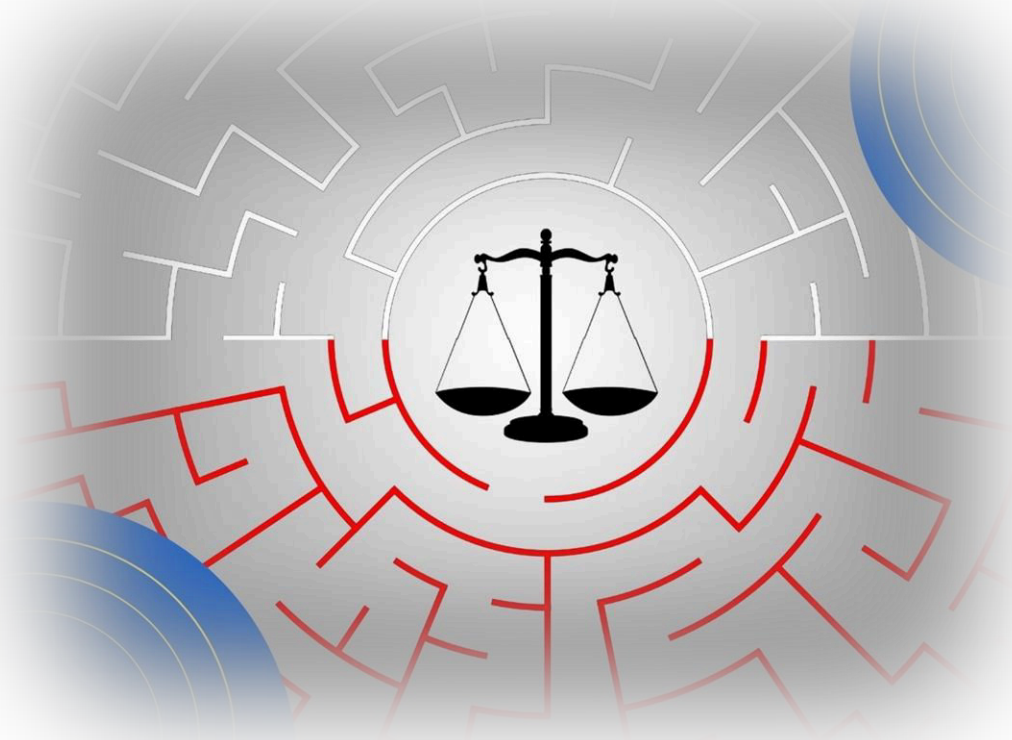




INSTYTUT PRAWA USTROJOWEGO



Wpływ COVID-19 na terminy w postępowaniu karnym

Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

*Efektywne prawo w efektywnym państwie.
Uwarunkowania lokalne w kontekście globalnym,
wobec wyzwań XXI w. w walce z przestępczością*

Autor opracowania:
dr Sławomir Hypś

MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl



FUNDUSZ
SPRAWIEDLIWOŚCI

„Sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości”

Przedmiotem ekspertyzy jest analiza regulacji prawnych dotyczących biegu terminów w prawie karnym materialnym i procesowym w czasie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii wprowadzonego na terytorium RP w 2020 r. Analizą zostały objęte również przepisy dotyczące postępowania w sprawach o wykroczenia, w sprawach karnych skarbowych oraz w postępowaniu karnym wykonawczym. Podjęte rozważania mają na celu ocenę regulacji wprowadzonych w szczególnej sytuacji stanu zagrożenia i ich wpływ na zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości w Polsce. Wprowadzone regulacje dotyczą bowiem zagadnienia dotyczącego jednego z najważniejszych celów prawa karnego, jakim jest wykrycie i ustalenie sprawcy czynu zabronionego oraz jego osądzenie i ewentualne wykonanie kary i innych środków reakcji prawnokarnej¹. Innymi słowy wpływają na efektywne rozwiązanie konfliktu, do którego doszło w wyniku popełnienia przestępstwa oraz rozstrzygnięcia tego konfliktu z zapewnieniem słusznym interesów wszystkich jego uczestników, w tym pokrzywdzonego².

Do podstawowych zadań, jakie ustawodawca postawił przed przepisami regulującymi postępowanie karne należy bowiem zgodnie z art. 2 k.p.k.³ wykrycie i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa, poszanowanie prawa i zasad współżycia społecznego przez zwalczanie i zapobieganie popełnianiu przestępstw, przy jednoczesnym poszanowaniu godności i interesów pokrzywdzonego. Zgodnie z intencją ustawodawcy karne zadania te muszą zostać ponadto zrealizowane w rozsądnym terminie (art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.), co poprzez odesłanie przez inne ustawy proceduralne do uzupełniającego stosowania k.p.k. czyni z tej zasady ogólną dyrektywę postępowania w sprawach karnych⁴. Należy zatem podkreślić, że w świetle podstawowych zasad polskiego prawa karnego nie chodzi tylko o prawidłowe (sprawiedliwe) rozstrzygnięcie sprawy, ale także o czas dokonania tego osądu. Tym bardziej, że prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki mieści się w pojęciu prawa do rzetelnego procesu sądowego przewidzianego w art. 6 EKPC⁵ oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁶, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Przy ocenie czy długość postępowania w konkretnej sprawie była „rozsądna” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPC) wielokrotnie wskazywał na stopień skomplikowania sprawy, zachowanie organów właściwych do jej rozpatrzenia, zachowanie skarżącego oraz znaczenie sprawy dla niego. Ocena ETPC w zakresie „rozsądnej” długości postępowania jako treści prawa do rzetelnego procesu

¹ Zob. M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 9-12, także J. Grajewski, w: *Prawo karne procesowe – część ogólna*, red. J. Grajewski, Warszawa 2009, s. 2.

² Zob. P. Wiliński, *Podstawowe pojęcia*, w: *Polski proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2020, s. 37.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 30 z późn. zm., dalej: k.p.k.).

⁴ Zob. np. art. 1 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 523, z późn. zm.), także: art. 1 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w prawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 729 z późn. zm.).

⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: EKPC).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP).

sądowego wykracza zatem znacznie poza wyłączną ocenę jedynie upływu czasu jego prowadzenia. Ponadto niekiedy ETPC wskazywał, że ze względu na zupełnie wyjątkowe okoliczności, postępowanie toczące się nawet wiele lat nie będzie naruszać wymagania rozsądnego terminu⁷. Podnosił, że w niektórych sprawach, w których całkowita długość postępowania jest możliwa do zaakceptowania nawet mimo długich okresów zwłoki zawinionych przez władze, przy ocenie, czy doszło do naruszenia, rozstrzygające powinno być znaczenie wchodzących w grę interesów, a jeśli są one szczególnie ważne, od władz wymaga się specjalnej staranności. W innym przypadku sądy nie muszą traktować sprawy priorytetowo, nadal jednak zachowując obowiązek poszanowania prawa do procesu w rozsądnym terminie⁸.

Znaczące są zatem wymagania stawiane ustawodawcy w tym względzie przez ETPC. Jeśli przewlekłość postępowania wynika z nadmiernego nagromadzenia niezafatwionych spraw, dużego ich napływu w krótkim czasie itp., państwo nie ponosi odpowiedzialności na podstawie EKPC, jeśli zaległości te są tylko przejściowe i zostały podjęte rozsądne, szybkie i skuteczne środki zaradcze⁹. Należy jednak podkreślić, że ETPC wskazywał także, że Sądy orzekające o przewlekłości postępowania powinny uwzględniać także czynniki leżące poza sądem, a wynikające z zaniedbań systemowych państwa w tym zakresie¹⁰. Dla strony czy też uczestnika postępowania nie ma bowiem znaczenia, gdzie tkwi źródło przewlekłości postępowania: czy w niedbalstwie i opieszałości sądu, przepracowaniu czy obciążeniu sędziego wieloma sprawami, czy też w braku odpowiednich rozwiązań mających na celu systemowe zapobieganie przewlekłości postępowań. Zła organizacja wymiaru sprawiedliwości, brak odpowiedniego budżetu czy też zbyt duża ilość spraw przypadająca na jednego sędziego nie powinny obciążać uczestników postępowania. Prawem strony każdego postępowania jest bowiem zgodnie z art. 6 EKPC, aby odbyło się ono w rozsądnym terminie¹¹. Ocena naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, a tym samym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie ogranicza się zatem według ETPC wyłącznie do oceny szybkości postępowania rozumianej jako wartość samą w sobie, ale także do uwzględnienia istoty treści tego prawa wyrażającej się w prawie do rzetelnego procesu, który nakłada na państwa obowiązek zorganizowania systemu prawnego w sposób pozwalający sądom spełnić wszystkie wynikające z niego warunki, łącznie z rozpatrzeniem sprawy w rozsądnym terminie¹².

Należy zatem podkreślić, że ustalone w postępowaniu karnym terminy mają przede wszystkim na celu unikanie niepotrzebnego rozwlekania procesu. Są one o tyle ważne, że czynność dokonana po ich upływie może zostać uznana za bezskuteczną (art. 122 k.p.k.), może rodzić także inne konsekwencje procesowe albo

⁷ Zob. wyr. ETPC w sprawie *Krakoling v. Austria* z dnia 10 maja 2012 r., skarga nr 33992/07.

⁸ Zob. wyr. ETPC w sprawie *Hadjikostova v. Bułgaria* z dnia 4 grudnia 2003 r., skarga nr 36843/97, § 34-35.

⁹ Zob. wyrok ETPC w sprawie *Probstmeier v. Niemcy* z dnia 1 lipca 1997 r., RJD 1997-IV, § 64, 66.

¹⁰ Zob. wyrok ETPC z dnia 1 lutego 2005 r., *Beller v. Polska*, skarga nr 51837/99.

¹¹ Zob. M. Mrowicki, *Przewlekłość postępowania i jej systemowy charakter w Polsce. Glosa do wyroku ETPC z dnia 7 lipca 2015 r.*, nr: 72287/10, 13927/11 i 46187/11, LEX/el. 2016, s. 7.

¹² Podobne podejście widoczne jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zob. np. postan. SN z dnia 16 grudnia 2020 r., I NSP 157/20.

skutkować powstaniem uchyleń, które mogą wpłynąć na treść orzeczenia¹³. W tym kontekście wprowadzenie szczególnych regulacji, co do zmiany przewidzianych w postępowaniu terminów, rodzi uzasadnione pytanie o zakres ich funkcjonowania oraz wpływ na realizację prawa do rzetelnego procesu w tym uwzględnienia interesów pokrzywdzonego przestępstwem.

Analizowane zmiany zostały uzasadnione wybuchem światowego kryzysu spowodowanego rozprzestrzenianiem się choroby COVID -19 wywołanej wirusem nieznanego pochodzenia. Przyjmuje się, że pierwszy potwierdzony przypadek tej choroby wykryto w dniu 7 stycznia 2020 r., w mieście Wuhan, w prowincji Hubei, w Chińskiej Republice Ludowej. Spowodował on wybuch epidemii, który rozpoczął się jako zapalenie płuc o nieznannej etiologii pod koniec grudnia 2019 r. W konsekwencji tych zdarzeń w dniu 30 stycznia 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła wybuch epidemii uzasadnionej stanem zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym¹⁴. Następnie w dniu 11 marca 2020 r. ogłosiła pandemię¹⁵. Dość szybko rozprzestrzeniający się wirus dotarł także do Polski, gdzie pierwszy potwierdzony przypadek choroby COVID-19 odnotowano w dniu 4 marca 2020 r.

Powstała sytuacja spowodowała, że od 14 marca 2020 r. na obszarze RP został ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2¹⁶. Następnie, po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego, od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania ogłoszono stan epidemii¹⁷. Ponadto ze względu na zaistniałą sytuację przyjęto szczególne rozwiązania w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych. W zakresie dotyczącym wymiaru sprawiedliwości rozwiązania te przyjęto w kilku ustawach. Przede wszystkim w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁸ oraz dwóch ustawach nowelizujących tę regulację z dnia 31 marca 2020 r.¹⁹ i z dnia 14 maja 2020 r.²⁰, a także w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²¹.

¹³ Zob. A. Sakowicz, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2015, s. 304-305.

¹⁴ W dniu 11 lutego 2020 r. Międzynarodowy Komitet ds. Taksonomii Wirusów (ICTV) zdecydował nazwać wirusa koronawirusem 2-go zespołu ciężkiej ostrej niewydolności oddechowej (SARS-CoV-2), a WHO zdecydowała ostatecznie o nazwaniu choroby wywoływanej przez ten wirus jako COVID-19 (choroba koronawirusowa zidentyfikowana w 2019 r.).

¹⁵ WHO prowadzi stały monitoring przebiegu epidemii: zob. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

¹⁶ Zob. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2020 r., poz. 433.

¹⁷ Zob. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r., poz. 491.

¹⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19.

¹⁹ Ustawa 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, Dz. U. z 2020, poz. 568; dalej: ustawa nowelizująca z 31 marca 2020 r.

²⁰ Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020, poz. 875; dalej: ustawa nowelizująca z 14 maja 2020 r.

²¹ Dz.U. z 2020, poz. 695.

W konsekwencji zaistniałej sytuacji oraz w wyniku wprowadzonych przepisów w postępowaniach sądowych, niezależnie od organów wymiaru sprawiedliwości, uszczerbku doznała m.in. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, a także konstytucyjne prawo obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)²².

Wprowadzone zmiany mają charakter kompleksowy i budzą pewne wątpliwości w praktyce sądowej. Koncentrują się na kwestii biegu terminów procesowych w czasie stanu zagrożenia epidemicznego a następnie stanu epidemii. Analizy wymaga przede wszystkim zagadnienie wstrzymania rozpoczęcia biegu terminów i zawieszenia ich biegu w postępowaniach sądowych, uregulowane na podstawie art. 15 zzs ustawy o zwalczaniu COVID-19 wprowadzonego ustawą nowelizującą z dnia 31 marca 2020 r. oraz przywrócenia biegu terminów w związku z uchyleniem tego przepisu - ustawą nowelizującą z 16 maja 2020 r., a także art. 68 ust. 6 i 7 ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r. Regulacje te dotyczą problematyki biegu terminów procesowych w sprawach karnych. Dla niniejszych rozważań znaczenia ma także treść przepisu art. 15zsr ust. 6 ustawy o zwalczaniu COVID-19, wprowadzonego ustawą nowelizującą z 31 marca 2020 r. oraz art. 68 ust. 5 ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r., które dotyczą biegu terminu przedawnienia karalności przestępstw i wykonania kary.

Przepis art. 15zsr ustawy o zwalczaniu COVID-19 w ust. 1 zawiera ogólne rozwiązanie zakładające, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych i sądowych między innymi w postępowaniach karnych, postępowaniach karnych skarbowych, postępowaniach w sprawach o wykroczenia i innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Zgodnie z intencją ustawodawcy celem tego przepisu było więc unormowanie w sposób kompleksowy wpływu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii na bieg terminów w postępowaniach sądowych i egzekucyjnych²³. Przepis ten ma zatem zastosowanie do wymienionych w nim wprost postępowań (art. 15zsr ust. 1 pkt 3 i 10 ustawy o zwalczaniu COVID-19).

W pierwszej kolejności należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca w sposób dość niefortunny sformułował wskazany przepis. Odnosi się on bowiem do okresu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, podczas gdy powyższe stany zostały w Polsce ogłoszone w związku

²² Zob. W. Piąt, *Komentarz do art. 15zsr ustawy o zwalczaniu COVID-19*, w: *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, red. K. Szmid, Warszawa 2020, Legalis.

²³ Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Druk Sejmowy nr 299.

z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2²⁴. Pomimo tej niespójności terminologicznej, nie ma wątpliwości, że omawiane regulacje zostały wprowadzone w ramach ogłoszonych stanów, a art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID-19 wywołał skutki prawne i tym samym wpłynął na inne ukształtowanie terminów w postępowaniach w sprawach karnych.

Jednym z podstawowych problemów jakie pojawiły się w związku z wprowadzeniem omawianej regulacji jest ustalenie momentu, od którego rozpoczęło się jej obowiązywanie. Zgodnie bowiem z art. 101 ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r. przepis art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID-19 wszedł w życie w dniu 31 marca 2020 r. Pojawia się zatem uzasadnione pytanie, czy w związku z jego treścią odnoszącą się do stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, które zostały ogłoszone w Polsce stosownie od dnia 14 marca i 20 marca 2020 r. ma on skutek obowiązujący z chwilą wprowadzenia tych stanów, tj. czy jego działanie może mieć charakter wsteczny?

W literaturze początkowo wyrażano pogląd, że omawiany przepis rozpoczął swoje obowiązywanie z dniem ogłoszenia w Polsce stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, gdyż z chwilą jego ogłoszenia doszło z mocy prawa do zawieszenia wszystkich postępowań sądowych²⁵. Opierał się on na założeniu, że ogłoszenie stanu epidemii lub wcześniejszego stanu zagrożenia epidemicznego miało niepodważalny wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, co należało traktować jako przeszkodę o charakterze powszechnym, niezależną od woli sądu ani od woli stron, której nie można było przewidzieć i zapobiec. W tym ujęciu ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii zrównano z działaniem siły wyższej, co wynika z konieczności zmniejszenia ryzyka zakażenia, a w związku z tym koniecznością ograniczenia do absolutnego minimum potrzeby przemieszczania się²⁶. Według tego poglądu wszystkie postępowania zostały zawieszony z mocy prawa najpóźniej z dniem 20 marca 2020 r. Należy jednak podkreślić, że wskazana koncepcja powstała przed uchwaleniem art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID-19, a zatem ustawodawca ostatecznie nie podzielił takiego stanowiska. Uchwalenie tego przepisu świadczy bowiem o potrzebie normatywnego odniesienia się do zaistniałej sytuacji, tym bardziej, że w większości sądów przed dniem 31 marca 2020 r. nie doszło do zaprzestania czynności.

Z racji iż przepis art. 15zss ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 dotyczył nie tylko postępowań w sprawach karnych, można przyjąć, że w doktrynie i orzecznictwie zarysowały się jednak dwa przeciwstawne poglądy w przedmiocie początku okresu wstrzymania rozpoczęcia biegu terminów lub ich zawieszenia. Pierwszy pogląd zbliżony w swej konkluzji do przedstawionego stanowiska opierał się na przyjęciu, że wprowadzona regulacja może obowiązywać wstecz. Został on wyrażony przez Wojewódzki Sąd

²⁴ Zob. § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

²⁵ M. Rzewuski, *Funkcjonowanie sądów i wymiaru sprawiedliwości w obliczu koronawirusa*, LEX/el. 2020.

²⁶ Tamże.

Administracyjny w Białymstoku i wynikał z interpretacji art. 15zss ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19, która w ocenie sądu może sugerować wsteczne obowiązywanie²⁷. Drugi pogląd opierał się na braku wyraźnego odesłania zgodnie z którym art. 15zss ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 miałyby zastosowanie do terminów, których bieg rozpoczął się lub miał się rozpocząć przed dniem 31 marca 2020 r.²⁸. Tym bardziej, że jego przedstawiciele wskazywali, że w stosunku do niektórych innych przepisów ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r. ustawodawca wyraźnie wprowadził ich stosowanie z mocą wsteczną²⁹. W świetle tego stanowiska sprawy będące w toku w dniu 31 marca 2020 r. dopiero od tego dnia podlegały bezpośredniemu działaniu nowego prawa, co oznaczałoby, że jeżeli określony termin procesowy miałby rozpocząć bieg w dniu 31 marca 2020 r. lub później, to bieg tego terminu nie rozpoczął się, natomiast bieg terminów rozpoczętych przed 31 marca 2020 r. i do tego dnia niezakończonych podlegał z kolei zawieszeniu.

Wydaje się, że przedstawiona argumentacja skłania do uznania za słuszny drugi z wyrażonych poglądów. Rozstrzygające w tym względzie znaczenie ma bowiem treść art. 101 ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r., który nie dopuszcza do stosowania art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID-19 wobec okoliczności zaistniałych przed wejściem w życie ustawy. Należy jednak podkreślić, że nie tylko brak wyraźnego wskazania zezwalającego na wsteczne stosowanie omawianej normy, ale także niedostateczne powołanie się na szczególne racje związane z oceną stanu epidemii nie uzasadniają odstąpienia od konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w tym względzie³⁰. Również uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r. nie wskazuje, aby zamiarem ustawodawcy było przypisanie art. 15zss skutku wstecznego, tym bardziej, że odnośnie sposobu liczenia terminu określonego w art. 15 zss ust. 1 wydana została interpretacja Ministerstwa Sprawiedliwości, zgodnie z którą terminy procesowe określone w tym przepisie zostały zawieszane od 31 marca 2020 r.³¹.

Negatywna odpowiedź na postawione pytanie staje się jeszcze bardziej uzasadniona, jeśli powyższe rozważania przeniesiemy wyłącznie na postępowanie w sprawach karnych. Pomimo, że w doktrynie prawa karnego wskazuje się, że zasada *lex retro non agit* nie ma absolutnego charakteru i jest możliwe działanie wsteczne przepisu oraz może zostać ono wyrażone w samej jego treści, to jednocześnie podnosi się, że powinno ono być wyraźnie w nim wskazane. Natomiast jeśli w tej kwestii powstają wątpliwości, to należy oprzeć się na domniemaniu obowiązywania danego unormowania od chwili jego wejścia w życie, tj. na

²⁷ Zob. postan. WSA w Białymstoku z dnia 22 kwietnia 2020 r., I SA/Bk 177/20, LEX nr 2954313.

²⁸ Zob. R. Kulski, *Wpływ stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 na postępowanie cywilne*, Monitor Prawniczy 2020, nr 9, Legalis, także: P. Ryłski, *Znaczenie art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID dla terminów w postępowaniu cywilnym*, Ośrodek Badań, Studiów i Legilacji Krajowej Rady Radców Prawnych, s. 3.

²⁹ Por. art. 101 pkt 2 ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r.

³⁰ Por. uchwała SN z dnia 27 lutego 2020 r., III CZP 62/19, LEX nr 2786146 i powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

³¹ Zob. Komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 3 kwietnia 2020 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-w-sprawie-wstrzymania-i-zawieszenia-terminow-procesowych>.

przyszłość³². Tym bardziej, że wykładnia systemowa uregulowań ustawy o zwalczaniu COVID-19 wyraźnie wskazuje, że w przypadku, w którym z treści określonego przepisu wynikał wsteczny skutek jego obowiązywania to i tak ustawodawca powtórnie uregulował tę kwestię w art. 101 ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r., np: w pkt g odnoszącym się do art. 86 ustawy o zwalczaniu COVID-19. Natomiast w przypadku art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID-19 zabiegu takiego nie dokonał.

Należy także podkreślić, że przyjęcie stanowiska o braku wstecznego obowiązywania art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID-19 nie jest związane z naruszeniem uprawnień uczestników postępowania karnego. Jeśliby bowiem nawet przyjąć, że ze względu na ograniczenia w przemieszczeniu się i funkcjonowaniu sądów uczestnik postępowania karnego nie mógł dochować terminu na dokonanie określonej czynności procesowej, to w związku z okolicznością, że stało się to z przyczyn od niego niezależnych, mógł na podstawie art. 126 § 1 k.p.k. złożyć wniosek o jego przywrócenie. Należy zatem przyjąć, że przepis art. 15zss ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 ma zastosowanie wyłącznie do terminów, które miały rozpocząć swój bieg w dniu 31 marca 2020 r., albo biegły w tym terminie, albo ich bieg miał rozpocząć się później. Nie ma on natomiast zastosowania do tych przypadków, w których termin wskazany w tym przepisie upłynął najpóźniej w dniu 30 marca 2020 r.³³.

Kolejnym istotnym zagadnieniem w ramach podjętej analizy jest odpowiedź na pytanie, jakiego rodzaju terminów procesowych może w ogóle dotyczyć wstrzymanie rozpoczęcia ich biegu lub zawieszenia na podstawie art. 15zss ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19. Należy bowiem zauważyć, że w doktrynie prawa karnego samo pojęcie „termin” ma wielorakie znaczenie³⁴. Zazwyczaj oznacza pewien okres liczony w jednostkach miary czasu (dzień, miesiąc, rok) w ciągu którego należy wykonać określoną czynność procesową np. 7-dniowe terminy do usunięcia braków formalnych (art. 337 § 1 k.p.k.) lub do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku od daty ogłoszenia go stronom (art. 422 § 1 k.p.k.), albo 14-dniowy termin do wniesienia apelacji (art. 445 § 1 k.p.k.). Może jednak odnosić się także do ściśle określonego punktu czasowego (dzień, godzina), w którym ma być dokonana czynność procesowa np. wyznaczony termin przesłuchania albo rozprawy, bądź też określać końcowy moment, w którym najpóźniej można dokonać określonej czynności procesowej, np. moment do którego można złożyć oświadczenie o woli działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 54 § 1 k.p.k.)³⁵.

Na gruncie przepisów k.p.k. można ponadto wyróżnić cały szereg rodzajów terminów przy wskazaniu różnych kryteriów. Na przykład z punktu widzenia skutków wywołanych niezachowaniem terminu, doktryna wyróżnia terminy stanowcze, których niedotrzymanie rodzi określone skutki i instrukcyjne o charakterze

³² Por. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 339-340.

³³ Zob. też: postan. WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2020 r., II SA/Wr 225/20, Legalis 2354731.

³⁴ Zob. m.in. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 420-422, także: R. Kmiecik, E. Skrętowicz, *Proces karny. Część ogólna*, Kraków 2004, s. 264-265, także: R. Koper, w: *Proces karny*, red. J. Zagrodnika, Warszawa 2019, s. 298.

³⁵ Zob. A. Sakowicz, w: *Kodeks postępowania karnego*, s. 304.

porządkowym, których naruszenie nie wywołuje ujemnych skutków w sferze prawa procesowego (np. art. 98 § 2 k.p.k. lub art. 114 § 3 k.p.k.)³⁶. Natomiast ze względu na rodzaj wywołanych skutków terminy stanowcze ulegają dalszemu podziałowi na: materialnoprawne, na których bieg organ procesowy nie ma wpływu, np. termin przedawnienia, czy też dochodzenia roszczeń określonych (art. 555 k.p.k.), prekluzyjne, przy których czynność procesowa dokonana po ich upływie nie wywołuje skutków procesowych i nie mogą one zostać przywrócone (np. art. 411 § 1 k.p.k. lub art. 524 § 3 k.p.k.) lub zawite, których naruszenie powoduje bezskuteczność czynności, przy czym można je przywrócić (art. 126 k.p.k.). W orzecznictwie wskazuje się także na inne terminy stanowcze nie zaliczane do powyższych grup³⁷.

Należy zauważyć, że art. 15zsz ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 obejmuje swoim zakresem jedynie terminy procesowe i sądowe, co do których znaczenia brak jest jednoznacznego odniesienia na gruncie przepisów k.p.k. Kodeks nie przewiduje bowiem ustawowej definicji ich treści, natomiast w doktrynie karnoprosesowej pojęcie terminu procesowego najczęściej odnosi się do terminów związanych z czynnościami i zdarzeniami procesowymi³⁸. Stwierdzenie zatem przez ustawodawcę, że art. 15zsz ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 obejmuje jedynie terminy procesowe i sądowe oznacza, że poza zakresem tego przepisu pozostają terminy o charakterze materialnoprawnym, nawet jeśli są uregulowane w k.p.k. (np. art. 555 – określający termin przedawnienia roszczeń z tytułu niesłusznego skazania, tymczasowego aresztowania i zatrzymania)³⁹. Natomiast nie ulega wątpliwości, że ze względu na brak wskazania w art. 15zsz ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 o jakie konkretnie terminy sądowe i procesowe chodzi, należy przyjąć, że przepis ten obejmuje zarówno terminy przewidziane w ustawie karnoprosesowej, jak i powstałe w oparciu o rozstrzygnięcie organu procesowego (np. art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k.).

Nieco inny problem pojawia się w kontekście zagadnienia, czy ze względu na cel wprowadzenia omawianych szczególnych rozwiązań, powinny nimi zostać objęte także te terminy, których normalny bieg czynności z nimi związany, mógłby zostać przeprowadzony bez narażenia na niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się COVID-19. Wątpliwość ta pojawia się w związku z faktem, że z jednej strony ustawodawca w okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii nie wstrzymał, a jedynie ograniczył wykonywanie pracy i świadczenie usług publicznych, z drugiej natomiast strony nie zamieścił w art. 15zsz ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 szczególnych ograniczeń czynności, co do których organy

³⁶ Zob. P. Hofmański, w: *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz*, t. 1, red. P. Hofmański, Warszawa 2011, s. 634, także: B. Janusz – Pohl, w: *Polski proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2020, s. 155-156, można także wskazać inne podziały: zob. np. C. Kulesza, w: *Wykład prawa karnego procesowego*, red. P. Kruszyński, Białystok 2004, s. 237–238.

³⁷ Zob. postan. SN z dnia 24 stycznia 1997 r., V KO 6/97, OSNKW 1997, Nr 3–4, poz. 30, w którym jednoznacznie wskazano, że upływ terminu, na który został orzeczony środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania powoduje natychmiastowe zwolnienie oskarżonego z aresztu.

³⁸ Zob. np. J. Skorupka, w: *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2018, s. 89-92, także: B. Janusz – Pohl, w: *Polski proces karny*, s. 154.

³⁹ Zob. J. Zagrodnik, *Zmiany w obszarze prawa i procesu karnego w zakresie biegu terminów, związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, s. 3 - <http://obsil.pl/informacje-prawne-zwiazane-epidemia-covid-19/#ekspertyzy>.

procesowe mogłyby podejmować bez narażenia na niebezpieczeństwo zarażenia. Tym bardziej, że wprowadzenie wskazanego przepisu miało, jak się zdaje przede wszystkim na celu zabezpieczenie interesów uczestników postępowań wymienionych w art. 15zszs ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 wynikających z ograniczonego funkcjonowania społecznego, co uzasadnia pytanie o podejmowanie innych czynności leżących w interesie uczestników postępowania, a nie stanowiących wskazanego zagrożenia, chociażby w kontekście powstałych przewlekłości postępowania. Konstrukcja art. 15zszs ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 nie pozwala jednak na pewne rozróżnienie, które terminy ze względu na racjonalność powinny zostać utrzymane, a które nie. Wobec powyższego należy uznać, że wskazane unormowanie odnosi się do wszystkich terminów procesowych, które ustawodawca adresuje do organów procesowych, a których bieg bez uzasadnionych przeszkód (np. z powodów gwarancyjnych) może zostać zawieszony lub wstrzymany⁴⁰.

Na bieg terminów skierowanych do organów procesowych mogą mieć jednak także wpływ inne przepisy ustaw szczególnych obowiązujących w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Należy w tym miejscu przywołać chociażby art. 15zszs ust. 6 ustawy o zwalczaniu COVID-19, który stanowi, że w okresie wskazanych stanów nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach określonych w art. 14a ust. 4 i 5 ustawy o zwalczaniu COVID-19 (tj. w tzw. sprawach pilnych). Ze względu na wskazaną regulację można przyjąć, że przynajmniej w kilku sytuacjach dotyczących biegu terminów nieobjętych art. 15zszs ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 dojdzie do ich zawieszenia lub wstrzymania. Należałoby w tym wypadku przykładowo wskazać bieg terminu: wyznaczenia posiedzenia przygotowawczego (art. 349 § 3 k.p.k.), wyznaczonej przerwy w rozprawie (art. 401 § 2 k.p.k.), rozpoznania apelacji w trybie przyspieszonym (art. 517h § 4 k.p.k.) oraz rozpoznanie prośby o ułaskawienie (art. 561 § 2 k.p.k.).

Należy także zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził art. 15zszs ust. 7 ustawy o zwalczaniu COVID-19 w którym przewidział możliwość wywołania skutku procesowego w czynnościach dokonanych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i epidemii. Zgodnie z tym przepisem określona czynność wywołuje skutek nie tylko, gdy strona dokona jej w postępowaniu, w którym termin na jej dokonanie zaczął biec i uległ zawieszeniu, ale także w takiej sytuacji, gdy termin nie zaczął biec.

Zastosowanie art.15zszs ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 podlega także wyłączeniu przez art. 15zszs ust. 2-3 w zw. z art. 14a ust. 4-5 ustawy o zwalczaniu COVID-19. Przepis ten określa bowiem kategorie tzw. spraw pilnych, w których terminy biegną na zasadach ogólnych pomimo obowiązywania stanu epidemii. Należy jednak zauważyć, że powyższa reguła nie będzie miała zastosowania w stosunku do spraw uznanych za pilne przez prezesa właściwego sądu (art. 14a ust. 9 ustawy o zwalczaniu COVID-19). Konstrukcja taka wynika z interpretacji przepisu art. 15zszs ust. 2-3a ustawy o zwalczaniu COVID-19, który wyraźnie odsyła wyłącznie do spraw wymienionych w art. 14a ust. 4 i 5 ustawy o zwalczaniu COVID-19, a nie do każdej sprawy, która jest

⁴⁰ Zob. tamże.

pilna albo za taką zostanie uznana⁴¹. Do katalogu spraw pilnych ustawodawca zaliczył jednak sprawy: a) w przedmiocie wniosków o zastosowanie, przedłużenie, zmianę i uchylenie tymczasowego aresztowania; b) w których są stosowane zatrzymanie albo środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania; c) w których orzeczono środek zabezpieczający; d) przesłuchania świadka w postępowaniu przygotowawczym przez sąd na podstawie art. 185a-185c k.p.k. albo art. 316 § 3 k.p.k., gdy podejrzany jest zatrzymany; e) przesłuchania świadka w postępowaniu przygotowawczym przez sąd na podstawie art. 185a-185c k.p.k. albo art. 316 § 3 k.p.k., jeżeli o przeprowadzenie przesłuchania w trybie przewidzianym dla rozpoznawania spraw pilnych wniosł prokurator; f) w przedmiocie europejskiego nakazu aresztowania; g) w przedmiocie zarządzenia przerwy w wykonaniu kary w systemie dozoru elektronicznego; h) dotyczące warunkowego umorzenia postępowania, zarządzenia wykonania kary warunkowo zawieszanej oraz odwołania warunkowego zwolnienia; i) w których wykonywana jest kara pozbawienia wolności albo inna kara lub środek przymusu skutkujący pozbawieniem wolności, jeżeli rozstrzygnięcie sądu dotyczy zwolnienia osoby pozbawionej wolności z zakładu karnego lub aresztu śledczego albo jest niezbędne do wykonania takiej kary lub środka przymusu w tym zakładzie lub areszcie; j) z zakresu postępowania wykonawczego w sprawach, o których mowa w pkt i.

Opisaną regulację dotyczącą biegu terminów w postępowaniu karnym ustawodawca zmienił następnie nowelizacją z 14 maja 2020 r. Przede wszystkim zgodnie z art. 46 pkt 20 ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r., został uchylony art. 15zsz ustawy o zwalczaniu COVID-19. W miejsce uchylonego przepisu ustawodawca wprowadził dwa inne przepisy odnoszące się do analizowanej kwestii, tj. art. 68 ust. 6 i 7 ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r. Przepisy te przewidywały rozpoczęcie biegu terminów, po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r., które wcześniej na podstawie art. 15zsz ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19, nie rozpoczęły swojego biegu albo ich bieg zawieszono. Nowelizacja rozpoczęła swoje obowiązywanie z dniem 16 maja 2020 r., a więc zgodnie z zasadami liczenia terminów określonymi w art. 123 § 1 k.p.k. nowe przepisy rozpoczęły swoje obowiązywanie od dnia 24 maja 2020 r.⁴². Oznacza to, że wraz ze wskazanym dniem terminy, które zgodnie z art. 15zsz ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 nie rozpoczęły biegu – właśnie zaczęły biec, a gdy bieg terminu uległ zawieszeniu - zaczyna on biec ponownie. Ponadto nowe przepisy nie miały zastosowania do spraw pilnych, w których nie doszło do zawieszenia biegu terminów procesowych⁴³.

W zakresie problematyki wpływu COVID-19 na terminy w postępowaniu karnym na uwagę zasługuje również osobno uregulowany problem biegu terminu przedawnienia karalności przestępstw oraz

⁴¹ Zob. tamże., s. 3-4.

⁴² Wskazany termin wynika też z faktu, że 7 dni upływało w rzeczywistości w dniu 23 maja 2020 r. tj. w niedzielę. W takim przypadku zgodnie z art. 123 § 3 k.p.k. czynność może zostać wykonana dopiero następnego dnia, który nie jest dniem wolnym, a więc w poniedziałek.

⁴³ Zob. także postan. SN z dnia 20 września 2020 r., III KK 45/20, www.sn.pl

przedawnienia wykonania kary. Zgodnie z art. 15 zrz. ust. 6 ustawy o zwalczaniu COVID-19, wprowadzonym ustawą nowelizującą z dnia 31 marca 2020 r. ustawodawca wprowadził zawieszenie biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia. Oznacza to, że następuje spoczywanie terminu przedawnienia na czas występowania okoliczności będących przeszkodą do ich biegu. Natomiast po ustaniu tych przeszkód wskazane terminy przedawnienia będą dalej⁴⁴. Zważywszy, że omawiany przepis został zniesiony nowelizacją z 14 maja 2020 r. (art. 68 ust. 5 ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r.), spoczywanie biegu terminów przedawnienia obejmowało okres od 31 marca 2020 r. (dzień rozpoczęcia obowiązywania ustawy o zwalczaniu COVID-19) do 15 maja 2020 r. (od 16 maja 2020 r. rozpoczynała swoje obowiązywanie ustawa nowelizująca z 14 maja 2020 r.).

Należy także podkreślić, że w orzecznictwie karnym przyjmuje się, że „przy obliczaniu terminów przedawnienia karalności nie mają zastosowania, wskazane w Kodeksie postępowania karnego (Rozdział 14), dyrektywy dotyczące obliczania terminów procesowych. Kodeks karny⁴⁵ nie zawiera w odniesieniu do tej sfery „własnych” dyrektyw. Taki stan rzeczy w pełni uzasadnia odwołanie się, przy wykładni użytego w art. 101 § 2 k.k. zwrotu „rok”, do znaczenia nadawanego temu wyrażeniu w języku ogólnym. Wobec tego należy przyjąć, że termin roczny oblicza się zgodnie z czasem kalendarzowym, zaś upływa on bezpośrednio przed rozpoczęciem jednostki czasowej odpowiadającej swą nazwą jednostce czasowej, w której nastąpiło zdarzenie, od którego rozpoczął bieg termin przedawnienia karalności”⁴⁶. Oznacza to, że termin przedawnienia ustala się w oparciu o terminy wskazane w art. 101 i nast. k.k., a następnie odejmuje czas spoczywania biegu przedawnienia.

Reasumując powyższe rozważania należy podkreślić, że na podstawie art. 15z. ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 ustawodawca wprowadził w postępowaniu karnym szczególne rozwiązanie mające na celu wstrzymanie rozpoczęcia biegu terminów oraz zawieszenia biegu terminów procesowych od 31 marca 2020 r. Następnie przepisem art. 46 pkt 20 ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r. uchylił ten przepis i jednocześnie wprowadził art. 68 ust. 6 i 7 ustawy nowelizującej z 14 maja 2020 r., czym przywrócił bieg terminów uprzednio wstrzymanych lub zawieszonych po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. Rzeczywiste wstrzymanie biegu terminów obejmowało zatem niespełna półtora miesiąca, co w znaczny sposób nie doprowadziło do zagrożenia przewlekłością postępowania. Tym bardziej, że zgodnie z treścią art. 15z. ust. 11 ustawy o zwalczaniu COVID-19, ustawodawca przewidział także regułę, iż zaprzestanie czynności przez sąd, organ lub podmiot, prowadzące odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez

⁴⁴ Zob. A. Grześkowiak, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019, s. 693-694.

⁴⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1444, dalej: k.k.).

⁴⁶ Zob. postan. SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., II KK 116/17, OSNKW 2017, nr 9, poz. 52.

nieuzasadnionej zwłoki, co zostało już uwzględnione w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego⁴⁷.

⁴⁷ Zob. np. postan. SN z dnia 16 grudnia 2020 r., I NSP 157/20, także: postan. SN z dnia 9 grudnia 2020 r., I NSP 171/20, www.sn.pl