

Sygn. akt K 10/22

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 4 października 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Krystyna Pawłowicz

Jarosław Wyrembak

Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 października 2023 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 273) z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 29 czerwca 2022 r. (znak: II.561.1.2022) Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: wnioskodawca lub Rzecznik) wniósł o orzeczenie, że art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa z 2019 r.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem wnioskodawcy w wyniku zmian dokonanych ustawą z 2019 r. poszerzona została przesłanka utraty biernego prawa wyborczego w zakresie dotyczącym wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Utratę biernego prawa wyborczego powoduje nie tylko, tak jak przed nowelizacją, skazanie na karę pozbawienia wolności, ale także każde prawomocne skazanie (np. na karę grzywny) za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W ocenie Rzecznika „[r]ozwiązanie wiążące utratę prawa wybieralności z datą wydania prawomocnego wyroku skazującego, a więc z przesłanką, która jest zależna przede wszystkim od sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a nie z datą popełnienia czynu zabronionego, nasuwa istotne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Może ono prowadzić, a jak ilustruje sprawa przedstawiona Rzecznikowi Praw Obywatelskich, prowadzi do sytuacji, w której bezpośrednim wynikiem naruszenia prawa strony postępowania do rozpatrzenia jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) będzie pozbawienie jej także prawa wybieralności. W związku z tym pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy zróżnicowanie sytuacji prawnej osób zajmujących w dniu wejścia w życie nowelizacji Kodeksu wyborczego stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie prawa wybieralności poprzez odwołanie się do skazania prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r., nie narusza zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy pełniły funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zostaną potraktowane przez ustawodawcę odmiennie w zakresie prawa wybieralności, w zależności od tego, czy wyrok skazujący uprawomocnił się przed wejściem w życie nowelizacji czy też do jego uprawomocnienia się doszło w terminie późniejszym”. Prowadzi to Rzecznika to wniosku, że art. 4 ustawy z 2019 r. narusza art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca – w zakresie zarzutów związanych z niezgodnością art. 4 ustawy z 2019 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji – wskazuje, iż wspólną cechą osób, które popełniły przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe przed dniem wejścia w życie ustawy z 2019 r. i zostały za to skazane na inną karę niż kara pozbawienia wolności, jest pełnienie funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stąd „[o]dmienne potraktowanie przez ustawodawcę osób należących do tej kategorii podmiotów prowadzi do naruszenia nakazu równego traktowania i zdaniem Rzecznika nie znajduje uzasadnienia, uczynione bowiem zostało w sposób arbitralny, na podstawie dowolnie ustalonego kryterium w postaci daty skazania prawomocnym wyrokiem”. Kryterium daty skazania, w następstwie którego utrata biernego prawa wyborczego obejmuje wyłącznie osoby skazane po dacie wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, w ocenie Rzecznika nie spełnia konstytucyjnych wymogów różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych – „nie ma w związku z tym charakteru racjonalnie uzasadnionego, lecz nosi cechę przypadkowości”. Prowadzi też do tego, że w przypadku części osób skazanych prawomocnie na inną karę niż kara pozbawienia wolności „jest z o wiele większym natężeniem realizowana funkcja represyjna i prewencyjna polegająca na pozbawieniu stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta), niż w stosunku do drugiej grupy podmiotów”. Wprowadzone zróżnicowanie nie jest też z tego względu proporcjonalne, bowiem pozbawia biernego prawa wyborczego jedynie część obywateli polskich, którzy przed dniem wejścia w życie nowelizacji popełnili przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe i zostali prawomocnie skazani na inną karę niż kara pozbawienia wolności, co godzi w prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Oprócz tego zróżnicowanie to – w ocenie Rzecznika – nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej, bowiem ze względu na nią „nie zasługuje (...) na akceptację sytuacja, w której osoby popełniające w tym samym czasie przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe są odmiennie traktowane w zakresie prawa do dalszego zajmowania stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”.

Odnośnie do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że art. 4 ustawy z 2019 r. „pełni w istocie rolę swoistego środka karnego, z tą różnicą, że środek ów nie jest orzekany przez sąd, lecz oznacza wynikającą z mocy samego prawa sankcję w postaci zakazu zajmowania stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Rzecznik wskazuje, że istotą

rozwiązania zawartego w art. 4 ustawy z 2019 r. jest połączenie „prawomocnego skazania osoby pełniącej funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na karę inną niż kara pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, popełnione przed dniem wejścia w życie tej ustawy z utratą zajmowanego stanowiska, jeśli uprawomocnienie się orzeczenia sądowego nastąpiło po wejściu w życie nowelizacji”. Stąd też w tym zakresie odpowiada on treściowo ujętej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.) konstrukcji środka karnego realizującego w tym zakresie funkcję głównie represyjną. W ocenie wnioskodawcy reguła intertemporalna zawarta w art. 4 ustawy z 2019 r. „prowadzi do przełamania gwarancji ochronnych wynikających z konstytucyjnej zasady *nulla poena sine lege*, ponieważ wprowadza karę nieprzewidzianą przez ustawę w czasie popełnienia przestępstwa w przypadku prawomocnego skazania na inną karę niż kara pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma przy tym znaczenia, że w tym przypadku ów środek prawny nie jest orzekany przez sąd, lecz skutek prawny w postaci utraty stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje z mocy samego prawa. Art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP jest bowiem przede wszystkim adresowany do ustawodawcy i zakazuje mu stanowienia prawa, które wprowadza odpowiedzialność karną pod groźbą kary nieprzewidzianej w czasie popełnienia czynu zabronionego”.

2. W piśmie procesowym z 2 grudnia 2022 r. (znak:1001-8.TK.88.2022) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że art. 4 ustawy z 2019 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W piśmie procesowym z 27 stycznia 2023 r. (znak: BAS-WAK-1512/22), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o orzeczenie, że art. 4 ustawy z 2019 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

1.1. W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił niezgodność art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa z 2019 r.) z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Artykuł 4 ustawy z 2019 r. stanowi, co następuje:

„Przepis art. 11 § 2 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą nie dotyczy skazania prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy osób pełniących w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, na karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

1.3. Artykuł 11 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, ze zm.; dalej: k.wyb.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej z dniem 13 lutego 2019 r. przez art. 1 pkt 2 ustawy z 2019 r. stanowił, co następuje:

„Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:

1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

Od 13 lutego 2019 r. art. 11 § 2 pkt 1 k.wyb. ma następujące brzmienie:

„Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:

1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, z tym że w przypadku wyborów, o których mowa w § 1 pkt 6, skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

2. Konieczność umorzenia niniejszego postępowania.

2.1. Treść zaskarżonego przepisu wskazuje, że ustawodawca wyłączył stosowanie art. 11 § 2 pkt 1 k.wyb. w znowelizowanym brzmieniu odnośnie do sytuacji skazania prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie ustawy z 2019 r. osób pełniących

w dniu wejścia w życie tej ustawy funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, na karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

2.2. Merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny jest uzależnione od spełnienia szeregu wymogów, wynikających z Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK). W warunkach niniejszej sprawy konieczne jest w szczególności zbadanie, czy zakwestionowany we wniosku art. 4 ustawy z 2019 r. jest przepisem obowiązującym w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie – wypracowanym jeszcze na gruncie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) – wskazywał, że ani epizodyczny (czasowy) charakter norm prawnych, ani ich spełnienie (wykonanie) w pewnym okresie w przeszłości, zmiana czy uchylenie (derogacja) nie są automatycznie tożsame z całkowitą utratą przez nie mocy obowiązującej (tak m.in. wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38). W sensie konstytucyjnym „przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości” (wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02) i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (por. postanowienie TK z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69), zaś obowiązuje tak długo, „dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa” (wyrok pełnego składu TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). W szczególności „za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprowadzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał” (postanowienie pełnego składu TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266), np. w postępowaniach sądowych czy administracyjnych (por. postanowienie TK z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42). Stanowisko to *mutatis mutandis* należy odnieść również do sytuacji „skonsumowania się” przepisu, mimo braku jego formalnej derogacji.

Trybunał stwierdza, że Rzecznik Praw Obywatelskich – wbrew kardynalnej zasadzie procesowej *ei incumbit probatio, qui dicit* – ani nie wykazał, aby do 29 czerwca

2022 r. (data sporządzenia przezeń wniosku do Trybunału) zapadały wobec osób piastujących stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta prawomocne wyroki skazujące za czyny popełnione przed 13 lutego 2019 r. (wejście w życie nowelizacji art. 11 § 2 pkt 1 k.wyb. oraz art. 4 ustawy z 2019 r.), ani nawet nie podał żadnych danych statystycznych, które mogłyby obrazować skalę ewentualnego problemu wywołanego przez art. 4 ustawy z 2019 r.; wnioskodawca nie udowodnił nawet, że art. 4 ustawy z 2019 r. w ogóle wywołuje w praktyce jakiegokolwiek skutki prawne po lutym 2019 r. Rzecznik ograniczył się jedynie do następującego stwierdzenia: „Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od osób, które w wyniku wejścia w życie znowelizowanych przepisów regulujących materię prawa wybieralności utraciły z mocy samego prawa zajmowane w dniu wejścia w życie tych przepisów stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” – innymi słowy, *verba et voces*. Na marginesie wypada też zauważyć, że budzi zdziwienie, iż Rzecznik Praw Obywatelskich dopiero po czterdziestu jeden miesiącach od wejścia w życie art. 4 ustawy z 2019 r. zdecydował się na zakwestionowanie tego przepisu, skoro zarzuca mu dość poważne naruszenia Konstytucji.

Mając na względzie powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że choć art. 4 ustawy z 2019 r. nie został formalnie uchylony, to jednak jego moc prawna – jako przepisu przejściowego – „skonsumowała się” przed wydaniem niniejszego postanowienia. Trudno bowiem przyjąć, że w połowie 2022 r. (kiedy Rzecznik złożył wniosek do Trybunału), a tym bardziej w drugiej połowie 2023 r. (kiedy wydawane jest niniejsze postanowienie), mogą jeszcze zapadać wyroki skazujące wobec osób piastujących stanowiska wójta, burmistrza lub prezydenta miasta za przestępstwa popełnione przed wejściem w życie nowelizacji art. 11 § 2 pkt 1 k.wyb. Co wymaga szczególnego podkreślenia, Rzecznik nie udowodnił, że przepis przejściowy w postaci art. 4 ustawy z 2019 r. „rozcignął się w czasie”, tak jak np. miało to miejsce z przepisem przejściowym w postaci art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.) – (zob. wyrok TK z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259 – *nota bene* określenie „skonsumowanie” norm prawnych zostało po raz pierwszy zastosowane w tym orzeczeniu).

2.3. Ponadto – abstrahując od ustaleń poczynionych w poprzednim podpunkcie – należy zauważyć, że problematyczne byłoby, czy ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego mogłoby spełnić funkcję restytucyjną, tzn. w sposób skuteczny

przywrócić realizację praw naruszonych przez ewentualny skutek różnicujący, wynikający z zastosowania art. 4 ustawy z 2019 r. Od momentu wejścia w życie zaskarżonego przepisu minęły ponad cztery lata; w tym okresie – jeżeli doszło do prawomocnego skazania osoby piastującej stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – to stwierdzono wygaśnięcie mandatu, rozpisano przedterminowe wybory i nowy piastun objął wakujące stanowisko, co oznacza, że nastąpiły nieodwracalne skutki prawne, których ewentualny wyrok negatoryjny Trybunału nie mógłby w ogóle podważyć. Jako zaś tzw. ustawodawca negatywny, Trybunał nie może odwrócić skutków już zaistniałych w wyniku wejścia w życie i stosowania określonych regulacji (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Ponadto w razie hipotetycznego stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu i usunięcia go z obrotu prawnego, obowiązywałyby – na co trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny – art. 11 § 2 pkt 1 k.wyb. bez żadnego ograniczenia, tj. wówczas dotyczyłby również osób skazanych prawomocnym wyrokiem przed 13 lutego 2019 r. Ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności art. 4 ustawy z 2019 r. mogłoby zatem prowadzić do wtórnej niekonstytucyjności, gdyż – w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego – art. 11 § 2 pkt 1 k.wyb. stanowiłby podstawę utraty mandatu przez osoby, które uprzednio – z mocy przepisu szczególnego, którym jest art. 4 ustawy z 2019 r. – zachowały prawo wybieralności i z tego prawa skutecznie skorzystały. Byłoby to więc oddziaływanie wyroku Trybunału z mocą wsteczną na niekorzyść obywatela.

2.4. Z przedstawionych wyżej powodów postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 uotpTK.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara