



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 15 grudnia 2025 r.

Pozycja 121

POSTANOWIENIE

z dnia 2 grudnia 2025 r.

Sygn. akt SK 67/25

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Wojciech Sych – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 grudnia 2025 r., skargi konstytucyjnej J.S. zbadanie zgodności:

art. 31za 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) w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r., od 18 kwietnia 2020 r. do 15 maja 2020 r. oraz od 16 maja 2020 r. do dnia dzisiejszego w zakresie, w jakim „przewiduje, że w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego (...) czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, modyfikując tym samym normę wyrażoną w art. 169a ust. 1a ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku [o] obrocie instrumentami finansowymi (...), zakazującą nakładania kary administracyjnej po upływie wskazanych w tym przepisie terminów, poprzez wprowadzenie regulacji powodującej w przypadku okoliczności wywołujących zawieszenie terminu przedawnienia nałożenia kary administracyjnej brak biegu przez okres występowania tych okoliczności, po ustaniu których termin przedawnienia będzie dalej, a okresu zawieszenia nie wlicza się do czasu decydującego o przedawnieniu”, z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. 3 kwietnia 2025 r. J.S. (dalej: skarżąca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 31za 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; dalej: ustawa covidowa) w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r., od 18 kwietnia 2020 r. do 15 maja 2020 r. oraz od 16 maja 2020 r. do dnia dzisiejszego.

Skarżąca uznała, że kwestionowany przepis narusza Konstytucję w zakresie, w jakim przewiduje, że w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia określonych czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Wskazała, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej modyfikuje normę wyrażoną w art. 169a ust. 1a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 328, ze zm.; dalej: u.o.i.f.), zakazującą nałożenia kary administracyjnej po upływie wskazanych w tym przepisie terminów.

Skarżąca wniosła ponadto o wstrzymanie wykonania decyzji KNF w przedmiocie nałożenia na nią kar pieniężnych, a także o uchylenie zajęć egzekucyjnych wynikających z decyzji KNF dokonanych na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez naczelnika urzędu skarbowego.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: skarżąca pełniła w latach 2017-2019 funkcję prezesa zarządu domu maklerskiego. KNF wszczęła wobec niej postępowanie o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, na podstawie art. 169a ust. 1a u.o.i.f., w związku z podejrzeniem naruszenia przez dom maklerski przepisów u.o.i.f. i prawa UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne. 24 czerwca 2022 r. KNF nałożyła na skarżącą karę pieniężną.

Skarżąca zaskarżyła decyzję KNF do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA). W skardze wywodziła, że wydanie decyzji było niedopuszczalne z uwagi na upływ terminu przedawnienia możliwości nałożenia kary. Wyjaśniła, że zgodnie z art. 169a ust. 1c u.o.i.f., kara, o której mowa w ust. 1-1ba, nie może być nałożona, jeżeli od uzyskania przez KNF wiadomości o czynie określonym odpowiednio w ust. 1-1ba upłynęło więcej niż 2 lata albo od popełnienia tego czynu upłynęło więcej niż 5 lat. W okolicznościach sprawy czynności kontrolne były prowadzone przez KNF w okresie od 23 kwietnia do 31 grudnia 2019 r. Komisja dowiedziała się o naruszeniu, za które skarżącej wymierzono karę pieniężną, najpóźniej 31 grudnia 2019 r. Wobec tego, w ocenie skarżącej, zgodnie z art. 169a ust. 1c u.o.i.f., przedawnienie karalności czynu, za który wymierzono karę pieniężną, nastąpiło 31 grudnia 2021 r., a zatem dwa lata od uzyskania przez KNF informacji o czynie.

W odpowiedzi na zarzuty skarżącej, KNF nie kwestionowała poglądu o przedawnieniu karalności i terminu, od którego okres ten biegnie. Podnosiła jednak, że nie nastąpiło przedawnienie możliwości nałożenia sankcji z uwagi na art. 31za ust. 1 ustawy covidowej. WSA podzielił stanowisko KNF oddalając skargę. Od wyroku WSA została złożona skarga kasacyjna. 7 listopada 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną. Wyrok wraz z uzasadnieniem został doręczony skarżącej 7 stycznia 2025 r. NSA wskazał, że nie nastąpiło względem skarżącej przedawnienie możliwości nałożenia sankcji, gdyż terminy przedawnienia zostały zawieszone na podstawie art. 31za ust. 1 ustawy covidowej.

Skarżąca stwierdziła, że NSA, na podstawie art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, orzekł w wyroku ostatecznie o jej wolnościach, prawach i obowiązkach określonych w Konstytucji.

Uzasadniając naruszenie Konstytucji przez zakwestionowaną normę ustawy covidowej, skarżąca odwołała się do wyroku TK z 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 15zzr¹ ust. 1 ustawy covidowej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Przywołane orzeczenie dotyczyło zawieszenia przez przepisy ustawy covidowej przedawnienia karalności wynikającej z przepisów ustaw określających odpowiedzialność karną i kar noskarbową.

W ocenie skarżącej, wyrok TK o sygn. P 12/22 zachował pełną aktualność w jej sprawie, która również dotyczyła zawieszenia przez przepisy ustawy covidowej przedawnienia karalności, tyle że administracyjnej. Skarżąca przywołała argumentację Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikających z niej zasad poprawnej legislacji. Następnie omówiła genezę art. 31za ust. 1 ustawy covidowej i treść tego przepisu. Skarżąca wyjaśniła, że ustawodawca nie wskazał terminu, do którego obowiązywać miało zawieszenie biegu przedawnienia ani nie określił maksymalnego limitu czasowego, do którego mogło ono trwać. W związku z tym nie było możliwe przewidzenie lub określenie granic czasowych, do których miało trwać wydłużenie okresów przedawnienia.

Skarżąca uznała, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej ustanowił instytucję zawieszenia biegu przedawnienia na czas nieokreślony, godząc przez to w zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zgodnie z którą działalność organów władzy publicznej powinna charakteryzować się przewidywalnością, lojalnością i uczciwością względem każdej jednostki.

Skarżąca wskazała też, że kwestionowana regulacja weszła w życie z mocą wsteczną, bez racjonalnego uzasadnienia. Zawieszenie biegu przedawnienia bez wskazania konkretnej daty końcowej narażało zainteresowane podmioty na skutki prawne, które nie mogły zostać przewidziane. Pierwotne brzmienie art. 31za ust. 1 ustawy covidowej zawierało zdanie drugie, zgodnie z którym „[w] zakresie nieuregulowanym stosuje się art. 15zsz”. Art. 15zsz ustawy covidowej, do którego odsyłał art. 31za ust. 1 i który został uchylony 16 maja 2020 r., dotyczył wyłącznie „biegu terminów procesowych i sądowych”. Nie odnosił się do zawieszenia okresu przedawnienia.

Skarżąca podniosła, że badany przepis był również sprzeczny z art. 169a ust. 1c u.o.i.f., który wprost przewidywał, że kara, o której mowa w ust. 1-1ba, nie może być nałożona, jeżeli od uzyskania przez KNF wiadomości o czynie określonym odpowiednio w ust. 1-1ba upłynęło więcej niż 2 lata albo od popełnienia tego czynu upłynęło więcej niż 5 lat.

Choć skarżąca przyznała, że ustawodawca ma możliwość swobodnego kształtowania instytucji przedawnienia, to jednocześnie podkreśliła, że brak określenia maksymalnego czasu zawieszenia wynikającego z art. 31za ust. 1 ustawy covidowej powodował, że zawieszenie biegu przedawnienia mogło utrzymywać się przez czas nieokreślony. Wykreowany przez art. 31za ust. 1 ustawy covidowej stan prawny, ingerujący w pozycję prawną jednostki, zależał od decyzji organu władzy wykonawczej, czyli ministra właściwego do spraw zdrowia, który decyduje w sprawie wprowadzenia i zakończenia stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii.

Skarżąca podkreśliła, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej ingerował w prawa jednostki i nie miał racjonalnego i zgodnego z prawem uzasadnienia. Wniosła zatem o stwierdzenie przez TK, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż w nieproporcjonalny sposób narusza prawa skarżącej chronione przez konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wyjaśniła, że bezterminowe, niemożliwe do przewidzenia zawieszenie biegu terminu przedawnienia możliwości nałożenia kary godzi w prawo do rozpatrzenia sprawy w „rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki”, gdyż ustawodawca spowodował, iż zniesione zostały ramy czasowe służące wytyczeniu granic czasowych do zamknięcia postępowania administracyjnego prowadzonego przez KNF.

W związku z wydaniem opartego na art. 31za ust. 1 ustawy covidowej wyroku i uznaniu przez NSA, że na podstawie tej normy zawieszeniu uległa karalność administracyjna, nastąpiło realne naruszenie konstytucyjnych wolności i praw skarżącej.

W piśmie z 14 maja 2025 r., odpowiadając na zarządzenie wzywające do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, skarżąca wyjaśniła, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej narusza: 1) wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, których emanacją jest prawo skarżącej do pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawo do prawidłowej legislacji, w tym jasności i określoności prawa; 2) wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, z której wynika w szczególności prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i ochrony przed przewlekłością postępowania; 3) wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw, która przejawia się w wolności od nadmiernej ingerencji państwa oraz wprowadzania ograniczeń praw i wolności jedynie ustawą.

2. 26 września 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu i przedstawił stanowisko, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej rozumiany w ten sposób, że odnosi się on także do biegu terminów przedawnienia karalności deliktów administracyjnych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zdaniem RPO, problemem konstytucyjnym w analizowanej sprawie była dopuszczalność uzależnienia biegu terminu przedawnienia karalności deliktów administracyjnych, za które kary wymierza KNF, od wprowadzenia lub zniesienia mocą rozporządzenia ministra właściwego ds. zdrowia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz od wydania albo zaniechania wydania przez KNF decyzji załatwiającej sprawę, dokonania czynności, wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu.

RPO przyznał, że ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu instytucji przedawnienia, ale forma, w jakiej dokonał wstrzymania biegu przedawnienia w art. 31za ustawy covidowej, naruszyła art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego. Zgodził się też, że tezy zawarte w wyroku o sygn. P 12/22 mogą być odniesione do oceny art. 31za ust. 1 ustawy covidowej.

Rzecznik nie odniósł się do dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Stwierdził jedynie, że „nie powinna budzić wątpliwości dopuszczalność oceny kwestionowanej regulacji przez pryzmat wyłącznie art. 2 Konstytucji RP. Prawo skarżącej, którego ochrony oczekuje, występując ze skargą konstytucyjną, nie jest bowiem wyrażone wprost w przepisach rozdziału II Konstytucji RP”.

3. Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

4. Prokurator Generalny nie przedstawił stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady wniesienia skargi konstytucyjnej określa ustawa 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). Wymogi formalne pisma procesowego, jakim jest skarga, są uregulowane w art. 53 tej ustawy.

Niezależnie od nadania biegu skardze konstytucyjnej na etapie kontroli wstępnej, na każdym etapie postępowania Trybunał musi badać, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek procesowych, powodująca obligatoryjne umorzenie postępowania (zob. np. postanowienie z 9 lutego 2022 r., sygn. SK 17/21, OTK ZU A/2022, poz. 12).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny postanowił w pierwszej kolejności zbadać spełnienie wymogów dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy, zwłaszcza, że skarżąca w *petitum* skargi przywołała wzorce, które nie wyrażają wprost wolności i praw konstytucyjnych.

2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 31za 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; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 764; dalej: ustawa covidowa). Zgodnie z tym przepisem, „[w] przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw”. Art. 31za ust. 1 ustawy covidowej był podstawą prawną wyroku NSA wydanego w sprawie skarżącej 7 listopada 2024 r., a doręczonego jej 7 stycznia 2025 r. Skarga konstytucyjna została złożona w Trybunale Konstytucyjnym 4 kwietnia 2025 r., a zatem dochowano ustawowego terminu na zainicjowanie postępowania. Jako wzorce kontroli skarżąca przywołała art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji.

W związku z tym, że skargę konstytucyjną można wnieść na akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny prawidłowości sformułowania wzorców kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej. Art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażają bowiem przede wszystkim zasady konstytucyjne, a art. 45 ust. 1 Konstytucji, choć wyraża prawo podmiotowe, to odnosi się do postępowania przed sądem, a nie przed jakimkolwiek organem władzy publicznej.

3. Skargę konstytucyjną spośród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyróżniają w szczególności jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolno-

ściach, prawach lub obowiązkach skarżącego, które są sformułowane w Konstytucji (zob. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

3.1. Samodzielnym wzorcem kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej mogą być przy tym jedynie takie przepisy Konstytucji, z których treści można wyprowadzić prawo podmiotowe (zob. np. postanowienie TK z 28 lutego 2018 r., sygn. SK 28/17, OTK ZU A/2018, poz. 10). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wiodącym stanowiskiem było to, że nie można oprzeć skargi wyłącznie o naruszenie zasad polityki, naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa czy naruszenie zasady równości (zob. np. wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 19 grudnia 2001 r., sygn. SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272; wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168). Jeżeli w skardze konstytucyjnej przywołano jedynie tego rodzaju wzorce konstytucyjne, Trybunał odmawia nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym lub umarza postępowanie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że nawet wówczas, gdy zarzuty skargi konstytucyjnej odwołują się do przepisów konstytucyjnych wyrażających prawa lub wolności, to skarga może być niedopuszczalna, gdy podnoszone w skardze naruszenie nie dotyczy przepisu, który jest przedmiotem kontroli. Zatem niezależnie od zasadności zarzutu niezgodności z Konstytucją badanej regulacji warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie konkretnego naruszenia przysługującego skarżącemu prawa lub wolności konstytucyjnej. Z naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych mamy zaś do czynienia tylko wtedy, gdy organ władzy publicznej poprzez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, albo prawom tym lub wolnościom odmówił ochrony lub też ich urzeczywistnienia (zob. postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. Ts 56/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 84).

3.2. Odnosząc wyżej przedstawione założenia do analizowanej skargi konstytucyjnej, Trybunał ustalił, że skarżąca wskazała, iż prawami wynikającymi z art. 2 Konstytucji są zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej, których emanacją są prawo do pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawo do prawidłowej legislacji i określoności prawa.

Ponadto wyjaśniła, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a w szczególności prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i ochrony przed przewlekłością postępowania. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca wywiodła wolność od nadmiernej ingerencji państwa.

3.3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał co do zasady przyjmował, że art. 2 Konstytucji nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. Z przepisu tego nie wynikają bowiem wprost żadne konkretne prawa lub wolności. Trybunał zwracał uwagę, że dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie zainicjowanym skargą, konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych przepisach Konstytucji wyrażających określone wolności i prawa (zob. m.in. wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01; 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU A/2020, poz. 19,

a także wyrok pełnego składu TK z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73).

Jednakże w niektórych orzeczeniach Trybunał uznawał, że dopuszczenie art. 2 Konstytucji byłoby możliwe, o ile prawo wywodzone przez skarżącego z tego przepisu nie ma wyraźnego „zakotwiczenia” w żadnym z unormowań rozdziału II Konstytucji (zob. wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16, OTK ZU A/2020, poz. 69 i przywołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W związku z tym należy zwrócić uwagę, że we wcześniejszych sprawach, nawet, jeśli z punktu widzenia formalnego Trybunał Konstytucyjny wyjątkowo traktował art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej, to w praktyce nie wywodził z tego przepisu nowego prawa podmiotowego, a jedynie łączył treści wynikające z tego przepisu z innymi normami Konstytucji, które odnosiły się do wolności i praw (np. z prawem do sądu, równą ochroną praw nabytych, prawem do równego traktowania przez organy władzy publicznej w określonych procedurach, prawem do prywatności czy wolnością wyboru i wykonywania pracy). Argumentacja dotycząca naruszenia art. 2 Konstytucji uzupełniała tę, która odnosiła się do naruszeń konkretnych wolności i praw wyrażonych w Konstytucji. Trybunał nie wywodził z tego przepisu nowych wolności czy praw konstytucyjnych. Ocenę zgodności z Konstytucją opierał na tych argumentach, które dotyczyły ingerencji w zasady konstytucyjne wynikające z demokratycznego państwa prawnego.

Odnosząc powyższe ustalenia do rozpoznawanej skargi konstytucyjnej Trybunał ustalił, że skarżąca nie wykazała dostatecznie, iż z art. 2 Konstytucji wynikają prawa podmiotowe, takie jak prawo do pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawo do prawidłowej legislacji i określoności prawa. Zagadnienia te są elementami konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wskazują ogólne ramy kształtowania systemu prawnego.

Pewność prawa jest to cecha, którą ma charakteryzować się prawo. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się 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” (zob. np. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Zasady poprawnej legislacji to dyrektywy umożliwiające realizację przez organy władzy publicznej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także budowanie pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Obejmują one między innymi zasadę dostatecznej określoności przepisów, która wymaga od prawodawcy, by przepisy przez niego tworzone były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. np. wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05 OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że choć pewność i bezpieczeństwo prawa mają wpływ na status jednostki w państwie, to jednak są to jedynie cechy prawa, a nie prawa podmiotowe. Nie stanowią praw podmiotowych także wymogi poprawnej legislacji, które pełnią funkcję wytycznych dla prawodawcy, odnoszących się do warunków stanowienia prawa.

Skarżąca również nie wyjaśniła, na czym miałyby polegać treść praw wywodzonych z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu poprzestała jedynie na przypomnieniu dotychczasowego stanowiska TK dotyczącego zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, a to jest niewystarczające, by udowodnić, że zasada jest jednocześnie prawem podmiotowym, które może być punktem odniesienia w skardze konstytucyjnej.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega zasadności sformułowania prawa do prawidłowej legislacji jako prawa podmiotowego, które mogłoby być chronione skargą konstytucyjną. Doprowadziłoby to bowiem do zatarcia różnicy między skargą konstytucyjną a innymi formami inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także stwarzałoby ryzyko, że skarga konstytucyjna przekształci się w środek kwestionowania aktów normatywnych z jakiegokolwiek przyczyny mającej źródło w Konstytucji. Tymczasem nie taka była intencja ustrojodawcy, który tworząc art. 79 Konstytucji i zamieszczając go w rozdziale II uczynił skargę środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, a nie środkiem ochrony zasad wynikających z Konstytucji.

Zatem z uwagi na niewykazanie przez skarżącą konkretnego prawa lub konkretnej wolności, wynikających z art. 2 Konstytucji, które różniłyby się od zasad ustrojowych wywodzonych z tego przepisu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 31za ust. 1 ustawy covidowej z art. 2 Konstytucji zostało umorzone, wobec niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

3.4. Drugim przepisem przywołanym przez skarżącą jako wzorzec kontroli był art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest to ogólna klauzula ograniczająca, która stanowi normatywne uzasadnienie ustanawiania zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw określonych w Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyraża prawa podmiotowego, które może być chronione skargą konstytucyjną. Stanowi on jedynie kryterium oceny, czy ingerencja prawodawcy (przede wszystkim ustawodawcy) w owe wolności i prawa nie była nadmierna, a zatem, czy spełniała wymogi celowości, konieczności i proporcjonalności i czy znajdowała uzasadnienie w wymienionych w tym przepisie wartościach (tj. bezpieczeństwie lub porządku publicznym, ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo ochronie wolności i praw innych osób). Wobec tego wskazany przepis nie może być samodzielnym wzorcem kontroli, ale musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji wyrażającymi wolności i prawa, do których się odnosi (zob. postanowienie z 23 lipca 2024 r., sygn. SK 21/20, OTK ZU A/2024, poz. 72).

Skarżąca uznała, że z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika wolność od nadmiernej ingerencji państwa. Nie powiązała jednak tego z żadną wolnością lub prawem konstytucyjnym, które mogłoby być wzorcem kontroli w skardze konstytucyjnej.

Wobec tego Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie dotyczące oceny zgodności art. 31za ust. 1 ustawy covidowej z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.5. Ostatnim ze wzorców kontroli skarżąca uczyniła prawo do sądu w kontekście prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Niewątpliwie dany przepis wyraża prawo podmiotowe, które może być wzorcem w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Prawo to, jak i jego poszczególne elementy, odnosi się jednak do postępowania przed organem sądowym. Tymczasem postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), którego dotyczy zaskarżony art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, nie można utożsamiać z postępowaniem sądowym. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wyraźnie wskazywał, że prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może być z natury rzeczy właściwym wzorcem kontroli dla oceny jakiegokolwiek

procedury przed innymi organami władzy publicznej (zob. postanowienie z 7 listopada 2016 r., sygn. SK 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 84).

Nie sposób zatem uznać, że skarżąca, kwestionując określenie zawieszenia biegu terminów przedawnienia w związku z czynnościami dokonywanymi przez KNF, wskazała należyty i prawidłowy, z punktu widzenia sformułowanego zarzutu niezgodności z Konstytucją, wzorzec kontroli.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że wbrew wymogom stawianym skardze konstytucyjnej skarżąca nie wykazała, w jaki sposób zaskarżone przepisy, które dotyczą działań KNF mogłyby naruszyć jej prawo do zbadania sprawy bez zbędnej zwłoki przez sąd. Nie można było więc uznać, że skarżąca sformułowała należycie zarzut naruszenia przez art. 31za ust. 1 ustawy covidowej art. 45 ust. 1 Konstytucji ani tym bardziej, że zarzut ten został uzasadniony z powołaniem dowodów na jego poparcie.

To spowodowało, że również w tym zakresie postępowanie należało umorzyć.

4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wskazane przez skarżącą wzorce kontroli są nieprawidłowe. Art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyrażają konstytucyjnych wolności i praw. Skarżąca nie wywiodła ich z tych przepisów w sposób poprawny, a Trybunał nie uznał, że istnieje potrzeba formułowania prawa do dobrej legislacji z art. 2 Konstytucji. Z kolei art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest powiązany z treścią art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, gdyż odnosi się do postępowania sądowego, a nie do postępowania przed KNF. Z powyższych względów postępowanie należało umorzyć z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że wobec umorzenia postępowania bezprzedmiotowe stało się rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji KNF w przedmiocie nałożenia na skarżącą kar pieniężnych, a także o uchylenie zajęć egzekucyjnych wynikających z decyzji KNF dokonanych na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez naczelnika urzędu skarbowego.

Postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny (art. 79 ust. 1 u.o.t.p.TK), może być wydane w trakcie rozpoznawania skargi konstytucyjnej. Trybunał uchyla je, jeżeli ustaną przyczyny, dla których zostało ono wydane, jednak nie później niż w dniu wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej. Jeśli więc Trybunał zakończył postępowanie o sygn. SK 67/25 umarżając postępowanie, nie istnieją podstawy prawne do wydania postanowienia tymczasowego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 2 grudnia 2025 r., sygn. akt SK 67/25

Na podstawie art. 106 ust. 3 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) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2025 r. (sygn. SK 67/25) oraz do jego uzasadnienia.

I

Nie zgadzam się z zapadłym rozstrzygnięciem Trybunału, jakoby w niniejszej sprawie ziściła się przesłanka do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Moim zdaniem należało skargę rozpoznać merytorycznie i wydać wyrok w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 31za 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. poz. 374, ze zm.; dalej: ustawa marcowa) – w brzmieniach obowiązujących od 31 marca 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r., od 18 kwietnia 2020 r. do 15 maja 2020 r. oraz od 16 maja 2020 r. – w zakresie, w jakim *„przewiduje, że w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego (...) czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, modyfikując tym samym normę wyrażoną w art. 169a ust. 1a ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku obrocie instrumentami finansowymi [Dz. U. z 2020 r. poz. 89, ze zm.; dalej: u.o.i.f.] (...), zakazującą nakładania kary administracyjnej po upływie wskazanych w tym przepisie terminów, poprzez wprowadzenie regulacji powodującej w przypadku okoliczności wywołujących zawieszenie terminu przedawnienia nałożenia kary administracyjnej brak biegu przez okres występowania tych okoliczności, po ustaniu których termin przedawnienia biegnie dalej, a okresu zawieszenia nie wlicza się do czasu decydującego o przedawnieniu”*, z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego za umorzeniem postępowania przemawiało „nieprawidłowe” powołanie przez skarżącą wzorców kontroli. Z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu postanowienia nie mogę się zgodzić.

2. W pierwszej kolejności zwracam uwagę, że Trybunał błędnie przyjął, iż art. 2 Konstytucji (a ściślej: wywodzone z niego zasady sprawiedliwości społecznej, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawidłowej legislacji i określoności prawa) w niniejszej sprawie nie wyraża samodzielnych praw podmiotowych. Przeczą temu założeniu następujące orzeczenia:

– **wyrok pełnego składu z 8 grudnia 1999 r., sygn. SK 19/99** (OTK ZU nr 7/1999, poz. 161), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzoną z niego zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. II pkt 4 ppkt 1 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeczono, że „[a]rt. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 1993 r. Nr 38, poz. 172, z 1996 r. Nr 73, poz. 350 oraz z 1999 r. Nr 35, poz. 321) w zakresie, w jakim z mocy art. 241 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zachowuje moc obowiązującą do odpowiedzialności konstytucyjnej kierowników urzędów centralnych, wobec których wszczęto postępowanie przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., jest zgodny z **art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** [podkr. wł. – A.Z.] i nie jest niezgodny z art. 7, art. 30, art. 31, i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– **wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99** (OTK ZU nr 5/2000, poz. 144), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzone z niego zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, *lex retro non agit* oraz ochrony praw naby-**

tych) jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. III pkt 4-6 uzasadnienia tego orzeczenia), a także orzeczono, że „[a]rt. 14 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 i Nr 160, poz. 1083 oraz z 1998 r. Nr 113, poz. 715) jest zgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.], art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 48, art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (punkt 1) oraz „[a]rt. 78 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 i Nr 128, poz. 840 oraz z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931) nie jest niezgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.], art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 48, art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (punkt 2);

– **wyrok z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00** (OTK ZU nr 6/2001, poz. 166), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzoną z niego zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. III pkt 1 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeczono, że „[a]rt. 15 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia 1997 r. (Dz. U. Nr 9, poz. 31; zm.: Nr 101, poz. 444, Nr 116, poz. 502; z 1992 r. Nr 21 poz. 86, Nr 94, poz. 467; z 1993 r. Nr 121, poz. 540; z 1994 r. Nr 123, poz. 600, Nr 132, poz. 675; z 1995 r. Nr 147, poz. 715; z 1996 r. Nr 91, poz. 409, Nr 149, poz. 704; z 1997 r. Nr 5, poz. 24, Nr 107, poz. 689, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 780, Nr 143, poz. 956; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 146, poz. 954, Nr 150, poz. 983, Nr 160, poz. 1058; z 1999 r. Nr 96, poz. 1129; z 2000 r. Nr 88, poz. 983, Nr 95, poz. 1041, Nr 105, poz. 1115) jest zgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.] i z art. 31 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji”;

– **wyrok z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03** (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzoną z niego zasadę przyzwoitej legislacji)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. III pkt 7 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeczono, że „[a]rt. 401¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w którym dotyczy wyroków uprawomocniających się z mocą wsteczną po upływie terminu, o którym mowa w § 2 tego przepisu, na skutek odmowy przyjęcia lub odrzucenia kasacji, jest niezgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.], art. 32 ust. 1, art. 45 i art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– **wyrok z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03** (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzoną z niego zasadę zaufania do prawa)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. III pkt 4 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeczono, że „[a]rt. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554) w związku z art. 393 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2000 r. w zakresie, w jakim nie przewiduje regulacji przejściowej dotyczącej przyjęcia do rozpoznania kasacji, złożonych przed dniem 1 lipca 2000 r., jest niezgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.] i nie jest niezgodny z art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– **wyrok z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03** (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzoną z niego zasadę *lex retro non agit*)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. IV uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeczono, że „[a]rt. 15 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 i Nr 160, poz. 1083 oraz z 1998 r. Nr 113, poz. 715) jest zgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.] i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– **wyrok pełnego składu z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04** (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i zawartą w nim zasadę sprawiedliwości społecznej)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. VI pkt 4 uzasadnienia tego orzeczenia)

oraz orzeciono, że „[a]rt. 632 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznania osobie uniewinnionej w sprawie z oskarżenia publicznego zwrotu kosztów wynagrodzenia obrońcy jedynie do »uzasadnionych wypadków«:

a) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest niezgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.], art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji”;

– **wyrok z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05** (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i zawartą w nim zasadę sprawiedliwości społecznej)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. III pkt 2 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeciono, że „§ 11 ust. 1 pkt 1 oraz § 15 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349, z 2003 r. Nr 97, poz. 888 i Nr 212, poz. 2074 oraz z 2005 r. Nr 41, poz. 393 i Nr 219, poz. 1873) są zgodne z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.] i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– **wyrok z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11** (OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzone z niego zasady przyzwoitej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. III pkt 3.3 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeciono, że „[a]rt. 180 w związku z art. 178 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej nie spełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany:

a) jest zgodny z **wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą przyzwoitej legislacji** [podkr. wł. – A.Z.],

b) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji, a także z **wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa** [podkr. wł. – A.Z.]”;

– **wyrok z 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16** (OTK ZU A/2020, poz. 69), w którym dopuszczono **art. 2 Konstytucji (i wywodzone z niego zasady przyzwoitej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)** jako wzorzec „samodzielny” (zob. cz. III pkt 1.4.2 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzeciono, że „[a]rt. 106a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.) jest zgodny z:

a) **art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** [podkr. wł. – A.Z.],

b) art. 30 oraz art. 40 zdanie pierwsze Konstytucji,

c) art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Już choćby ze wskazanych wyżej wyroków Trybunału Konstytucyjnego (w tym wydanych w pełnym składzie) wynika, że możliwa byłaby kontrola art. 31za ust. 1 ustawy marcowej. Tym bardziej, że w **wyroku z 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22** (OTK ZU A/2023, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny zdyskwalifikował „covidowy” mechanizm zawieszania terminów przez ustawodawcę, orzekając że „[a]rt. 15zrr 1 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”.

Ustalenia poczynione w sprawie P 12/22 miały – moim zdaniem – pełne zastosowanie do sprawy SK 67/25. Co istotne bowiem, wykreowany przez art. 31za ust. 1 ustawy marcowej stan prawny, ingerujący w pozycję prawną jednostki, zależał od decyzji organu władzy wy-

konawczej, 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 powiązania funkcjonowania odnośnej regulacji prawa administracyjnego dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego w postaci zawieszenia biegu terminów określonych w u.o.i.f. 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. Jak słusznie zauważył Trybunał w wyroku w sprawie P 12/22, *„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 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 rzeczonego zawieszenia, jeżeli nie chce narazić się na zarzut obrazu art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”*.

3. Stanowisko Trybunału, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie (ponieważ skarżąca kwestionuje regulację związaną z postępowaniem administracyjnym przed Komisją Nadzoru Finansowego, a wzorzec dotyczy prawa do sądu) także nie jest poprawne w świetle nowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

W wyroku z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17 (OTK ZU A/2019, poz. 19) dopuszczono bowiem powołanie art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli względem regulacji procedury administracyjnej, orzekając że *„[a]rt. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908) w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”*.

We wskazanym orzeczeniu Trybunał uznał, że *„[z] kategorycznego brzmienia normy konstytucyjnej oraz nakazu zapewnienia efektywności konstytucyjnym prawom i wolnościom wynika, że niedopuszczalne jest zarówno: a) ustanowienie regulacji wprost wyłączającej orzekanie o naruszonych prawach i wolnościach – bezpośrednio zamknięcie drogi sądowej, jak i b) wprowadzenie środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania – pośrednie zamknięcie drogi sądowej [podkr. wł. – A.Z.]”*. Innymi słowy, art. 45 ust. 1 Konstytucji może być powoływany jako wzorzec kontroli do regulacji administracyjnych, jeżeli te mają wpływ na następce względem postępowań administracyjnych postępowania sądowe.

W sprawie SK 21/17 chodziło o postępowanie administracyjne w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o scaleniu gruntów, które podlegało kontroli sądownoadministracyjnej. Badany przez Trybunał przepis uniemożliwiał wszczęcie postępowania nieważnościowego w stosunku do decyzji o zatwierdzeniu scalenia lub wymiany gruntów, a tym samym przekładał się na brak uzyskania prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.), czyli zamykał drogę do uruchomienia postępowania odszkodowawczego przed sądem powszechnym.

W sprawie SK 67/25 wystąpiła podobna jakościowo sytuacja normatywna. Ustawa marcowa zawiesiła *ad Kalendas Graecas* bieg terminu, po upływie którego nie było dopuszczalne wymierzenie przez Komisję Nadzoru Finansowego administracyjnej kary pieniężnej. Oznacza to, że ilekroć w stanie zawieszenia w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Komisja nałożyła karę, mimo iż na gruncie art. 169a u.o.i.f.

doszło do przedawnienia karalności, tylekroć kontrola sądów administracyjnych w takich sprawach stawała się iluzoryczna, ponieważ zaskarżony przepis po prostu zawiesił na czas nieoznaczony bieg przedawnienia.

4. Mając na uwadze powyższe – moim zdaniem – kontrola art. 31za ust. 1 ustawy marcowej w niniejszej sprawie mogła zostać przeprowadzona przez Trybunał niezależnie na trzech płaszczyznach:

a) wskazanej przez skarżącego, tj. konfrontacji z normą wywiedzioną w skardze z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji (*nota bene* zawarta w art. 31 ust. 3 zasada proporcjonalności stanowiła w tym przypadku właściwe uzupełnienie dla art. 2 i art. 45 ust. 1),

b) zbadaniu z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa,

c) ocenie pod kątem naruszenia gwarancji zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

III

Podsumowując – w mojej ocenie – Trybunał w niniejszej sprawie powinien był wydać wyrok. Brak oceny merytorycznej przedstawionych przez skarżącą zarzutów względem art. 31za ust. 1 ustawy marcowej (zwłaszcza w kontekście wyroku w sprawie P 12/22) budzi mój kategoryczny sprzeciw i dlatego zdecydowałem się na złożenie niniejszego zdania odrębnego.