



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 grudnia 2023 r.

Pozycja 101

WYROK

z dnia 12 grudnia 2023 r.

Sygn. akt P 12/22*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący

Jakub Stelina

Wojciech Sych

Bogdan Świączkowski

Andrzej Zielenacki – sprawozdawca,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2023 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Jarosławiu:

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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 grudnia 2023 r. w Dz. U. poz. 2740.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Jarosławiu – II Wydział Karny (dalej: sąd pytający), postanowieniem z 30 sierpnia 2022 r. (sygn. akt II K 1580/21), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; dalej: ustawa marcowa) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącym się przed sądem pytającym postępowaniem, w którym oskarżonej osobie fizycznej zarzucono popełnienie czynu z art. 56 § 2 i art. 76 § 2 w zbiegu z art. 6 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, ze zm.; dalej: k.k.s.), polegającego na tym, że „działając w warunkach czynu ciągłego podał nieprawdę w składanych Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Jarosławiu deklaracjach VAT-7 przez (...) za miesiące 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 14 722,00 PLN”.

1.2. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający podał w wątpliwość konstytucyjność art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy marcowej. Problematyka przedawnienia przestępstw karnoskarbowych co do zasady uregulowana jest bowiem 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 tego artykułu 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 ma również dyspozycja art. 44 § 3 zdanie 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 prowadziłyby do konstatacji, że zarzucone oskarżonemu przestępstwo skarbowe uległo przedawnieniu z dniem 31 grudnia 2021 r., a w konsekwencji prowadzone przeciwko niemu postępowanie podlegałoby umorzeniu na zasadzie art. 17 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.) w związku z art. 113 § 1 k.k.s. Wskazana decyzja procesowa nie może jednak zapaść z uwagi na treść kwestionowanego przepisu ustawy marcowej, wedle którego 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 dacie wniesienia pytania prawnego trwał stan zagrożenia epidemicznego (zastępujący poprzednio obowiązujący stan epidemii), którego termin zniesienia nie był znany.

Zdaniem sądu pytającego ustawodawca nie wskazał terminu, do którego obowiązywać będzie zawieszenie biegu przedawnienia karalności przestępstw i przedawnienia wykonania kary, jak również nie określił maksymalnego limitu czasowego, do którego może ono trwać.

Pomimo że – w dacie przedłożenia rozpatrywanego pytania prawnego – od ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, a dalej stanu epidemii, minęło prawie 2,5 roku, nadal nie było możliwe określenie granic czasowych, do których trwać będzie wydłużenie okresów przedawnienia. Tym samym art. 15zzr¹ ust. 1 ustawy marcowej tworzy w istocie instytucję „zawieszenia przedawnienia na czas nieokreślony”, godząc przez to w obywatelskie poczucie przewidywalności i pewności prawa. 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 – stosownie do upoważnienia wynikającego z art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, ze zm.). W ocenie sądu pytającego 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 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.

2. Pismem procesowym z 14 listopada 2022 r. (znak: II.510.980.2022.PZ) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 22 listopada 2023 r. (znak: 1001-8.TK.129.2022) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

4. W piśmie z 8 grudnia 2023 r. (znak: BAS-WAK-2144/22), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku – o orzeczenie, że art. 15zzr¹ ust. 1 ustawy marcowej jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

II

Na rozprawie 13 grudnia 2023 r. stawili się umocowani przedstawiciele Prokuratora Generalnego oraz Sejmu, którzy podtrzymali stanowiska pisemne tych uczestników postępowania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał stwierdza, że rozpatrywane pytanie prawne spełnia przesłankę podmiotową (zostało wniesione przez Sąd Rejonowy w Jarosławiu) i przedmiotową (zakwe-

stionowano przepis aktu normatywnego związanego z prowadzonym przed tym sądem pytającym postępowaniem karnym skarbowym). Ponadto należy zauważyć, że w niniejszej sprawie spełniona została także przesłanka funkcjonalna, albowiem odpowiedź merytoryczna Trybunału Konstytucyjnego mieć będzie wpływ na dalsze losy postępowania sądowego; orzeczenie o niekonstytucyjności 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.; dalej: ustawa marcowa) spowoduje, że sąd pytający zobowiązany będzie przyjąć, iż przedawnienie karalności nastąpiło z dniem 31 grudnia 2021 r. i umorzyć postępowanie, natomiast w przypadku odmiennego rozstrzygnięcia, zasadne będzie dalsze właściwe procedowanie.

2. Problem konstytucyjny.

Niniejsza sprawa dotyczy dopuszczalnych granic ingerencji prawodawcy w istniejące regulacje w odniesieniu do biegu przedawnienia w prawie karnym i prawie karnym skarbowym.

3. Przedmiot kontroli.

Sąd pytający przedmiotem kontroli uczynił art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy marcowej w brzmieniu:

„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 marcowej 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 22 czerwca 2021 r.

4. Dopuszczalność wydania wyroku po uchyleniu zakwestionowanego przepisu.

Na mocy art. 28 pkt 1 w związku z art. 40 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; dalej: ustawa lipcowa) art. 15zrz¹ ustawy marcowej uchylony został z dniem 1 października 2023 r.

Stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Ocena, czy zachodzi wymieniona przesłanka umorzenia postępowania wymaga ustalenia, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa danego przepisu. Formalne uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi bowiem do utraty jego mocy obowiązującej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wypracowanym jeszcze na gruncie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), a kontynuowanym pod rządami obowiązującej u.o.t.p.TK, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem mówić dopiero

wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (zob. w szczególności wyrok pełnego składu TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 oraz przywołane tam orzecznictwo, a także wyroki TK z: 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14, OTK ZU A/2018, poz. 5; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11 oraz 17 stycznia 2019 r., sygn. K 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 6).

Przenosząc te ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, Trybunał zauważa, że uchYLENIE zakwestionowanego przepisu, dokonane przez art. 28 pkt 1 ustawy lipcowej, nie wpłynęło na modyfikację stanu prawnego (zwłaszcza w sprawie procedowanej przed sądem pytającym). Zwrócić bowiem należy uwagę na treść art. 39 ustawy lipcowej, który w ust. 1 i 2 stanowi, co następuje:

„1. Terminy przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, których bieg zgodnie z art. 15zrz¹ ustawy zmienianej w art. 28 [ustawy marcowej] nie rozpoczął się, rozpoczynają bieg z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w zakresie odnoszącym się do art. 28 pkt 1 [ustawy lipcowej].

2. Terminy przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zrz¹ ustawy zmienianej w art. 28 [ustawy marcowej], biegną dalej z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w zakresie odnoszącym się do art. 28 pkt 1 [ustawy lipcowej].”

Treść przytoczonych wyżej regulacji intertemporalnych prowadzi wprost do wniosku, że art. 15zrz¹ ustawy marcowej nadal oddziałuje na system prawa, albowiem wprowadzone przez ten przepis zawieszenie biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe zostało utrzymane w mocy (usankcjonowane) przez ustawodawcę, który wznowił bieg tych terminów dopiero 1 października 2023 r.

Tym samym w niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

5. Ocena konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

5.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzuty sformułowane w rozpatrywanym pytaniu prawnym są zasadne.

5.1.1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego, chociaż nie zostały *expressis verbis* wysłowione w tekście Konstytucji, to jednak niewątpliwie należą do kanonu zasad składających się na koncepcję państwa prawnego w znaczeniu, w jakim to pojęcie pojawia się w art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Adresatami zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno stosujące prawo, jak i – co trzeba wyraźnie podkreślić – to prawo tworzące.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana też mianem zasady lojalności państwa wobec obywatela, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji

prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Z zasady demokratycznego państwa prawa Trybunał wywiódł jednocześnie wymóg respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która „obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. (...) Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

5.1.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny analizował instytucję przedawnienia w prawie karnym. Uznał, że przedawnienie stanowi wyłącznie wyraz polityki ustawodawcy, przez co nie może być traktowane jako prawo podmiotowe jednostki chronione konstytucyjnie ani jako ekspektatywa takiego prawa (zob. wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46). Jednostka nie może bowiem oczekiwać korzyści, które mogłyby wyniknąć dla niej w związku z naruszeniem prawa, gdyż prawo nie ochrania tych, którzy poszukują poprawy własnej sytuacji w swoich bezprawnych działaniach (*nemo ex suo delicto meliorem suam condicionem facere potest*). Potwierdził to również Trybunał w odniesieniu do prawa daninowego, podkreślając, że konstytucyjną zasadą jest płacenie podatków, nie zaś unikanie zapłaty w oczekiwaniu na przedawnienie (zob. postanowienie TK z 7 września 2009 r. sygn. Ts 389/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 431).

Trybunał w obecnym składzie w pełni podziela wyżej wyrażone poglądy. Decyzja, czy w ogóle wprowadzić do systemu prawa przedawnienie, mieści się w szerokim marginesie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Niemniej jednak ustawodawca, jeżeli już decyduje się na jej wprowadzenie obowiązany jest do konsekwencji w swoich działaniach i zachowania w tym zakresie spójności w odnośnych działach prawa.

5.1.3. Artykuł 15zrz¹ ustawy marcowej, który wszedł w życie – co należy podkreślić – 22 czerwca 2021 r., zawierał w sobie dwie regulacje:

– w ustępie 1: w przedmiocie zawieszenia biegu przedawnienia karalności m.in. czynów w sprawach karnych skarbowych w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie sześciu miesięcy po ich odwołaniu;

– w ustępie 2: w przedmiocie obliczania wskazanych wyżej okresów: od 14 marca 2020 r. – w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, oraz od 20 marca 2020 r. – w przypadku stanu epidemii.

Tytułem przypomnienia:

– stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został ogłoszony 14 marca 2020 r. przez § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.);

– stan zagrożenia epidemicznego został odwołany 20 marca 2020 r. przez § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490) w związku z ogłoszeniem tego samego dnia stanu epidemii przez § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491);

– stan epidemii został odwołany 16 maja 2022 r. przez § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027);

– od 16 maja 2022 r. obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego, stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028);

– stan zagrożenia epidemicznego został odwołany dopiero 1 lipca 2023 r. na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118).

Ustawodawca w art. 15z¹ ust. 1 ustawy marcowej nie wskazał terminu, do którego obowiązywać miało zawieszenie biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, 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., a od 16 maja 2022 r. obowiązywał ponownie stan zagrożenia epidemicznego, który ostatecznie został zniesiony 1 lipca 2023 r., to – z perspektywy, tak organów stosujących prawo, jak i jednostek, zwłaszcza w dacie wniesienia rozpatrywanego pytania prawnego – nie było możliwe określenie granic czasowych, do których trwać miało wydłużenie okresów przedawnienia. Tym samym art. 15z¹ ust. 1 ustawy marcowej stworzył w istocie instytucję zawieszenia biegu 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 (por. J. Nowacki, *Pewność prawa a zasada lex retro non agit*, [w:] *idem, Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 88-89). Tymczasem kwestionowany przepis ustawy marcowej nie spełniał tego wymogu. Po pierwsze bowiem – regulacja ta nie została wprowadzona w marcu 2020 r., czyli w początkowym okresie pandemii (który w sposób bezprecedensowy wpłynął na dezorganizację życia publicznego – por. postanowienie TK z 10 czerwca 2021 r., sygn. Ts 111/20, OTK ZU B/2021, poz. 113), lecz dopiero po upływie piętnastu miesięcy od wystąpienia epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Po drugie – badany przepis był sprzeczny z regulacją art. 44 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2023, ze zm.) przez to, że – mimo przedawnienia należności publicznoprawnej – nadal utrzymywał karalność przestępstwa z nią związanego. Po trzecie – zawieszenie biegu przedawnienia karalności czynu bez wskazania konkretnej daty (mimo nawet upływu biegu przedawnienia należności publicznoprawnej) przełożyło się na to, że przy jednoczesnym uspokojeniu sytuacji epidemicznej (co stanowi fakt notoryjny) narażało 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.

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. 15z¹ ust. 1 ustawy marcowej 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 podstawie art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, ze zm.; dalej: ustawa sanitarna). Doszło tu zatem do kuriozalnego powiązania funkcjonowania odnośnej regulacji prawnokarnej w postaci zawieszenia biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe od decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia, podejmowanej na poziomie aktu podstawowego w postaci rozporządzenia wykonawczego – i to nawet nie do ustawy marcowej, tylko do ustawy sanitarnej, czyli jeszcze innego aktu normatywnego. Innymi słowy, w demokratycznym państwie prawnym, szanującym trójpodział władzy, scedo-

wanie 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 choćby właśnie 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 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

O ile w marcu i kwietniu 2020 r. – czyli w początkowym okresie pandemii COVID-19 – rzeczywiście występowały problemy z efektywnym funkcjonowaniem organów państwa (co stanowi fakt notoryjny), o tyle – na co trafnie zwrócił uwagę sąd pytający – postępowania karne były zasadniczo kontynuowane przez cały czas jej dotychczasowego trwania. 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. 15zrz¹ do ustawy marcowej. Stąd też wejście w życie tak daleko idącej normy prawnej – piętnaście miesięcy po ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii – zawieszającej wprost instytucję przedawnienia w prawie karnym, musi być uznane za nieproporcjonalne i sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Niezgodność tę potęguje dodatkowo okoliczność, że ustawodawca już raz – właśnie na początku pandemii – z dniem 31 marca 2020 r. na mocy art. 1 pkt 14 ustawy 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, ze zm.) wprowadził do ustawy marcowej art. 15zsz, którego ust. 1 i 11 miały następujące brzmienie:

„1. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w:

- 1) postępowaniach sądowych, w tym sadowoadministracyjnych,
- 2) postępowaniach egzekucyjnych,
- 3) postępowaniach karnych,
- 4) postępowaniach karnych skarbowych,
- 5) postępowaniach w sprawach o wykroczenia,
- 6) postępowaniach administracyjnych,
- 7) postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa,
- 8) kontrolach celno-skarbowych,
- 9) postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 15f ust. 9 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 847 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284),
- 10) innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw – nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

(...)

11. Zaprzestanie czynności przez sąd, organ lub podmiot, prowadzące odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w okresie, o którym mowa w ust. 1, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”.

Artykuł 15zsz ustawy marcowej został uchylony już 16 maja 2020 r. przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.), a mimo to ustawodawca nie przedstawił żadnych racjonalnych argumentów, które przemawia-

łyby za wprowadzeniem zawieszenia biegu przedawnienia w prawie karnym 22 czerwca 2021 r. przez art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy marcowej.

5.2. Z powyższych powodów Trybunał stwierdza, że art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy marcowej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

6. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Orzeczona niezgodność art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy marcowej z art. 2 Konstytucji przekłada się na zbędność orzekania odnośnie do badania zgodności kwestionowanej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli. Tym samym niniejsze postępowanie – w zakresie odnoszącym się do art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

7. Skutek wyroku.

Niniejszy wyrok usuwa z systemu prawnego skutek, jaki wywierał art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy marcowej. Oznacza to, że norma prawna zawarta w tym przepisie – jako niezgodna z Konstytucją – nie oddziaływała, co w sprawach zakończonych, w których zastosowano badany przepis, otwiera zainteresowanym podmiotom drogę do wznowienia postępowania na zasadzie art. 190 ust. 4 Konstytucji, a w sprawach będących w toku (w tym przed sądem pytającym) – powoduje jego pominięcie przy orzekaniu i stosowanie przepisów ogólnych w zakresie biegu przedawnienia.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że orzeczenie niezgodności art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy marcowej przekłada się na bezprzedmiotowość art. 39 ust. 1 i 2 ustawy lipcowej.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.