



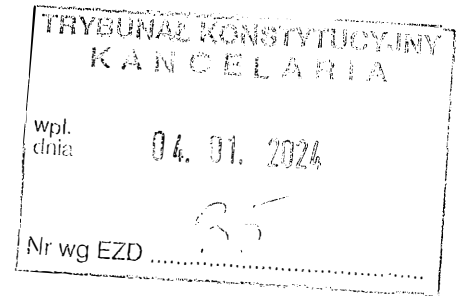
**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

Warszawa, 3.01.2024

**II.510.1008.2023.PZ**

**sygn. akt SK 107/23**



**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

W związku z otrzymanym w dniu 8 grudnia 2023 r. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej M L , sygn. akt SK 107/23, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058. ) zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, że:

**art. 15zrz ust. 6 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 z późn. zm.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.**

## UZASADNIENIE

W dniu 8 grudnia 2023 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło zawiadomienie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie skargi konstytucyjnej M L (dalej: skarżący) o stwierdzenie niezgodności:

- art. 15z<sup>1</sup> 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 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 czerwca 2021 r. do dnia dzisiejszego;

- art. 15z<sup>1</sup> ust. 6 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 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia wprowadzenia niniejszego przepisu ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), która weszła w życie z dniem 31 marca 2020 r., do dnia jego uchylecia z dniem 16 maja 2020 r. na mocy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, z późn. zm.);

w zakresie, w jakim przepis art. 15 z<sup>1</sup> 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 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.) przewiduje w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu, brak biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe;

oraz

w zakresie, w jakim przepis art. 15zrr ust. 6 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 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.) przewidywał w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COYID-19, brak biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenie;

modyfikując tym samym normę wyrażoną w art. 103 § 1 Kodeksu Karnego, zakazującą wykonania kary po upływie terminu przedawnienia jej wykonania, poprzez wprowadzenie regulacji powodującej w przypadku okoliczności wywołujących spoczywanie terminu przedawnienia brak biegu przez okres występowania tych okoliczności, po ustaniu których termin przedawnienia biegnie dalej, a okresu spoczywania nie wlicza się do czasu decydującego o przedawnieniu

z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że wyrokiem Sądu Rejonowego w G z listopada 2005 r., sygn. akt , utrzymanym w mocy w zakresie wymiaru kary przez wyrok Sądu Okręgowego w P z dnia stycznia 2007 r., sygn. akt , skarżący został skazany na karę pozbawienia wolności. Postanowieniem Sądu Rejonowego w G z marca 2014 r., sygn. akt , wykonanie kary zostało warunkowo zawieszzone na okres lat próby. Postanowieniem Sądu Rejonowego w P z czerwca 2016 r., sygn. akt , zarządzono wykonanie tej kary. Sąd Rejonowy w G postanowieniem z września 2016 r., sygn. akt , wstrzymał wykonanie kary do czasu ukończenia postępowania o

ułaskawienie, wszczętego na wniosek obrońcy z września 2016 r.  
Postanowieniem Sądu Rejonowego w P z  
października 2016 r., sygn. akt , postępowanie z wniosku o odroczenie  
wykonania kary pozbawienia wolności zostało zawieszona z uwagi na  
wstrzymanie wykonania kary przez Sąd Rejonowy w G W związku z  
negatywnym zaopiniowaniem prośby o ułaskawienie, postanowieniem Sądu  
Rejonowego w P z maja 2021 r. sygn. akt  
, podjęto postępowanie z wniosku o odroczenie wykonania kary  
pozbawienia wolności. Dnia września 2021 r. został złożony przez obrońcę  
skarżącego wniosek o umorzenie postępowania wykonawczego z powodu  
przedawnienia wykonania kary. Postanowieniem Sądu Rejonowego  
w P z września 2021 r. sygn. akt ,  
wstrzymano wykonanie kary pozbawienia wolności do czasu rozpoznania  
wniosków obrońcy o odroczenie wykonania kary i umorzenie postępowania  
wykonawczego z uwagi na przedawnienie. Postanowieniem Sądu Rejonowego  
w P z listopada 2021 r. uchylono postanowienie z  
września 2021 r., sygn. akt w przedmiocie wstrzymania  
wykonania kary pozbawienia wolności oraz nie uwzględniono wniosku o umorzenie  
postępowania wykonawczego. Postanowieniem Sądu Rejonowego  
w P z marca 2022 r., sygn. akt , nie  
uwzględniono wniosku o wstrzymanie wykonania kary, uzasadnionego stanem  
zdrowia skazanego, natomiast postanowieniem Sądu Rejonowego  
w P z kwietnia 2022 r., sygn. akt , nie  
uwzględniono wniosku obrońcy o umorzenie postępowania wykonawczego.

Podnosząc zarzut niezgodności art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 oraz art. 15 zrr<sup>1</sup>  
ustawy COVID-19 z art. 2 Konstytucji RP oraz mając na uwadze pogląd, że nastąpienie  
w przyszłości przedawnienia nie jest dla sprawcy ekspektatywą, ergo instytucja  
przedawnienia karalności nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym, należy ów

zarzut rozpatrywać na tle zbioru wartości dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką, wyrażonego w zasadzie demokratycznego państwa prawa.

W ocenie skarżącego zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, mająca fundamentalne znaczenie dla zasady demokratycznego państwa prawa, stanowiąc jej komponent, wyraża wartości, którymi organy władzy publicznej powinny się kierować przy stanowieniu i wykonywaniu prawa. Dobrem chronionym w przedmiotowej zasadzie jest relacja pomiędzy państwem a jednostką, przejawiająca się w zapewnieniu jednostce gwarancji działania względem niej w sposób lojalny, uczciwy oraz dający poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego, poprzez pewne i niezaskakujące prawo. Zdaniem skarżącego, modyfikacja instytucji prawa karnego, jaką jest przedawnienie, w sposób zawieszający jego bieg do czasu zakończenia obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego czy też zakończenia obowiązywania stanu epidemii, a także w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu, w świetle obecnego uregulowania powyższej kwestii, narusza zasadę zwaną zasadą lojalności państwa wobec obywateli oraz zasadę pewności prawa.

Skarżący zwrócił także uwagę, że na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 2069 z późn. zm.), wyłączna kompetencja w przedmiocie wstrzymania, jak i wznowienia biegu przedawnienia, poprzez wydanie rozporządzenia, pozostaje w gestii władzy wykonawczej w osobie Ministra Zdrowia. Rodzi to *de facto* sytuację wysokiej niepewności wobec prawa oraz stabilności porządku prawnego, co jest związane z brakiem istnienia obiektywnych kryteriów decydujących o ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Konsekwencją powyższego jest również stan niezgodności skarżonych artykułów z zasadą określoności prawa, wywodzącą się z zasady prawidłowej legislacji. Wymóg określoności, odnosząc się do działalności ustawodawczej, nakłada obowiązek tworzenia regulacji w sposób

zapewniający aspekt czytelności, przejrzystości, precyzyjności, w myśl zasad poprawnej legislacji.

Skarżący postawił również zarzut niezgodności art. 15z z r ust. 6 ustawy COVID-19 oraz art. 15 z z r<sup>1</sup> ustawy COVID-19 z prawem do rzetelnej procedury sądowej, ustanowionym w art. 45 Konstytucji RP, przez które rozumie prawo do rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Odnosząc się bowiem do wcześniejszych rozważań w przedmiocie uzależnienia możliwości przedawnienia od decyzji Ministra Zdrowia, należy zauważyć, iż ustawodawca poprzez ustanowienie skarżonych artykułów doprowadził do sytuacji, w której zniesione zostały ramy czasowe, służące wytyczeniu granic czasowych na zamknięcie postępowania karnego. Podkreślić też należy okoliczność, że skarżone przepisy nie uniemożliwiają prowadzenia postępowania, a jedynie niwelują krańcowy wyznacznik maksymalnego możliwego okresu jego trwania. Rozwiązanie takie godzi w standardy procesu karnego. Istotnym pozostaje fakt, iż mimo ogłoszonego stanu epidemii, czy na dzień sporządzenia skargi - stanu zagrożenia epidemicznego, organy wymiaru sprawiedliwości niezmiennie funkcjonowały. Trafnym, zdaniem skarżącego, jest stanowisko zaprezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w postulacie wystosowanym do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, przedstawiające cele instytucji przedawnienia kary w dwojakim kontekście. Po pierwsze, odnoszące się do teorii uzasadniającej istnienie kary faktem popełnienia przestępstwa, tj. teorii retrybucyjnej, w ramach której J. Czabański i M. Warchoł sformułowali pogląd, iż „natężenie reakcji społecznej na przestępstwo w postaci chęci odpłaty maleje z czasem - wrażenie pierwsze jest zawsze najsilniejsze, z upływem czasu błędnie, pamięć przestępstwa się zaciera, stosunki się zmieniają (...) Czas przynosi zapomnienie i pobłażliwość. Tym samym, instytucja przedawnienia oddaje po prostu nietrwałość ludzkiego pragnienia odpłaty.” (J. Czabański, M. Warchoł, *Przerwa i zawieszenie biegu przedawnienia – uwagi de lege ferenda*, „Prokuratura i Prawo” nr 10/2007, s. 33-53). Po drugie, przedstawiające zagadnienie instytucji przedawnienia

kary w kontekście procesowym, wskazując na ryzyko występowania trudności dowodowych oraz możliwych pomyłek sądowych, związanych z wydłużonym czasem prowadzenia postępowania. Mając powyższe na uwadze, w ocenie skarżącego, zasadnym jest zbadanie skarżonych artykułów 15zrz ust. 6 oraz 15zrz<sup>1</sup> pod względem zgodności z prawem do rzetelnej procedury sądowej.

Jak można wyczytać w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 stycznia 2021 r. (druk nr 867), zakres instytucji przedawnienia karalności został dostosowany przez ustawodawcę ze względu na szczególną sytuację społeczną, jaką jest stan epidemii oraz stan zagrożenia epidemicznego. Uzasadnieniem wprowadzonych regulacji, jest zamiar ochrony możliwości realizacji jednego z celów postępowania karnego, tj. uwzględnienia prawnie chronionego interesu pokrzywdzonych. Powyższe stanowisko zostało jednak umotywowane jedynie możliwością wystąpienia czynników przedłużających czas trwania postępowania. Słusznym jest prewencyjne zapewnianie ochrony pokrzywdzonym, natomiast dokonać również należy oceny podjętych działań ustawodawczych przez pryzmat zasad odpowiedniości, konieczności, czy proporcjonalności w wąskim znaczeniu. O ile bezsprzecznym pozostaje fakt realizacji celu - zapewnienia ochrony pokrzywdzonym, na który ukierunkowane były regulacje w postaci skarżonych artykułów, tak również wziąć pod rozwagę należy stopień realizacji pozostałych zasad.

### **Analiza treści skargi konstytucyjnej**

Art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 miał następujące brzmienie: „W okresie, o którym mowa w ust. 1, nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia”. Odnotować należy, że okresem wskazanym w art. 15zrz ust. 1 ustawy COVID-19 jest „okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19”. Art. 15zrz ust.

6 został dodany do ustawy COVID-19 w dniu 31 marca 2020 r. przez art. 1 pkt 14 ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.), która nie zawierała żadnego przepisu przejściowego stanowiąc w art. 101, że wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Natomiast na mocy art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875 z późn. zm.) art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 został uchylony z dniem 16 maja 2020 r. i jednocześnie art. 68 ust. 5 wskazanej ustawy stanowi, że: „Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy rozpoczyna się bieg przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia”.

Art. 15zrr<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19 miał 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”. Przepis ten został dodany do ustawy COVID-19 przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1023) z dniem 27 czerwca 2021 r. i jednocześnie art. 7 wskazanej ustawy stanowi, że: „Do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz kar orzeczonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o przedawnieniu w brzmieniu nadanym tą ustawą, chyba że termin przedawnienia już upłynął”. Natomiast na mocy 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. poz. 1860) art. 15zrr<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19 został uchylony z dniem 1 października 2023 r. i jednocześnie art. 39 ust. 1



wskazanej ustawy stanowi, że: „Terminy przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, których bieg zgodnie z art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy zmienianej w art. 28 nie rozpoczął się, rozpoczynają bieg z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w zakresie odnoszącym się do art. 28 pkt 1”, zaś art. 39 ust. 2 stanowi, że „Terminy przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy zmienianej w art. 28, będą dalej z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w zakresie odnoszącym się do art. 28 pkt 1”.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433 z późn. zm.) Minister Zdrowia ogłosił w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490) Minister Zdrowia odwołał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i jednocześnie w tym samym dniu, zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340), Minister Zdrowia ogłosił w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027) Minister Zdrowia odwołał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i jednocześnie w tym samym dniu, zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.

U. poz. 1028), Minister Zdrowia ogłosił w okresie od dnia 16 maja 2022 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118) Minister Zdrowia odwołał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie na etapie merytorycznym (art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK<sup>1</sup> albo odmawia nadania dalszego biegu skardze na etapie kontroli wstępnej (art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK). jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Podkreślenia jednak wymaga, że z art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK wynika, że możliwe jest wydanie wyroku w przedmiocie skargi konstytucyjnej, jeżeli w postępowaniu zainicjowanym tą skargą wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15<sup>2</sup>, stwierdził, że „nie jest tak, iżby zainicjowanie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjnej w trybie skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przepisu, który przed wydaniem wyroku Trybunału utracił moc obowiązującą (został zmieniony albo uchylony) było równoznaczne z zaistnieniem sytuacji, o której jest mowa w art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK. W kontekście art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK podkreślenia wymaga, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego - utrwalonym na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

<sup>2</sup> Lex nr 2307067.

r.<sup>3</sup> - stanowiącego odpowiednik obowiązującej regulacji - przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy kwestionowanym uregulowaniem, a ochroną konstytucyjnych praw i wolności.

Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze - przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie - nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualny uznanie przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie - ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Mając powyższe na uwadze, przyjąć należy, że pomimo utraty mocy obowiązującej przez art. 15zrz ust. 6 i art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy COVID-19, brak jest podstaw do przyjęcia, że okoliczność ta wyłącza dopuszczalność wydania orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

W dniu 21 grudnia 2023 r. zostanie opublikowany w Dzienniku Ustaw pod poz. 2740 wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r. (sygn. P 12/22) stwierdzający, że art. 15zrz<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mocą wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r. usunięty został cały art. 15zrz<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19, co, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.p.TK, winno skutkować umorzeniem postępowania w zakresie dotyczącym tego przepisu z uwagi

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

na brak przedmiotu rozstrzygnięcia i tym samym niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Odnosić należy, że w przedmiocie art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 zostały wydane m. in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2021 r., III KK 173/21<sup>4</sup>, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22<sup>5</sup>, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r., II KK 597/22<sup>6</sup>.

W ramach pierwszego ze wskazanych orzeczeń Sąd Najwyższy przesądził, że ustanawiając przedmiotowy przepis prawodawca nie wprowadził regulacji nakazującej stosowanie tego unormowania do czynów popełnionych przed dniem jego wejścia w życie (tak jak to uczynił np. w art. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. z 2021 r. poz. 1023). W świetle powyższego, w ocenie Sądu Najwyższego sformułowanej na gruncie tego judykatu, jest oczywiste, mając na uwadze stanowcze brzmienie regulacji intertemporalnej z art. 2 § 1 k.w., której stosowanie nie zostało w tej sytuacji wyłączone, że norma wynikająca z art. 15zrz ust. 6 odnosiła się tylko do wykroczeń popełnionych w okresie od dnia wejścia w życie statuującego ją przepisu do dnia jego uchylecia. Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że „na zasadność takiej interpretacji wskazuje nadto brzmienie art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875), który stanowi, że z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy rozpoczyna się bieg przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia. W przepisie tym ustawodawca nie odniósł się bowiem do terminów przedawnienia, których bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie art. 15zrz ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r., a - będąc racjonalnym i konsekwentnym - bez

---

<sup>4</sup> LEX nr 3228386.

<sup>5</sup> LEX nr 3403654.

<sup>6</sup> LEX nr 3556567.

wątpienia uczyniłby to, w sytuacji, gdyby ww. art. 15zrz ust. 6 (uchylony na mocy ustawy z dnia 14 maja 2020 r.) dotyczył także tych terminów i skutkował wstrzymaniem ich biegu". Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że pogląd, iż „przepis art. 15zrz ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. nie odnosił się do czynów popełnionych przed dniem jego wejścia w życie jest przyjmowany również w doktrynie (K. Lipiński, Modyfikacje terminów przedawnienia karalności przestępstw, przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz wykroczeń w związku z epidemią COVID-19, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2020, nr 2, s. 37 - 47 oraz K. Lipiński (w:) Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, red. J. Giezek, Warszawa 2021, komentarz do art. 104, teza 7)".

We wskazanej jako druga uchwale Sąd Najwyższy przesądził, że „określone w art. 15zrz ust. 6 ustawy z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 wstrzymanie od dnia 31 marca 2020 r. biegu terminu przedawnienia karalności w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia dotyczy przedawnienia karalności tych czynów zabronionych niezależnie od tego, czy zostały popełnione począwszy od dnia 31 marca 2020 r., czy też przed tą datą”.

Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że „wykładnia językowa art. 15zrz ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. dodanego ustawą z dnia 31 marca 2020 r. wskazuje na to, że przepis ten obejmuje zarówno czyny popełnione przed jego wejściem w życie, jak i po tym fakcie”. W ocenie Sądu Najwyższego, zwrot „przedawnienie nie biegnie” odwołujący się do biegu terminu przedawnienia, nie różnicuje, czy termin ten już wcześniej rozpoczął bieg, czy też nie. Ewentualne wątpliwości interpretacyjne dotyczyć mogłyby czynów popełnionych po wprowadzeniu w życie tej instytucji. Sformułowanie „nie biegnie” mogłoby być bowiem odczytywane jako dotyczące takich terminów, które są już „w biegu”, a więc nie tych, które jeszcze nie zaczęły w ogóle biec. Wówczas należałoby oczekiwać, że ustawa posłuży się terminem „nie rozpoczyna biegu” albo

mu podobnym". Zdaniem Sądu Najwyższego „wątpliwości te jednak nie są uzasadnione i nie ma racji, które nakazywałyby odstępiania od rezultatu wykładni językowej na rzecz zawężenia zakresu normy przewidującej instytucję spoczywania biegu terminu przedawnienia (te zresztą, w odniesieniu do art. 15zrz ust. 6, potwierdzają ten rezultat)". Sąd Najwyższy odwołując się do wykładni systemowej wewnętrznej, wskazał, że „kodeksowe przepisy przewidujące instytucję wstrzymania biegu terminu przedawnienia, operujące zwrotami tożsamymi, jak w art. 15zrz ust. 6, czyli „przedawnienie nie biegnie” (art. 108 k.k. z 1969 r., art. 104 § 1 k.k.), mają normatywnie neutralny charakter w tym znaczeniu, że obejmują swoim zakresem - w razie wystąpienia określonej przeszkody prawnej - zarówno sytuacje, gdy przeszkoda ta występowała w chwili popełnienia czynu zabronionego, jak i wypadki, gdy czyn zabroniony został popełniony wcześniej, aniżeli zaktualizowałaby się owa przeszkoda”. Sąd Najwyższy odnotował przy tym, że „w pierwszym wypadku przeszkoda powodować będzie, że termin przedawnienia nie rozpoczyna w ogóle biegu, w drugim - że przestaje on (przez okres spoczywania) biec dalej”. Zdaniem Sądu Najwyższego „próby odczytywania art. 15zrz ust. 6 w sposób językowo zawężający jego zakres jedynie do terminów przedawnienia, które jeszcze się nie rozpoczęły (a więc do czynów popełnionych począwszy od dnia 31 marca 2020 r.) są nietrafne, gdyż siłą rzeczy musiałyby doprowadzić do zrewidowania sposobu odczytywania przepisu o spoczywaniu biegu terminu przedawnienia w Kodeksie karnym (w systematyce wewnętrznej), a to nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, nie mając oparcia ani w literaturze przedmiotu, ani w orzecznictwie sądowym”. W ocenie Sądu Najwyższego „względy celowościowe, leżące u podstaw wprowadzenia w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu pandemii instytucji spoczywania terminu przedawnienia, występują w takim samym stopniu zarówno w wypadku czynów popełnionych do dnia 30 marca 2020 r., jak i po tej dacie”, a tym samym „w konsekwencji tożsamych podstaw aksjologicznych (niezależnie od tego, jak ocenianych w literaturze przedmiotu) rozróżnianie możliwości zastosowania tej instytucji przy

tożsamych uwarunkowaniach faktycznych uzasadniających jej wprowadzenie, nieuchronnie musiałoby prowadzić do stwierdzenia, że art. 15zrz ust. 6 - przy zawężającej jego wykładni - narusza konstytucyjną zasadę równości, albowiem prowadzi do odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej sprawców czynów zabronionych przy braku prawnie istotnych elementów faktycznych, które takie zróżnicowanie uzasadniałyby”.

Zauważyć należy, że Sąd Najwyższy pominął zupełnie fakt, że wprowadzenie art. 104 k.k. zostało poprzedzone art. 15 p.w.k.k.<sup>7</sup> o treści: „Do czynów popełnionych przed wejściem w życie Kodeksu karnego stosuje się przepisy tego kodeksu o przedawnieniu i zatarciu skazania, chyba że termin przedawnienia już upłynął”, zaś wprowadzenie art. 108 k.k. z 1969 r.<sup>8</sup> zostało poprzedzone art. XII § 2 p.w.k.k. z 1969 r.<sup>9</sup> o treści: „W razie wątpliwości, czy ma być stosowane prawo dotychczasowe czy Kodeks karny, stosuje się Kodeks karny” oraz art. XIV § 1 pkt 11 p.w.k.k. z 1969 r. o treści: „W sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem, w których kara nie została wykonana (...) stosuje się przepisy Kodeksu karnego o przedawnieniu”.

W wyroku z dnia 8 marca 2022 r., I KK 6/22<sup>10</sup>, Sąd Najwyższy wskazał, że „przewidziane w przepisie art. 15zrz<sup>1</sup> znowelizowanej ustawy zawieszenie biegu przedawnienia w okresie zagrożenia epidemicznego - liczonego od dnia 14 marca 2020 r. i w okresie stanu epidemii - liczonego od dnia 20 marca 2020 r. nie dotyczyło tych przestępstw, których karalność ustała przed wejściem wprowadzonych zmian w życie - tj. przed dniem 22 maja 2021 r.”. Sąd Najwyższy zaznaczył przy tym, że „bez wpływu na zaktualizowanie się w sprawie oskarżonego negatywnej przesłanki procesowej z art.

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 z późn. zm.; dalej: p.w.k.k.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94 z późn. zm.; dalej: k.k. z 1969 r.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 95 z późn. zm.; dalej: p.w.k.k. z 1969 r.).

<sup>10</sup> LEX nr 3409429.

17 § 1 pkt 6 k.p.k. pozostają szczególne rozwiązania prawne wprowadzone w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19. Wobec tego, że określony zgodnie z treścią przepisów art. 101 § 2 i art. 102 k.k. okres karalności czynu zarzucanego oskarżonemu upływał z dniem 14 lipca 2020 r., do przedawnienia karalności tego przestępstwa doszło jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1023) nowelizującej przepisy 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 2020 r. poz. 1842). Przewidziane w przepisie art.

15zrz<sup>1</sup> znowelizowanej ustawy zawieszenie biegu przedawnienia w okresie zagrożenia epidemicznego - liczonego od dnia 14 marca 2020 r. i w okresie stanu epidemii - liczonego od dnia 20 marca 2020 r. nie dotyczyło tych przestępstw, których karalność ustała przed wejściem wprowadzonych zmian w życie - tj. przed dniem 22 maja 2021 r.". Co istotne, Sąd Najwyższy w ramach przedmiotowego judykatu odnotował, że „na podstawie przepisu art. 15zrz wymienionej wyżej ustawy z dnia 2 marca 2020 r., uchylonego na mocy art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875) przedawnienie nie biegło w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r. wydłużając jego termin o 46 dni”.

Mając na uwadze zarówno treść, jak i sądowe rozumienie art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 wskazać należy, że konstytucyjną regulacją odnoszącą się do czasowego zakresu zastosowania norm z zakresu prawa karnego jest art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. W. Wróbel stoi na stanowisku, że art. 42 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje mechanizm gwarancyjny,



uniemożliwiający pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za czyn, który w chwili jego popełnienia nie mógł być uznawany za czyn karalny, ale w żadnym wypadku nie zawiera generalnego zakazu stanowienia retroaktywnych norm prawnokarnych<sup>11</sup>. Zgodzić należy się z W. Wróblem, że pogląd, jakoby z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, oprócz zakazu retroaktywnej penalizacji zachowań dotychczas niekaralnych, wynikał także zakaz retroaktywnego zaostrzania karalności wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r.<sup>12</sup> nie znajduje językowego oparcia w ustawie zasadniczej<sup>13</sup>. Zakaz ten można natomiast wyprowadzić z art. 7 ust. 1<sup>14</sup> EKPC<sup>15</sup> oraz z art. 15 MPPOiP<sup>16</sup>, które ustanawiają nie tylko zakaz retroaktywnej legislacji wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną, ale także nakaz stosowania ustawy łagodniejszej. Zakaz retroaktywnej legislacji zaostrzającej odpowiedzialność karną skierowany do ustawodawcy został natomiast wprowadzony do polskiego porządku prawnego przez art. 2 Konstytucji RP - zasadę demokratycznego państwa prawnego. W wyroku z dnia 20 grudnia 1999 roku<sup>17</sup> Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

---

<sup>11</sup> W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 383-384.

<sup>12</sup> Sygn. SK 21/99, LEX nr 41216.

<sup>13</sup> W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 384-386.

<sup>14</sup> Szerzej zob. A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum crimen sine lege jako wymóg przewidywalności konsekwencji prawnokarnych*, Kraków 2019, s. 164-168.

<sup>15</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

<sup>16</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

<sup>17</sup> Sygn. K 4/99, LEX nr 39237.

Powyższe zestawień należy z art. 15zrz ust. 6 i art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 oraz związanymi z tymi przepisami, a opisanymi powyżej, przepisami intertemporalnymi. Mając na uwadze standardy konstytucyjne i prawno międzynarodowe wskazać należy, że rozwiązanie zawarte w art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 nie budziło istotnych kontrowersji intertemporalnych pod względem techniki legislacyjnej jego wprowadzenia. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1023) weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli z dniem 22 czerwca 2021 r. Zaakcentować należy, że art. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1023) ma zbliżoną treść do dotychczas stosowanych rozwiązań w tym zakresie, w tym do art. 15 p.w.k.k., które to rozwiązanie, co do zasady, nie jest kwestionowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>18</sup> i Trybunału Konstytucyjnego<sup>19</sup>. W odniesieniu do art. 15 p.w.k.k. w doktrynie wskazuje się, że przedłużenie okresu przedawnienia nie stanowi naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP<sup>20</sup>.

Podstawową wadą art. 15zrz<sup>1</sup>, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22, jest to, że cedował on decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe na organy władzy wykonawczej. Zaznaczyć przy tym należy dominujące stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego, że sama instytucja przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary nie ma statusu konstytucyjnego<sup>21</sup> i żaden przepis Konstytucji nie gwarantuje tego, że

---

<sup>18</sup> Wyrok SN z 14.04.2016 r., V KK 411/15, LEX nr 2051042; postanowienie SN(7) z 23.04.2013 r., WK 2/13, LEX nr 1313149.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 25.05.2004 r., SK 44/03, LEX nr 113003.

<sup>20</sup> W. Wróbel, *Komentarz do art. 15 w: Komentarz do ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny w: Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k., wyd. V*, red. A. Zoll, Warszawa 2022, LEX teza nr 4.

<sup>21</sup> M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 43, teza nr 3.

przestępstwa podlegają przedawnieniu, ani nie statuuje domniemania przedawnienia przestępstw. Jednakże przedawnienie karalności jest chronione zasadą ochrony zaufania i ewentualne klauzule wydłużające terminy z mocą wsteczną muszą być oceniane pod kątem zgodności z art. 2 Konstytucji RP<sup>22</sup>. Konstytucyjne zasady prawa obowiązują w całym systemie prawa, a tym samym oddziałują na przedawnienie bezpośrednio, co za tym idzie wprowadzenie tej instytucji nie jest wyborem ustawodawcy wykraczającym poza standardy konstytucyjne<sup>23</sup>. Instytucji przedawnienia nie wolno zatem odrywać od tych standardów konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych, których realizacji ona służy. Konsekwencją art. 15zrz<sup>1</sup> było oraz konsekwencją art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 jest naruszenia zasady ochrony zaufania w kontekście prawa obywateli do sprawiedliwego procesu, w tym do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Przepis art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 również cedował decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary na organ władzy wykonawczej. Uchylenie wskazanego przepisu po 46 dniach jego obowiązywania (przedawnienie nie biegło w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r.) zasadniczo nie zmienia oceny, że art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 podziela wszystkie wady art. 15zrz<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19, z powodu których został on uchylony przez

---

<sup>22</sup> M. Kulik, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, s. 148; M. Budyn-Kulik, M. Kulik, *Wybrane aspekty funkcjonowania konstytucyjnej zasady ochrony zaufania na gruncie prawa karnego w perspektywie internalizacji norm prawnych jako warunku jej efektywności*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016/1, s. 191–192; B. Nita-Świątłowska, A. Świątłowski, *Przeszkoda procesowa z art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. wobec zmian terminów przedawnienia (kontekst konstytucyjny)*, „*Państwo i Prawo*” 2018/10, s. 103–104; K. Lipiński [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, s. 788 i 798; K. Lipiński, *Retroaktywna modyfikacja terminów przedawnienia z związku z epidemią COVID-19. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 14 września 2022 r.*, I KZP 9/22, „*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 2023/4 poz. 31; M. Kulik, *Wydłużenie z mocą wsteczną terminu przedawnienia karalności. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 14 września 2022 r.*, I KZP 9/22, „*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 2023/5 poz. 39.

<sup>23</sup> M. Kulik, *Wydłużenie z mocą wsteczną terminu przedawnienia karalności. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 14 września 2022 r.*, I KZP 9/22, „*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 2023/5 poz. 39.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22. Wyłączenie możliwości przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary uzależnione w istocie jedynie od decyzji Ministra Zdrowia, w obliczu nadmiernego obciążenia organów sprawujących wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, w istocie niweluje jedyny sztywny wyznacznik, zakreślający temporalne granice, w których powinno się zamknąć postępowanie karne<sup>24</sup>. Ustawodawca w ramach realizowanej polityki karnej ma uprawnienie do określenia długości terminu przedawnienia, a nawet potencjalnie przyjęcia, że niektóre przestępstwa nie przedawniają się w ogóle<sup>25</sup>. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazuje, że przedawnienie nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym i teoretycznie, gdyby ustawodawca nie przewidział tej instytucji na poziomie ustawy zwykłej, nie można byłoby twierdzić, że jakieś konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie zostały w ten sposób naruszone. Jak przyznaje Trybunał Konstytucyjny znaczny upływ czasu od popełnienia przestępstwa może natomiast stanowić podstawę zarzutu *abuse of process*, którego istota sprowadza się do niemożności prawidłowego przeprowadzenia dowodu w takiej sytuacji<sup>26</sup>. Obywatel nie może natomiast oczekiwać korzyści, które mogłyby dla niego wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką, a nie inną politykę karną państwa. Może jednak oczekiwać realizacji krajowych i międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu, w tym konieczność rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki” (art. 45 ust. 1 Konstytucji; art. 6 ust 1 EKPC; art. 14 ust. 3 MPPOiP).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jedną z podstawowych instytucji prawa karnego, która pełni funkcję dyscyplinująco-administracyjną (wychowawczą) w

---

<sup>24</sup> V. Vachev, *Przedawnienie karalności zbrodni komunistycznych jako narzędzie sprawiedliwości transformacyjnej*, Warszawa 2019 (niepublikowana rozprawa doktorska - <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/3719/2200-DR-PR-88102415333.pdf?sequence=2> (dostęp: 20.12.2023 r.), s. 127.

<sup>25</sup> Por. postanowienie TK z 25.03.2021 r., K 15/17, LEX nr 3165103.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 25.05.2004 r., SK 44/03, LEX nr 113003; postanowienie SN z 2.07.2002 r., II KK 143/02, LEX nr 55526.

zakresie prawidłowej realizacji wskazanych gwarancji jest przedawnienie<sup>27</sup>. Możliwość przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary mobilizuje takie ukształtowanie działalności organów publicznych, których zadaniem jest ściganie przestępstw i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, aby nie dochodziło do utraty możliwości realizacji ustawowych obowiązków wskutek przedawnienia. Instytucja ta wymusza zatem na oskarżycielu publicznym działania pozwalające na zamknięcie sprawy w stosownym terminie. W tym ujęciu przedawnienie karalności przyczynia się do pełniejszej realizacji zasady szybkości i ekonomiki postępowania (art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.)<sup>28</sup>.

Konsekwencją zakwestionowanego w ramach niniejszej skargi konstytucyjnej art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 jest to, że od 31 marca 2020 r. do 15 maja 2020 r. w stosunku do czynów popełnionych w tym okresie nie doszło do rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia ich karalności (gdy w tym okresie sprawca działał lub zaniechał działania oraz nastąpił skutek rozumiany jako znamię czynu zabronionego<sup>29</sup>) oraz do rozpoczęcia biegu przedawnienia wykonania kar za te czyny orzeczonych (gdy w rzeczonym okresie, doszło również do ukarania, bądź skazania). Bieg terminu przedawnienia w tych przypadkach nie rozpoczął się aż do dnia 16 maja 2021 roku. Taką konkluzję potwierdza art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875 z późn. zm.), zgodnie z którym z dniem wejścia w życie tejże ustawy rozpoczyna się bieg przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia. Zgodnie zaś z treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22, pomimo braku

---

<sup>27</sup> V. Vachev, *Przedawnienie karalności zbrodni komunistycznych...*, Warszawa 2019, s. 126.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> K. Banasik, *Skutek bliższy i dalszy czynu a przedawnienie karalności*, Prok. i Pr. 2013, nr 6, s. 56 i n.

unormowania intertemporalnego wyłączającego zastosowanie art. 4 § 1 k.k., art. 15zr ust. 6 ustawy COVID-19 znalazł zastosowanie do czynów popełnionych przed dniem 31 marca 2020 r. oraz do kar prawomocnie orzeczonych przed tą datą. Tym samym zarówno biegi terminów przedawnienia karalności tych czynów, jak i biegi terminów przedawnienia wykonania kar orzeczonych wobec tych czynów także zostały wstrzymane oraz zawieszono przez rzeczony przepis.

Skoro przesłanką wstrzymania biegu przedawnienia jest obowiązywanie okresów stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, a o tym na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi decyduje Minister Zdrowia, to wprowadzane rozwiązanie prowadziło do możliwości przerwania biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe w drodze aktu niższego rzędu niż ustawa - w istocie w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia. Konstytucyjność tak ujętej delegacji ustawowej musi budzić daleko idące wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP.

Dając Ministrowi Zdrowia możliwość spowodowania zawieszenia biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary, ustawodawca zamiast stwarzać sądom i organom ścigania karnego warunki do efektywnego działania w warunkach pandemii, w tym pandemii COVID-19, usprawniać działania organów państwa w tym względzie, przyjął rozwiązanie najprostsze - wyłączył możliwość przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary i przerzucił decyzję w tym zakresie na organ władzy wykonawczej.

Nie poddając szczegółowej analizie wszystkich wskazywanych w literaturze tematu teoretycznych podstaw instytucji przedawnienia<sup>30</sup>, zwrócić należy uwagę na pogląd

---

<sup>30</sup> Szerzej zob. M. Kulik, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, s. 31-75; K. Banasik, *Przedawnienie w prawie karnym w systemie*

wyrażony przez J. Czabańskiego i M. Warchoła, którzy wskazali, że „w ramach teorii retributywnych, a więc uzasadniających istnienie kary faktem popełnienia przestępstwa, wydawałoby się, że instytucja przedawnienia nie znajduje miejsca. Zamiast bowiem sprawiedliwej odpłaty za popełnione przestępstwo, sprawca nie poniesie odpowiedzialności wyłącznie ze względu na upływ czasu. Można jednak argumentować, że natężenie reakcji społecznej na przestępstwo w postaci chęci odpłaty maleje z czasem”<sup>31</sup>. Autorzy dodają, że „instytucja przedawnienia oddaje po prostu nietrwałość ludzkiego pragnienia odpłaty”<sup>32</sup>, podkreślają, że ma ona charakter raczej procesowy niż materialny<sup>33</sup>. Nieprawidłowe posługiwanie się instytucją przedawnienia może prowadzić do spiętrzenia się trudności dowodowych, a tym samym wzrastać może ryzyko pomyłki. Tymczasem ustawodawca zdawał się nie dostrzegać prawnych konsekwencji art. 15zrz ust. 6 i art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy COVID-19. Zamiast przygotowywać organy ścigania do prowadzenia postępowań karnych i karnoskarbowych w warunkach pandemii, wprowadzono rozwiązanie, które mogło w dalszej perspektywie doprowadzić właśnie do trudności dowodowych i pomyłek sądowych. Z czasem zmniejszają się nie tylko szanse na prawidłowe przypisanie odpowiedzialności karnej, ale zmniejszają się również możliwości dowodzenia po stronie oskarżonego w zakresie niewinności. Wskazani wyżej autorzy zauważają, że „upływ czasu działa na niekorzyść oskarżonego, w ten sposób zwiększając ryzyko pomyłki sądowej” oraz że „nie mamy tu do czynienia ze zwykłą utratą wiarygodności

---

*kontynentalnym i anglosaskim*, Warszawa 2014, s. 96-105; B. Janusz-Pohl, M. Żbikowska, *Wpływ modyfikacji dodatkowego okresu przedawnienia karalności przestępstw na efektywność ścigania karnego*, Prawo w Działaniu, Sprawy Karne 35/2018, s. 8-16; V. Vachev, *Przedawnienie karalności zbrodni...*, s. 94-147;

<sup>31</sup> J. Czabański, M. Warchoła, *Przerwa i zawieszenie biegu przedawnienia - uwagi de lege ferenda*, Prokuratura i Prawo 10/2007, s. 37.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> J. Czabański, M. Warchoła, *Przerwa i zawieszenie biegu ...*, s. 50.

dowodów wraz z upływem czasu, lecz z zanikaniem dowodów świadczących na rzecz jednej ze stron postępowania - oskarżonego”<sup>34</sup>.

Ustawodawca zarówno na gruncie art. 15zrz ust. 6, jak i na gruncie art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy COVID-19, nie wskazał terminu, do którego obowiązywać miało zawieszenie biegu terminów przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary, jak również nie określił maksymalnego limitu czasowego, do którego mogło ono trwać. Mimo, że stan zagrożenia epidemicznego ogłoszono po raz pierwszy 14 marca 2020 r., następnie ogłoszono stan epidemii 20 marca 2020 r., zaś art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 został uchylony po 46 dniach jego obowiązywania (przedawnienie nie biegło w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r.), to konstrukcja tego przepisu zasadniczo nie odbiegała art. 15zrz<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19.

Oba przepisy art. 15zrz ust. 6 i art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 stworzyły w istocie instytucję zawieszenia przedawnienia na czas nieokreślony, godząc przez to w zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na założeniu, że działalność organów władzy publicznej powinna charakteryzować się lojalnością i uczciwością względem każdej jednostki, wzbudzając w niej poczucie bezpieczeństwa prawnego i stabilności. Co do zasady ustawodawca ma możliwość swobodnego kształtowania instytucji przedawnienia, jednakże brak określenia maksymalnego czasu zawieszenia z powodu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii powodował, że zawieszenie biegu przedawnienia mogło utrzymywać się przez czas nieokreślony (nawet do kilku lat) i to niezależnie od rzeczywistego wpływu obostrzeń sanitarnych na zdolność organów procesowych do sprawnego podejmowania czynności. Co istotne, wykreowany przez art. 15zrz ust. 6 i art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 stan prawny, ingerujący w pozycję prawną jednostki, zależał od decyzji organu władzy wykonawczej, czyli ministra właściwego do spraw zdrowia, który decyduje w przedmiocie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii na

---

<sup>34</sup>J. Czabański, M. Warchoł, *Przerwa i zawieszenie biegu ...*, s. 39-40.



podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Dochodziło tu zatem do powiązania funkcjonowania odnośnej regulacji prawnokarnej w postaci zawieszenia biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe z decyzją ministra właściwego do spraw zdrowia, przybierającą postać aktu podustawowego w postaci rozporządzenia – i to nie wykonującego ustawy COVID-19, lecz ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Innymi słowy, w demokratycznym państwie prawnym, szanującym trójpodział władzy, scedowanie przez ustawodawcę (świadomie albo nie) na organ egzekutywy (ministra odpowiedzialnego za odnośny dział administracji rządowej) decyzji o funkcjonowaniu instytucji prawnej, która kształtuje położenie prawne jednostki, jest konstytucyjnie niedopuszczalne; *in abstracto*. Jeżeli ustawodawca decyduje się na zawieszenie biegu jakiegoś terminu, to tylko ustawodawca ma prawo zdecydować o zakończeniu tego zawieszenia, a jednocześnie ma obowiązek *ab initio*, a nie *in fine*, wskazać wyraźnie termin końcowy rzeczzonego zawieszenia, jeżeli nie chce narazić się na zarzut obrazy art. 2 Konstytucji RP.

O ile w marcu i kwietniu 2020 r. – czyli w początkowym okresie pandemii COVID-19 – faktycznie występowały problemy z efektywnym funkcjonowaniem organów państwa (co stanowi fakt notoryjny), o tyle postępowania karne były zasadniczo kontynuowane przez cały czas. Nie ma żadnych publicznych danych świadczących o tym, że występujące opóźnienia wynikłe z kwarantanny lub izolacji sędziów, prokuratorów, policjantów czy też świadków lub oskarżonych wpływałyby w tak istotnym stopniu na bieg postępowań karnych lub karnoskarbowych, że konieczne było wprowadzenie art. 15zr ust. 6 do ustawy COVID-19.

Art. 15zr ust. 6 ustawy COVID-19 ma jeszcze jedną zasadniczą wadę, gdyż interpretowany zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22, narusza zasadę *lex severior retro non agit* oraz *lex mitior agit*. Zauważyć

przy tym należy, że prawo intertemporalne to wciąż niedoceniona gałąź prawa, co doskonale obrazuje uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22, oraz dostrzegalna po jej wydaniu linia orzecznicza Sądu Najwyższego w wyrokach: z dnia 27 września 2022 r., V KK 689/21<sup>35</sup>, z dnia 7 lutego 2023 r., IV KK 442/22<sup>36</sup> i z dnia 15 lutego 2023 r., II KK 602/22<sup>37</sup>.

W rzeczonyj uchwale oznaczonej sygnaturą I KZP 9/22, która tak głęboko dotyka praw i wolności obywatelskich całkowicie pominięta została argumentacja odnosząca się do zasady lojalności państwa wobec obywateli leżąca u podstaw zasady demokratycznego państwa prawa, zasady *lex severior retro non agit* również wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, a także zakazu retroakcji prawa surowszego leżącego u podstaw art. 7 ust. 1 EKPC oraz art. 15 ust. 1 MPPOiP.

Uchwała z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22, została już poddana gruntownej krytycznej analizie przez K. Lipińskiego<sup>38</sup> oraz M. Kulika<sup>39</sup>. W zakresie art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 wypowiedział się wspomniany K. Lipiński<sup>40</sup> oraz I. Jankowska-Prochot<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> LEX nr 3490252.

<sup>36</sup> LEX nr 3522711.

<sup>37</sup> LEX nr 3519762.

<sup>38</sup> K. Lipiński, *Retroaktywna modyfikacja terminów przedawnienia w związku z epidemią COVID-19. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22*, OSP 2023, nr 4, s. 51-79.

<sup>39</sup> M. Kulik, *Wydłużenie z mocą wsteczną terminu przedawnienia karalności. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22*, OSP 2023, nr 5, s. 32-43.

<sup>40</sup> K. Lipiński, *Modyfikacje terminów przedawnienia karalności przestępstw, przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz wykroczeń w związku z epidemią COVID-19*, Cz.PKiNP 2020, nr 2, s. 37-48; tenże (w:) J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2022, teza 7 do art. 104

<sup>41</sup> I. Jankowska-Prochot, *Wydłużenie okresów przedawnienia karalności przestępstw i przedawnienia okresów wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe*, PPP 2021, nr 11, s. 7-23.

Zauważyć należy, że ani art. 101 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 z późn. zm.) ani art. 76 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875 z późn. zm.) nie zawierały przepisów intertemporalnych wyłączających zastosowanie art. 4 § 1 k.k., który statuuje, że „jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy”. Tymczasem zasada *lex mitior agit* nie tylko znajduje umocowanie art. 7 ust. 1 EKPC oraz art. 15 ust. 1 MPPOiP, ale przede wszystkim można ją wyprowadzić z art. 2 Konstytucji RP<sup>42</sup>. Z tego wynika, że unormowanie zawarte w art. 15zrr ust. 6 w zakresie, w jakim znalazło zastosowanie nie tylko do czynów zabronionych popełnionych w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do 15 maja 2020 roku narusza art. 2 Konstytucji RP<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> A. Milanowicz, *Lex mitior retro agit jako zasada prawa karnego w demokratycznym państwie prawnym* (niepublikowana rozprawa doktorska), Warszawa 2023, *passim*.

<sup>43</sup> Na gruncie art. 15 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 z późn. zm.), który stanowi, że „do czynów popełnionych przed wejściem w życie Kodeksu karnego stosuje się przepisy tego kodeksu o przedawnieniu i zatarciu skazania, chyba że termin przedawnienia już upłynął” w postanowieniu z dnia 19 sierpnia 1999 r., sygn. akt I KZP 25/99<sup>43</sup>, Sąd Najwyższy wyraził pogląd: „1. Sformułowanie „chyba że termin przedawnienia już upłynął”, użyte w art. 15 ustawy z 6 czerwca 1997 r. - Przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 ze zm.), oznacza, że przepisu tego nie stosuje się, jeżeli do dnia wejścia w życie tej ustawy oraz kodeksu karnego z 1997 r., tj. do dnia 1 września 1998 r., upłynął już termin przedawnienia karalności, określony w art. 105 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94 z późn. zm.; dalej: k.k. z 1969 r.), a gdy w okresie tym wszczęto postępowanie, także termin wskazany w art. 106 k.k. z 1969 r. 2. Jeżeli przed dniem 1 września 1998 r. na podstawie dotychczasowych przepisów, tj. art. 105 i 106 k.k. z 1969 r., nie nastąpiło przedawnienie, kwestię przedawnienia karalności ocenia się według art. 101 i 102 k.k., i to także wtedy, gdy do oceny prawnej konkretnego zachowania się - z uwagi na treść art. 4 § 1 k.k. - stosuje się przepisy kodeksu karnego z 1969 r., jako ustawę względniejszą”. Wskazana problematyka dotycząca przepisów wprowadzających unormowania o przedawnieniu była również przedmiotem m. in. następujących orzeczeń: wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt IV KK

Wskazane w niniejszej skardze wzorce kontroli konstytucyjności w postaci art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym w postaci zasady demokratycznego państwa prawnego i stojącej u jej podstaw zasady bezpieczeństwa prawnego jednostki (m.in. zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa<sup>44</sup>, a z tej ostatniej – zakazu retroaktywności prawa i naruszania praw słusznie nabytych pod rządami dawnego prawa<sup>45</sup>), prawa do sądu i stojącej u jej podstaw zasady prawdy materialnej, ujęte łącznie, wyznaczają minimalny standard postępowania dowodowego m. in. w ramach postępowania karnego, w tym w fazie postępowania sądowego, który nie może być wyłączony przez normy niższej rangi, w tym przez przepisy ustawy. Zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana też zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki<sup>46</sup>.

---

176/12, LEX nr 1232840, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2008 r., ozn. sygn. P 32/06, LEX nr 471634, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2009 r., ozn. sygn. P 4/08, LEX nr 520446 oraz wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 kwietnia 2018 r., skarga nr 36661/07 i 38433/07, LEX nr 2471013, które to orzeczenia zapadły na gruncie art. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny (Dz. U. Nr 132, poz. 1109) dotyczącego tzw. „afery FOZZ”.

<sup>44</sup> Wyroki TK: z 25 listopada 1997 r., K 26/97, LEX nr 31034; z 31 marca 1998 r., K 24/97, LEX nr 31971.

<sup>45</sup> Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach, że „w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być „pułapką” dla obywatela i że obywatel powinien mieć możliwość układania swych spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań. Trybunał zwracał również kilkakrotnie uwagę na konstytucyjną ochronę ekspektatywy i jej związek z zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Ochrona ekspektatywy ma bowiem w państwie prawnym w istocie takie samo uzasadnienie, jak ochrona praw słusznie nabytych. Różnica ma charakter przede wszystkim konstrukcyjny, a nie aksjologiczny. Obowiązek demokratycznego państwa prawnego unikania rozwiązań zaskakujących obywatela unormowaniami prawnymi niekorzystnie zmieniającymi jego sytuację - poza wypadkami, gdy takie zmiany są konieczne ze względu na realizację innych wartości konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo - odnosi się w równej mierze do praw podmiotowych już nabytych, jak i do zgodnego z prawem oczekiwania ich nabycia przez spełnienie określonych w ustawie warunków” - orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, LEX nr 28652.

<sup>46</sup> P. Tuleja, *Objaśnienia do art. 2 Konstytucji RP w: Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223-224; Zob. szer. J. Chmielewski, *Zasada zaufania jako*

Istotne jest zaakcentowanie poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 19 listopada 2008 r.<sup>47</sup>, zgodnie z którym przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego jedynie wyjątkowo. W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie, że niedopuszczalna jest retroaktywność przepisów prawa karnego materialnego, w tej bowiem sferze zakaz działania prawa wstecz ma charakter bezwzględny. Zgodzić należy się z poglądem S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego, że „zawsze jednak ten, kogo norma retroaktywna dotyczy, nie ma już możliwości, by dostosować do niej swoje zachowanie. W tym sensie każda norma retroaktywna narusza taką wartość, jaką jest wolność człowieka”<sup>48</sup>. Trafnie w tym względzie konstatuje również T. Zalasieński, iż „wsteczne działanie prawa narusza zasadę zaufania obywateli do państwa nie z tego względu, że pogarsza ich sytuację prawną, ale dlatego, że pozbawia obywateli możliwości ustosunkowania się do nowych, wprowadzanych z mocą wsteczną, norm prawnych, bez względu na to, czy normy te są dla obywateli korzystne czy też nie”<sup>49</sup>.

Biorąc wymienione poglądy jako punkt odniesienia, wobec braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia karalności, zadać należy pytanie, czy wprowadzenie art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 bez przepisu intertemporalnego zmieniającego zakres temporalny zastosowania przepisów normujących długość terminów przedawnienia jest zmianą stojącą w opozycji do zasady ochrony praw nabytych czy też zasady ochrony stosunków prawnych w toku, którym normy

---

*zasada konstytucyjna, w: Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2018, s. 75-92; Zob. szer. J. Chmielewski, Zasada zaufania jako zasada ogólna postępowania administracyjnego w: Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2018, s. 92-105; P. Wiliński, Proces karny w świetle Konstytucji RP, Warszawa 2011, s. 83-89.*

<sup>47</sup> Sygn. Kp 2/08, LEX nr 462811.

<sup>48</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 80, za: T. Zalasieński, *Definiowanie retroaktywności w polskiej doktrynie prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 4/2004, s. 54.

<sup>49</sup> T. Zalasieński, *Definiowanie retroaktywności w polskiej doktrynie prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 4/2004, s. 54.

konstytucyjne przyznają ochronę prawną<sup>50</sup>. Na tak zadane pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej<sup>51</sup>. Tylko bowiem w sytuacji, gdy norma - zarówno jej treść, jak i retroaktywność jej działania - jest słuszna, sprawiedliwa, zgodna z przyjętym systemem aksjologicznym, to złamanie zakazu retroakcji nie jest naruszeniem zasady państwa prawa<sup>52</sup>.

M. Królikowski powiązał zasadę *lex severior retro non agit* (przynajmniej odnośnie do pojmowania granic jej obowiązywania) z wartością pewności prawa stanowionego<sup>53</sup>. W ocenie autora bezpieczeństwo prawne - choć jego znaczenie jest doniosłe - nie jest wartością absolutną. Przykładowo, w formule Radbrucha przeciwstawione są mu celowość i sprawiedliwość (materialna). W tym kontekście wskazać należy, że z leżących u podstaw zasady państwa prawnego zasady lojalności państwa wobec obywatela czy też zasady pewności prawa można wyprowadzić nakaz skierowany do ustawodawcy takiego ukształtowania przepisów, aby możliwa była realizacja sprawiedliwości materialnej oraz zasady prawdy materialnej, których pełne wdrożenie może doznawać ograniczenia przez zastosowanie instytucji przedawnienia karalności. Z jednej zatem strony, obywatel działając w zaufaniu do państwa powinien mieć perspektywę kształtowania swojej sytuacji prawnej w postępowaniu przed organem

---

<sup>50</sup> W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 532; Odmienne R. Gubiński, który wywodzi z prawa do przewidywalności stosowania prawa prawo sprawcy do wyłączenia karalności na skutek upływu biegu terminu przedawnienia - zob. R. Gubiński, *Zmiana przepisów o przedawnieniu karalności w świetle zasady lex retro non agit*, w: *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Andrzeja Ratajczaka*, pod red. A. J. Szwarca, Poznań 1999, s. 127.

<sup>51</sup> Tak M. Kulik, *Rozdział IV. Zmiana normatywna przepisów o przedawnieniu*, w: *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, Legalis; A. Wąsek, *W gąszczu problematyki przedawnienia w prawie karnym*, w: *Współczesne problemy procesu karnego i wymiaru sprawiedliwości. Księga ku czci Profesora Kazimierza Marszała*, pod red. P. Hofmańskiego, pod red. K. Zgryzka, Katowice 2003, s. 468-469.

<sup>52</sup> Szerzej S. Wojtczak, *Kilka uwag o aksjologicznym aspekcie zasady lex retro non agit*, w: *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, Integracja europejska*, pod red. L. Leszczyńskiego, Lublin 1999, s. 227.

<sup>53</sup> M. Królikowski, *O granicach zasady „lex severior retro non agit” w prawie karnym*, Zeszyty Prawnicze UKSW tom 4 nr 1/2004, s. 208.

ścigania karnego oraz sądem tak, aby w dłuższej perspektywie czasowej wiedział czy będzie ścigany za popełniony czyn, czy też zostanie wobec niego zastosowana instytucja przedawnienia karalności, zaś z drugiej strony, obywatel działając w zaufaniu do państwa powinien mieć perspektywę kształtowania swojej sytuacji prawnej, m. in. w postępowaniu karnym, poprzez możliwość zainicjowania postępowania zmierzającego do ukarania osoby, która popełniła przestępstwo na jego szkodę. Prawo żądania ukarania sprawcy zostaje ograniczone przez prawo tego sprawcy, również wywodzone z zasady lojalności państwa wobec obywateli, do takiego ukształtowania systemu prawa, by została zachowana zasada pewności prawa, a z tą zasadą koresponduje instytucja przedawnienia ścigania przestępstw. Powstaje zatem konieczność rozstrzygnięcia kolizji wartości na poziomie konstytucyjnym. Należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje możliwość wyprowadzenia z innych przepisów rangi konstytucyjnej takiego standardu, który umożliwiłby dowolne regulowanie, w tym wyłączenie na bliżej nieokreślony czas, czy nawet w ogóle instytucji przedawnienia poza wskazanymi, a ujmowanymi wąsko w art. 43 i 44 Konstytucji RP.

Przedawnienie podlega zarówno zasadzie *lex severior retro non agit*, jak i zasadzie *lex mitior agit* wywodzonym z art. 2 Konstytucji RP. Zasady te tworzą konstytucyjne ramy polityki kryminalnej prowadzonej przez ustawodawcę zwykłego i bez wskazania wartości wyższej niż leżąca u podstaw zasady lojalności państwa wobec obywatela i tworzonego przez niego prawa, ustawodawca nie może od ich stosowania odstąpić. Tymczasem art. 15zrz ust. 6 ustawy COVID-19 rozumiany zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2022 r., I KZP 9/22, narusza zasadę *lex severior retro non agit* oraz *lex mitior agit*.

Przyjmuje się bowiem, zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, że zmiana regulacji dotyczących przedawnienia objęta jest konstytucyjną zasadą *lex severior retro non agit*, i choć sam ustawodawca posiada znaczną swobodę w określaniu czasowego zakresu zastosowania nowych okresów przedawnienia, to zastosowanie nowych, dłuższych

terminów także do przestępstw popełnionych przed zmianą ustawy nie będzie stanowiło zarazem naruszenia konstytucyjnych zasad gwarancyjnych, tylko wówczas, gdy ustawodawca uczyni to wyraźnym rozstrzygnięciem ustawowym, w przeciwnym bowiem razie obowiązywać będzie domniemanie rozstrzygnięcia kolizji ustaw w myśl zasady wyrażonej w art. 4 § 1 k.k.<sup>54</sup>. Dodatkowo rozstrzygnięcie wyłączające zastosowanie zarówno zasady *lex severior retro non agit*<sup>55</sup>, jak i zasady *lex mitior agit*<sup>56</sup>, musi zostać oparte na wyraźnych standardach konstytucyjnych, w tym o wartości przewyższające te, leżące u podstaw zasady lojalności państwa wobec obywateli i tworzonego przez nie prawa, co w przypadku art. 15zzr ust. 6 ustawy COVID-19 nie miało miejsca.

Mając na uwadze powyższą argumentację, wnoszę jak w *petitum* niniejszego pisma.

---

<sup>54</sup> W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 532, 546; autor odwołuje się w tej mierze do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1999 r., I KZP 25/99, OSNKW 1999, z. 9-10, poz. 53, w której Sąd, interpretując art. 15 p.w.k.k., nakazujący stosować terminy przedawnienia przewidziane w nowym Kodeksie karnym także do wcześniej popełnionych przestępstw, stwierdził, iż przepis ten ma charakter jednorazowy i stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 4 § 1 k.k. Z judykatu tego wywodzi, że jeżeli inne ustawy przewidujące zmiany okresów przedawnienia nie będą zawierały przepisów szczególnych, stosować się będzie wówczas kodeksowa zasada *lex mitior agit*, por. także np. A. Zoll, Nowa kodyfikacja karna w świetle konstytucji, CzPKiNP 1997, Nr 2, s. 190; uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 15/02, OSNKW 2002, z. 7-8, poz. 49; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1999 r., I KZP 15/99, OSNKW 1999, z. 7-8, poz. 39; wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 maja 2004 r., SK 44/03, z dnia 23 maja 2005 r., SK 44/04.

<sup>55</sup> M. Królikowski, *O granicach zasady „lex severior retro non agit” w prawie karnym*, Zeszyty Prawnicze UKSW tom 4 nr 1/2004, s. 208.

<sup>56</sup> A. Milanowicz, *Lex mitior retro agit jako zasada prawa karnego w demokratycznym państwie prawnym* (niepublikowana rozprawa doktorska), Warszawa 2023, *passim*.