



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 18 września 2025 r.

Pozycja 256

POSTANOWIENIE

z dnia 5 lipca 2023 r.

Sygn. akt Ts 277/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.J. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 14 i art. 16 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1485, ze zm.) z art. 7, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1, art. 57 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 50 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

1) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w sprawie zgodności:

- a) art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1485, ze zm.) z art. 7, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1, art. 57 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 50 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 19 listopada 2021 r. (data nadania) M.J. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia na tle następującego stanu faktycznego:

1. Skarżący złożył 4 kwietnia 2021 r. do Urzędu Miasta K. zawiadomienie, że w związku z rocznicą katastrofy smoleńskiej zamierza 10 kwietnia 2021 r. przeprowadzić w K. zgromadzenie publiczne z planowanym udziałem 1000 uczestników oraz przejście ulicami miasta K.

2. Prezydent Miasta K. decyzją z 6 kwietnia 2021 r. (nr [...]), na podstawie art. 14 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631) oraz na podstawie § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2021 r. poz. 512), zmienionym rozporządzeniem z dnia 25 marca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 546), zakazał zgromadzenia mającego się odbyć 10 kwietnia 2021 r. w K. wraz z przejściem ulicami, którego organizatorem był skarżący. W uzasadnieniu decyzji Prezydent Miasta K. uznał, że w sprawie „zachodzi przesłanka przewidziana w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, stanowiąca podstawę do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia”.

Pismem z 6 kwietnia 2021 r. skarżący wniósł do Sądu Okręgowego w K. odwołanie od powołanej wyżej decyzji.

3. Postanowieniem z 7 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w K. II Wydział Cywilny (dalej: Sąd Okręgowy w K.) oddalił odwołanie skarżącego od decyzji Prezydenta Miasta K. z 6 kwietnia 2021 r. uznając, że nie zasługuje na uwzględnienie. W uzasadnieniu postanowienia Sąd stwierdził, że „[m]a rację wnioskodawca, że sporna decyzja została wydana z uchybieniem terminu z art. 14 Prawa o zgromadzeniach. (...) Należy jednak podkreślić, że uchybienie przez organ terminowi – w ocenie Sądu znajdujące uzasadnienie w realiach niniejszej sprawy – nie czyni skorzystania przez wnioskodawcę z prawa złożenia odwołania od decyzji, prawem iluzorycznym, mając na uwadze termin planowanego zgromadzenia. Za nieracjonalny w dobie epidemii tutejszy Sąd uznaje zamiar organizacji zgromadzenia. (...) Wobec więc okoliczności, że zgromadzenie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, zakaz zgromadzenia znajduje uzasadnienie w treści art. 14 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach, przywołanego w zaskarżonej decyzji” (s. 2 i 3 postanowienia).

Pismem z 7 kwietnia 2021 r. skarżący wniósł do Sądu Apelacyjnego w K. zażalenie na wymienione wyżej postanowienie Sądu Okręgowego w K., zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 6, art. 111 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), art. 57 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168, ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 111 § 1 i 2 k.c., art. 14 ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Nadto z ostrożności procesowej zarzucił naruszenie: art. 46 ust. 4 pkt 4, art. 46a i art. 46b 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.), art. 233 ust. 3 w związku z art. 7 oraz w związku z art. 7 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 31 ust. 1 zdanie ostatnie, art. 31 ust. 3, art. 8 ust. 1 i 2, art. 7 Konstytucji, art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Skarżący podniósł także naruszenie przepisów prawa procesowego: art. 228 § 1 i 2, art. 233, art. 232, art. 233 § 1, art. 50 § 3 ust. 2 oraz art. 379 ust. 4 w związku z art. 50 § 3 ust. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.). W zażaleniu skarżący złożył również wniosek o wyłączenie od orzekania w sprawie wskazanych sędziów.

4. Sąd Apelacyjny w K. I Wydział Cywilny (dalej: Sąd Apelacyjny) postanowieniem z 9 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]), na podstawie art. 385 w związku z art. 397 § 3 k.p.c. oddalił zażalenie skarżącego na postanowienie Sądu Okręgowego w K. uznając, że nie zasługuje na uwzględnienie. W uzasadnieniu postanowienia, odnosząc się do podniesionych w zażaleniu zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego, Sąd Apelacyjny stwierdził, że zarzut naruszenia art. 228, art. 232 i art. 233 k.p.c. „należy uznać za chybiony. (...) Nie

mogą odnieść zamierzonego skutku zarzuty dotyczące naruszenia przepisów art. 50 § 3 ust. 2 k.p.c. i art. 379 ust. 4 k.p.c. zmierzające do wykazania, że zakwestionowane przez skarżącego orzeczenie wydał sąd w którego skład wchodziła osoba, której dotyczył wniosek o wyłączenie a orzeczenie to zapadło przed rozpoznaniem tego wniosku” (s. 7 i 8 postanowienia). Dokonując oceny zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego wskazanych w zażaleniu Sąd Apelacyjny uznał, że „nie są one także zasadne” (s. 9 postanowienia). Zdaniem Sądu Apelacyjnego „mimo zachowania przez skarżącego terminu zgłoszenia, ze względu na dni wolne od pracy, organ administracyjny nie był w stanie dochować przewidzianego ustawą terminu do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia. 96 godzinny termin o jakim mowa w przepisie art. 14 Prawa o zgromadzeniach ma na celu umożliwienie sądowej kontroli tego zakazu. Mimo, uchybienia terminu przez organ administracyjny o kilka godzin kontrola taka była możliwa. Nie sposób w tych okolicznościach uznać go za bezprawny z przyczyn formalnych. Zwłaszcza, że kwestionowana decyzja ma na celu ochronę praw nie tylko uczestników postępowania ale także osób postronnych. Z tych względów zarzut naruszenia przepisów art. 57 § 1 k.p.a. i 14 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach także nie zasługuje na uwzględnienie” (s. 10 postanowienia).

5. W skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że „wbrew treści ustawy organ wydał zakaz zgromadzenia po terminie ustawy, a z treści orzeczeń Sądu I i II instancji wynika iż termin do wydania zakazu jest jedynie terminem instrukcyjnym, którego naruszenie nie niesie za sobą żadnych negatywnych skutków. Skarżący zarzuca więc, że ustanowienie w normie Art. 14 Ustawy Prawo o zgromadzeniach terminu instrukcyjnego, a nie zawitego narusza zarówno zasady państwa prawa jak i normę Art. 7 Konstytucji albowiem organ działając na podstawie przepisu prawa (Art. 14 ustawy) jednocześnie łamie ustanowioną w tym samym przepisie normę czasową. Podważa to zaufanie do organów państwa jako organów państwa prawa. Ponadto może skutkować naruszeniem prawa do Sądu” (s. 5 skargi). Skarżący stwierdził, że „[z]a niezgodne z zasadami państwa prawa w świetle Art. 45 ust. 1 Konstytucji uznać także należy niedookreślenie przez ustawodawcę skutków wydania zakazu zgromadzenia po terminie wskazanym w ustawie. Skoro termin ten ma chronić organizatora zgromadzenia i jego prawo do rzetelnej procedury odwoławczej, to ustawa winna jednoznacznie określać nie tylko do jakiego terminu można zakazać zgromadzenia, ale także określać skutek ewentualnego wydania zakazu po terminie” (s. 6 skargi). Skarżący podniósł, że w art. 16 ustawy – Prawo o zgromadzeniach „wskazano co prawda termin do wniesienia odwołania oraz tryb postępowania nieprocesowego, ale nie określono go jednoznacznie w żaden inny sposób. (...) nie ustanowiono w tej ustawie wprost delegacji do stosowania norm KPC. W konsekwencji postępowanie odwoławczym w trybie Art. 16 ustawy odbywa się na zasadach «zwyczajowych» by nie rzecz dowolnych, co narusza normę Art. 7 Konstytucji, a w przypadku prawa skarżącego normę Art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 7 Konstytucji w ten sposób iż ustawa nie przewiduje żadnej jednoznacznej procedury rozpoznania środków odwoławczych od zakazu zgromadzenia” (s. 5 i 6 skargi). W ocenie skarżącego art. 50 § 3 k.p.c. „w zakresie w jakim przewiduje możliwości procedowania sądu w sytuacji złożenia i nierozpoznania wniosku o wyłączenie Sędziego – jest niezgodna z prawem do rzetelnej procedury sądowej a w konsekwencji narusza normą Art. 45 ust. 1 Konstytucji” (s. 7 skargi).

6. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 29 grudnia 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 11 stycznia 2022 r.) skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) podanie, czy od wskazanego w skardze konstytucyjnej ostatecznego orzeczenia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia (wraz z czterema kopiami); 2) doręczenie odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem: a) decyzji Prezydenta Miasta K. z 6 kwietnia 2021 r. (nr [...]), b) postanowie-

nia Sądu Okręgowego w K. z 7 kwietnia 2021 r. wraz z uzasadnieniem (sygn. akt [...]), c) postanowienia Sądu Apelacyjnego w K. z 9 kwietnia 2021 r. z uzasadnieniem (sygn. akt [...]) wraz z jednym kompletnym odpisem, d) potwierdzenia odbioru postanowienia wskazanego w punkcie c.

Skarżący odniósł się do powyższego zarządzenia pismem procesowym z 14 stycznia 2022 r. (data nadania), doręczając w załączeniu wymagane dokumenty. Podał, że w sprawie nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

7. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 25 kwietnia 2023 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 8 maja 2023 r.) wezwał skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) dokładne określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej poprzez przytoczenie treści zaskarżonego w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 14 i art. 16 ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz art. 50 § 3 k.p.c.; 2) wskazanie, które konstytucyjne wolności lub prawa wynikające z art. 7, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1, art. 57 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone przez zaskarżony art. 14 i art. 16 ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz uzasadnienie sformułowanego zarzutu niezgodności z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 3) wskazanie, które konstytucyjne wolności lub prawa wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone przez zaskarżony art. 50 § 3 k.p.c. oraz uzasadnienie sformułowanego zarzutu niezgodności z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Pismem procesowym z 15 maja 2023 r. (data nadania) skarżący wykonał zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny spełnienia przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów u.o.t.p.TK, określających warunki formalne skargi konstytucyjnej. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w części, w jakiej skarżący kwestionuje art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1485, ze zm.) oraz art. 50 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) skarga konstytucyjna spełnia przesłanki nadania jej dalszego biegu (art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK).

2.1. Skarga konstytucyjna została sporządzona w imieniu skarżącego przez radcę prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z wyboru, który do skargi załączył wymagane pełnomocnictwo (został spełniony warunek, o którym mowa w art. 44 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK).

2.2. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną w rozumieniu art. 77 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.3. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w K. I Wydział Cywilny z 9 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]) doręczono skarżącemu 25 sierpnia 2021 r., skarga konstytucyjna została zaś

wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 19 listopada 2021 r. (data nadania), a więc dochowany został trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej, określony w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK.

2.4. Skarżący prawidłowo określił przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK) oraz wskazał, które przysługujące mu konstytucyjne prawa i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), a także uzasadnił sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Przedstawiony został stan faktyczny sprawy (art. 53 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK). Braki formalne skargi konstytucyjnej zostały usunięte w przepisany terminie.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK postanowił, jak w punkcie 1 sentencji.

3. 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.

W świetle powołanego przepisu Konstytucji przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej może być tylko przepis, który uprzednio został zastosowany w sprawie jako podstawa prawna ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej. Jest to wymóg bezwzględny i w tym trybie postępowania przed Trybunałem prawodawca nie przewiduje możliwości poddania kontroli jakiegokolwiek unormowania, które nie byłoby podstawą prawną orzeczenia, wydanego w sprawie skarżącego (zob. postanowienia TK z: 10 listopada 2014 r., sygn. Ts 242/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 99, 2 października 2019 r., sygn. Ts 8/18, OTK ZU B/2020, poz. 44). Doprecyzowanie art. 79 ust. 1 Konstytucji następuje w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, który zobowiązuje skarżącego do określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, będącego podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, w stosunku do którego domaga się on stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że ten podstawowy warunek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, odnośnie do badania konstytucyjności art. 16 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, nie został przez skarżącego spełniony.

Sąd Apelacyjny w K. I Wydział Cywilny (dalej: Sąd Apelacyjny) postanowieniem z 9 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]), na podstawie art. 385 w związku z art. 397 § 3 k.p.c. oddalił zażalenie skarżącego na postanowienie Sądu Okręgowego w K. z 7 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]). W uzasadnieniu postanowienia przedmiotem rozważań Sądu Apelacyjnego były podniesione w zażaleniu zarzuty naruszenia wskazanych przez skarżącego przepisów prawa materialnego i procesowego, wśród których art. 16 ustawy – Prawo o zgromadzeniach nie został wymieniony. Analiza rozpatrywanej sprawy prowadzi do wniosku, że postanowienie Sądu Apelacyjnego z 9 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]), będące ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie zostało oparte na art. 16 ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Oznacza to, że skarżący nieprawidłowo określił przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznaje, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełniła warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, ponieważ art. 16 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, stanowiący przedmiot zaskarżenia w skardze, nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą została wniesiona niniejsza skarga.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK postanowił, jak w punkcie 2 sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na punkt 2 postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.