



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 12/22
BAS-WAK-2144/22

Warszawa, 8 grudnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Jarosławiu z dnia 30 sierpnia 2022 r. (sygn. akt P 12/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że art. 15zrz¹ ust. 1 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.) **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 21 października 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Jarosławiu (dalej także: sąd, sąd pytający) z 30 sierpnia 2022 r. (sygn. akt P 12/22).

Przedmiotem kontroli jest art. 15zrz¹ ust. 1 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm., dalej: ustawa z dnia 2 marca 2020 r.).

2. Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie:

„W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe”.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie z pytaniem prawnym

Treść pytania prawnego wraz z jego uzasadnieniem pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy zawisłej przed sądem pytającym.

Do Sądu Rejonowego w J wpłynął akt oskarżenia zarzucający Z P występki karnoskarbowe z art. i art. w związku z art. ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 654, ze zm.; dalej: k.k.s.). Polega on – wedle tezy oskarżenia – na tym, że: „działając w warunkach czynu ciągłego podał nieprawdę w składanych Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w J deklaracjach VAT-7 przez P S.C. M P Z P ...] za miesiące luty, marzec, kwiecień, sierpień, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2010 r. w wyniku czego narażono na

uszczerplenie podatek od towarów i usług za miesiące marzec, kwiecień i grudzień 2010 r. w łącznej kwocie PLN”. Na podstawie reguł ogólnych przewidzianych w k.k.s., zarzucane oskarżonemu przestępstwo karnoskarbowe uległoby przedawnieniu z dniem 31 grudnia 2021 r. i w takiej sytuacji prowadzone przeciwko niemu postępowanie powinno podlegać umorzeniu w oparciu o art. 17 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. Jednakże na podstawie art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. wydłużono okresy przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe o okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu. W konsekwencji przedawnienie karalności tych czynów, wbrew zasadom ogólnym, nie nastąpiło.

III. Zarzuty sądu

Niezgodność z Konstytucją art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. jest związana – w ocenie sądu pytającego – z wydłużeniem poprzez zawarte w nim unormowanie okresu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe o czas, który nie został przez ustawodawcę dostatecznie wyraźnie wskazany. Oprócz tego wadliwość kwestionowanego przepisu pytający sąd wiąże ze zbyt szeroką swobodą władzy wykonawczej w oznaczaniu okresu trwania stanu zagrożenia epidemicznego, o którym mowa w tym przepisie.

Sąd pytający wskazuje, że „ustawodawca nie wskazał terminu do którego obowiązywać będzie omawiane zawieszenie biegu terminów przedawnienia karalności przestępstw i przedawnienia wykonania kary, jak również nie określił maksymalnego limitu czasowego do którego może ono trwać” (pytanie prawne, s. 3). W wyniku tego stworzona została instytucja określona przez sąd pytający mianem „zawieszenia przedawnienia na czas nieokreślony», godząc przez to w obywatelskie poczucie przewidywalności i pewności prawa” (*ibidem*). Stanowi to naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to spowodowane nieuchyleniem art. 15zrz¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r., mimo stopniowego wygaszania „restrykcji pandemicznych” oraz przywracania

normalnego funkcjonowania społeczeństwa. Oprócz tego art. 15zrz¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. „nakłada na przedsiębiorców dodatkowe obowiązki związane z przechowywaniem dokumentacji obrazującej wymiar zobowiązań podatkowych oraz wzajemne rozliczenia z kontrahentami w obrocie gospodarczym. Obowiązek ten generuje kolejne finansowe i organizacyjne koszty po stronie przedsiębiorstw, a przy tym ma charakter nieokreślony i bezterminowy, co utrudnia racjonalne decyzje w zakresie archiwizacji danych. Nadmienienia wymaga, że ciężar ten nie dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy już wszczęto postępowanie karne i przedstawiono zarzuty karne określonym podmiotom, lecz dotyka w zasadzie wszystkich uczestników obrotu gospodarczego, bowiem zawieszenie przedawnienia w świetle art. 15zrz¹ następuje także w sytuacjach, gdy żadne postępowanie się nie toczy, a istnieje jedynie hipotetyczna możliwość, że może ono zostać zainicjowane w bliżej nieokreślonej przyszłości” (pytanie prawne, s. 4-5). Pytający sąd wskazuje również, że wobec obowiązywania zaskarżonego przepisu „sprawca przestępstwa lub osoba jedynie o nie podejrzana – w obecnym stanie prawnym – nie może w żaden sposób przewidzieć, do kiedy będzie utrzymywany stan niepewności co do jego sytuacji życiowej, zwłaszcza, że w wielu przypadkach nie ma realnego wpływu na długotrwałość postępowania karnego lub wykonawczego. Nie ulega wątpliwości, że sprawca zawinionego czynu karnego nie może spotykać się z gloryfikacją swoich bezprawnych zachowań ze strony organów władzy publicznej, jednakże nowo uchwalane regulacje muszą respektować zasadę humanitarnego traktowania jednostki i nie mogą naruszać wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania do stanowionego prawa, jak również stać w sprzeczności do wypracowanych na przestrzeni lat podstawowych zasad prawa karnego. Demokratyczne państwo prawa musi bowiem gwarantować minimum bezpieczeństwa obywatelskiego oraz ochronę praw nabytych” (pytanie prawne, s. 5).

Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji sąd wiąże z nieadekwatnością ograniczenia wyrażającego się w zawieszeniu biegu przedawnienia karalności wykroczeń skarbowych, jeżeli uwzględnić okoliczności „rzeczywistego zagrożenia funkcjonowania działania instytucji państwowych wynikającego z pandemii” (pytanie prawne, s. 6). Sąd wskazuje w tym względzie, że z wyjątkiem pierwszych tygodni „postępowania karne były zasadniczo kontynuowane przez cały czas jej dotychczasowego trwania. Występujące drobne opóźnienia wynikły z kwarantanny lub izolacji sędziów, prokuratorów, policjantów czy też świadków lub oskarżonych nie wpłynęły istotnie na bieg postępowań karnych i karnoskarbowych. Stąd też

wprowadzenie tak daleko idącej normy prawnej (zamrażającej instytucję przedawnienia) jawi się jako nieproporcjonalne” (*ibidem*). W uzasadnieniu postanowienia sądu wskazano również na to, że „niewielkie jest realne niebezpieczeństwo upływu terminu przedawnienia karalności czynu czy wykonania kary w związku z następstwami wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. W polskim porządku prawnym terminy przedawnienia przestępstw powszechnych i skarbowych są stosunkowo długie i w przypadku znakomitej większości typów czynów zabronionych stypizowanych w kodeksie karnym, kodeksie karnym skarbowych czy też pozakodeksowych ustawach karnych oscylują w granicach 10-20 lat. Trudno w praktyce o sytuację, gdy spowolnienie działania instytucji szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości związane z pandemią COVID-19 mogłoby pozostawać w związku przyczynowo-skutkowym z wystąpieniem przedawnienia, którego okres liczony jest w kilku lub kilkunastu latach” (*ibidem*). Z podobnych względów sąd pytający krytycznie ocenia zawieszenie biegu przedawnienia wykonania kary przyznając jednak, że w tej części zaskarżony art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. nie ma znaczenia dla zawistej przed nim sprawy. Ostatecznie sąd pytający, uwzględniając praktykę działania organów wymiaru sprawiedliwości stwierdza, iż „ujemne skutki wiążące się z obowiązywaniem art. 15zrz¹ ust. 1 wydają się być nieproporcjonalnie surowe do zakładanego celu” (pytanie prawne, s. 7).

Niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji wiązana jest przez sąd z ograniczeniem prawa jednostki do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości oraz naruszeniem zasady sprawiedliwości proceduralnej, którą wywodzi z art. 2 Konstytucji. Przyczynę tego sąd upatruje w tym, że „[z]amrożenie terminów przedawnienia pozbawia organy procesowe motywacji do efektywnego i szybkiego prowadzenia postępowań karnych, co może stać się przyczyną ich opieszałości, a co za tym idzie przewlekłości postępowania. Prawo do rozpatrzenia sprawy jednostki w rozsądnym terminie wynika nie tylko z ustawy zasadniczej, lecz również art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej” (pytanie prawne, s. 8).

Wreszcie niezgodność z Konstytucją została powiązana z tym, że „skutkiem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest modyfikacja ustawowych terminów przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary za pomocą rozporządzenia,

a więc aktu normatywnego niższego rzędu niż ustawa. Ustanie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego nastąpi bowiem w drodze rozporządzenia Rady Ministrów – stosownie do upoważnienia wynikającego z art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”. (pytanie prawne, s. 8) W ocenie sądu „modyfikowanie okresów przedawnienia przewidzianych w ustawie za pomocą aktu wykonawczego jakim jest rozporządzenie godzi w zasady prawidłowej legislacji. W stanie prawnym obowiązującym po wejściu w życie kwestionowanego przepisu to organ władzy wykonawczej podejmuje decyzję w kwestii przywrócenia biegu terminów przedawnienia, a w konsekwencji wyłącznie od woli organu wykonawczego zależy moment, w którym bieg tych terminów będzie kontynuowany” (*ibidem*). Sąd pytający wskazuje, że „obowiązujące ustawy nie zawierają wytycznych dotyczących materialnego kształtu regulacji, która ma być ujęta w rozporządzeniu, a więc przesłankę w oparciu o które Rada Ministrów władna jest uchylić stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii. Tym samym kwestia wznowienia biegu terminów przedawnienia została pozostawiona swobodnemu uznaniu władzy wykonawczej z równoczesnym brakiem jakichkolwiek instrumentów pozwalających na merytoryczną kontrolę trafności tejsze decyzji” (pytanie prawne, s. 9). Przy czym sam stwierdza, że „nie sposób przyjąć wyłączności ustawy zasadniczej w zakresie regulacji” instytucji przedawnienia (*ibidem*).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W art. 193 Konstytucji sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej; b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy

rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

2. Pytanie sformułowane przez Sąd Rejonowy w Jarosławiu spełnia niewątpliwie przesłankę podmiotową i przedmiotową. Pytanie zostało zadane przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienia TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Spełniona jest także przesłanka przedmiotowa, bowiem przedmiotem pytania jest hierarchiczna zgodność aktu zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99) z przepisami Konstytucji.

3. Trzecia przesłanka – funkcjonalna – dotyczy wymogu istnienia związku między rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne a orzeczeniem TK wydanym w następstwie rozpoznania pytania prawnego tego sądu. Warunkiem jest bowiem, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Precyzując znaczenie przesłanki funkcjonalnej, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że kontrola wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Wyraża się to w istnieniu zależności pomiędzy orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Orzeczenie Trybunału ma zatem bezpośrednio oddziaływać na treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, na podstawie której postawiono pytanie prawne (zob. postanowienie TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20). W konsekwencji przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wpłynie na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne. Sąd konstytucyjny uściślił w tym względzie, że „w zależności od treści odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygnięcie sądu będzie się różniło: inne będzie w razie orzeczenia o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, a inne w razie orzeczenia o jego zgodności z Konstytucją. Zatem warunkiem udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne jest jej niezbędność sądowi, który bez rozstrzygnięcia przedstawionych wątpliwości nie może rozstrzygnąć sprawy, w związku z którą zadał

pytanie” (postanowienia TK z 4 października 2017 r., sygn. akt P 8/16 i 2 października 2019 r., sygn. akt P 17/17; zob. także postanowienie TK z 22 lipca 2020 r., sygn. akt P 23/19). Dodatkowo Trybunał wskazał, że: „[z]wiązek między rozpatrywaną przez sąd sprawą a odpowiedzią na pytanie prawne nie musi polegać na tym, że pytanie prawne dotyczy przepisu stanowiącego podstawę prawną materialną lub formalną rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pytający. Może bowiem chodzić o odpowiedź na pytanie prawne dotyczące innych przepisów prawnych, jeśli odpowiedź na takie pytanie jest istotna dla rozstrzygnięcia sprawy” (zob. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt P 8/07). Znaczenie szerokiego ujęcia przesłanki funkcjonalnej dla dopuszczalności kontroli przepisów proceduralnych wyjaśnione zostało m.in. w postanowieniu TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20. Kognicja Trybunału przy pytaniu prawnym „obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa”, na który składają się „nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego”. Kryterium związku kwestionowanego przez sąd przepisu z rozstrzygnięciem nie wyłącza możliwości kontroli przepisów ustrojowych lub procesowych (w tym także regulujących zagadnienia wypadkowe). Niezbędną przesłanką wydania wyroku w odniesieniu do pytania prawnego jest w tym przypadku, aby kwestionowane przepisy proceduralne lub ustrojowe pozostawały w związku merytorycznym z żądaniem strony i mogły zostać wykorzystane w procesie subsumcji (por. wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08 oraz postanowienia TK z: 20 listopada 2008 r., sygn. akt P 18/08 i 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09).

Uzależnienie dopuszczalności wystąpienia z pytaniem prawnym od spełnienia przesłanki funkcjonalnej powoduje, że szczególnego znaczenia nabiera konieczność właściwego wykazania, że w danym postępowaniu przesłanka ta faktycznie została spełniona. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na sędzieu pytającym jako podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Potwierdza to zresztą jednoznacznie ustawodawca, nakładając na sąd występujący z pytaniem prawnym obowiązek wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało zadane (zob. art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania

przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Sąd pytający jest zatem zobowiązany „dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny” (postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20). W szczególności sąd obowiązany jest stosownie do charakteru sprawy wykazać, w jaki sposób zmieniłoby się jego rozstrzygnięcie w toczącej się sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją. Wymaganie to ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. m.in. postanowienia TK z 19 października 2016 r., sygn. akt P 10/15 i 20 maja 2020 r., sygn. akt P 11/19).

W tym względzie – w ocenie Sejmu – sąd pytający wykazał, że w przedmiotowej sprawie zrealizowana jest przesłanka funkcjonalna w odniesieniu do art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w kwestii zawieszenia biegu przedawnienia karalności czynu. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej należy bowiem ocenić na gruncie stanu faktycznego przedstawionego w postanowieniu skierowanym do Trybunału. Stan faktyczny przesądza, że art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. powinien zostać zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu. Jest to przepis, który stanowi podstawę prawną umożliwiającą dalsze prowadzenie sprawy o czyn zarzucany oskarżonemu, co przesądza o spełnieniu przez analizowane pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej (zob. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 i postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06; 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10).

Nie budzi wątpliwości sądu pytającego termin wejścia w życie zaskarżonej regulacji, ani początkowej daty jej obowiązywania, ani to, że obowiązywała w dniu skierowania pytania prawnego. Wątpliwości sądu związane są z wyznaczeniem końca obowiązywania zaskarżonego przepisu. W tym względzie trzeba zauważyć, że obecnie zaktualizowała się hipoteza wynikającej z art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. normy określającej datę zakończenia obowiązywania kwestionowanej regulacji. Wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.), z mocą obowiązującą od dnia 14 marca 2020 r., stan zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19 został odwołany rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na

obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490) i z dniem 20 marca 2020 r., rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 340) wprowadzony został stan epidemii z powodu COVID-19. Następnie stan epidemii z powodu COVID-19 został odwołany rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027), lecz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028) tego samego dnia wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19, który obowiązywał też w dacie wydania przez sąd pytający postanowienia z dnia 27 września 2022 r. o skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118), stan ten został odwołany z dniem 1 lipca 2023 r. W związku z tym po tej dacie znany jest termin, w jakim kwestionowana regulacja przestaje wywoływać określone nią skutki prawne (a więc dojdzie do uchylecia zawieszenia biegu przedawnienia przestępstw i wykroczeń skarbowych, wynikającego z kwestionowanego art. 15zzr¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r.), co nastąpiłoby z dniem 1 stycznia 2024 r.

Oprócz tego zaskarżony przepis został pozbawiony mocy obowiązującej przez art. 28 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1860, ze zm.; dalej: ustawa z dnia 7 lipca 2023 r.) – z dniem 1 października 2023 r. Jednakże, wobec tego, iż kwestionowany przepis wywołał skutki prawne, które trwają nadal, postępowanie w przedmiocie zbadania jego konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny należy uznać za dopuszczalne.

Zaskarżony przepis – uwzględniając, iż postępowanie zostało zainicjowane pytaniem prawnym – spełnia przesłankę funkcjonalną w zakresie dotyczącym zawieszenia biegu przedawniania karalności w sprawach o przestępstwo i przestępstwo skarbowe, bowiem na tym etapie znajdowała się zawista przed sądem pytającym sprawa. Na tym tle należy stwierdzić, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie została spełniona w zakresie, w jakim art. 15zzr¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. dotyczy zawieszenia biegu przedawnienia wykonania kary w sprawach

o przestępstwo i przestępstwo skarbowe. Sam sąd pytający stwierdza, że „kwestia ta nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia prowadzonej [...] sprawy” (pytanie prawne, s. 6). Tym samym wątpliwości konstytucyjnoprawne podniesione wobec art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w zakresie, w jakim dotyczą zawieszenia biegu przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe nie mogą podlegać rozpoznaniu w niniejszym postępowaniu, jako że pytanie prawne nie spełnia w tym względzie przesłanki funkcjonalnej.

Podsumowując, przesądzenie kwestii konstytucyjności art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r., który przewiduje, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu nie biegnie przedawnienie karalności czynu jest niezbędne dla wydania wyroku w sprawie zawisłej przed sądem pytającym, przesądza bowiem czy postępowanie w tej sprawie można w ogóle prowadzić. W pozostałym zakresie przedmiotowym postępowanie powinno zostać **umorzone**, ze względu na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej i związanej z tym niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Dopuszczalność wydania orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym zależy także od spełnienia przez postanowienie sądu pytającego wymogów wskazanych w art. 52 ust. 2 ustawy o TK. Należy do nich wymóg uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów (art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK).

Treść tej przesłanki oraz znaczenie proceduralne zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że „pytanie prawne powinno spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych, do których należy m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wynika to z obowiązującej zasady domniemania konstytucyjności aktu prawnego. W związku z tym podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie” (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, a także postanowienia TK z: 24 marca 2015 r., sygn. akt P 72/14; 13 maja 2015 r., sygn. akt P 58/15; 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt P 37/13, 9 września 2013 r., sygn. akt P 21/13).

5. Uzasadniając zarzuty związane z naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa pytający sąd stwierdza, że zawieszenie biegu przedawnienia zostało ustanowione „na czas nieokreślony”. Tymczasem ustawa z dnia 2 marca 2020 r. wskazuje ramy czasowe zawieszenia biegu przedawnienia, zakreślając je jako okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz okres 6 miesięcy po ich odwołaniu.

Należy zauważyć, że w związku ze zniesieniem z dniem 1 lipca 2023 r. stanu zagrożenia epidemicznego, obecnie okres obowiązywania kwestionowanego przepisu można oznaczyć w sposób będący określoną datą dzienną. Co więcej kwestionowana regulacja w praktyce dotyczyć może – co zauważa sam sąd pytający – jedynie nieznacznej grupy osób, w przypadku których okres przedawnienia upłynąłby w okresie jej obowiązywania. Nie stanowi ona wydłużenia okresów przedawnienia jako takiego. Sąd pytający argumentuje, że ze względu na jej obowiązywanie „sprawca przestępstwa lub osoba jedynie o nie podejrzana [...] nie może w żaden sposób przewidzieć, do kiedy będzie utrzymywany stan niepewności co do jego sytuacji życiowej” (pytanie prawne, s. 3). I to z tym sąd pytający wiąże naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Sejmu w powyższym zakresie argumentację przedstawioną przez sąd należy uznać za niewystarczającą, aczkolwiek – jak się wydaje – możliwe jest podjęcie próby wywiedzenia z niej (zrekonstruowania) pewnych elementów węzłowych.

W przypadku art. 2 Konstytucji, sąd pytający wskazał również na naruszenie zasady ochrony praw nabytych. Wątek ten nie został jednak rozwinięty. W przedmiotowym przypadku trudno również uznać, by zawieszenie biegu przedawnienia karalności czynu stanowiło naruszenie prawa słusznie nabytego przez jednostkę. Nie tylko z tego względu, iż z Konstytucji nie wynika w ogóle obowiązek ujmowania przez ustawodawcę okresów przedawnienia karalności czynu zabronionego, a ich wprowadzenie na gruncie ustawowym stanowi wyraz ekonomii procesowej i uwzględnienie, zwykle spadającej wraz z czasem, społecznej zasadności skazania. Wynika również z celu kwestionowanej przez sąd pytający regulacji, którym było zapobieżenie – nielicznym w ocenie sądu pytającego – przypadkom przedawnienia karalności czynu zabronionego z powodu zaburzeń w pracy organów wymiaru sprawiedliwości wynikłych z pandemii COVID-19. Stanowiło to, w ocenie Sejmu, uprawniony konstytucyjnie cel ustawodawcy. Ponadto, w stanie faktycznym, który stał się podstawą przedstawienia pytania prawnego, przedawnienie karalności

czynu oskarżonego jeszcze nie nastąpiło, a więc osoba ta „nie nabyła” uprawnień w postaci przedawnienia karalności zarzucanego mu czynu. Nie można więc wywodzić, że doszło do naruszenia przysługującego tej osobie prawa nabytego. Nie istnieje więc związek treściowy między regulacją poddaną kontroli a wzorcem konstytucyjnym, przez co w tym zakresie nie został spełniony wymóg z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK. Powołanie wzorców kontroli nieadekwatnych do rozstrzygnięcia wątpliwości podniesionych w pytaniu prawnym uniemożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sformułowanego problemu konstytucyjnego i stanowi przesłankę **umorzenia** postępowania w zakresie, w jakim wzorcem kontroli pytający sąd uczynił art. 2 Konstytucji (zob. m.in. postanowienia TK z: 17 lipca 2018 r., sygn. akt P 3/16; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20).

6. W przypadku art. 92 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający swoje zarzuty wiąże z przekazaniem władzy wykonawczej, *in concreto* Ministrowi Zdrowia, zbyt szerokiego „luzu decyzyjnego” w zakresie wprowadzania, oznaczania czasu trwania, przedłużania i znoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Sąd wskazuje na to, że ustawodawca nie zawarł w art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1284 ze zm.; dalej: ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r.) wytycznych w zakresie określania przesłanek, stanowiących podstawę uchylecia przez Ministra Zdrowia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Przywołany przez sąd pytający wzorzec dotyczy więc przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia – w tym kwestii ich koniecznej szczegółowości. Jednakże będący przedmiotem pytania prawnego art. 15z¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. nie jest tego rodzaju przepisem. Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że przedstawiona przez sąd pytający argumentacja nie spełnia wymogów stawianych uzasadnieniu zarzutów niekonstytucyjności, w związku z czym postępowanie w zakresie zarzutów odnoszących się do art. 92 ust. 1 Konstytucji postępowanie powinno podlegać **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

7. W przypadku art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. jako wzorce kontroli wskazane zostały również art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. W zakresie art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż przepis ten „nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, gdyż wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy rozpatrywać w kontekście tychże praw. Również sam art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi. [...] Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyroki TK z: 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10; 27 lipca 2021 r., sygn. akt K 10/18; postanowienie TK z: 9 czerwca 2015 r., sygn. akt P 46/15).

Jednakże, uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, mimo, iż sąd pytający wskazał art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, to z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że naruszenie zawartej w nim zasady proporcjonalności sąd pytający wiązał z naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Na tym tle trzeba jednak zauważyć, że zarzuty sądu związane z naruszeniem zasady proporcjonalności powiązane są z praktyką działania wymiaru sprawiedliwości w okresie obowiązywania kwestionowanej regulacji, mające dowodzić – w ocenie sądu – zbędność jej obowiązywania. Tymczasem ocena stanu faktycznego pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Dodatkowo zarzuty tego typu sąd pytający przedstawił uzasadniając niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, co przesądziło o konieczności umorzenia postępowania w tym zakresie. Wobec powyższego, w zakresie zarzutów odnoszących się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, postępowanie powinno podlegać **umorzeniu**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W przypadku art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie wynikającego z niego prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości oraz wynikającym na tym tle zarzutem naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej należy stwierdzić, że sąd pytający nie przedstawił

jakichkolwiek argumentów potwierdzających wystąpienie związku pomiędzy obowiązywaniem zaskarżonego przepisu a pozbawieniem organów procesowych motywacji do efektywnego i szybkiego prowadzenia postępowań karnych, co może stać się przyczyną ich opieszałości, a co za tym idzie przewlekłości postępowania. Co więcej w innych częściach swojego uzasadnienia sąd pytający opiera zarzuty niekonstytucyjności na tezie przeciwnej, uznając, że tok pracy organów procesowych poza pierwszymi tygodniami pandemii nie uległ zaburzeniom. Wobec czego uzasadnienie przedstawione przez sąd pytający nie spełnia przewidzianych w obowiązujących przepisach wymogów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 5 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 29/18): „zarzut naruszenia określonej zasady lub wartości konstytucyjnej czy prawa konstytucyjnego wymaga odpowiedniego uzasadnienia. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu w skardze konstytucyjnej takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów”. Skarżąca powinien zatem, czego w niniejszej sprawie zabrakło, sprecyzować swoją krytykę (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114). Krytyka ta powinna zaś bazować na konkretnych, merytorycznych i przekonywujących argumentach (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że postępowanie powinno zostać **umorzone** w zakresie kontroli zgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1

Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

8. Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku Sejmu o umorzenie postępowania w całości, Sejm przedkłada ocenę zgodności art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. W przypadku pozostałych wzorców kontroli tj. art. 2 Konstytucji w zakresie zasady ochrony praw nabytych, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, Sejm podtrzymuje wcześniejszą argumentację przemawiającą za koniecznością **umorzenia** postępowania, wobec niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

V. Wzorzec kontroli

Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyrażona w tym przepisie formuła demokratycznego państwa prawnego nie ma ostrych konturów i pozostaje otwarta na wykładnię dokonywaną przez organy bezpośrednio stosujące Konstytucję. Na jej konstrukcję składają się nie tylko komponenty wymienione w art. 2 (tj. zasady państwa: demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego społecznie), ale także niektóre inne, odrębnie wyrażone zasady ustrojowe oraz wywodzone z jednych i drugich tzw. zasady pochodne (por. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, uwaga 6 i 9).

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. W wyroku z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że zasada ta wyraża się: „[...] w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji

i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (por. także wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wydanym w pełnym składzie wyroku TK z 25 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 13/01), w którym – podtrzymując wcześniejsze wypowiedzi – stwierdzono, że analizowana zasada opiera się na: „[...] pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągać za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistnia się wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe”.

Trybunał Konstytucyjny powiązał realizację zasady ochrony zaufania z takimi wartościami, jak pewność prawa oraz bezpieczeństwo prawne jednostki. Pewność prawa nie oznacza niezmienności stanu prawnego w danej dziedzinie, ale należy ją utożsamiać z przewidywalnością działań prawodawczych władz publicznych (zob. np. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). Zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego wymaga z kolei, aby miała ona możliwość „decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania

organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa znajduje zastosowanie przede wszystkim w przypadku wprowadzania przez prawodawcę zmian normatywnych. Przyjmuje się, że prawodawca podlega w tym względzie ograniczeniom, w szczególności nie jest dopuszczalne wprowadzanie dowolnych zmian w odniesieniu do podmiotów, których sytuacja prawna była dotychczas normowana odmiennie. Na tym tle Trybunał wyróżnił takie zasady szczegółowe, jak (m.in.) ochrona praw słuszenie nabytych czy też ochrona interesów w toku (zob. np. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92 oraz wyrok TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreśla się, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa powinna być dokonywana z perspektywy adresata norm prawnych. „W pierwszej kolejności należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04).

VI. Analiza zgodności

1. Na wstępie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny „interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne” (wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97). Odnosząc się do granic swobody ustawodawcy zwykłego należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, iż ustawodawca posiada kompetencję do kształtowania treści prawa zgodnie z obranym kierunkiem polityki państwa. Może on realizować własne cele polityczne za pomocą odpowiednich środków prawnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne” (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r.,

sygn. akt K 27/95; podobnie wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Powyższe twierdzenie opiera się na uznaniu, że to ustawodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za przyjęte w granicach swobody ustawodawczej rozwiązania prawne (orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt K 11/96; podobnie np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96.). Ponadto „ustawodawca ma prawo do zmiany celów strategicznych prowadzonych przez siebie polityk, o ile nie narusza przy tym praw nabytych w niewadliwy sposób i uzasadnionych oczekiwań, a zmiana dokonuje się we właściwym trybie legislacyjnym” (wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03). Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest więc zawsze ocena hierarchicznej zgodności kontrolowanych aktów normatywnych, a nie np. ocena politycznych działań czy intencji działań prawodawcy.

2. W przedmiocie zarzutów naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. należy zauważyć, iż odnoszą się one przede wszystkim do przekroczenia przez ustawodawcę granic przyznanej mu swobody w stanowieniu prawa. Zarzuty te, w ocenie Sejmu, nie mogą zostać uznane za trafne.

Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji „[w]ładze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. Uregulowania zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. stanowią wyraz realizacji tego obowiązku konstytucyjnego. Celem kwestionowanego przez sąd pytający art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. było usunięcie potencjalnie negatywnych dla wymiaru sprawiedliwości skutków pandemii COVID-19 związanych z zaburzeniem normalnego toku pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, przy czym chodziło nie tylko o sądy. Stwierdzenie sądu pytającego, iż w przypadku tego konkretnego sądu wywołane przez pandemię COVID-19 problemy ograniczały się do opóźnień w podejmowaniu określonych czynności i opóźnienia te nie przekroczyły okresu kilku tygodni, nie może być przenoszona ani na wszystkie sądy, ani też na pozostałe organy uczestniczące w ściganiu przestępstw. Nieuprawniony jest też pogląd sądu pytającego, że oceniane rozwiązanie może powodować przewlekłość w pracy tychże organów. Nie przedstawiono również dowodów na poparcie tej tezy.

Ustawodawca, będąc uprawnionym do modyfikowania okresów przedawnienia karalności – w tym zawieszania ich biegu – określił ramy czasowe tego zawieszenia w sposób wyraźny. Nie budzi wątpliwości termin wejścia w życie zaskarżonej regulacji,

ani początkowa data jej obowiązywania, ani to, że obowiązywała w dniu skierowania pytania prawnego do Trybunału. Również koniec jej obowiązywania – wbrew twierdzeniu sądu pytającego – został określony przez ustawodawcę w formule upływu sześciu miesięcy od zakończenia stanu zagrożenia epidemicznego. Obecnie zaktualizowała się hipoteza wynikającej z art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. normy określającej czas zakończenia obowiązywania kwestionowanej regulacji.

Wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.), od dnia 14 marca 2020 r., stan zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19 został odwołany rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490) i z dniem 20 marca 2020 r., rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 340) wprowadzony został stan epidemii z powodu COVID-19. Następnie stan epidemii z powodu COVID-19 został odwołany rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027), lecz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028) tego samego dnia wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19, który obowiązywał też w dacie wydania przez sąd pytający postanowienia z dnia 27 września 2022 r. o skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118), stan ten został odwołany z dniem 1 lipca 2023 r. W związku z tym znany stał się termin utraty mocy obowiązującej przez kwestionowaną regulację, tj. 1 stycznia 2024 r. Jednakże przed jego upływem ustawą z dnia 7 lipca 2023 r., przepis ten i wynikające z niego ograniczenie utracił moc obowiązującą z dniem 1 października 2023 r. Uwzględniając znaczenie uregulowania dotyczącego ustalenia okresu przedawnienia karalności oraz jego zawieszania ustawodawca nie przekazał – w przeciwieństwie do szeregu innych „obostrzeń” – Ministrowi Zdrowia uprawnienia do znoszenia obowiązywania takiego zawieszenia. Powiązał okres jego trwania w sposób sztywny z obowiązywaniem stanu

epidemii lub zagrożenia epidemicznego (oraz dodatkowo z upływem 6 miesięcy po ich zniesieniu), tak by uprawnienie do decydowaniu o biegu terminu przedawnienia nie należało do Ministra Zdrowia.

Sąd pytający wskazał, że w pewnym momencie dalsze obowiązywanie zawieszenia biegu terminu przedawnienia stało się zbędne. Na tym tle należy jednak zauważyć, że nie można wyprowadzić z Konstytucji unormowania nakazującego ustawodawcy zwyktemu dokonywanie przykładowo okresowego przeglądu obowiązujących rozwiązań z punktu widzenia zasadności ich utrzymywania. Tym bardziej, że w okolicznościach niniejszej sprawy mowa o regulacji mającej charakter przejściowy, a nie wprowadzonej do systemu prawnego – w założeniu – na stałe.

3. Sam sąd pytający zauważa, że ustawodawca dysponuje możliwością swobodnego kształtowania instytucji przedawnienia. Instytucja tzw. spoczywania biegu przedawnienia polega na tym, że termin przedawnienia nie biegnie przez okres występowania tych okoliczności. Po ich ustaniu termin przedawnienia biegnie dalej, a okresu spoczywania nie wlicza się do czasu decydującego o przedawnieniu. Z kolei jeżeli w okresie spoczywania biegu przedawnienia doszło do popełnienia czynu zabronionego, to termin przedawnienia karalności nie rozpoczyna się do czasu ustania spoczywania jego biegu. Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 maja 2004 r. (sygn. akt SK 44/03) wskazał, że „[...] na gruncie prawa karnego instytucja przedawnienia, jakkolwiek przez swoją powszechność stanowi element porządku prawa karnego, traktowana jest jako element polityki karnej, a nie konstytucyjnie chronione prawo obywatela. Nie ma on ekspektatywy przedawnienia. Wręcz przeciwnie, obywatel ma prawo oczekiwać, że będzie podlegał odpowiedzialności karnej na zasadach określonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie może natomiast oczekiwać korzyści, które dla niego mogłyby wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką lub inną politykę karną, bo ta – w zależności od istoty zagrożeń związanych z konkretnymi przestępstwami – może podlegać modyfikacjom i zmianom. W tym sensie skarżący przed wydaniem wyroku, czy nawet przed wszczęciem postępowania karnego, nie może zakładać, że te elementy normy prawnej (porządku prawnego) związanej z karalnością czynu, które nie stanowią prawa konstytucyjnie chronionego, nie ulegną zmianie. Dlatego w przypadku popełnienia przestępstwa (oczywiście jeżeli czyn był uznawany za przestępstwo w momencie jego popełnienia) nie można przesądzać o terminie przedawnienia. Co

więcej, w doktrynie polskiej i zagranicznej nie wyklucza się nawet możliwości zaostrzenia wymiaru kary w stosunku do przestępstw, co do których nie zapadły prawomocne orzeczenia. Inne podejście do instytucji przedawnienia prowadziłoby do swoistego premiowania tych przestępców, którzy wytrwale podejmują działania w kierunku uniknięcia odpowiedzialności. Stąd też w odniesieniu do przedawnienia, którego termin nie upłynął przed wydaniem prawomocnego orzeczenia, nie może być podnoszony argument, że jego przedłużenie pogarsza sytuację przestępcy, ponieważ popełniając przestępstwo, nie mógł on przewidzieć, iż termin przedawnienia ulegnie zmianie. Akceptacja takiego rozumowania oznaczałaby tworzenie aksjologicznie nieuzasadnionych i niezrozumiałych z punktu widzenia państwa prawnego normatywnych konstatacji”.

Instytucja przedawnienia jest więc ustawowo unormowaną rezygnacją ze ścigania, wyrokowania lub wykonania kary w związku z upływem znacznego czasu. Stanowi ona zarazem ujemną przesłankę procesową, tzn. okoliczność wyłączającą postępowanie, której zaistnienie powoduje, iż nie wszczyna się postępowania, a wszczęte postępowanie – umarza. Przedawnienie karalności, mimo że jest elementem konstrukcyjnym normy materialnego prawa karnego, o której jest mowa w art. 42 ust. 1 Konstytucji, zawsze oznacza swoiste zerwanie związku pomiędzy przestępstwem a karą. Ustrojodawca w art. 42 ust. 1 Konstytucji sformułował zasady, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, oraz, co jest konsekwencją tak określonej normy, że kto dopuścił się tak określonego czynu, ponosi przewidziane prawem konsekwencje. Trudno jednak przyjąć założenie, iż odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa oraz przedawnienie takiej odpowiedzialności są wartościami równoważnymi. Co więcej sam ustrojodawca różnicuje okresy przedawnienia w art. 43 i art. 44 Konstytucji określając, które zbrodnie nie podlegają przedawnieniu oraz te, w stosunku do których bieg przedawnienia ulega zawieszeniu.

Ustawodawca zwykły, określając okresy przedawnienia, musi uwzględnić zależność pomiędzy stopniem karygodności czynu oraz kryminalnopolityczną potrzebą karania. Im bardziej naganne zachowanie, tym dłuższy okres jest konieczny dla wygaśnięcia społecznego zaniepokojenia wywołanego popełnionym czynem zabronionym i zredukowania potrzeby karania. Ustalony okres przedawnienia stanowią konsekwencję politologicznych, socjologicznych lub prakseologicznych

preferencji przyjmowanych przez ustawodawcę. Co więcej, ponieważ przedawnienie zawsze osłabia poczucie nieuchronności kary związanej z naruszeniem prawa, to właśnie możliwość przedawnienia może powodować osłabienie poczucia sprawiedliwości i zasad demokratycznego państwa prawnego. Z tych względów nowe założenia kryminalno-polityczne i nowa rzeczywistość może doprowadzić do zmiany niektórych instrumentów polityki karnej, m.in. instytucji przedawnienia karalności. Negowanie prawa ustawodawcy do kształtowania (wydłużania, zawieszania), według swego uznania, okresów, z upływem których władza państwowa zaprzestaje ścigania przestępstw, oznacza kwestionowanie możliwości reagowania przez państwo na wadliwość lub nieskuteczność ustanowionych wcześniej norm prawnych.

Przepisy przewidujące przedawnienie nie są ustanawiane z uwagi na sprawcę czynu zabronionego, lecz cel karania; dlatego nie może być mowy o naruszeniu praw oskarżonych przez wydłużenie okresu przedawnienia, gdyż nie podlegają ochronie prawnej kalkulacje sprawcy co do okresu, po jakim nie będzie on już podlegał karze. Stąd też ustawodawca zwykły był uprawniony – w reakcji na nieznaną sytuację społeczną związaną z wystąpieniem pandemii COVID-19 – do zawieszenia biegu okresu przedawniania w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Co więcej, zdecydował się jedynie na ich zawieszenie, a nie wydłużenie. Nie można zgodzić się zatem w tym zakresie z argumentacją sądu pytającego, która w istocie podważa uprawnienie ustawodawcy do stanowienia prawa w reakcji na zmieniające się stosunki społeczne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny wyroku z 15 października 2008 r. (sygn. akt P 32/06), przedłużenie terminu przedawnienia przestępstw, w stosunku do których wszczęto postępowanie przeciwko osobie, nie narusza zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartej w art. 2 Konstytucji. Taka konstatacja znajduje silne aksjologiczne uzasadnienie. Oczekiwanie sprawcy, że po upływie określonego, wcześniej ustalonego przez ustawodawcę czasu nie będzie już ścigany, nie może być traktowane priorytetowo jako przejaw zaufania do państwa i musi ustąpić przed interesem państwa polegającym na realizacji polityki karnej adekwatnej do zmieniającej się rzeczywistości. Tym samym w realiach niniejszej sprawy nie może być mowy o naruszeniu wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Co więcej, w przypadku spraw dotyczących przestępstw skarbowych wystąpienie przedawnienia premiuje osoby, które uchylają się od realizacji zobowiązań

podatkowych – to jest odmawiały w praktyce realizacji jednego z obowiązków konstytucyjnych i które nadto popełniły w tym zakresie przestępstwo karnoskarbowe. Premiowanie sprawców takich przestępstw sprzeciwia się aksjologicznej wymowie kary i odpowiedzialności za czyny naruszające przepisy prawa karnego skarbowego. Nie przemawiają za nim żadne wartości konstytucyjne, co więcej, prowadzi to do naruszenia szeregu fundamentalnych wartości, w tym ważnego z punktu widzenia państwa prawnego poczucia sprawiedliwości. Owo poczucie sprawiedliwości wkracza zarówno w wymiar dobra wspólnego, jak i dobra jednostkowego, dobra pokrzywdzonych, w tym przypadku wspólnoty.

Jednym z podstawowych obowiązków konstytucyjnych jednostki jest obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Obowiązek ten jest wprost wyrażony w art. 84 Konstytucji. Przepis ten wprowadza zasadę powszechności i równości opodatkowania, stanowi też jedną z podstaw władztwa podatkowego państwa, dając władzy publicznej możliwość wprowadzania danin publicznych. Jednocześnie potwierdza zasadę, że nakładanie ciężarów publicznych przez państwo zobowiązuje do posłuszeństwa w tym zakresie (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Innymi słowy, płacenie podatków jest powszechnym obowiązkiem jednostki wobec państwa. Skorelowane z tym obowiązkiem jest tzw. władztwo finansowe państwa, ustanowione w art. 217 Konstytucji, zgodnie z którym: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku z 21 czerwca 2011 r. (sygn. akt P 26/10): „W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do istoty powszechnego obowiązku podatkowego wyrażonego w art. 84 Konstytucji. Podkreślał on, że płacenie podatków jest jedną z powinności jednostek wobec państwa, wynikającą z faktu, że każdy – korzystając z różnych form realizacji zadań publicznych przez państwo (zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie dróg) – powinien też partycypować w ich finansowaniu. Inaczej mówiąc, każdy jest zobligowany do przyczyniania się do dobra wspólnego według własnych możliwości. Art. 84 Konstytucji, z jednej strony, zobowiązuje więc każdego do posłuszeństwa i podporządkowania się nałożonym na niego ciężarom publicznym (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, pkt 1V.12), z drugiej zaś strony, nakłada na ustawodawcę wymóg wprowadzenia adekwatnych do potrzeb

gwarancji instytucjonalnych, zapewniających organom władzy wykonawczej kontrolę i egzekwowanie wykonywania przez podatników ich obowiązków fiskalnych (zob. wyrok TK z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86, pkt. III)”.

Nie ulega wątpliwości, że jednym ze środków realizacji konstytucyjnego obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych są przepisy karno-skarbowe pozwalające na karanie osób popełniających przestępstwa karnoskarbowe. Niewywiązywanie się z zobowiązań podatkowych godzi bowiem nie tylko w interes finansowy państwa, ale sprzeciwia się szeroko pojętemu interesowi publicznemu oraz zasadom sprawiedliwości społecznej. Dlatego nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której niektórzy podatnicy uchylają się od wypełnienia ciążącego na nich obowiązku, a jednocześnie korzystają ze świadczeń publicznych finansowanych z podatków płaconych przez pozostałych podatników.

Uwzględniając, że Konstytucja nie wyraża zasady stanowiącej, że karalność przestępstw i wykonanie kary ulegają przedawnieniu, a przeciwnie – wskazuje ograniczenia i wyłączenia w tym względzie, nie można przyjąć, że istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia, czy choćby ekspektatywa takiego prawa. Ustawodawca może taką instytucję wprowadzić do systemu prawnego, przy czym służy mu w tym zakresie swoboda. Powoduje to, że ograniczenie, zawieszenie a nawet wyłączenie „prawa do przedawnienia” nie stanowi naruszenia Konstytucji. Tym bardziej w przypadkach, w których w momencie ich zaistnienia pierwotnie przewidziany okres przedawnienia nie upłynął, tj. nie ma sytuacji jego odzycia w wyniku zmian prawnych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny wyróżnić można bowiem dwie sytuacje: „w pierwszej – dochodzi do przedłużenia lub skrócenia okresu przedawnienia karalności określonych czynów zabronionych przez ustawę, gdy dotychczasowy okres przedawnienia jeszcze nie upłynął, a sąd korzysta ze swych kompetencji w ramach czasowych, wyznaczonych przez ustawę regulującą przedawnienie; w drugiej sytuacji natomiast, gdy już upłynął okres przedawnienia dla danego czynu kwalifikowanego jako przestępstwo, w sprawie którego toczy się postępowanie karne, a ustawodawca decyduje o ponownym wprowadzeniu karalności, mamy do czynienia, w danej sprawie, ze swoistym przywróceniem karalności, a nie z przedłużeniem okresu przedawnienia. Ocena konstytucyjna obydwu sytuacji, z punktu widzenia zgodności z zasadą ochrony zaufania, z której wypływa generalny zakaz retroaktywności regulacji prawnej pogarszającej sytuację prawną jednostki oraz związanej z nią zasady ochrony praw nabytych – jest odmienna. Zmiany

ustawodawcze, polegające na przedłużeniu okresu przedawnienia, w sytuacji gdy okres przedawnienia dotyczący czynu zabronionego przez ustawę, w sprawie którego toczy się postępowanie karne, jeszcze nie upłynął – nie naruszają zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady ochrony praw nabytych, chociaż niewątpliwie pogarszają sytuację prawną oskarżonego. Natomiast w drugiej sytuacji – rezultatem zmian ustawodawczych byłoby uchYLENIE skutków przedawnienia i przywrócenie karalności określonych zachowań, co naruszałoby wspomniane zasady, wynikające z konstrukcji państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje przyjmowany w doktrynie pogląd, że retroaktywnie działające przedłużenie okresów przedawnienia podlega ocenie w perspektywie zasady państwa prawnego, nie jest jednak związane z naruszeniem praw nabytych, ani ochroną zaufania w zakresie regulacji określających karalność czynu zabronionego. Z tych też względów nie są one objęte zakresem zastosowania gwarancyjnej zasady *lex severior poenali retro non agit*. Natomiast „ustawa wprowadzająca ponowną karalność czynu zabronionego, pomimo upływu terminu przedawnienia, jest więc z tego powodu niedopuszczalna i narusza zasadę ochrony zaufania oraz wynikający z niej zakaz retroaktywności”. Jest to bowiem sytuacja retroaktywności dotycząca „zamkniętych stanów faktycznych”, wykazująca podobieństwo do wprowadzenia z mocą wsteczną karalności określonych zachowań” (wyrok TK z 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06).

Zaznaczyć trzeba, że w związku z pandemią COVID-19 wprowadzono szereg ograniczeń, które przekładały się również na postępowania sądowe. Jednym z tych ograniczeń było przewidziane w art. 15zr¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. uregulowanie przedawnienia karalności określające, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Należy zauważyć, że wbrew tezie sądu pytającego opóźnienia związane z pandemią COVID-19 nie trwały jedynie kilka tygodni. Tyle być może trwały najbardziej widoczne jej skutki, dezorganizujące w sposób istoty funkcjonowanie sądów oraz innych organów wymiaru sprawiedliwości. Samo wdrożenie niektórych rozwiązań, przykładowo wprowadzona w sprawach karnych możliwość prowadzenia zdalnie (*online*) rozpraw i posiedzeń zarówno w postępowaniu rozpoznawczym, jak i

wykonawczym przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku nastęrczała niejednokrotnie w początkowej fazie istotnych problemów techniczno-organizacyjnych. Podobnie było z wyposażeniem sal rozpraw w środki techniczne umożliwiające stronom postępowania, które nie dysponują stosownymi warunkami, zdalny udział w rozprawach i posiedzeniach. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do spiętrzenia się spraw w sądach oraz wydłużeniem średniego czasu postępowania. W praktyce zaległości spowodowane pandemią COVID-19 dopiero są usuwane.

4. Uwzględniając powyższe wnoszę o stwierdzenie, że art. 15zrz¹ ust. 1 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 **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Szymon Hołownia