca 2020 r. do 15 maja 2024 r. miało miejsce 6 662 682 zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2, w tym 120 602 przypadków śmiertelnych. 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia uznała epidemię COVID-19 za pandemię, a liczba zakażeń i zgonów na całym świecie rosła wówczas lawinowo. W marcu 2020 r. wykryto w Polsce pierwszy przypadek zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2.

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491) ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami koronawirusem SARS-CoV-2. Wprowadzono całkowity zakaz prowadzenia działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu, działalności związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, zakaz prowadzenia działalności twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki, działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej, w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, basenów, siłowni i klubów fitness, związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub pozostałych miejscach oraz działalności klubów filmowych, związanej z konsumpcją i podawaniem napojów oraz związanej z prowadzeniem kasyn, z wyłączeniem kasyn internetowych. Zakazano działalności bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą. Wprowadzono ograniczenie sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego w ten sposób, że w trakcie sprawowania kultu religijnego na danym terenie lub w danym obiekcie mogło znajdować się łącznie, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz pomieszczeń, nie więcej niż 50 osób, wliczając w to uczestników i osoby sprawujące kult religijny. W zasadzie całkowicie zakazano działalności w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz zakazano organizacji zgromadzeń, których liczba uczestników przekraczała 50 osób.

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 522) zakazano przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się w celu wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych. Z rozporządzenia wynikało, iż w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą poruszać się dwie osoby w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od siebie, gdy następuje środkami publicznego transportu zbiorowego – środkiem tym można przewozić, w tym samym czasie, nie więcej osób, niż wynosi połowa miejsc siedzących.

W tych okolicznościach 10 maja 2020 r. miała odbyć się pierwsza tura wyborów prezydenckich. Pierwsza kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy upływała 6 sierpnia 2020 r.

2.5. 6 kwietnia 2020 r. wpłynął poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 328/IX kadencja). Ustawa została uchwalona przez Sejm 6 kwietnia 2020 r., również 6 kwietnia ustawę przekazano Marszałkowi Senatu a 7 kwietnia Prezydentowi. Dopiero 5 maja 2020 r. uchwałę w tej sprawie podjął Senat, wnosząc o odrzucenie ustawy uchwalonej przez Sejm, 7 maja 2020 r. Sejm odrzucił uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy, 8 maja 2020 r. Prezydent podpisał ustawę z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827). Zarówno projekt ustawy, jak i ustawa, która weszła w życie 9 maja 2020 r., na dzień przed zarządzonymi wyborami prezydenckimi, w brzmieniu ukształtowanym ostatecznie 6 kwietnia, stanowiły w art. 2 ust. 1, że wybory Prezydenta zarządzone w 2020 r. zostaną przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. W trakcie prac nad ustawą, już po jej uchwaleniu przez Sejm, Prezes Rady Ministrów wydał dwie wskazane decyzje administracyjne umożliwiające przeprowadzenie wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r. Skutkowały one przygotowaniem pakietów wyborczych przewidzianych w projekcie ustawy oraz w ustawie uchwalonej przez Sejm 6 kwietnia, dopiero 8 maja ogłoszonej w Dzienniku Ustaw, która weszła w życie na dzień przed terminem wyborów zarządzonych, postanowieniem z 5 lutego 2020 r., na 10 maja 2020 r.

Wskazane decyzje zostały wydane na podstawie przepisów stanowiących przedmiot kontroli w niniejszej sprawie i stanowiły przykład działań Premiera przygotowujących wybory w stanie epidemii.

2.6. Trybunał Konstytucyjny, odwołując się w swoim orzecznictwie do zasady domniemania zgodności ustaw z Konstytucją i wypływającej z niej wykładni w zgodzie z Konstytucją, zauważył nie tylko potrzebę, ale wręcz postulował, by we wszystkich sytuacjach, gdy językowe sformułowanie przepisu pozwala na ustalenie jego rozumienia w zgodzie z Konstytucją, zachowywać przepis w mocy. W takiej sytuacji nie jest celowe orzekanie niezgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie przyznał pierwszeństwo wyrokom ustalającym, jakie rozumienie przepisu pozostaje w zgodzie z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98 OTK ZU nr 1/1999, poz. 1).

Z uwagi na powyższe okoliczności i wskazaną linię orzecniczą, Trybunał uznał wydanie wyroku w niniejszej sprawie za dopuszczalne. Przepis w rozumieniu wskazanym przez wnioskodawcę umożliwiał bowiem Prezesowi Rady Ministrów realizację ciężących na nim obowiązków wynikających z Konstytucji.

3. Wzorce kontroli.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie TK z art. 2 Konstytucji rekonstruuje się zasady drugiego i trzeciego stopnia, które nie mają literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Klauzula art. 2 Konstytucji ma charakter wielopiętrowy, a na jej treść składają się zasady, które *expressis verbis* nie zostały ujęte w Konstytucji, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Należy do nich zasada bezpieczeństwa prawnego jednostki. Zasada ta opiera się na takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą

także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Zasada bezpieczeństwa prawnego jednostki wiąże się również z pewnością prawa, czyli takim zespołem cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (por. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Zasada pewności prawa realizowana dzięki zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego jednostki odnosi się do stabilności kształtowania przez obywatela swoich decyzji w zakresie przysługujących jednostce praw i wolności, a także jej stosunków życiowych. Należy podkreślić, że bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantują pełną ochronę wolności i praw człowieka i obywatela.

Na gruncie powyższych rozważań należy wskazać, że jednym z elementów demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji, pozostaje również zasada demokratyzmu. Oznacza ona „nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa” (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 103). Równocześnie demokratyzm wymaga takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które będą respektować wymogi państwa prawnego, a ponadto wymaga skonkretyzowania przez odniesienie do konstytucyjnych „równoległych” zasad, takich jak: suwerenność narodu, podział i równoważenie się władz, wolności polityczne jednostki, pluralizm polityczny, społeczeństwo obywatelskie, wolne wybory (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 15). W realiach przedmiotowej sprawy zasada demokratyzmu pozostaje zachowana dzięki zagwarantowaniu realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego.

Podstawą państwa demokratycznego pozostaje zasada przedstawicielstwa. Jak już podkreślano w orzecznictwie Trybunału, „[w] państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących władzę w imieniu suwerena (wszystkich obywateli). Sprawowanie władzy przez przedstawicieli uważa się na gruncie współczesnych standardów państwa demokratycznego za zasadę. Bezpośrednie sprawowanie władzy, przez bezpośredni przejaw woli suwerena, określonego we współczesnych konstytucjach nadal tradycyjnie jako «lud» lub «naród», uważa się za potrzebne uzupełnienie modelu państwa demokratycznego (...). Art. 4 Konstytucji (...) dopuszcza obydwie sposoby sprawowania władzy przez Naród: przez przedstawicieli lub bezpośrednio (...) [n]ie ulega jednak wątpliwości, że sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) – wyjątkiem (...)” – wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147. Należy podkreślić, że model demokracji przedstawicielskiej pozostaje podstawową formą demokracji w Polsce, a sprawowanie przez obywateli władzy w formie demokracji bezpośredniej ma charakter subsidiaryjny.

Realizację czynnego prawa wyborczego przez obywateli w postaci wybierania reprezentantów do organów przedstawicielskich należy zaliczyć do kategorii podstawowych praw politycznych w państwie demokratycznym. Podmiotowe prawo obywateli wyrażone w art. 62 Konstytucji, bezpośrednio związane z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, wiąże się z koniecznością zagwarantowania obywatelowi przez or-

gany władzy publicznej niezbędnego udziału w sprawowaniu władzy publicznej. Są one koniecznym elementem wspólnie rozumianej demokracji, w obydwu jej odmianach – bezpośredniej i przedstawicielskiej (art. 4 ust. 2 Konstytucji).

Art. 7 Konstytucji zawiera dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach kompetencji przewidzianych prawem (por. np. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34 i 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). W wyroku z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20 (OTK ZU A/2020, poz. 61), Trybunał stwierdził, że „[k]onsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego wprost wysłowioną w Konstytucji jest zasada legalizmu, określana również mianem zasady praworządności formalnej, umiejscowiona w art. 7 Konstytucji («Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa») i postrzegana w orzecznictwie TK, oprócz jej materialnego aspektu, jako istota zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK o sygn. K 3/17). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konsekwencją praworządności formalnej jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów”.

Trybunał, w wyroku z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65), dokonał rekapitulacji powyższych tez i uściślił je, wskazując, że „[a]rt. 7 Konstytucji zawiera zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa lub też jej formalny wymiar, według której «[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (zob. wyroki TK z: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 oraz 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). A zatem organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich przepisów określających jego uprawnienia lub obowiązki, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa. Organy władzy publicznej muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Przede wszystkim chodzi o niestosowanie przez organy władzy publicznej zasady, że – co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie przez nie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone – jest zakazane (zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację: władza ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza czy (...)

[organy pozostające] poza trójpodziałem władz. Przewidziane zasadą legalizmu standardy powinny być również wypełniane przez organy i instytucje UE wydające akty lub decyzje podlegające wykonaniu w Rzeczypospolitej Polskiej”.

Art. 68 ust. 4 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych, nie wskazując wprost konkretnych organów zobowiązanych do jego realizacji. Przepis ten „zobowiązuje w pierwszej kolejności ustawodawcę do określania podstaw normatywnych i organizacyjnych zwalczania chorób epidemicznych. Konstytucja (...) nie definiuje wyrażenia «choroba epidemiczna», co oznacza, że do ustalenia jego treści konieczne są wskazania aktualnej wiedzy medycznej. Wydaje się, że można to wyrażenie rozumieć szeroko – jako synonim choroby zakaźnej. Ustawodawca tworząc system ochrony zdrowia nie może pominąć środków zwalczania chorób epidemicznych” (L. Bosek, uwagi do art. 68, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1564). Art. 68 ust. 4 Konstytucji należy interpretować łącznie z art. 146 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „[d]o Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Wyraża on konstytucyjną zasadę domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów. „Konstytucja wymaga zatem *implicite* od Rady Ministrów aktywnego podejścia do wszystkich istotnych zjawisk i problemów państwowych oraz społecznych, wypracowania koncepcji ich rozwiązań (także na płaszczyźnie normatywnej) i podejmowania adekwatnych konkretnych rozstrzygnięć oraz stałego zaangażowania w ich urzeczywistnianie za pomocą wszelkich dostępnych instrumentów, w ramach przyznaných kompetencji prawnych oraz form i środków ich realizacji” (D. Dudek, uwagi do art. 146, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 741).

Konstytucja w art. 147 ust. 1 stanowi, że Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zgodnie z art. 148 Konstytucji do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy reprezentowanie Rady Ministrów; wydawanie rozporządzeń; kierowanie pracami Rady Ministrów; zapewnianie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania; koordynowanie i kontrolowanie pracy członków Rady Ministrów; sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach; bycie zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. W art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji ustrojodawca *expressis verbis* wskazał spoczywający na Radzie Ministrów obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W orzecznictwie Trybunału ugruntowane pozostaje rozumienie pojęcia „bezpieczeństwo państwa” wraz z podkreśleniem jego trzech najważniejszych aspektów. Po pierwsze, „bezpieczeństwo państwa” odnosi się zarówno do zagrożeń o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Działania podejmowane przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą legalizmu wywodzoną z art. 7 Konstytucji, mają eliminować zagrożenia wewnętrzne, ale jedynie wówczas, gdy osiągnane przez nie rozmiary dotkną podstaw bytu państwa, integralności jego terytorium, losu jego mieszkańców czy istoty systemu rządów. Po drugie, działania organów władzy publicznej nie mogą dotyczyć wyłącznie zagrożeń, które już się zaktualizowały. Obowiązkiem aparatu państwa pozostaje przewidywanie potencjalnych problemów i prewencyjne eliminowanie ich możliwych negatywnych skutków, które mogłyby choćby w długiej perspektywie zachwiać wartościami składającymi się na bezpieczeństwo i stabilność państwa. Po trzecie, warunkiem „bezpieczeństwa państwa” pozostaje obligatoryjna ochrona instytucji ustrojowych, które decydują o istnieniu państwa demokratycznego i praworządnego (zob. wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65; 3 lipca 2001 r., sygn. K 3/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 125).

4. Ocena przedmiotu kontroli z wzorcami.

Trybunał stwierdził, że poddana kontroli norma prawna umożliwiająca i obligująca Prezesa Rady Ministrów w kwietniu 2020 r. do wydanie decyzji skutkującej podjęciem dzia-

łań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie korespondencyjnym, zarządzonych przez Marszałka Sejmu na dzień objęty następnie stanem epidemii, jest zgodna z zasadą współdziałania władz wyrażoną w preambule Konstytucji. Zgodnie z nią Konstytucja jest prawem podstawowym dla państwa opartym na współdziałaniu władz, a wszyscy obywatele są równi także w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski. Pod tym względem preambuła wyraża zasadę konstytucyjną o charakterze normatywnym, w związku z brakiem innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej materii (por. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25 oraz postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08). Kompetencja Prezesa Rady Ministrów do wydawania osobom prawnym, jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej i przedsiębiorcom wiążących poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 odnoszących się do przygotowania wyborów w czasie stanu epidemii w pełni realizuje wskazaną zasadę konstytucyjną ponieważ nie sposób wskazać innego organu mogącego zapewnić realizację niezbędnych przygotowań do wyborów zarządzonych na dzień przypadający w tym ekstraordynaryjnym okresie, tak aby zminimalizować ryzyko zakażenia obywateli realizujących przysługujące im czynne prawo wyborcze, zagwarantowane w art. 62 Konstytucji, a Prezes Rady Ministrów niewątpliwie taką kompetencję posiadał w czasie pandemii mającej miejsce w roku 2020. Gdyby Premier nie wydał wskazanych decyzji, wówczas nawet mimo szybkiego uchwalenia ustawy, przeprowadzenie wyborów zarządzonych przez Marszałka Sejmu na 10 maja okazałoby się niemożliwe z powodów technicznych – fizycznego braku pakietów wyborczych i braku organizacyjnego przygotowania Poczty Polskiej do przeprowadzenia aktu powszechnego głosowania korespondencyjnego. Jest to dodatkowym argumentem przemawiającym na rzecz zgodności zaskarżonej normy prawnej z konstytucyjną zasadą współdziałania władz. Należy podkreślić, że wybór Prezydenta w konstytucyjnym terminie stanowił zadanie najwyższej wagi, zapewniające ciągłość władzy Rzeczypospolitej Polskiej, a obowiązkiem wszystkich władz w państwie – piastowanych przez obywateli równych w obowiązkach wobec Rzeczypospolitej – było doprowadzenie do sprawnego przebiegu wyborów.

Zasada bezpieczeństwa prawnego, zasada pewności prawa oraz zasada demokracji zostałyby ewidentnie naruszone wskutek destabilizacji systemu prawnego spowodowanego podważaniem kompetencji przysługującej organowi władzy publicznej, jakim jest Prezes Rady Ministrów, w zakresie wydawania poleceń w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii. Premier jako kierujący pracami rządu ma obowiązek podejmować wszelkie działania mające na celu zabezpieczenie funkcjonowania państwa, a także eliminowanie skutków zagrożeń o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym.

W czasie stanu epidemii na organy władzy publicznej nałożone zostają równoległe co najmniej dwa obowiązki mające swoje źródło w ustawie zasadniczej – obligatoryjne zabezpieczenie możliwości realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego i sprawowanie władzy zwierzchniej w postaci demokracji pośredniej oraz obowiązek organów władzy publicznej zwalczania chorób epidemicznych. Jak już wyżej wspomniano, każdy z tych obowiązków władza publiczna powinna wypełniać z uwzględnieniem potencjalnych problemów i prewencyjnym eliminowaniem ich możliwych negatywnych skutków. Wobec niniejszego obowiązku organy władzy publicznej powinny podejmować działania i zmierzać do osiągnięcia określonych rezultatów.

Pandemia SARS-CoV-2 w Europie i na świecie spowodowała, że rządy poszczególnych państw na bieżąco musiały reagować na sytuację związaną z pandemią oraz organizować głosowania w taki sposób, by były one bezpieczne dla wyborców, a także dla członków komisji wyborczych. Wiele państw dopuszczało głosowanie korespondencyjne, jako alterna-

tywną metodę głosowania, która to forma dostępna jest dla wyborców większości państw europejskich, m.in. w Austrii, Belgii, Bośni i Hercegowinie, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Hiszpani, Holandii, Islandii, Litwie, Łotwie, Luksemburgu, Niemczech, Norwegii, Słowacji, Słowenii, Szwajcarii, Szwecji, Węgrzech, Wielkiej Brytanii, Włoszech. Głosowanie korespondencyjne wykorzystuje się także w USA, Australii, Indiach, Indonezji, Filipinach. W czasie pandemii wprowadzono wyłączone głosowanie korespondencyjne, bez możliwości oddania głosów w lokalach wyborczych, w wyborach lokalnych w Bawarii oraz w szwajcarskim kantonie Genewa. Głosowanie korespondencyjne polega zasadniczo na tym, że wyborca jeszcze przed dniem wyborów otrzymuje od komisji wyborczej tzw. pakiet wyborczy, w którym znajduje się karta do głosowania oraz odpowiednio zaadresowana koperta zwrotna. Po określeniu swojego głosu na karcie, wyborca odsyła swój głos w kopercie zwrotnej na adres odpowiedniej komisji wyborczej (zob. M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” nr 2/2021, s. 33 i n.).

Organy władzy publicznej w czasie stanu epidemii stanęły przed wyzwaniem utrzymania stabilizacji instytucji ustrojowych państwa, które decydują o istnieniu państwa demokratycznego i praworządnego oraz ich sprawnego funkcjonowania wraz z zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom w zakresie ochrony ich zdrowia i zwalczania zagrożenia, choćby potencjalnego, w postaci rozprzestrzeniania choroby epidemicznej, jaką jest COVID-19.

Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie i w granicach prawa zgodnie z art. 7 Konstytucji, obligatoryjnie podejmuje takie działania, które stanowią realizację każdego z elementów demokratycznego państwa prawnego równoległe do przestrzegania praw podmiotowych obywatela. Na gruncie przedmiotowej sprawy należy zatem ocenić, że wydanie przez Premiera polecenia obowiązującego podmioty określone w przepisach ustawy, które to polecenie ma zmierzać do przygotowania wyborów, stanowiło realizację kompetencji i konstytucyjnych obowiązków Premiera dotyczących przygotowania wyborów prezydenckich w 2020 r. Należy podkreślić, że nawet wobec braku regulacji art. 11 ust. 2 ustawy Prezes Rady Ministrów w zakresie swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji miał obowiązek podejmować wszelkie działania zmierzające do przygotowania wyborów w stanie epidemii. Norma będąca rezultatem wykładni art. 11 ust. 2 ustawy obejmuje swoim zakresem kompetencję Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii.

Badane przepisy są również zgodne z art. 68 ust. 4 i art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji. Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji w zakresie określonym w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Wydawanie wiążących poleceń przez Premiera w okresie od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r., przewidziane w art. 11 ust. 2 ustawy, miało przede wszystkim na celu zmniejszenie skali rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł argumentów podważających zgodność kontrolowanej normy ustawowej ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Potwierdził tym samym domniemanie jej zgodności z Konstytucją.

Zaskarżona norma jest również zgodna z art. 2 Konstytucji, z którego wynika zasada pewności prawa. Obywatel ma prawo do bezpieczeństwa prawnego, wyrażającego się w tym, że treść norm prawnych rekonstruowanych w oparciu o obowiązujące przepisy umożliwi przewidywanie działań organów państwa i planowanie na tej podstawie własnej aktywności. Wykładnia przepisów ustawy w zgodzie z Konstytucją, skutkująca rekonstrukcją zaskarżonej normy prawnej, umożliwiała organizację wyborów prezydenckich zgodnie z postanowieniem z 5 lutego 2020 r., zarządzonych na niedzielę 10 maja 2020 r., o czym poinformowano w Dzienniku Ustaw 5 lutego 2020 r.

Nie ulega wątpliwości, że do realizacji norm wynikających z ustawy zasadniczej zobligowane są wszystkie organy władzy publicznej. Niekwestionowany prymat Konstytucji w katalogu źródeł prawa nakazuje stosowanie jej przepisów bezpośrednio, jeśli tylko jest to możliwe. Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych. Umieszczenie tego przepisu w rozdziale II Konstytucji wskazuje, że przepis ten stanowi integralną część konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Szczególna odpowiedzialność za realizację tego prawa w stanie epidemii spoczywała na Radzie Ministrów, która w myśl art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny.

Pomimo wprowadzenia wiosną 2020 r. stanu epidemii, organy władzy publicznej zobowiązane były przepisami Konstytucji do organizacji wyborów prezydenckich w stosownym terminie. Nie zaistniała bowiem wyłączająca ten obowiązek przesłanka określona w art. 228 ust. 7 Konstytucji. Nie zdecydowano się bowiem na wprowadzenie stanu wyjątkowego. Wnioskodawca w toku postępowania przekonywająco uzasadnił, że wprowadzenie takiego rozwiązania mogłoby zagrażać porządkowi demokratycznemu państwa prawnego, przez stworzenie groźnego precedensu. Trybunał zgadza się, że niezwykle silny mandat demokratyczny należący do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powinien być chroniony nawet w stanie epidemii.

Z uwagi na powyższe, organy władzy publicznej zobowiązane były do realizacji konstytucyjnego obowiązku zorganizowania wyborów, jednocześnie zapewniając obywatelom możliwie najwyższy poziom bezpieczeństwa w czasie epidemii. Prezes Rady Ministrów nie posiada bezpośrednio przypisanych kompetencji w zakresie organizacji wyborów, jest on natomiast zwierzchnikiem ministrów, którzy na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) zostali upoważnieni do regulacji określonych materii techniczno-organizacyjnych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów w Polsce.

Odwołując się z kolei do celowościowej wykładni przedmiotu kontroli, Trybunał uznał, że ustawodawca, uchwalając przepisy o tak szerokim zakresie, obarczył w istocie Premiera odpowiedzialnością za kluczowe aspekty funkcjonowania państwa w czasie epidemii. Przepis uchwalony był w marcu 2020 r., kiedy wiadome było, że konieczne będzie zorganizowanie wyborów prezydenckich w nadzwyczajnych warunkach. Zgodnie z koncepcją racjonalnego ustawodawcy, jeśli ten nie wyposażyłby Premiera w kompetencje związane z organizacją wyborów, to zaznaczyłby to wprost w tekście prawnym. Tym bardziej, że przepis ten upoważniał Prezesa Rady Ministrów do działania „z własnej inicjatywy”.

Trybunał uznał więc, że przepis w rozumieniu sformułowanym przez wnioskodawcę jest zgodny z zasadą legalizmu. Prezes Rady Ministrów, który w myśl art. 148 pkt 4 Konstytucji zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, działał w takim wypadku na podstawie i w granicach prawa. Został on bowiem zobowiązany przez ustawodawcę do koordynowania działań zmierzających do przeciwdziałania COVID-19. Co ważne, ustawodawca nie ograniczył swojego upoważnienia do konkretnych obszarów. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów, jako szef rządu, był odpowiedzialny za organizację, zgodnie z postanowieniami Konstytucji, wyborów prezydenckich przy zachowaniu maksymalnego bezpieczeństwa obywateli.

Przepis w rozumieniu wskazanym przez wnioskodawcę wypełniał również sformułowaną w preambule zasadę współdziałania władz. W obrębie samej władzy wykonawczej umożliwiał bowiem wsparcie Premiera dla podległych mu ministrów odpowiedzialnych za konkretne aspekty organizacji wyborów. Z kolei w ramach współdziałania odrębnych władz przepis ten stanowił podstawę i upoważnienie ze strony władzy ustawodawczej do możliwie najskuteczniejszej realizacji zadań ciążących na władzy wykonawczej.

Konkludując, Trybunał uznał, że przepis w rozumieniu zaprezentowanym przez wnioskodawcę nie tylko nie jest sprzeczny z Konstytucją, lecz wręcz wspiera realizację norm zawartych w ustawie zasadniczej. Prokonstytucyjne rozumienie przedmiotu kontroli umożliwiło organom administracji publicznej podjęcie zadania organizacji wyborów prezydenckich w bezprecedensowym czasie pandemii. Realizowano w ten sposób wymogi wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, przy jednoczesnym zapewnieniu maksymalnego prawa do ochrony zdrowia. Trybunał przypomina, że wszystkie organy władzy publicznej zobowiązane są do dokonywania prokonstytucyjnej wykładni prawa oraz bezpośredniego stosowania postanowień ustawy zasadniczej, jeśli to możliwe. Dyrektywa ta obejmuje również Premiera. Prezes Rady Ministrów w trakcie wydawania poleceń na podstawie zaskarżonego przepisu miał prawo uważać, że jego zakres obejmuje kompetencje organizacji wyborów. Realizując (w takim rozumieniu) dyspozycję ustawy wypełniał ciążące na nim obowiązki wynikające z ustawy zasadniczej.

Z powyższych powodów Trybunał stwierdził, że art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r., rozumiany w ten sposób, że odnosi się także do przygotowania wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 68 ust. 4, art. 146 ust. 4 pkt 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji.

5. Uwagi końcowe i skutki wyroku.

Na gruncie niniejszej sprawy należy zatem ocenić, że wydanie przez Prezesa Rady Ministrów poleceń obowiązujących podmioty określone w przepisach ustawy, które to polecenia miały zmierzać do przygotowania wyborów w warunkach epidemii, stanowiło realizację kompetencji i konstytucyjnych obowiązków Prezesa Rady Ministrów dotyczących przygotowania wyborów prezydenckich w 2020 r.

Norma będąca rezultatem wykładni art. 11 ust. 2 ustawy obejmuje swoim zakresem kompetencję Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii.

Kompetencja Premiera do wydawania poleceń w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii wynika zresztą wprost z samego brzmienia art. 11 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi, że Prezes Rady Ministrów, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, może wydawać polecenia wskazanym w ustawie podmiotom. Jednocześnie zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy, zawierającym definicję legalną pojęcia „przeciwdziałanie COVID-19”, „[i]lekoć w ustawie jest mowa o «przeciwdziałaniu COVID-19» rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1 [tj. COVID-19]”.

Decydującą kwestią było zatem ustalenie, czy w zakresie wyrażenia „polecenia wydawane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19” mieszczą się polecenia wydawane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 związane z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii.

Zgodnie z powszechnie uznaną w doktrynie i orzecznictwie dyrektywą wykładni językowej, *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (gdy ustawa nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie), wykładnia art. 11 ust. 2 ustawy, która prowadziłaby do zrekonstruowania normy wykluczającej z zakresu poleceń wydawanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, poleceń związanych z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, stanowiłaby naruszenie tej dyrektywy, a ponadto stanowiłaby również nieuprawnione (w kontekście *ratio legis* ustawy) zastosowanie wykładni zwięzłej.

Już sam tytuł ustawy „o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych

nimi sytuacji kryzysowych”, wskazuje wyraźnie jej ratio legis. Zatem ustawa dotyczy wszystkich działań służących przeciwdziałaniu, zwalczaniu i zapobieganiu rozprzestrzenianiu się COVID-19. Wszystkie one mieszczą się w celu niniejszej ustawy.

Skutkiem wyroku Trybunału w omawianej sprawie jest brak możliwości takiej interpretacji przepisu stanowiącego przedmiot kontroli, która prowadziłaby do wykluczenia kompetencji Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy w zakresie przygotowania wyborów w stanie epidemii.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.