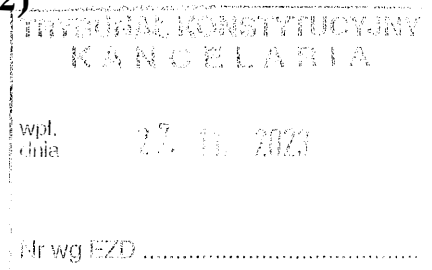




1001-8.TK.129.2022

(P 12/22)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z przedstawionym przez Sąd Rejonowy w Jarosławiu pytaniem prawnym:

„czy 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:

- art. 2 Konstytucji RP,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- art. 45 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 92 ust. 1 Konstytucji RP ?”.

na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393);

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji

i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 30 sierpnia 2022 r., w sprawie o sygn. _____, Sąd Rejonowy w Jarosławiu _____ (dalej: Sąd Rejonowy albo Sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, przytoczonym na wstępie niniejszego stanowiska. Sąd pytający powziął powyższe wątpliwości w związku z ustaleniem następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Do Sądu Rejonowego w Jarosławiu wpłynął akt oskarżenia o przestępstwo skarbowe z art. _____ ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 654 ze zmianami; dalej: k.k.s.). Jak wskazał Sąd pytający, zgodnie z tezą aktu oskarżenia, oskarżony „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[.] z siedzibą w T[.] za miesiąc luty, marzec, kwiecień, sierpień, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2010 r. w wyniku czego narażono na uszczuplenie podatek od towarów i usług za miesiące marzec, kwiecień i grudzień 2010 r. w łącznej kwocie PLN” (strona 1-2 pytania).

Zgodnie z art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s., „[k]aralność przestępstwa skarbowego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło lat 5 – gdy czyn stanowi przestępstwo skarbowe zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat”. Zgodnie natomiast z art. 44 § 5 k.k.s., „[j]eżeli w okresie przewidzianym w § 1 lub § 2 wszczęto postępowanie

przeciwko sprawcy, karalność popełnionego przez niego przestępstwa skarbowego określonego w § 1 pkt 1 ustaje z upływem 5 lat (...) od zakończenia tego okresu”. Zgodnie z art. 44 § 3 zdanie pierwsze k.k.s., „[w] wypadkach przewidzianych w § 1 lub § 2 bieg przedawnienia przestępstwa skarbowego polegającego na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej rozpoczyna się z końcem roku, w którym upłynął termin płatności tej należności”.

Jak wskazuje Sąd pytający, „[w]ykorzystanie kodeksowego reżimu przedawnienia prowadzioby do konstatacji, że zarzucone oskarżonemu przestępstwo skarbowe uległo przedawnieniu z dniem 31 grudnia 2021 r., a w konsekwencji prowadzone przeciwko niemu postępowanie podlega umorzeniu w oparciu o art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.” (strona 2 pytania).

Umorzenie postępowania nie jest jednak możliwe z uwagi na treść przepisu art. 15zr¹ 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1327 ze zmianami; dalej: ustawa COVID-19). Zgodnie bowiem z tym przepisem, „[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”.

Sąd pytający wskazał, że w chwili formułowania pytania prawnego obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego i termin jego zniesienia nie był znany.

W ocenie Sądu pytającego, udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na pytanie dotyczące zgodności z Konstytucją art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia toczącej się przez nim sprawy, ponieważ „[j]eśli (...) Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niekonstytucyjności art. 15zrz¹ ust. 1 przywołanej ustawy, to Sąd Rejonowy w Jarosławiu zobowiązany będzie przyjąć, że przedawnienie nastąpiło z dniem 31 grudnia 2021 r. i umorzyć postępowanie. Natomiast w przypadku odmiennego rozstrzygnięcia Trybunału, zasadne będzie dalsze właściwe procedowanie, o ile oczywiście do tego czasu nie upłynie okres 6 miesięcy od odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii” (strona 3 pytania).

Uzasadniając zarzut niegodności kwestionowanej normy z przywołanym w pytaniu prawnym wzorcami kontroli, Sąd Rejonowy wywodzi co następuje.

W zakresie zarzutu dotyczącego niezgodności art. 15 zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 z art. 2 Konstytucji Sąd pytający wskazuje na naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. O ile można przyjąć, że Sąd Rejonowy uznaje zasadność wprowadzenia kwestionowanej regulacji w początkowym okresie pandemii, o tyle ostatecznie stwierdza, „(...) że dalsze jej utrzymywanie w czasie wraz ze stopniowym wygaszaniem restrykcji pandemicznych i przywracaniem normalnego funkcjonowania społeczeństwa jawi się jako nieuzasadnione w demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Obowiązywanie tego przepisu przez prawie 2,5 roku, przy jednoczesnym uspokojeniu sytuacji pandemicznej, w tym brakiem ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, naraża zainteresowane podmioty na skutki prawne, które nie mogły być uprzednio przewidziane” (strona 4 pytania). Dalej Sąd pytający konstatuje, że „(...) ustawodawca dysponuje możliwością swobodnego kształtowania instytucji przedawnienia, jednakże brak określenia maksymalnego czasu zawieszenia

z uwagi na stan zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii powoduje, że zawieszenie biegu przedawnienia może utrzymywać się przez kilka kolejnych lat, niezależnie od rzeczywistego wpływu obostrzeń pandemicznych na zdolność organów procesowych do sprawnego podejmowania czynności” (strona 5 pytania).

W przypadku zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 31 ust. 3 Konstytucji Sąd pytający wskazał, że w początkowym okresie trwania pandemii występowały problemy z efektywnym funkcjonowaniem organów wymiaru sprawiedliwości. W późniejszym okresie problemy te jednak uległy zminimalizowaniu. Zdaniem Sądu Rejonowego, „[w]ystępujące drobne opóźnienia wynikłe 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 i wymaga stosownej kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego” (strona 6 pytania). Sąd pytający wskazuje także, że następstwa wynikające z obowiązywania kwestionowanej normy różnią się od celu uzasadniającego wprowadzenie jej do porządku prawnego. Nie uzasadnia jednak szerzej powyższej refleksji.

W przypadku zarzutu naruszenia przez art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 art. 45 ust. 1 Konstytucji Sąd pytający wywodzi, że kwestionowana norma ogranicza prawo jednostki do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości. Zdaniem tego Sądu, „[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” (strona 8 pytania).

W zakresie zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji Sąd pytający wskazuje, że skutkiem obowiązywania kwestionowanej regulacji jest modyfikacja ustawowych terminów przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary za pomocą rozporządzenia, czyli aktu normatywnego niższego rzędu niż ustawa. Sąd wywodzi, że „[u]stanie 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. Uzasadnione wydaje się przekonanie, że 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” (strona 8 pytania). W ocenie Sądu pytającego, „obowiązujące ustawy nie zawierają wytycznych dotyczących materialnego kształtu regulacji, która ma być ujęta w rozporządzeniu, a więc przesłanek 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 tejże decyzji” (strona 9 pytania).

Przed analizą problematyki przedstawionej w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Jarosławiu, w pierwszej kolejności należy rozważyć kwestie formalne, dotyczące dopuszczalności rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał, na każdym etapie postępowania, jest bowiem zobowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku,

skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU seria A z 2017, poz. 69; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018, poz. 46).

Zgodnie z 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 to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem.

Na gruncie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego obwarowana została spełnieniem trzech przesłanek.

Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa).

Po drugie, pytanie prawne może dotyczyć zgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, tj. aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa, przy czym przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą jej rozstrzygnięcia. Innymi słowy, sąd może kwestionować każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzyganiu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Przedmiotem pytania prawnego mogą więc być zarówno przepisy prawa proceduralnego, określające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych,

mogą to być również przepisy kompetencyjne i ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa.

Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna). Kontrola konstytucyjności wszczynana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Przedmiotem pytania prawnego może być więc wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia. Jednakże, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że sama relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Pytanie prawne jest bowiem instytucją, która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, a potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne. Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK]). Oznacza to, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd, a więc musi on dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest

możliwe bez wydania orzeczenia przez Sąd Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21; 15 września 2015 r., sygn. P 89/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 129; 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU seria A z 2017, poz. 44).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Zalicza się do nich m.in. niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie. Jednym z takich wymagań jest konieczność sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 52 ust. 2 pkt 4 otpTK). Wystąpienie choćby jednej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

W orzecznictwie konstytucyjnym (ukształtowanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.], ale zachowującym aktualność) wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów

pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać ów przepis za zgodny z tymi wzorcami kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerwania przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Trybunał Konstytucyjny jednolicie i konsekwentnie przyjmuje, że z nałożonego przez ustawodawcę na podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu wynika obowiązek przedstawienia właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów i to argumenty dostarczane przez ten podmiot mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. K 53/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 118).

Powyższe wymagania wynikają także z tego, że, stosownie do treści art. 67 ust. 1 otpTK, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. W myśl art. 67 ust. 2 tej ustawy, zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu

kontroli) oraz wskazanie wzorca kontroli. Oznaczenie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przedmiotu zaskarżenia i wzorców kontroli oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie. Trybunał nie może więc, wychodząc poza granice pytania prawnego, wniosku czy skargi konstytucyjnej, modyfikować zakresu kontroli (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU seria A z 2017, poz. 12 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., sygn. Tw 54/05, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 107; por. również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. Ts 203/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 204). Jeśli kontrola konstytucyjności inicjowana jest w trybie skargi lub pytania prawnego (tzw. kontrola konkretna), dopuszczalny zakres kontroli wyznaczają też ramy postępowania w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną lub pytanie prawne. Szersze ujęcie przedmiotu kontroli nie jest prawnie dopuszczalne.

Wymagań postawionych przez ustawodawcę wobec podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem nie znosi także zasada *falsa demonstratio non nocet*. Trybunał, ale też uczestnicy postępowania, nie są bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego o wzorce kontroli niewskazane przez sąd pytający ani zdjąć z sądu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu, który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, co następuje.

Zgodnie z zaskarżonym art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19, „[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 powyższy 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 zmianami) – z dniem 1 października 2023 r. Przyjąć należy, że kwestionowany przepis wywołał skutki prawne, które trwają nadal, dlatego postępowanie w przedmiocie zbadania jego konstytucyjności przez Trybunał należy uznać za dopuszczalne.

Postanowienie Sądu Rejonowego w Jarosławiu inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym spełnia przedstawione powyżej przesłanki formalne jedynie częściowo. Niewątpliwie spełniona została przesłanka podmiotowa, ponieważ pytanie prawne pochodzi od sądu.

Analizując spełnienie przez pytanie prawne pozostałych przesłanek formalnych, podnieść należy następujące wątpliwości.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że Sąd pytający zbyt szeroko określił przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Analiza treści przepisu art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 prowadzi do wniosku, że odnosi się on do problemu wstrzymania biegu przedawnienia karalności czynu w sprawach o przestępstwa skarbowe, ale także do problemu wstrzymania biegu przedawnienia karalności czynu w sprawach o przestępstwa inne niż przestępstwa skarbowe oraz wstrzymania biegu przedawnienia

wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. W stanie faktycznym i prawnym sprawy, w której zostało wniesione pytanie prawne, wątpliwości Sądu pytającego dotyczą problemu wstrzymania biegu przedawnienia karalności czynu w sprawach o przestępstwa skarbowe. W związku z tym, przyjąć trzeba, że tylko w takim zakresie kwestionowany przepis może być przedmiotem pytania prawnego Sądy Rejonowego. W części dotyczącej pozostałego zakresu normowania art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W dalszej kolejności wskazać trzeba, że Sąd pytający formułując pytanie prawne w sposób samodzielny przywołuje wzorce kontroli z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Także w uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy przywołane wzorce kontroli traktuje samodzielnie. W związku z powyższym, także w niniejszym stanowisku przedstawiona zostanie analiza zgodnie ze sposobem przywołania wzorców kontroli w pytaniu prawnym.

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanej w pytaniu prawnym normy z art. 2 Konstytucji Sąd pytający wskazał na naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz odwołał się do konieczności ochrony bezpieczeństwa prawnego obywateli oraz ochrony praw nabytych. Istotne jest to, że źródła naruszenia powyższych zasad prawa Sąd pytający upatruje w braku wskazania przez ustawodawcę terminu, do którego obowiązywać będzie zawieszenie biegu przedawnienia karalności czynu w sprawach o przestępstwa skarbowe. Nie budzą natomiast zastrzeżeń Sądu pytającego kwestie dotyczące wejścia w życie zaskarżonej regulacji, początkowej daty jej obowiązywania czy zasadności jej wprowadzenia. Jak wskazuje sam Sąd pytający: „Choć [regulacja art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19] została wprowadzona w początkowym okresie pandemii, cechującym się niespotykaną

w dotychczasowej skali nieprzewidywalnością i koniecznością podejmowania skutecznych działań ze strony państwa w warunkach dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, to jednakże dalsze jej utrzymywanie w czasie wraz ze stopniowym wygaszaniem restrykcji pandemicznych i przywracaniem normalnego funkcjonowania społeczeństwa jawi się jako nieuzasadnione w demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (strona 4 pytania). W powyższym stwierdzeniu Sąd pytający jasno wskazuje, że jego wątpliwości konstytucyjne – z perspektywy art. 2 Konstytucji – dotyczą wyłącznie kwestii braku określenia terminu maksymalnego obowiązywania kwestionowanej regulacji. Tymczasem, w rozpatrywanej przez Sąd pytający sprawie, nie zaktualizowała się hipoteza – wynikającej z art. 15zr¹ ust. 1 ustawy COVID-19 – 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. z 2020 r., 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. z 2020 r., 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 340) wprowadzony został stan epidemii z powodu COVID-19. Następnie, rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r., poz. 1027) odwołano z dniem 16 maja 2022 r. stan epidemii. Tego samego dnia, mocą rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze RP (Dz. U. z 2022 r., poz.

1028) ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, który obowiązywał w dacie wydania przez Sąd pytający postanowienia z dnia 30 sierpnia 2022 r. o skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Mocą rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2023r., poz. 1118), z dniem 1 lipca 2023 r. odwołano na obszarze RP stan zagrożenia epidemicznego. Mocą przepisu 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 zmianami) – przepis art. 15zrz¹ ustawy COVID-19 utracił moc.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że w rozpatrywanej przez Sąd pytający sprawie, norma określająca termin zakończenia obowiązywania zaskarżonej regulacji nie znajduje zastosowania – z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie z przepisem art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19, okres, w którym nie biegnie przedawnienie karalności czynu w sprawach o przestępstwa skarbowe kończy się z upływem 6 miesięcy po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19. W związku z tym, że odwołanie stanu zagrożenia epidemicznego nastąpiło z dniem 1 lipca 2023 r., bieg przedawnienia karalności zostałby wznowiony dopiero z dniem 1 stycznia 2024 r. Po drugie, hipoteza normy art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 w zakresie określenia terminu wznowienia biegu przedawnienia nie może ulec obecnie aktualizacji, ponieważ przepis ten utracił moc z dniem 1 października 2023 r. – co wynika z art. 40 pkt 1 przywołanej już wyżej 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.

W związku z powyższym, w części dotyczącej wątpliwości podniesionych wobec art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 w zakresie, w jakim określa termin zakończenia obowiązywania kwestionowanej regulacji pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a także przesłanki przedmiotowej, wymaganych dla merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że wątpliwości budzi także sposób uzasadnienia zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 2 Konstytucji – w zakresie przywołanych przez Sąd Rejonowy zasad prawa. Sąd pytający, kwestionując konstytucyjność sposobu wskazania przez ustawodawcę terminu do którego obowiązywać będzie zawieszenie biegu przedawnienia powołuje się głównie na naruszenie zasady lojalności. W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że „[w] świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany »reguł gry«, wynikają przede wszystkim:

- 1) ochrona praw nabytych i ekspektatyw;
- 2) uwzględnianie interesów w toku;
- 3) generalny zakaz retroakcji oraz

4) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*” (P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, tom I, s. 230). Sąd pytający, oprócz ogólnego odwołania się do zasady lojalności wskazuje w uzasadnieniu na konieczność ochrony zasady ochrony praw nabytych. Jednocześnie w pytaniu prawnym ten sam sąd zauważa, że ustawodawca dysponuje możliwością swobodnego kształtowania instytucji przedawnienia. W związku z powyższym, należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46) wskazał, że „(...) na gruncie prawa karnego instytucja przedawnienia, jakkolwiek przez swoją powszechność stanowi element porządku

prawa karnego, traktowana jest jako element pewnej polityki karnej, a nie konstytucyjnie chronione prawo obywatela. (...) [Obywatel] Nie może (...) oczekiwać korzyści, które dla niego mogłyby wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką a nie 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 czynów, 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 zaostrożenia 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”.

Uznając trafność powyższych zapatrywań Trybunału Konstytucyjnego stwierdzić należy, że Sąd pytający błędnie upatruje w kwestionowanej normie naruszenia zasady ochrony praw nabytych, jednocześnie w bardzo ogólny sposób odnosząc podnoszone przez siebie zastrzeżenia do zasady lojalności. Przyjąć należy, że w tym zakresie pytanie prawne nie spełnia wymogu należytego

uzasadnienia z powołaniem argumentów lub dowodów – o którym mowa w art. 52 ust. 1 pkt 4 otpTK.

W przypadku zarzutu naruszenia przez normę art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazać należy co następuje.

Wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* – wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje przy tym, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji 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” (wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; *vide* też – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia

9 czerwca 2015 r., sygn. P 46/15, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 9 i wyrok z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 64).

Z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, że Sąd pytający chce poddać ocenie – z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji – „ograniczenie instytucji przedawnienia nałożonego art. 15z¹ ust. 1 do rzeczywistego zagrożenia funkcjonowania instytucji państwowych wynikającego z pandemii” (strona 6 pytania). Jak podniesiono już wyżej, Konstytucja RP nie przewiduje ochrony prawa do przedawnienia czynu zabronionego, dlatego jego ograniczenie nie może podlegać ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym, postępowanie w powyższym zakresie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W zakresie, w jakim Sąd Rejonowy zarzuca kwestionowanej normie naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji wskazać należy, że uzasadnienie tego zarzutu nie spełnia kryteriów wynikających z art. 52 ust. 2 pkt 4 otpTK. Całe uzasadnienie zarzutu zamyka się w jednym akapicie. Sąd pytający wskazuje w nim, że – w jego ocenie – wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu, w związku z kwestionowaną regulacją, doznaje uszczerbku w zakresie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości. Wskazując na sposób w jaki zaskarżona regulacja godzi w tak sprecyzowane prawo, Sąd Rejonowy stwierdza, że wstrzymanie biegu przedawnienia pozbawia organy procesowe motywacji do efektywnego i szybkiego prowadzenia postępowań karnych, oraz może przyczynić się do opieszałości, a co za tym idzie – przewlekłości postępowania.

Przedstawioną powyżej argumentację należy uznać za dalece niewystarczającą dla obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanej normy, a ponadto za zupełnie nietrafioną. Należy wskazać na brak związku normatywnego pomiędzy okresem przedawnienia czynu zabronionego (także

w związku z jego wydłużaniem czy skracaniem) a realizacją przez sądy zasady szybkości postępowania. Postępowanie w powyższym zakresie podlega więc umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Postępowanie podlega umorzeniu także w przypadku zarzutu naruszenia przez przepis art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 normy art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że – podobnie jak w przypadku zarzutu naruszenia normy art. 2 Konstytucji RP – Sąd pytający uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 odnosi się do tej części normy, która określa moment do którego nie biegnie przedawnienie karalności czynów w sprawach o przestępstwa skarbowe. Jak podniesiono to już wcześniej, kwestionowana norma – w powyższym zakresie – nie mogła mieć zastosowania w sprawie, na kanwie której zadano pytanie prawne. W związku z tym należy wskazać, że w przypadku zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji brak jest przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

W dalszej kolejności zauważyć należy, że art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, do którego – jak się wydaje – odwołuje się Sąd pytający, dotyczy przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia – w tym, kwestii ich koniecznej szczegółowości. Objęty pytaniem prawnym przepis art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy COVID-19 nie jest takim przepisem. Mając powyższe na uwadze, postępowanie także w zakresie zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernik
Zastępca Prokuratora Generalnego