

Pojęcia kluczowe: *przedawnienie, karalność, retroaktywność*

Artykuły

Jan Kluza

PONOWNIE O KWESTII PRZEDAWNIE- NIA W OPARCIU O ART. 15ZZR¹ USTAWY Z 2.03.2020 R. O SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH ZWIĄZANYCH Z ZAPOBIEGANIEM, PRZECIWDZIAŁANIEM I ZWALCZANIEM COVID-19, INNYCH CHORÓB ZAKAŹNYCH ORAZ WYWOŁANYCH NIMI SYTUACJI KRYZYSOWYCH

W 2020 r. ustawodawca zdecydował się na wstrzymanie przedawnienia karalności przestępstw i wykonania kary w stosunku do wszystkich czynów zabronionych. Przepis ten obowiązywał przez niemal 2 miesiące i spowodował powstanie rozbieżności orzeczniczych, które zostały rozstrzygnięte w uchwale Sądu Najwyższego. Tymczasem w 2021 r. ustawodawca ponownie zdecydował o wstrzymaniu biegu przedawnienia, tym razem w odniesieniu jedynie do przestępstw i przestępstw skarbowych. Jednocześnie przesądził o stosowaniu tego przepisu wstecz od wprowadzenia po raz pierwszy w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego. Powoduje to ponowne komplikacje w tym zakresie.

1. WSTĘP

Kwestia przedawnienia karalności przestępstw co do zasady uregulowana została w rozdziale XI Kodeksu karnego¹. Ustawodawca jednak w drodze przepisów szczególnych dokonał modyfikacji biegu przedawnienia karalności przestępstw, powodując wyłączenie stosowania tych przepisów. Po raz pierwszy uczynił to w drodze art. 15zzr ust. 6 ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzyso-

¹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138), dalej: k.k.

wych². Kwestia ta została już przedstawiona przez autora tego artykułu³, a także znalazła rozstrzygnięcie w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, której nadano moc zasady prawnej⁴. Uchwała ta odnosiła się jednak do wskazanego wyżej art. 15zrz ust. 6 ustawy covidowej. Tymczasem ustawodawca na powrót dokonał modyfikacji biegu terminów przedawnienia karalności przestępstw poprzez wprowadzenie art. 15zrz¹ ustawy covidowej, który wykazuje się pewnymi odmiennosćmi w stosunku do wcześniejszego analogicznego uregulowania. Powoduje to konieczność ponownego omówienia tego zagadnienia. Przepis ten został uchylony z dniem 1.10.2023 r.⁵, jednak przepisy przejściowe zawarte w ustawie uchylającej powodują, że przepis ten w dalszym ciągu wywołuje skutki w zakresie określenia terminu przedawnienia karalności przestępstw.

2. ZAWIESZENIE PRZEDAWNIEŃ W OPARCIU O ART. 15ZRR UST. 6 USTAWY COVIDOWEJ

Nie odnosząc się szczegółowo do uregulowania z art. 15zrz ust. 6 ustawy covidowej, ponieważ kwestia ta została już uprzednio omówiona, przypomnieć należy, że przepis ten został wprowadzony na mocy ustawy z 31.03.2020 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 ustaw⁶ i wszedł w życie 31.03.2020 r. Przepis ten miał następujące brzmienie: „W okresie, o którym mowa w ust. 1, nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia”. W ustępie 1 zaś tego artykułu wskazano okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19.

Wskazać należy, że „z istoty zakazu retroaktywności prawa musi wynikać, że zawieszenie to nastąpiło z dniem 31.03.2020 r.”⁷ Przepis ten został następnie uchylony z dniem 15.06.2020 r. na mocy ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem

² Ustawa z 2.03.2020 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.

³ Zob. J. Kluzka, *Zawieszenie terminów przedawnienia karalności czynów zabronionych w czasie pandemii koronawirusa*, „e-Palestra” 2020/7, s. 199 i n.

⁴ Uchwała SN z 14.09.2022 r. (I KZP 9/22), LEX nr 3403654.

⁵ Ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1860), dalej: ustawa uchylająca.

⁶ Ustawa z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

⁷ J. Kluzka, *Zawieszenie terminów przedawnienia...*, s. 204.

się wirusa SARS-CoV-2⁸. Przepis ten obowiązywał zatem 76 dni kalendarzowych. O taki zatem też okres uległo „przedłużenie” przedawnienia czynów zabronionych. Również Sąd Najwyższy w przywołanej uchwale I KZP 9/22 wskazał, że „Określone w art. 15zrzr ust. 6 ustawy z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 wstrzymanie od dnia 31.03.2020 r. biegu terminu przedawnienia karalności w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia dotyczy przedawnienia karalności tych czynów zabronionych niezależnie od tego, czy zostały popełnione począwszy od dnia 31.03.2020 r., czy też przed tą datą”. Sąd Najwyższy słusznie stwierdził w tej uchwale także, że uchylenie tego przepisu spowodowało, że bieg przedawnienia biegnie w dalszym ciągu od punktu, w którym zostało ono zawieszona, a nie od nowa.

3. DRUGIE ZAWIESZENIE TERMINÓW PRZEDAWNANIA

Mimo uchylenia wspomnianego art. 15zrzr ust. 6 ustawy covidowej ustawodawca ponownie zdecydował się skomplikować kwestię przedawnienia karalności przestępstw. Jak wskazano wyżej, przepis ten został uchylony z dniem 16.05.2020 r. Przepis derogujący nie znalazł się w pierwotnej wersji ustawy skierowanej do Sejmu przez Radę Ministrów, lecz został wprowadzony do niej w drodze autopoprawki. W uzasadnieniu nie wskazano przesłanek uchylenia tego przepisu⁹.

W uzasadnieniu projektu ustawy¹⁰ wprowadzającej do ustawy covidowej art. 15zrzr nie wskazano żadnych przesłanek, którymi się kierowano, uchwalając ten przepis. Można jednak znajdować tego uzasadnienie w ówczesnej sytuacji epidemiologicznej i ogólnym chaosie wywołanym ograniczeniem działalności urzędów publicznych, w tym również prokuratury i sądów. Tym bardziej zatem dziwi wprowadzenie do ustawy covidowej art. 15zrzr¹, którego ustęp 1 stanowi, że: „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”. Co więcej, ust. 2 tego artykułu przewiduje, że okresy, o których mowa w ust. 1, liczy się od dnia 14.03.2020 r. – w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, oraz od dnia 20.03.2020 r. – w przypadku stanu epidemii.

Artykuł ten został wprowadzony na mocy ustawy z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹¹. Wszedł on w życie

⁸ Ustawa z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875).

⁹ Druk sejmowy nr 344-A, Sejm IX kadencji.

¹⁰ Druk sejmowy nr 299, Sejm IX kadencji.

¹¹ Ustawa z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1023), dalej: ustawa zmieniająca.

z dniem 22.06.2021 r. Pierwotna wersja projektu ustawy¹² przewidywała wprowadzenie przepisu, którego treść odpowiadała obecnemu ustępowi 1 art. 15zrz¹. W uzasadnieniu tym razem wskazano, że „Ogłoszenie stanu epidemii z powodu COVID-19 wprowadziło szereg ograniczeń, które przekładają się również na postępowania sądowe w sprawach karnych. W sprawach wieloosobowych, w których np. występuje wielu oskarżonych lub świadków, konieczność zachowania wymogów sanitarnych podczas rozpraw może wpływać negatywnie na czas prowadzenia postępowań. Wprowadzenie możliwości prowadzenia rozpraw i posiedzeń w trybie wideokonferencji usprawniło tempo postępowań, ale z uwagi na wymogi proceduralne taki tryb procedowania odbywa się w ograniczonym zakresie. Na przedłużenie postępowań wpływa również np. objęcie kwarantanną oskarżonych, świadków (biegłych), a w szczególności sędziów albo ławników. W konsekwencji tego może dochodzić do przedawnienia karalności przestępstw z przyczyn obiektywnych, tj. mimo że organy ścigania i sądy nie prowadzą postępowań w sposób opieszale. Istnieje więc ryzyko, że podejrzani (oskarżeni) mogą nie ponieść odpowiedzialności karnej w wyniku tego, że postępowania karne są prowadzone w stanie epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Umorzenie postępowań karnych z powodu przedawnienia karalności wyklucza także możliwość realizacji jednego z podstawowych celów postępowania karnego, tj. uwzględnienia prawnie chronionego interesu pokrzywdzonego, a co za tym idzie orzeczenia środka karnego naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę albo nawiązki na rzecz pokrzywdzonego”¹³. W drodze autopoprawki do ustawy zmieniającej poprzez art. 3a uszczegółowiono ten przepis przez wprowadzenie ust. 2 do art. 15zrz¹. W uzasadnieniu autopoprawki wskazano, że „Autopoprawka określona w pkt 4, dodająca art. 3a, ma na celu sprecyzowanie sposobu obliczania okresu, w którym nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Może bowiem zachodzić wątpliwość, czy do okresu tego wlicza się również okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 mający miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy i trwający w tym dniu, czy też nie. Wskazane zagadnienie nie ma nic wspólnego z retroaktywnością obowiązywania przepisu art. 3a, gdyż tę kwestię reguluje bez reszty art. 5 projektowanej ustawy. Przepis art. 3a ustawy nie działa wstecz, gdyż jeżeli przed dniem jego wejścia w życie nastąpiło przedawnienie określone w tej regulacji, to nie ma mowy o «odżyciu» tego terminu”¹⁴. Z perspektywy porównania dat ustawy uchylającej art. 15zrz i ustawy wprowadzającej art. 15zrz¹ należy wskazać, że ten drugi przepis został wprowadzony po upływie 402 dni, a więc po ponad roku od uchylecia art. 15zrz ustawy covidowej. Zastanawiające jest zatem, co w przeciągu tego roku się wydarzyło, że ustawodawca zdecydował się

¹² Druk sejmowy nr 867, Sejm IX kadencji.

¹³ Druk sejmowy nr 867, Sejm IX kadencji, s. 19–20.

¹⁴ Druk sejmowy nr 867-A, Sejm IX kadencji.

odwrócić skutki uchylecia art. 15zzr. Biorąc pod uwagę sytuację epidemiologiczną w Polsce w okresie uchylecia art. 15zzr ustawy covidowej, wskazać należy, że dzienna liczba przypadków zakażeń COVID-19 wynosiła kilkaset (w okresie od 15.05.2020 r. do 15.06.2020 r. łączna liczba przypadków wyniosła 12.179)¹⁵. W okresie zaś wprowadzenia art. 15zzr¹ ustawy covidowej dzienna liczba zarażeń wynosiła zaledwie kilkadziesiąt dziennie. Diametralnie różnie wyglądała również kwestia dostępności szczepień, obostrzeń epidemiologicznych oraz dostępności urzędów. Wprowadzenie zatem uregulowania z art. 15zzr¹ ustawy covidowej i dalsze jego utrzymywanie nie znajduje uzasadnienia ani w ówczesnych, ani w obecnych realiach. Przepis ten został uchylony dopiero 1.10.2023 r., a więc obowiązywał przez okres 831 dni, czyli ponad 2 lata, co w porównaniu do okresu obowiązywania art. 15zzr ust. 6 ustawy covidowej jest okresem 18 razy dłuższym. Zgodnie jednak z art. 39 ust. 1 ustawy uchylającej terminy przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, których bieg zgodnie z art. 15zzr¹ ustawy zmienianej w art. 28 nie rozpoczął się, rozpoczynają bieg z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w zakresie odnoszącym się do art. 28 pkt 1, zaś zgodnie z ust. 2 tego artykułu terminy, które uległy zawieszeniu, biegną dalej z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej. Brzmienie zatem przepisów przejściowych jest analogiczne jak w przypadku uchylecia art. 15zzr ust. 6 ustawy covidowej (co regulował art. 68 ustawy z 14.05.2020 r.). W związku z tym okres obowiązywania art. 15zzr¹ ustawy covidowej powoduje, analogicznie jak wcześniej, wydłużenie okresu przedawnienia karalności przestępstw o okres 831 dni.

4. PORÓWNANIE ZAKRESU ART. 15ZZR I ART. 15ZZR¹ USTAWY COVIDOWEJ

Pomiędzy zakresem stosowania wcześniejszego art. 15zzr ust. 6 a art. 15zzr¹ ust. 1 ustawy covidowej *prima facie* widoczna jest istotna różnica. Otóż bowiem pierwszy z tych przepisów dotyczył wstrzymania biegu przedawnienia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia, a więc generalnie w sprawach o wszystkie czyny zabronione. Tymczasem drugi z tych przepisów dotyczy jedynie przedawnienia w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Tym samym spod jego regulacji zostały wyłączone wykroczenia i wykroczenia skarbowe, co oznacza, że w sprawach o te czyny zabronione, inaczej niż w 2020 r., nie doszło do ingerencji w bieg przedawnienia. Z jednej strony rozwiązanie takie może być podyktowane mniejszą powagą tych spraw, z drugiej jednakże strony jest niezrozumiałe ze względu na znacznie krótsze terminy przedawnienia tych czynów. Otóż bowiem w przypadku wykroczeń (art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń¹⁶ i wykroczeń

¹⁵ Źródło: dane archiwalne Ministerstwa Zdrowia, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>.

¹⁶ Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119).

skarbowych (art. 51 § 1 i 2 Kodeksu karnego skarbowego¹⁷) karalność tych czynów ustaje po upływie roku od ich popełnienia, a w razie wszczęcia postępowania okres ten ulega przedłużeniu jedynie o 2 lata. W porównaniu zatem do okresu przedawnienia przestępstw (art. 101 § 1 i 2 k.k., art. 102 k.k.) i przestępstw skarbowych (art. 44 § 1 i 5 k.k.s.) okres ten jest znacznie krótszy.

Zarówno art. 15zrzr ust. 6, jak i art. 15zrzr¹ ust. 1 ustawy covidowej posługują się stwierdzeniem, że w okresach w nich wskazanych „nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania”. Tożsamym sformułowaniem ustawodawca posługuje się w art. 104 § 1 k.k. wskazującym, że przedawnienie nie biegnie, jeżeli przepis ustawy nie pozwala na wszczęcie lub dalsze prowadzenie postępowania karnego; nie dotyczy to jednak braku wniosku albo oskarżenia prywatnego. Ze względu na zasadę zakazu wykładni homonimicznej pojęcia te należy rozumieć tak samo¹⁸. Przyjąć zatem należy, że „Po upływie okresu spoczywania (zawieszenia) biegu przedawnienia biegnie ono w dalszym ciągu, a czasu jego spoczywania nie wlicza się do okresu biegu”¹⁹.

Zarówno w art. 15zrzr ust. 1, jak i art. 15zrzr¹ ust. 1 ustawy covidowej jako okres wstrzymania biegu przedawniania karalności przestępstw wskazano okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Przypomnieć należy, że stan zagrożenia epidemicznego został wprowadzony w Polsce z dniem 14.03.2020 r.²⁰, a następnie został zastąpiony stanem epidemii z dniem 20.03.2020 r.²¹ Stan ten obowiązywał do 12.05.2022 r.²², kiedy ponownie został wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego²³. Istotnym jednak *novum* w stosunku do wcześniejszego rozwiązania jest to, że art. 15zrzr¹ ust. 1 ustawy covidowej, oprócz wspomnianych wyżej okresów, wydłuża wstrzymanie przedawnienia o dalsze 6 miesięcy po ustaniu tych stanów. Jest to rozwiązanie niczym nieuzasadnione, ponieważ nie ma żadnych podstaw do tego, ażeby po ustaniu tych stanów w dalszym ciągu nie biegł przez 6 miesięcy okres przedawnienia. Nie oznacza to zatem, że przedawnienie będzie biegło ponownie od 12.11.2022 r., jak wskazują J. Tylman i A. Małolepszy²⁴, gdyż z dniem 12.05.2022 r. ponownie wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego,

¹⁷ Ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 654), dalej: k.k.s.

¹⁸ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 120.

¹⁹ I. Zgoliński (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2020, s. 593.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433).

²¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491).

²² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 12.05.2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 1027).

²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 12.05.2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1028).

²⁴ J. Tylman, A. Małolepszy (w:) *Polskie postępowanie karne*, red. T. Grzegorzczak, J. Tylman, Warszawa 2022, s. 233.

a zatem nie doszło do zakończenia stanów, o których mowa w tym przepisie, i nie zaczął biec sześciomiesięczny okres karencji.

Omawiane uregulowanie jednak budzi jeszcze większe, oprócz samego sensu jego wprowadzenia, kontrowersje w zakresie daty wstrzymania przedawnienia. Otóż co do wcześniejszego wstrzymania przedawnienia ustawa nie regulowała tego wprost, dlatego „W tym względzie nie sposób jest uznać, aby datą początkową zawieszania przedawnienia był 14.03.2020 r., lecz z istoty zakazu retroaktywności prawa musi wynikać, że zawieszenie to nastąpiło z dniem 31.03.2020 r.”²⁵. Tymczasem art. 15zrz¹ ust. 2 ustawy covidowej wskazuje, że okresy, o których mowa w ust. 1, liczy się od 14.03.2020 r. – w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, oraz od 20.03.2020 r. – w przypadku stanu epidemii. Co więcej, art. 7 ustawy zmieniającej stanowi, że „Do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz kar orzeczonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o przedawnieniu w brzmieniu nadanym tą ustawą, chyba że termin przedawnienia już upłynął”. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Projekt przewiduje też przepis przejściowy w zakresie biegu terminów przedawnienia karalności czynu i przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe wskazując, że do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz kar orzeczonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o przedawnieniu w brzmieniu nadanym tą ustawą, chyba że termin przedawnienia już upłynął”²⁶. Tym samym w tym zakresie ustawodawca przeciał wcześniej pojawiające się wątpliwości, przy okazji pierwszego wstrzymania przedawnienia, co do tego, że w razie przedawnienia karalności czynu przed 22.06.2021 r. (data wejścia w życie ustawy) nie nastąpiło wydłużenie przedawnienia.

W uzasadnieniu pierwotnego projektu ustawy, który nie przewidywał wprowadzenia ustępu 2 do omawianego artykułu, wskazano także, że „W pozostałym zakresie nie jest potrzebne wprowadzenie przepisów przejściowych, gdyż istota nowelizowanych przepisów uzasadnia stosowanie ich z dniem wejścia w życie ustawy również w odniesieniu do toczących się postępowań, zgodnie z zasadą *lex nova*”²⁷. Oznaczałoby to zatem, że wstrzymanie biegu przedawnienia następowaloby dopiero z dniem wejścia w życie ustawy. Niemniej, jak sygnalizowano wyżej, w drodze autopoprawki wprowadzono do art. 15zrz¹ ust. 2, a w uzasadnieniu tej poprawki stwierdzono, że ma ona „na celu sprecyzowanie sposobu obliczania okresu, w którym nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Może bowiem zachodzić wątpliwość, czy do okresu tego wlicza się również okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 mający miejsce przed

²⁵ J. Kluzka, *Zawieszenie terminów przedawnienia...*, s. 204.

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 20.

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 20.

dniem wejścia w życie ustawy i trwający w tym dniu, czy też nie. Wskazane zagadnienie nie ma nic wspólnego z retroaktywnością obowiązywania przepisu art. 3a [poprawka oznaczona jako art. 3a wynika z błędu legislacyjnego – J.K.], gdyż tę kwestię reguluje bez reszty art. 5 projektowanej ustawy. Przepis art. 3a ustawy nie działa wstecz, gdyż jeżeli przed dniem jego wejścia w życie nastąpiło przedawnienie określone w tej regulacji, to nie ma mowy o «odżyciu» tego terminu²⁸. I to właśnie w kwestii liczenia początkowego terminu przedawnienia ustawa nasuwa zasadnicze wątpliwości. Otóż z jednej strony w razie przedawnienia karalności czynu przedawnienie nie zostaje „ustawowo anulowane”, z drugiej zaś jeśli do 22.06.2021 r. ono nie nastąpiło, zostaje ono „ustawowo cofnięte” o 464 dni (okres od 14.03.2020 r. do 22.06.2021 r.).

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „Powszechnie przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie, że przedawnienie karalności nie jest prawem człowieka, czy nawet ekspektatywą tego prawa, lecz stanowi instrument polityki kryminalnej, a więc nie ulega wątpliwości, że ustawodawca może dostosowywać zakres tej instytucji do aktualnej szczególnej sytuacji społecznej, którą z pewnością jest stan epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Obywatel nie może oczekiwać korzyści, które dla niego mogłyby wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką a nie inną politykę karną, bo ta – w zależności od istoty zagrożeń związanych z konkretnymi przestępstwami – może podlegać modyfikacjom i zmianom. W tym kontekście uzasadnione jest zawieszenie biegu terminów przedawnienia karalności czynu i przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe w czasie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego oraz w terminie 6 miesięcy po dniu ich odwołania, których termin przedawnienia jeszcze nie upłynął”²⁹. Przedawnienie stanowi negatywną przesłankę formalną, która ma charakter mieszany (materialno-procesowy), jednakże silnie materialny jej charakter urzeczywistnia się w tym, że stanowi warunek odpowiedzialności karnej³⁰. Przedawnienie jest zatem „ustawowo unormowaną rezygnacją ze ścigania, wyrokowania lub wykonania kary”³¹. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że „określające granice czasowe przedawnienia nie stanowią ustawowego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Prawo do sądu polega między innymi na umożliwieniu każdemu sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Skoro zatem Konstytucja nie formułuje ani konieczności istnienia tej instytucji, ani też nie zakazuje jej wprowadzania – decyzja, jak ukształtować instytucję przedawnienia i czy w ogóle wprowadzać ją do systemu prawnego, należy do ustawodawcy”³². W innym z kolei orzeczeniu, odnoszącym się do kwestii wydłużenia

²⁸ Uzasadnienie druku sejmowego nr 867-A, s. 7–8.

²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 20.

³⁰ J. Skorupka (w.): *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2020, s. 260.

³¹ I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 316.

³² Wyrok TK z 23.05.2005 r. (SK 44/04), OTK-A 2005/5, poz. 52, LEX nr 155508.

terminów przedawnienia na mocy art. 15 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny³³, TK wprost stwierdził, że „W Konstytucji brak jest wprost wyrażonej zasady stanowiącej, że karalność przestępstw i wykonanie kary ulegają przedawnieniu. Zasady tej nie można również wyprowadzić z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ani też z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Warto jednak mieć na uwadze, iż kwestia przedawnienia poruszana jest w art. 43 i art. 44 Konstytucji, jednak w zupełnie odmiennym (niż w aspekcie konstytucyjnego prawa podmiotowego jednostki) kontekście. Należy podkreślić, że treść art. 43 i 44 Konstytucji, choć dotyczy przedawnienia, nie pozwala przyjąć, że istnieje konstytucyjne «prawo do przedawnienia», czy choćby ekspektatywa takiego prawa”³⁴. Niemniej w wyroku tym wskazano, że „Ustawa wprowadzająca ponownie karalność czynu zabronionego, pomimo upływu terminu przedawnienia, jest niedopuszczalna i narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa oraz wynikający z niej zakaz retroaktywności”³⁵. Tę sytuację jednak reguluje art. 7 ustawy zmieniającej, wskazując, że w razie nastąpienia przedawnienia przed 22.06.2021 r. nie odżywa ono na nowo, mimo wstecznego działania art. 15zzr¹ ust. 1 ustawy covidowej wynikającego z ustępu 2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że „W orzecznictwie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego dominuje obecnie przekonanie o dopuszczalności retroaktywnego przedłużenia terminów przedawnienia. Zaufanie sprawcy do tego, że po upływie określonego czasu nie będzie już ścigany, nie jest godne ochrony prawnej i musi ustąpić przed interesem państwa w urzeczywistnieniu wymogów sprawiedliwości. (...) Decyzja ustawodawcy o przedłużeniu okresów przedawnienia znajduje także pewne usprawiedliwienie w zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca zobowiązany jest bowiem reagować na zmieniające się okoliczności faktyczne, a jeżeli w związku z tym karanie sprawców w dalszym ciągu okazuje się konieczne, nie można z niego zrezygnować. Zmiana długości okresów przedawnienia nie wpływa ani na sam fakt karania, ani też na wysokość możliwej do wymierzenia kary. Regulacje przewidujące przedawnienie nie mają charakteru gwarancyjnego, nie są ustanawiane z uwagi na sprawcę czynu zabronionego, lecz cel karania. Retroaktywnie działające przedłużenie okresów przedawnienia podlega ocenie w świetle zasady państwa prawnego, nie jest jednak związane z naruszeniem praw nabytych ani ochroną zaufania w zakresie regulacji określających karalność czynu zabronionego. Z tych też względów nie są one objęte zakresem zastosowania gwarancyjnej zasady *lex severior poenali retro non agit*”³⁶. Przenosząc powyższe na grunt art. 15zzr¹ ust. 1 i 2 ustawy covidowej, wskazać zatem należy, że – tak jak wskazano w uzasadnieniu – kwestia przedawnienia nie jest zagwarantowana konstytucyjnie i jako taka pozostaje w gestii ustawodawcy. W konkluzji motywów wyroku SK

³³ Ustawa z 6.06.1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88 poz. 554).

³⁴ Wyrok TK z 25.05.2004 r. (SK 44/03), OTK-A 2004/5, poz. 46, LEX nr 113003.

³⁵ Wyrok TK z 25.05.2004 r. (SK 44/03), OTK-A 2004/5, poz. 46, LEX nr 113003.

³⁶ Wyrok TK z 25.05.2004 r. (SK 44/03), OTK-A 2004/5, poz. 46, LEX nr 113003.

44/03 wskazano jednak, że „Zdaniem Trybunału nie zawsze zmiana regulacji dotyczących przedawnienia objęta jest konstytucyjną zasadą *lex severior retro non agit*. Ustawodawca posiada znaczną swobodę w określaniu czasowego zakresu zastosowania nowych okresów przedawnienia”³⁷.

Kluczowe jest zatem to, że ustawodawca w zakresie kształtowania biegu przedawnienia ma swobodę, lecz ta swoboda nie powinna być nieograniczona. Sąd Najwyższy w przywołanej uchwale I KZP 9/22 stwierdził słusznie, że „klasycznie retroaktywny charakter mają natomiast art. 15zzr¹ ust. 1 i 2 ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”. Następnie odnosząc się do art. 7 ustawy zmieniającej, SN wskazał, że „Formuła ta odznacza się dwoma elementami: intertemporalnym i gwarancyjnym. Wskazuje się w niej bowiem, że w zakresie przepisów o przedawnieniu należy stosować przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą, co będzie prowadziło do pominięcia przy orzekaniu w tym zakresie art. 4 § 1 k.k. Dodatkowo, ustawodawca zastrzegł, że ów nakaz stosowania ustawy nowej doznaje wyjątku w wypadku, gdy termin przedawnienia upłynął według przepisów dotychczasowych przed wejściem w życie ustawy wprowadzającej art. 15zzr¹. W tej części ustawodawca zapewnił zgodność wprowadzanego przepisu z Konstytucją, która – choć nie przewiduje przedawnienia jako konstytucyjnego prawa podmiotowego – zakazuje wprowadzania przepisów prowadzących do «odżycia» odpowiedzialności karnej w sytuacji, gdy prawo państwa do ukarania sprawcy czynu zabronionego wygasło już w związku z upływem terminu przedawnienia karalności przewidzianego w dotychczasowych przepisach”. W odniesieniu zatem do czynów, co do których przedawnienie nastąpiło do 22.06.2021 r., kwestia ta nie budzi wątpliwości. Jednak cofnięcie się w czasie w odniesieniu do czynów nieprzedawnionych budzi pewne wątpliwości. I. Jankowska-Polit słusznie zauważa, że „Przyjęte rozwiązanie może spotkać się z zarzutem naruszania zakazu wstecznego działania prawa surowszego oraz stosowania norm prawnych do zdarzeń i sytuacji mających miejsce i będących zakończonymi przed wejściem w życie tych norm”³⁸. Czym innym jest bowiem kwestia wydłużenia na mocy ustawy wprowadzającej dłuższe terminy przedawnienia w odniesieniu do czynów popełnionych pod rządami wcześniejszej ustawy, a czym innym deklaratoryjne stwierdzenie przez ustawodawcę powodujące, że na rok przed wejściem ustawy w życie przedawnienie jednak nie biegło. Rozwiązanie z art. 15zzr ust. 6 ustawy covidowej w tym zakresie było bowiem odmienne, ponieważ wstrzymało przedawnienie od momentu wejścia jej w życie i jako takie nie powodowało cofania się w czasie (skutek retrospektywny). Zdaniem W. Wróbla retroaktywne działanie prawa musi być usprawiedliwione z punktu widzenia trzech zasad:

³⁷ Wyrok TK z 25.05.2004 r. (SK 44/03), OTK-A 2004/5, poz. 46, LEX nr 113003.

³⁸ I. Jankowska-Polit, *Wydłużenie okresów przedawnienia karalności przestępstwo i przedawnienia okresów wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/11, s. 19.

trójpodziału władzy, zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony wolności³⁹. M Kulik zaś w odniesieniu do relacji art. 4 § 1 k.k. względem przepisów szczególnych wskazuje, że „Natomiast w wypadku ustawy zmieniającej termin przedawnienia, wprowadzenie klauzuli, na mocy której przedawnienie przestępstw odbywa się na zasadach określonych w ustawie nowej, a zatem z wyłączeniem zastosowania art. 4 § 1 KK może się zdarzyć (i zdarza się) w praktyce legislacyjnej. Istnienie tego rodzaju klauzul winno być poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP (...) skoro przepis Konstytucji RP tylko w ścisłe ograniczonym zakresie zawiesza bieg przedawnienia, działając w tym zakresie wstecz, niedopuszczalna jest sytuacja, w której ustawa zwykła jest w zakresie przedawnienia bardziej represyjna, niż Konstytucja RP”⁴⁰. Mając na względzie to, że ustawodawca najpierw w 2020 r. uchylił przepis wstrzymujący przedawnienie, a następnie w 2021 r. wprowadził regulację, która ponownie wstrzymuje przedawnienie, i wprowadził przepis szczególnie nakazujący jej stosowanie od 14.03.2020 r., nie sposób jest uznać, ażeby unormowanie to nie godziło w zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Jednocześnie naruszona zostaje też zasada równości, ponieważ ustawodawca odmiennie traktuje sprawców przestępstw, w stosunku do których przedawnienie (choćby ze względu na krótszy okres) upłynęło przed 22.06.2021 r., wskazując, że w tym przypadku przedawnienie nie odżywa, i sprawców, co do których przedawnienie nie upłynęło. Z punktu widzenia zasady trójpodziału władzy uregulowanie to również budzi wątpliwości, gdyż ogranicza władzę sędziowską. Jak zaś wskazał Trybunał Konstytucyjny, mimo że przedawnienie nie znajduje zakorzenienia konstytucyjnego, to ingerencja w jego bieg powinna znajdować szczególne uzasadnienie. W obecnej zaś sytuacji, zważywszy na wcześniejsze uchylenie art. 15zrz ust. 6 ustawy covidowej, trudno znaleźć takie *ratio legis*. Jest to również szczególnie widoczne choćby z tego względu, że tym razem ustawodawca nie zdecydował się na wstrzymanie przedawnienia w innych gałęziach prawa, tak jak czynił to w art. 15zrz ust. 1 i art. 15zrs ustawy covidowej. Jednocześnie okres obowiązywania art. 15zrz¹ ustawy covidowej jest znacznie dłuższy od wcześniejszej tymczasowej regulacji. Mając to na względzie, należy zakwestionować skuteczność wprowadzonego rozwiązania wstrzymującego przedawnienie karalności przestępstw, a w konsekwencji strona postępowania karnego powinna zwrócić się do sądu orzekającego o rozważenie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w oparciu o art. 193 Konstytucji RP⁴¹. Wobec pojawiających się głosów co do rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw strona postępowania może również podnieść zarzut bezwzględnej przyczyny odwoławczej z art. 439 § 1 pkt 9 Kodeksu postępowania karnego⁴² wobec wyroku sądu pierwszej instan-

³⁹ W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003, s. 335.

⁴⁰ M. Kulik, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, rozdział 4, § 2 (Legalis).

⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).

⁴² Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1375), dalej: k.p.k.

cji. W toku postępowania przed sądem *a quo* zaś może wnioskować do sądu orzekającego o rozważenie możliwości umorzenia postępowania w oparciu o art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. na posiedzeniu. Autor nie jest jednak zwolennikiem koncepcji rozproszonej kontroli, albowiem może to doprowadzić do sytuacji, w których część sądów będzie stosowała różne normy prawne.

5. ZAKOŃCZENIE

W ramach podsumowania należy podnieść, że co do zasady wstrzymanie ustawą biegu terminu przedawnienia karalności przestępstw i wykonania kary jako takie nie jest sprzeczne z Konstytucją RP, gdyż Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że modyfikacja terminów przedawnienia nie jest chroniona na gruncie Konstytucji. Jednak zmiany w obrębie przedawnienia muszą znajdować szczególne uzasadnienie w sytuacji faktycznej. Tymczasem regulacja z art. 15zzr¹ ustawy covidowej wprowadzona została po roku od uchylenia art. 15zzr ust. 6 ustawy, który dotyczył wszak tej samej materii. Tymczasem w tym okresie sytuacja epidemiczna kraju z powodu COVID-19 jest diametralnie różna, czego żywym przykładem jest zniesienie niemal wszystkich obostrzeń epidemicznych. Skoro ustawodawca w 2020 r. zdecydował się uchylić wstrzymanie przedawnienia karalności przestępstw, jest niezrozumiałe, dlaczego w 2021 r. stwierdził, że jest inaczej. Abstrahując od tej kwestii, należy stwierdzić, że jako jawnie sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz jest uregulowanie z art. 15zzr¹ ust. 2 ustawy covidowej, nakazujące cofnięcie wstrzymania przedawnienia ponad rok wstecz, tj. do dnia wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego. Uchylenie tego przepisu po ponad 2 latach 1.10.2023 r. nie rozwiązuje powyższego problemu, gdyż przepisy przejściowe zawarte w ustawie uchylającej nie eliminują wstrzymania biegu przedawnienia całkowicie, lecz powodują, że przedawnienie biegnie nadal od daty uchylenia przepisu, powodując *de facto* jego wydłużenie o 831 dni. Kwestia ta powinna zostać przesądzona przez Trybunał Konstytucyjny poprzez stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów.

ABSTRACT

dr Jan Kluz

Judicial assessor at the District Court in Kielce, deputy president of the Second Criminal Department, graduate of the doctoral program at the Department of Criminal Procedure of the Jagiellonian University in Krakow.

**Once more on limitation pursuant to Article 15zzr¹
of the Act of 2 March 2020 on Special Solutions Related to Preventing,
Counteracting and Combating COVID-19, Other Infectious Diseases
and Emergencies Caused Thereby**

In 2020, the legislator decided to suspend the statute of limitations with respect to the criminality of and the execution of the penalty for all prohibited acts. This provision was in force for almost two months and resulted in discrepancies in judgments, which were resolved in a resolution of the Supreme Court. Meanwhile, in 2021, the legislator again decided to suspend the limitation period, this time only with regard to criminal and fiscal offences. At the same time, this provision was made to apply retroactively to the period from the introduction of an epidemic emergency in Poland for the first time. This causes complications in this regard again.

Keywords: *statute of limitations, punishment, retroactivity*

dr Jan Kluza

Asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Kielcach, zastępca przewodniczącego II Wydziału Karnego, absolwent studiów doktoranckich w Katedrze Postępowania Karnego UJ.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Andrejew Igor, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978

Dane archiwalne Ministerstwa Zdrowia, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>

Jankowska-Polit Izabela, *Wydłużenie okresów przedawnienia karalności przestępstw i przedawnienia okresów wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/11

Kluza Jan, *Zawieszenie terminów przedawnienia karalności czynów zabronionych w czasie pandemii koronawirusa*, „e-Palestra” 2020/7

Kulik Marek, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014

Morawski Lech, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010

Skorupka Jerzy (w:) *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2020

Tylman Janusz, Małolepszy Amadeusz (w:) *Polskie postępowanie karne*, red. T. Grzegorzcyk, J. Tylman, Warszawa 2022

Wróbel Włodzimierz, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003

Zgoliński Igor (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2020