



Warszawa, 26.09.2025

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.510.105.2025.ŁK

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Chrystiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Skarżąca: [REDACTED]

Uczestnicy:

1) Sejm RP

2) Prokurator Generalny

3) Rzecznik Praw Obywatelskich

sygn. SK 67/25

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W związku z doręczonym 27 sierpnia br. zawiadomieniem o wszczęciu przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie ze skargi konstytucyjnej [REDACTED] (sygn. SK 67/25), działając na zasadzie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393),

- 1) zgłaszam udział w postępowaniu;
- 2) przedstawiam stanowisko, że 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 (aktualny t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 764) rozumiany w ten sposób, że odnosi się on także do biegu terminów przedawnienia karalności deliktów administracyjnych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Co do faktów

1. Skargą konstytucyjną datowaną na 3 kwietnia 2025 r., a złożoną 4 kwietnia 2025 r., skarżąca zakwestionowała 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 (aktualny t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 764 – dalej jako „uCOVID”). Skarżąca zarzuciła przywołanemu przepisowi, że 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 [...], 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, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji R P w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji R P i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.
2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że w sprawie skarżącej zostało przeprowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego postępowanie w trybie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (aktualny t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 722 – dalej jako „uOIF”). Decyzją z 24 czerwca 2022 r. Komisja Nadzoru Finansowego ukarała skarżącą administracyjną karą pieniężną na podstawie art. 169a ust. 1a uOIF. Do wydania decyzji wobec skarżącej doszło mimo upływu 2 lat od powzięcia przez Komisję wiadomości o czynie, za który wymierzono karę, co w świetle obowiązującego wówczas art. 169a ust. 3 uOIF, zgodnie z którym „kara, o której mowa w ust. 1-1ba, nie może zostać nałożona, jeżeli od uzyskania przez Komisję wiadomości o czynie określonym odpowiednio w ust. 1-1ba upłynęło więcej niż 2 lata [...]”, powinno wykluczyć nałożenie kary. Podnoszone przez skarżącą w toku postępowania

zakończonych wydaniem decyzji, jak również w toku zainicjowanej przez nią sądowoadministracyjnej kontroli decyzji Komisji argumenty odnoszące się do przedawnienia karalności nie zostały uwzględnione. Zarówno organ, jak i orzekające w sprawie sądy administracyjne, stanęły na stanowisku, że bieg terminu przedawnienia karalności, wynikający z art. 169a ust. 3 uOIF został przerwany na mocy art. 31za ust. 1 uCOVID. W ostatecznym wyroku z 7 listopada 2024 r., sygn. II GSK 1764/23, Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do podniesionych przez skarżącą zarzutów kasacyjnych, stanął na stanowisku, że „wbrew twierdzeniom skarżącej kasacyjnie, Sąd I instancji oraz organ słusznie przyjęły, że termin, o którym mowa w art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie, liczony prawidłowo od dnia sporządzenia protokołu kontroli, tj. od 30 stycznia 2020 r., na mocy 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 [...], uległ zawieszeniu”. Ostateczny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego doręczono skarżącej z uzasadnieniem 7 stycznia 2025 r.

II. Co do kwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu, jego otoczenia normatywnego i sądowej wykładni

3. Artykuł 31za ust. 1 wprowadzony został do uCOVID z dniem 8 marca 2020 r.¹ Zasadnicza jego treść pozostaje niezmienną w całym okresie jego obowiązywania. Stanowi on, że „w przypadku 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”². Choć

¹ Art. 1 pkt 17 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.).

² W okresie od 8 marca 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r., zastrzegł on jego stosowanie treścią art. 15zzf uCOVID, zaś w okresie od 18 kwietnia 2020 r. (art. 73 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem

nie jest to podstawowym elementem problemu konstytucyjnego przedstawionego przez skarżącą, podkreślenia wymaga, że ustawodawca zdecydował się wprowadzić do uCOVID art. 31za ust. 1 z mocą wsteczną, tj. od dnia 8 marca 2020 r.³ Artykuł 31za ust. 1 uCOVID stanowił element pakietu rozwiązań przewidujących zmiany w zakresie biegu terminów przewidzianych w przepisach prawa cywilnego i administracyjnego. Zgodnie z intencją projektodawcy⁴, „uzasadnionym jest zawieszenie biegu terminów do podjęcia przedmiotowych czynności tak, by organ nadzoru, po ustaniu sytuacji kryzysowej związanej z ograniczonymi możliwościami podejmowania czynności w zwykłym trybie, w tym w postępowaniach administracyjnych, mógł zrealizować swoje zadania bez uszczerbku dla przepisów prawa, jak również zapewnić podmiotom nadzorowanym, stronom postępowań administracyjnych lub innym podmiotom realny czynny udział w tych czynnościach, o ile taki udział jest prawem przewidziany. W konsekwencji należy podkreślić, że wprowadzenie powyższego tymczasowego rozwiązania legislacyjnego leży w interesie uczestników rynku finansowego”.

4. Godzi się również podkreślić, że nieobjęty skargą konstytucyjną ust. 2 art. 31za uCOVID, przewiduje, że „w sprawach z zakresu właściwości Komisji Nadzoru Finansowego bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego nie rozpoczyna się a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”. Jednocześnie z dodaniem ogólnej normy przewidującej wstrzymanie terminów „załatwiania spraw” przez Komisję Nadzoru Finansowego, ustawodawca zdecydował się zatem na wprowadzenie normy *explicite* odnoszącej się do wstrzymania biegu terminu

się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. poz. 695) do 15 maja 2020 r. (art. 46 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. poz. 875 ze zm.) w zakresie w nim nieuregulowanym polecał stosować odpowiednio ówczesny art. 15zss uCOVID.

³ art. 101 pkt 2 lit. d 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., w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r.

⁴ Pkt 2.99 uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej, druk nr 299 Sejmu RP IX kadencji.

przedawnienia karalności za delikty administracyjne, za które kary administracyjne wymierza Komisja Nadzoru Finansowego. Owo wstrzymanie, przewidziane w art. 31za ust. 2 odnosi się jednakże wyłącznie do terminów przedawnienia, które wynikają z art. 189g § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, nie miał zaś zastosowania do biegu terminów przedawnienia karalności, jeżeli uregulowane są one w przepisach szczególnych. Jedną z takich szczególnych regulacji był termin przedawnienia karalności deliktu, za który wymierzona została kara skarżącej. Zgodnie bowiem z art. 169a ust. 1c uOIF, obowiązującym do 28 września 2023 r.⁵, „kara, o której mowa w ust. 1-1ba, nie może być nałożona, jeżeli od uzyskania przez Komisję wiadomości o czynie określonym odpowiednio w ust. 1-1ba upłynęło więcej niż 2 lata albo od popełnienia tego czynu upłynęło więcej niż 5 lat”. Przywoływany art. 31za ust. 2 znajdował natomiast zastosowanie do terminu przedawnienia wykonania kary wymierzonej na podstawie art. 169a uOIF (nie zawiera on swoistej regulacji odnoszącej się do tego zagadnienia stąd, przyjąć należy, że zastosowanie znajdą do niego ogólne normy Kodeksu postępowania administracyjnego na zasadzie jego art. 189a § 2).

5. Wniosek taki potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które jednolicie stoją na stanowisku, że art. 31za ust. 2 uCOVID nie powoduje wstrzymania biegu terminów przedawnienia karalności deliktów administracyjnych, w odniesieniu do których, przepisy ustaw szczególnych zawierają swoiste regulacje odnoszące się do przedawnienia karalności. W wydanym w sprawie skarżącej wyroku z 7 listopada 2024 r., sygn. II GSK 1764/23⁶, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał wprost, że „nie ulega [...] wątpliwości, że ograniczenie w zakresie biegu terminów przedawnienia przewidziane w art. 31za ust. 2 ustawy COVID-19, nie obejmuje terminów przedawnienia tych kar pieniężnych nakładanych przez KNF, do których - wobec istnienia stosownej regulacji prawnej w ustawie szczególnej - nie mają zastosowania przepisy k.p.a., a zatem i kary pieniężnej, o której mowa w art.

⁵ Art. 17 pkt 90 lit. c ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 1723 ze zm.).

⁶ To i dalsze przywołane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

169a ust. 1 UOIF, do której miał zastosowanie szczególny termin przedawnienia karalności określony w art. 169a ust. 1c UOIF”.

6. Jednocześnie jednak, Naczelny Sąd Administracyjny w swoich dotychczasowych judykatach stoi jednolicie na stanowisku, że w odniesieniu do biegu terminu przedawnienia karalności tych deliktów administracyjnych, za które kary wymierza Komisja Nadzoru Finansowego, a do których nie stosuje się ogólnych norm zawartych w art. 189g § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, zastosowanie znajduje art. 31za ust. 1 uCOVID. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że pogląd taki poddany był krytyce w doktrynie⁷. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpatrujący w pierwszej instancji skargi na decyzje Komisji Nadzoru Finansowego w części swojego – nieprawomocnego orzecznictwa – także skłaniał się do tego, że art. 31za ust. 1 uCOVID nie ma zastosowania do biegu terminów przedawnienia karalności deliktów administracyjnych⁸. Zasadniczymi argumentami, jakie padały w tej dyskusji za ograniczeniem stosowania art. 31za ust. 1 uCOVID było jego literalne brzmienie, początkowe odwołanie do stosowania w zakresie w nim nieuregulowanym do art. 15zss uCOVID oraz uregulowanie w odrębnej jednostce redakcyjnej (art. 31za ust. 2) zagadnienia biegu terminów przedawnienia karalności, co wskazywało, że w intencji ustawodawcy, art. 31za ust. 1 uCOVID miał znajdować zastosowanie jedynie do biegu terminów procesowych a nie biegu terminów prawa materialnego.

⁷ Por. J. Róg-Dyrda, Wstrzymanie na podstawie art. 31za ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych biegu terminów dokonania czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym, IKA 2023, nr 6, s. 8-23; P. Wajda, Kwestia wstrzymania biegu przedawnienia terminów prawa materialnego na podstawie art. 31za ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, PUG 2022, nr 11, s. 30-41.

⁸ Por. wyroki tego Sądu z 27 września 2021 r. sygn. VI SA/Wa 1266/21 npr., z 13 października 2022 r. sygn. VI SA/Wa 1284/22 npr., z 8 grudnia 2022 r. sygn. VI SA/Wa 1848/22 npr., z 16 czerwca 2023 r. sygn. VI SA/Wa 2091/23 npr., z 24 października 2024 r., sygn. VI SA/Wa 137/24 npr.

7. Tym niemniej, jak zostało to wyżej zasygnalizowane, Naczelny Sąd Administracyjny w swoich prawomocnych i ostatecznych orzeczeniach⁹ (które niewątpliwie wpłynęły także przynajmniej na częściową zmianę praktyki orzeczniczej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹⁰), w tym w wyroku wydanym w sprawie skarżącej, jednolicie przyjmuje takie rozumienie art. 31za ust. 1 uCOVID, które zakłada, że odnosi się on także do biegu terminów przedawnienia karalności deliktów administracyjnych, za które kary wymierza Komisja Nadzoru Finansowego.

III. Problem konstytucyjny i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

8. Zidentyfikowanym w skardze problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność uzależnienia biegu terminu przedawnienia karalności deliktów administracyjnych, za które kary wymierza Komisja Nadzoru Finansowego od 1) wprowadzenia lub zniesienia mocą rozporządzenia Ministra Zdrowia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii; 2) wydania albo zaniechania wydania przez Komisję decyzji załatwiającej sprawę, dokonania czynności, wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. Jest on, zdaniem Rzecznika, zidentyfikowany trafnie.
9. Instytucja przedawnienia karalności doczekała się, w kontekście odpowiedzialności karnej *sensu stricto* i odpowiedzialności wykroczeniowej szeregu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03¹¹, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „instytucja przedawnienia, jakkolwiek przez swoją powszechność stanowi element porządku prawa karnego, traktowana jest jako element pewnej polityki karnej, a nie konstytucyjnie chronione prawo obywatela. [...] [obywatel] Nie może natomiast oczekiwać korzyści, które dla niego mogłyby wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką a nie inną politykę karną, bo ta – w zależności od istoty zagrożeń związanych z konkretnymi przestępstwami – może podlegać modyfikacjom i zmianom. W tym sensie skarżący przed wydaniem wyroku, czy nawet przed wszczęciem postępowania karnego, nie może zakładać, że te

⁹ Wyroki z 21 stycznia 2022 r., sygn. II GSK 1909/21; z 7 listopada 2024 r., sygn. II GSK 1764/23; z 22 lipca 2025 r., sygn. II GSK 371/22.

¹⁰ Por. wyroki tego Sądu z 22 marca 2022 r., sygn. VI SA/Wa 2743/21 npr., z 9 lutego 2023 r., sygn. VI SA/Wa 2327/22 pr., z 30 czerwca 2023 r., sygn. VI SA/Wa 1189/22 npr. i VI SA/Wa 1003/22 npr., z 9 listopada 2023 r., sygn. VI SA/Wa 8020/22 npr.

¹¹ Opubl. OTK-A 2004/5/46.

elementy normy prawnej (porządku prawnego) związanej z karalnością czynów, które nie stanowią prawa konstytucyjnie chronionego, nie ulegną zmianie. Dlatego w przypadku popełnienia przestępstwa (oczywiście jeżeli czyn był uznawany za przestępstwo w momencie jego popełnienia) nie można przesądzać o terminie przedawnienia”. Podobnie przyjął Trybunał w wyroku z 15 października 2008 r. o sygn. P 32/06¹², stwierdzając jednoznacznie, że „podtrzymuje przyjmowany w doktrynie pogląd, że >>retroaktywnie działające przedłużenie okresów przedawnienia podlega ocenie w perspektywie 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* [...]<<”. Pogląd ten został podzielony w pełni przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 października 2009 r., sygn. P 4/08, w którym stwierdzono, że „zasada *lex severior poenali retro non agit* dotyczy regulacji prawnomaterialnej odpowiedzialności karnej. Instytucja przedawnienia tworzy natomiast ramy czasowe odpowiedzialności karnej prawnomaterialnej. Przedłużenie przedawnienia karalności w momencie, w którym dany czyn nadal podlega karalności, nie narusza [...] art. 7 ust. 1 zdanie drugie konwencji¹³ i art. 15 ust. 1 zdanie drugie paktu¹⁴; podobnie jak nie narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji”.

- 10.** Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11¹⁵) przyjął, że sankcje administracyjne, jeżeli stanowią również przejaw represji i odpłaty, „stają się [...] instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu

¹² Opubl. OTK-A 2008/8/138.

¹³ Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

¹⁴ Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

¹⁵ Opubl. OTK-A 2013/7/99.

konstytucyjnemu pojęciu >>postępowania karnego<< występującemu w art. 42 Konstytucji". Mając na względzie, że kara pieniężna wymierzona skarżącej spełnia wskazywane w orzecznictwie Trybunału (por. wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15¹⁶) przesłanki do uznania jej także za formę represji za naruszenie obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, nade wszystko nie ma na celu wymuszenia wykonania tych obowiązków, do przedawnienia karalności deliktu administracyjnego, za który jest wymierzana, przedstawione powyżej zasady konstrukcji przedawnienia karalności na gruncie odpowiedzialności karnej sensu stricto i odpowiedzialności wykroczeniowej, należy uznać za w pełni adekwatne. W związku z tym przyjąć trzeba, że w ramach kształtowania polityki karnej ustawodawca był uprawniony do wydłużenia (w formie wstrzymania biegu) terminu przedawnienia karalności deliktów administracyjnych, za których popełnienie kary wymierza Komisja Nadzoru Finansowego.

- 11.** Tym niemniej, forma, w jakiej ustawodawca dokonał omawianego zabiegu wstrzymania biegu terminu przedawnienia deliktów administracyjnych musi, zdaniem Rzecznika, zostać uznana – zgodnie z intencją skarżącej – za naruszającą art. 2 Konstytucji RP, a nade wszystko wynikającą z niego zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana inaczej zasadą lojalności państwa względem obywateli, adresowana jest do władz państwowych, a jej treść można sprowadzić do zakazu zastawiania przez prawodawcę >>pułapek<< na obywateli, formułowania obietnic bez pokrycia albo też nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania" (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, opubl. OTK 1997/5-6/64). Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez „nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu

¹⁶ Opubl. OTK-A 2017/50.

prawnego, **jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny** [podkr. własne]. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (tak Trybunał w wyroku z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05¹⁷).

- 12.** Naruszenie tych zasad przez art. 31za ust. 1 uCOVID wynika z faktu, że przewidując wstrzymanie biegu terminu przedawnienia, do określenia ram czasowych owego wstrzymania, odsyła on w pierwszej kolejności („w przypadku ogłoszenia zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów [...] nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”) do wydawanych w oparciu o art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (aktualny t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 924 ze zm.) rozporządzeń Ministra Zdrowia, a w drugiej kolejności, uzależnia ich bieg (w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii) od dyskreacji organu – Komisji Nadzoru Finansowego („chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw”). W konsekwencji, adresat normy wynikającej z art. 31za ust. 1 uCOVID, nie jest w stanie na jej podstawie określić (przewidzieć) ram czasowych swojej odpowiedzialności.
- 13.** Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22¹⁸, na który trafnie i szeroko powołuje się skarżąca, analizując analogiczny w gruncie rzeczy do art. 31za ust. 1 uCOVID art. 15zdr¹ ust. 1¹⁹ tej ustawy stwierdził jednoznacznie, że „ustawodawca w art. 15zdr¹ 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

¹⁷ Opubl. OTK-A 2007/3/27.

¹⁸ OTK-A 2023/101.

¹⁹ „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe.”.

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. 15zzr¹ 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". Trybunał wywiódł, że „zawieszenie biegu przedawnienia karalności czynu bez wskazania konkretnej daty [...] 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”.

- 14.** Tezy zawarte w wyroku P 12/22 odnoszące się do art. 15zzr¹ ust. 1 uCOVID, są tym bardziej uzasadnione do oceny art. 31za ust. 1 tej ustawy, biorąc pod uwagę, że ustawodawca pozostawił organowi wymierzającemu sankcję administracyjnym dowolność w decydowaniu o biegu terminu przedawnienia karalności w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Czynniki ten potęgował stan niepewności adresatów art. 31za ust. 1 uCOVID wynikający z niemożności przewidzenia terminu zniesienia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

IV. Uwagi końcowe

- 15.** Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskuje o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego mając na względzie, że kwestionowany w sprawie art. 31za ust. 1 uCOVID może być wyłożony w taki sposób (jako nieznajdujący zastosowania do przedawnienia karalności deliktów administracyjnych), by nie pozostawał w konflikcie z art. 2 Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę związanie Trybunału granicami skargi konstytucyjnej, ze względu na nieuczynienie przez skarżącą przedmiotem zaskarżenia przepisu wprowadzającego do uCOVID art. 31za ust. 1 z mocą wsteczną (art. 101 pkt 2 lit. d 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 w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2020 r.

do 17 kwietnia 2020 r.) akcentowane przez skarżącą w uzasadnieniu skargi wejście jego w życie z mocą wsteczną, nie może znaleźć odzwierciedlenia w sentencji wydanego przez Trybunał orzeczenia.

16. Na gruncie niniejszej sprawy 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 (podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16²⁰). Zasadność podniesionego przez skarżącą zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP, czyni orzekanie w przedmiocie dalszych wskazanych przez nią wzorców zbędnym i skutkować powinno umorzeniem postępowania w pozostałym zakresie.

17. Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

załącznik: odpis pisma – 5 szt.

Marcin Wiącek (-)

podpis na oryginale

²⁰ Opubl. OTK-A 2020/69.