

POSTANOWIENIE

Dnia 30 sierpnia 2022 r.

Sąd Rejonowy w Jarosławiu – Wydział II Karny w składzie:

Przewodniczący: sędzia Damian Bar

na posiedzeniu bez udziału stron

w sprawie Z P

oskarżonego o przestępstwo z art. k.k.s. i k.k.s. w zw. z art. k.k.s.

w przedmiocie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym

na podstawie art. 193 Konstytucji RP

postanawia

przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP:

czy art. 15z¹ 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?

UZASADNIENIE

Do Sądu Rejonowego w Jarosławiu wpłynął akt oskarżenia zarzucający Z P występki karnoskarbowy z art. k.k.s. i k.k.s. w zw. z k.k.s. polegający wedle tezy oskarżenia na tym, że:

Problematyka przedawnienia przestępstw karnoskarbowych co do zasady uregulowana jest w art. 44 k.k.s. Stosownie do brzmienia art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s: *„karalność przestępstwa skarbowego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia minęło lat 5 – gdy czyn stanowi przestępstwo skarbowe zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat”*. Wydłużenie terminów przedawnienia zależne jest od wszczęcia postępowania, co normuje art. 44 § 5 k.k.s, wedle którego: *„jeżeli 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”*.

W niniejszej sprawie zastosowanie znajduje również dyspozycja art. 44 § 3 zd. pierwsze k.k.s. przewidująca rozpoczęcie biegu przedawnienia przestępstwa skarbowego polegającego na uszczupieniu lub narażeniu na uszczupieniu należności publicznoprawnej z końcem roku, w którym upłynął termin płatności tej należności.

Wykorzystanie kodeksowego reżimu przedawnienia prowadziło do konstatacji, że zarzucone oskarżonemu przestępstwo skarbowe uległo przedawnieniu z dniem 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.

Wskazana decyzja procesowa nie może jednakże zapaść z uwagi na treść kwestionowanego niniejszym pytaniem prawnym 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, zgodnie z którym: *„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”.

W chwili kierowania niniejszego pytania prawnego trwa nadal stan zagrożenia epidemicznego, który począwszy od 16 maja 2022 r. zastąpił stan epidemii (§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego).

Termin zniesienia stanu zagrożenia epidemicznego nie jest znany.

Zaistniała sytuacja procesowa uwidacznia wpływ odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na dalsze losy przedmiotowego postępowania karnoskarbowego prowadzonego przeciwko Z P . Jeśli bowiem Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niekonstytucyjności art. 15zrz¹ ust. 1 przywołanej ustawy, to Sąd Rejonowy w Jarosławiu zobowiązany będzie przyjąć, że przedawnienia 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.

Przechodząc do zgłaszanych wątpliwości natury konstytucyjnej wobec kwestionowanego przepisu stwierdzić należy, że ustawodawca nie wskazał terminu do którego obowiązywać będzie omawiane zawieszenie biegu terminów przedawnienia karalności przestępstw i przedawnienia wykonania kary, jak również nie określił maksymalnego limitu czasowego do którego może ono trwać. Pomimo, że – w chwili redagowania niniejszego pytania prawnego – od ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, a dalej stanu epidemii, minęło prawie 2,5 roku, nadal nie jest możliwe określenie granic czasowych, do których trwać będzie wydłużenie okresów przedawnienia. Tym samym kwestionowany przepis ustawy tworzy w istocie instytucję „zawieszenia przedawnienia na czas nieokreślony”, godząc przez to w obywatelskie poczucie przewidywalności i pewności prawa. Dlatego też uzasadnione wydaje się wywodzenie zastrzeżeń pod adresem art. 15zrz¹ ust. 1 przez pryzmat wyrażonych art. 2 Konstytucji RP zasad ustrojowych.

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że działalność organów władzy publicznej powinna charakteryzować się lojalnością i uczciwością względem każdego obywatela, stymulując w nim poczucie bezpieczeństwa prawnego i stabilności. Jak wskazano w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego: *„Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych”* (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00).

Tymczasem regulacja art. 15zr¹ ust. 1 nie spełnia obecnie tego wymogu. Choć 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. 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. Uchwalane przez ustawodawcę nowe przepisy nie mogą zaskakiwać ich adresatów, co do dalszego postępowania władz publicznych.

Zauważyć należy, że omawiany przepis nakłada na przedsiębiorców dodatkowe obowiązki związane z przechowywaniem dokumentacji obrazującej wymiar zobowiązań podatkowych oraz wzajemne rozliczenia z kontrahentami w obrocie gospodarczym. Obowiązek ten generuje kolejne finansowe i organizacyjne koszty po stronie przedsiębiorstw, a przy tym ma charakter nieokreślony i bezterminowy, co utrudnia racjonalne decyzje w zakresie archiwizacji danych. Nadmienienia wymaga, że ciężar ten nie dotyczy wyłącznie

sytuacji, gdy już wszczęto postępowanie karne i przedstawiono zarzuty karne określonym podmiotom, lecz dotyka w zasadzie wszystkich uczestników obrotu gospodarczego, bowiem zawieszenie przedawnienia w świetle art. 15zrz¹ następuje także w sytuacjach, gdy żadne postępowanie się nie toczy, a istnieje jedynie hipotetyczna możliwość, że może ono zostać zainicjowane w bliżej nieokreślonej przyszłości.

Oczywiście 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.

Zauważyć przy tym należy, że w dotychczasowym ustawodawstwie cenzus czasowy trwania zawieszenia biegu przedawnienia wykonania kary został ściśle określony nawet w przypadku skazanych uchylających się od wykonania kary. Zgodnie z art. 15 § 4 zd. drugie k.k.w. okres wstrzymania biegu przedawnienia z tej przyczyny nie może przekroczyć 10 lat. Tymczasem sprawca przestępstwa lub osoba jedynie o nie podejrzana – w obecnym stanie prawnym – nie może w żaden sposób przewidzieć, do kiedy będzie utrzymywany stan niepewności co do jego sytuacji życiowej, zwłaszcza, że w wielu przypadkach nie ma realnego wpływu na długotrwałość postępowania karnego lub wykonawczego. Nie ulega wątpliwości, że sprawca zawinionego czynu karnego nie może spotykać się z gloryfikacją swoich bezprawnych zachowań ze strony organów władzy publicznej, jednakże nowo uchwalane regulacje muszą respektować zasadę humanitarnego traktowania jednostki i nie mogą naruszać wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania do stanowionego prawa, jak również stać w sprzeczności do wypracowanych na przestrzeni lat podstawowych zasad prawa karnego. Demokratyczne państwo prawa musi bowiem gwarantować minimum bezpieczeństwa obywatelskiego oraz ochronę praw nabytych.

W ocenie sądu zwracającego się z pytaniem prawnym zachodzi potrzeba zbadania zakwestionowanego przepisu z normą ustawy zasadniczej wyrażoną nie tylko w art. 2 Konstytucji RP, lecz również w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zasadne wydaje się poddanie pod wątpliwość adekwatności ograniczenia instytucji przedawnienia nałożonego art. 15z¹ ust. 1 do rzeczywistego zagrożenia funkcjonowania działania instytucji państwowych wynikającego z pandemii.

Pomijając występujące w pierwszych tygodniach problemy z efektywnym funkcjonowaniem organów procesowych odpowiedzialnych za wykrywanie, ściganie i osądzanie przestępstw, mimo pandemii COVID-19, postępowania karne były zasadniczo kontynuowane przez cały czas jej dotychczasowego trwania. Występujące 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.

Warto przy tym pamiętać, że niewielkie jest realne niebezpieczeństwo upływu terminu przedawnienia karalności czynu czy wykonania kary w związku z następstwami wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. W polskim porządku prawnym terminy przedawnienia przestępstw powszechnych i skarbowych są stosunkowo długie i w przypadku znakomitej większości typów czynów zabronionych stypizowanych w kodeksie karnym, kodeksie karnym skarbowych czy też pozakodeksowych ustawach karnych oscylują w granicach 10-20 lat. Trudno w praktyce o sytuację, gdy spowolnienie działania instytucji szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości związane z pandemią COVID-19 mogłoby pozostawać w związku przyczynowo-skutkowym z wystąpieniem przedawnienia, którego okres liczony jest w kilku lub kilkunastu latach.

Odmiennie przedstawia się kwestia terminów procesowych wyrażonych w dniach, a dotyczących przykładowo wnoszenia środków odwoławczych, jednakże kwestionowany przepis ich nie dotyczy.

Chociaż kwestia ta nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia prowadzonej przed Sądem Rejonowym w Jarosławiu sprawy (gdyż znajduje się ona na etapie postępowania jurysdykcyjnego), to odnosząc się do badania konstytucyjności

art. 15zrz¹ ust. 1 należy podkreślić, że przepis ten przewiduje także wstrzymanie biegu przedawnienia wykonania kary, która była orzeczona już wcześniej lub zostanie wymierzona w trakcie obowiązywania stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Tymczasem już ponad dwuletnia obserwacja funkcjonowania organów postępowania wykonawczego zajmujących się wykonywaniem kar orzeczonych wobec skazanych prowadzi do jednoznacznego przekonania, że nie wystąpiły żadne przeszkody w funkcjonowaniu zakładów karnych, nie było opóźnień w przyjmowaniu do nich penitencjariuszy, czy też sytuacji, gdy dyrekcja placówek więziennych występowała o przerwy w odbywaniu kary wobec osadzonych z uwagi na wymykające się spod kontroli ogniska zakażeń. Podobnie rzecz się miała z prowadzoną na zlecenie sądów komorniczą egzekucją wymierzonych w postępowaniu karnym grzywnien. Jedynym wyjątkiem była kwestia wykonywania kar ograniczenia wolności, gdyż okresowo niektóre podmioty w których świadczona była nieodpłatna, kontrolowana praca na cele społeczne odmawiały przyjęć skazanych. Problemy te w chwili obecnej ustały, a niezależnie od tego, zapewnienie prawidłowego toku wykonywania kary ograniczenia wolności jest możliwe w oparciu o standardowe instrumenty prawa karnego wykonawczego, bez sięgania po regulację specjalną, którą przedstawia art. 15zrz¹ ust. 1.

Wydaje się, że następstwa płynące z obowiązywania art. 15zrz¹ ust. 1 różnią się od celu uzasadniającego wprowadzenie tegoż przepisu do porządku prawnego. *Ratio legis* kwestionowanej normy prawnej możliwe jest do rekonstrukcji nie tylko w oparciu o uzasadnienie projektu ustawy, lecz również poprzez analizę treści pozostałych przepisów zawartych w ustawie 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. Zasadne jest więc wymaganie od racjonalnego ustawodawcy, by uchwalony przepis prawa był tak ujęty, aby zakres jego zastosowania zapewniał efektywną realizację celu aktu prawnego, z jednoczesnym dążeniem do minimalizowania ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela. Tymczasem ujemne skutki wiążące się z obowiązywaniem art. 15zrz¹ ust. 1 wydają się być nieproporcjonalnie surowe do zakładanego celu.

Przepis art. 15zrz¹ ust. 1 budzi wątpliwości konstytucyjne także z perspektywy dyspozycji art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, ograniczając prawo jednostki do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości, co dodatkowo narusza pozostającą pod ochroną art. 2 Konstytucji RP zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Zamrożenie terminów przedawnienia pozbawia organy procesowe motywacji do efektywnego i szybkiego prowadzenia postępowań karnych, co może stać się przyczyną ich opieszałości, a co za tym idzie przewlekłości postępowania. Prawo do rozpatrzenia sprawy jednostki w rozsądnym terminie wynika nie tylko z ustawy zasadniczej, lecz również art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

W dalszej kolejności wyakcentować należy, że skutkiem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest modyfikacja ustawowych terminów przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary za pomocą rozporządzenia, a więc aktu normatywnego niższego rzędu niż ustawa. Ustanie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego nastąpi bowiem w drodze rozporządzenia Rady Ministrów – stosownie do upoważnienia wynikającego z art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. 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.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak również wprost z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że w rozporządzeniu nie mogą być regulowane sprawy, które wchodzą w zakres tzw. wyłączności ustawy. Podkreśla się, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla konstytucyjnego statusu jednostki, tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla aktów wykonawczych (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11; z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09; czy też z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09). Szczegółowość upoważnienia

zawartego w ustawie zaliczana jest do konstytucyjnego wymogu i dotyczy elementów o charakterze podmiotowym, przedmiotowym i treściowym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie akcentował wymóg przeciwdziałania przekształceniu rozporządzenia w akt samoistny (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., sygn. K 27/05; z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08; z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06).

Konkludując, 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.

Na zakończenie warto dodać, że problematyka zawieszenia biegu terminów przedawnienia z uwagi na swą doniosłość urosła do rangi regulacji konstytucyjnej, o czym świadczy art. 44 Konstytucji RP, wedle którego: *„Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn”*. Rzecz jasna nie sposób przyjąć wyłączności ustawy zasadniczej w zakresie regulacji tejże materii, jednakże zawarcie w Konstytucji RP przywołanego przepisu świadczy o wadze instytucji przedawnienia i stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną na potrzeby analizy przepisów traktujących o przedawnieniu zawartych w aktach normatywnych niższego rzędu.



Na oryginale właściwa podpis

Za zgodność: *[illegible signature]*