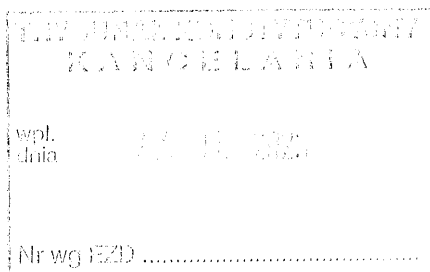




Warszawa, 27 stycznia 2023 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 10/22  
BAS-WAK-1512/22



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 czerwca 2022 r. (sygn. akt K 10/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 273) **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W dniu 12 lipca 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także jako: wnioskodawca lub Rzecznik) z 28 czerwca 2022 r. (sygn. akt K 10/22). Przedmiotem kontroli jest art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r.).

2. Kwestionowany art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. ma następujące brzmienie:

„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”.

Z kolei art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.; dalej: kodeks wyborczy albo k.w.), do którego odwołuje się kwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis, ma następujące brzmienie:

„Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba [...] 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 [wyborach wójta – uwaga własna], skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

## II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż w wyniku zmian dokonanych ustawą z dnia 31 stycznia 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” (wniosek Rzecznika, s. 3). Prowadzi to Rzecznika to wniosku, że art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Wnioskodawca, w zakresie zarzutów związanych z niezgodnością art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 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 dnia 31 stycznia 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” (wniosek Rzecznika, s. 4). 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” (wniosek Rzecznika, s. 5). 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” (*tamże*). 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 z 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)” (wniosek Rzecznika, s. 5-6).

3. Uzasadniając niezgodność z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik wskazał, iż art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 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)” (wniosek Rzecznika, s. 6). Rzecznik wskazuje, że istotą rozwiązania zawartego w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 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” (wniosek Rzecznika, s. 7). Stąd też w tym zakresie odpowiada on treściowo ujętej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.; dalej: k.k.) konstrukcji środka karnego realizującego w tym zakresie funkcję głównie represyjną. W ocenie Rzecznika reguła intertemporalna zawarta w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 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” (wniosek Rzecznika, s. 9).

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku.

Przede wszystkim oceny wymaga kwestia tego, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

2. W art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej ustawa o TK) zostały określone wymogi dotyczące pism procesowych, inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (wniosków, skarg konstytucyjnych, pytań prawnych). Jednym z wymogów warunkujących skuteczne zainicjowanie kontroli jest odpowiednie uzasadnienie sformułowanych zarzutów dotyczących hierarchicznej zgodności norm wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie (art. 47 ust. 2 pkt 6 ustawy o TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „[p]rzestanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Wskazuje się ponadto, że nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Zdaniem Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zarzutu związany jest w sposób szczególny z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak wskazywał Trybunał: „[k]ontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

Odnosząc się do postępowania zainicjowanego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich należy uznać, że spełnienie wymogu rzetelnego uzasadnienia zarzutów niezgodności w odniesieniu do wskazanych we wniosku wzorców kontroli może budzić pewne wątpliwości. Argumentacja powołana przez Rzecznika jest bowiem dość lakoniczna oraz odnosi się w dużej mierze do sfery faktycznej. Mimo tych uchybień Sejm wyraża stanowisko, że poddany kontroli wniosek Rzecznika spełnia w koniecznym zakresie wymogi konstytucyjne odnoszące się do uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją. W konsekwencji, przesłanki wydania wyroku w niniejszej sprawie zostały spełnione.

## IV. Analiza merytoryczna

### 1. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa, jej treść i konsekwencje mają ugruntowane i jednocześnie niekwestionowane rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy zatem przypomnienie jedynie najważniejszych ustaleń w tym względzie. W świetle ustabilizowanego poglądu sądu konstytucyjnego: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 109).



Zarazem zasadzie równości nie może być przypisywany charakter absolutny, a więc nie może ona być rozumiana jako wykluczająca istnienie jakichkolwiek wyjątków w nakazie równego traktowania podmiotów podobnych. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, iż żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 23-24; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że równość pozwala na różne traktowanie przez prawo adresatów norm prawnych nieodznaczających się wspólną cechą relewantną. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza

zatem z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (por. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

2. Jak stanowi art. 42 ust. 1 Konstytucji: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

W art. 42 ust. 1 Konstytucji wyrażona została fundamentalna zasada prawa karnego *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*. Z tej zasady ogólnej wyprowadzane są następujące zasady szczegółowe:

- 1) *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*, zgodnie z którą źródłem określenia czynu zabronionego i kary kryminalnej może być tylko ustawa bądź też akty prawne równe ustawie (np. przedwojenne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i powojenne dekrety Rady Państwa);
- 2) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, zgodnie z którą w prawie karnym zabronione jest stosowanie analogii (*legis* lub *iuris*) mającej na celu poszerzenie zakresu kryminalizacji lub penalizacji, jak również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisu karnego na niekorzyść sprawcy;
- 3) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie przestępstwa i kary powinno charakteryzować się dostateczną precyznością;
- 4) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, zgodnie z którą zabronione jest wsteczne działanie ustawy karnej w takim zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08; R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 19-20; A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 506).

Przyjmuje się, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną *sensu stricto*, a więc za przestępstwa, ale również odpowiedzialność za wykroczenia, a także „inne formy odpowiedzialności prawnej

związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (zob. np. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 28 października 2015 r., sygn. akt SK 59/13).

## **2. Analiza zgodności**

1. Na wstępie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny „interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne” (wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97). Odnosząc się do granic swobody ustawodawcy zwykłego należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, iż ustawodawca posiada kompetencję do kształtowania treści prawa zgodnie z obranym kierunkiem polityki państwa. Może on realizować własne cele polityczne za pomocą odpowiednich środków prawnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne” (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95; podobnie wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Uzasadnieniem dla powyższego stanowiska jest okoliczność, iż to ustawodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za przyjęte w granicach swobody ustawodawczej rozwiązania prawne (orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt K 11/96; podobnie np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Ponadto „ustawodawca ma prawo do zmiany celów strategicznych prowadzonych przez siebie polityk, o ile nie narusza przy tym praw nabytych w niewadliwy sposób i uzasadnionych oczekiwań, a zmiana dokonuje się we właściwym trybie legislacyjnym” (wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03). W orzecznictwie Trybunału można także znaleźć pogląd, że „Konstytucja RP w żaden sposób nie zakazuje ustawodawcy zwykłemu podejmowania działań nieracjonalnych, czy bezzasadnych. Ewentualna negatywna merytoryczna ocena takich działań może i powinna być dokonywana przez świadomy elektorat w akcie wyborczym, natomiast nie może być zawarta w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Odnosząc się do tego ostatniego poglądu wypada zauważyć, że jest on wyrazem powściągliwości organu kontroli konstytucyjności co do zakresu przeprowadzanej kontroli

a jednocześnie i przeświadczenia, że to obywatelom powinno przysługiwać decydujące rozstrzygnięcie, czy polityka prowadzona przez organy państwa realizuje idee wyrażone w Konstytucji. Niemniej, w odniesieniu do części przypadków należy uznać, że Trybunał jest uprawniony do interwencji i korygowania niezgodnej z ideami i normami programowymi polityki państwa. Następować to jednak powinno przede wszystkim w obszarze praw socjalnych, a nie w obszarze oceny szczegółowych rozwiązań ustrojowych, z czym mamy do czynienia w przypadku przepisów poddanych ocenie w niniejszym postępowaniu.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował w swoim wniosku regulacje skutkujące utratą biernego prawa wyborczego przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Na tym tle wymaga przypomnienia, że pod pojęciem biernego prawa wyborczego rozumie się uprawnienie do bycia wybranym w wyborach, czyli uprawnienie do kandydowania w wyborach oraz do objęcia i sprawowania mandatu uzyskanego w niewadliwie przeprowadzonych wyborach. Biernie prawo wyborcze nie wyczerpuje się tym samym w samym akcie głosowania, co oznacza, że konstytucyjną ochronę tego prawa należy odnieść również do trwałości mandatu (zob. m.in. wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07).

Zakres swobody ustawodawcy zwykłego w zakresie utraty biernego prawa wyborczego wyznaczają postanowienia Konstytucji. W przypadku wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów na urząd Prezydenta RP określenie w Konstytucji przesłanek biernego prawa wyborczego ma charakter wyczerpujący, w konsekwencji wszelkie dalsze ograniczenia tego prawa wymaga zmiany Konstytucji. Odmienna sytuacja dotyczy organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja reguluje wyłącznie czynne prawo wyborcze do tych organów, nie wykluczając zatem wprowadzania przez ustawodawcę zwykłego (pewnych) ograniczeń w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. Zauważyć przy tym trzeba, że ustawodawca zwykły takie ograniczenia w okresie obowiązywania aktualnej Konstytucji już wprowadzał (np. to w przypadku wyborów samorządowych przewidziano pozbawienie biernego prawa wyborczego wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, dopiero później uregulowanie to uzyskało podstawę w Konstytucji w przypadku wyborów parlamentarnych, co związane było z dodaniem do art. 99 Konstytucji dodatkowego ustępu 3).

Odnosząc się do konstytucyjnej regulacji wyborów samorządowych należy odnotować, iż w przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są one powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa (art. 169 ust. 2 Konstytucji). W przypadku zaś organów wykonawczych Konstytucja stanowi jedynie, że „[z]asady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa” (art. 169 ust. 3 Konstytucji). Jednocześnie, posiadanie czynnego prawa wyborczego w świetle wymogów przewidzianych w Konstytucji nie oznacza automatycznie, że dana osoba posiada bierne prawa wyborczego. Przeciwnie, krąg osób posiadających bierne prawo wyborcze jest zazwyczaj zawężony w stosunku do posiadaczy czynnego prawa wyborczego. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 i 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07) pozwala uznać, że takie rozwiązanie nie stanowi ograniczenia niezgodnego z Konstytucją, bowiem „różne kwalifikacje są potrzebne do tego, aby głosować w wyborach i do tego, aby sprawować władzę powierzoną mandatem wyborczym”. W związku z powyższym uzasadnione jest twierdzenie, że ustawodawca zwykły posiada swobodę określenia przesłanek wybieralności (biernego prawa wyborczego) do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym w przypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jego swoboda jest ograniczona przez obowiązek poszanowania przymiotników wyborczych wymienionych w Konstytucji, natomiast w przypadku organów wykonawczych Konstytucja w ogóle nie odnosi się do zagadnienia biernego prawa wyborczego, pozostawiając uregulowanie w tym przedmiocie ustawodawcy zwykłemu. Przysługuje mu swoboda uregulowania nie tylko zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów (jak w przypadku organów stanowiących), ale także przesądzenia, czy wybór ten będzie następował w wyborach bezpośrednich czy też w wyborach pośrednich, oraz jakie będą warunki posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego. W tym stanie nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem, że wprowadzenie ograniczenia w sferze biernego prawa wyborczego polegającego na pozbawieniu tego prawa osób, które zostały skazane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (a nie, jak w poprzednim stanie prawnym, wyłącznie osób skazanych na karę pozbawienia wolności za takie przestępstwo) nastąpiło

z przekroczeniem swobody ustawodawcy zwykłego ze względu na arbitralność przyjętego kryterium.

3. Ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta), do którego odnosi się wniosek Rzecznika, nastąpiło w wyniku nowelizacji art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego, wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. Według aktualnego brzmienia wskazanego przepisu nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba 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 art. 11 § 1 pkt 6 k.w. (a więc wyborów wójta, burmistrza, prezydenta miasta), dotyczy to osoby skazanej prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W związku z powyższym, w zakresie dotyczącym wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nowelizacja poszerzyła przesłanki negatywne, których wystąpienie skutkuje utratą biernego prawa wyborczego. Utratę biernego prawa wyborczego powoduje nie tylko –tak jak uprzednio – 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. Zgodnie z art. 492 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek utraty prawa wybieralności. W przypadku skazania osoby sprawującej mandat wójta (burmistrza, prezydenta) sąd przesyła komisarzowi wyborczemu, wojewodzie oraz przewodniczącemu rady gminy odpis prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w art. 11 § 2 k.w., niezwłocznie po jego uprawomocnieniu się (art. 492a § 1 k.w.). O wygaśnięciu mandatu wójta informuje komisarz wyborczy, w drodze obwieszczenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu, o którym mowa w art. 492a § 1 k.w.. Informację komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 492a § 2 k.w.).

Poszerzając przesłankę utraty biernego prawa wyborczego ustawodawca w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. wyłączył jednocześnie jej skutek wsteczny przesądzając, że przepis art. 11 § 2 pkt 1 k.w w nowym brzmieniu nie dotyczy skazania prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie tej ustawy osób pełniących w dniu jej wejścia w życie (a więc przed dniem 13 lutego 2019 r.) funkcję wójta,

burmistrza lub prezydenta, na karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W związku z tym w stosunku do osób pełniących funkcję wójta (burmistrza lub prezydenta) w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawodawca postanowił, że tracą one prawo wybieralności także wówczas, gdy czyn został popełniony przed datą wejścia w życie ustawy, lecz prawomocne skazanie na karę inną niż kara pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe nastąpiło po tej dacie. Natomiast nie stanowi podstawy utraty funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skazanie prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwo nieścigane z oskarżenia publicznego, co obejmuje przykładowo takie przestępstwa prywatnoskargowe jak, m.in. zniestawienie (art. 212 k.k.), zniewaga (art. 216 k.k.) oraz naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.).

4. Należy zauważyć, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) będący organem wykonawczym gminy jest pracownikiem samorządowym zatrudnianym w urzędzie gminy na podstawie wyboru. Z kolei pracownikami samorządowymi zatrudnianymi na podstawie wyboru w urzędzie marszałkowskim są marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa, jeżeli statut województwa tak stanowi. Zaś w starostwie powiatowym na podstawie wyboru zatrudnieni są starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu, jeżeli statut powiatu tak stanowi. Ponadto w urzędzie m.st. Warszawy do osób zatrudnionych na podstawie wyboru zalicza się burmistrza dzielnicy, jego zastępcę i pozostali członkowie zarządu dzielnicy oraz przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu związku w związkach jednostek samorządu terytorialnego – jeżeli statut związku tak stanowi.

Artykuł 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 530; dalej: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r.) stanowi, iż: „[p]racownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Powyższe oznacza, że po wejściu w życie kodeksu wyborczego doszło do zróżnicowania przesłanek negatywnych wyłączających zatrudnienie na stanowisku pracownika samorządowego co odnosiło się z jednej strony do wójta (zakaz zatrudnienia dotyczył w tym przypadku

wyłącznie osób skazanych na karę pozbawienia wolności – por. art. 11 § 2 pkt 1 k.w.), z drugiej zaś strony do pozostałych pracowników zatrudnionych w instytucjach samorządowych (negatywną przesłankę zatrudnienia stanowił fakt skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, niezależnie od rodzaju orzeczonej kary). Tym samym występowała sprzeczność pomiędzy wymienionymi regulacjami. Podjęcie prac ustawodawczych, wynikiem których były zmiany wprowadzone ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. w zakresie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowiło zatem konsekwencję sygnalizowanych uprzednio niespójności między art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. oraz ówczesnym brzmieniem art. 11 § 2 pkt 1 k.w. Wystąpienie wskazujące na potrzebę usunięcia tych rozbieżności i rozszerzenie zakresu utraty biernego prawa wyborczego w tym względzie skierował m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 13 lipca 2016 r. (pismo dostępne na stronie internetowej <https://bip.brpo.gov.pl>, dostęp: 18 listopada 2022 r.; dalej: wystąpienie Rzecznika). Rzecznik wskazywał w nim, iż „podnoszone są w piśmiennictwie argumenty przemawiające za tym, że skazany nie powinien piastować urzędu wójta (burmistrza, prezydenta). Wskazać należy m.in. na fakt, że wójt byłby jedynym spośród wszystkich pracowników samorządowych z powołania lub wyboru o łagodniejszym do spełnienia warunku niekaralności. Należy podkreślić również, że wskazane powyżej trudności interpretacyjne mogą powodować stan niepewności wśród pewnej grupy kandydujących, co może wpływać na decyzje o skorzystaniu przez nich z biernego prawa wyborczego” (wystąpienie Rzecznika, s. 2-3). Wskazano jednocześnie, że Państwowa Komisja Wyborcza w przekazanej Rzecznikowi w dniu 13 czerwca 2016 r. odpowiedzi (sygn. ZPOW-0620-15/16) wyraziła pogląd, iż „kwestia braku spójności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i Kodeksu wyborczego powinna być poddana pod rozagę ustawodawcy, który z kolei powinien dążyć do usunięcia ewentualnych niespójności i rozbieżności w systemie prawnym” (wystąpienie Rzecznika, s. 3). Wreszcie ustawodawca zwykły był krytykowany za brak reakcji ustawodawczej i nieobjęcie zakazem sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) również osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na karę inną niż kara pozbawienia wolności (zob. K. Kubicka-Zach, *Problem z przepisami – od czterech lat rządzący nic z tym nie zrobili*,



<https://www.prawo.pl/samorzad/kolizja-przepisow-zatrudnianie-skazanych-prawomocnym-wyrokiem,316149.html>, dostęp: 18.11.2022 r.).

Usunięciu wskazanej sprzeczności służyły zmiany zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 3163/VIII kadencja). W uzasadnieniu tego projektu podkreślono, że jego celem jest dostosowanie kodeksu wyborczego do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130), jak również zapewnienie sprawniejszej procedury wyborczej. Przewidziane zmiany objęły również ograniczenie prawa wybieralności w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dla osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na każdą karę, a nie tylko na karę pozbawienia wolności. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano w tym względzie, że „[p]onadto proponuje się dokonania ujednoczenia przepisów kodeksu wyborczego z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych poprzez uregulowanie w kodeksie kwestii biernego prawa wyborczego w sposób podobny do przepisów dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania. Zgodnie ze zmianą prawa wybieralności w wyborach wójta nie będzie posiadała osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na każdą karę, a nie jak dotychczas tylko na karę pozbawienia wolności. Także w tym przypadku dostosowanie obu ustaw jest realizacją postulatów PKW” (druk nr 3163, s. 6-7).

5. Trzeba zauważyć, że Rzecznik nie kwestionuje – co do istoty – słuszności zmiany zawartej w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r., a jedynie sposób uregulowania jej stosowania w wymiarze temporalnym wobec stanów faktycznych, jakie miały miejsce przed jej wejściem w życie. Ustawodawca wyłączył bowiem obowiązywanie art. 11 § 2 pkt 1 k.w. w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. w zakresie skutku w postaci utraty urzędu wobec osób pełniących w dniu jej wejścia w życie funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta skazanych prawomocnym wyrokiem przed dniem jej wejścia w życie, na karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Argumentacja przedstawiona przez Rzecznika nie jest w pełni konsekwentna. Z jednej strony we wniosku kwestionowane jest ograniczenie w stosowaniu nowej regulacji wstecz wobec tychże osób jako niezasadne, z drugiej strony zaś strony podważono zgodność z Konstytucją regulacji, która nie objęła wyłączeniem przewidzianym w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. osób pełniących w dniu jej wejścia w życie funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jeżeli wobec tych osób w momencie wejścia w życie ustawy toczyły się postępowania sądowe, w których są oni oskarżonymi o popełnienie umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego. Przede wszystkim jednak Rzecznik nie przedstawił danych obrazujących, ile osób pełniących funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) było oskarżonych przed dniem 13 lutego 2019 r. (data wejścia w życie ustawy) o popełnienie umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego, a więc osób wybranych na te funkcje w wyborach przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. lub 4 listopada 2018 r. Nie wskazano także, wobec ilu z tych osób na dzień wystąpienia przez Rzecznika z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (28 czerwca 2022 r.) wszczęte postępowania sądowe wciąż nie zostały zakończone prawomocnym wyrokiem skazującym na karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Oznacza to że Rzecznik nie przedstawił ilu osób w praktyce dotyczy rozstrzygnięcie podnoszonego przezeń problemu konstytucyjnego, tj. jego aktualności, faktycznego znaczenia w praktyce ustrojowej.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego obowiązują zasadniczo *ex nunc*, co jest powiązane z zasadą bezpieczeństwa prawnego. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. Wynika z tego, że za regułę przyjmuje się, iż orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (*ex nunc*), ale dopuszcza się określenie przez TK innego terminu utraty mocy obowiązującej. Sformułowanie to dotyczy jednak terminu przyszłego (*pro futuro*). Konstytucja milczy natomiast w sprawie możliwości wejścia w życie orzeczenia od daty wydania niekonstytucyjnego aktu (*ex tunc*). Przechodząc na grunt niniejszego postępowania, w nawiązaniu do stanowiska trybunalskiego

należy stwierdzić, że normy kwestionowanej przez Rzecznika ustawy „wchodząc do porządku prawnego kształtowały [...] świadomość prawną i zaufanie adresatów” (wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01).

Sejm zauważa, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przypadku utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego *ex nunc* „wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia w sposób określony w art. 190 ust. 2 Konstytucji, a więc na przyszłość. Oznacza to, że zasadniczo nie ma ono mocy wstecznej, czyli nie odnosi się do kwestii obowiązywania tego przepisu w okresie od dnia jego wejścia w życie do dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99). Niekonstytucyjny akt (zawarty w nim przepis) traci z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału moc obowiązującą, ale zarazem przez określony czas akt ten (zawarty w nim przepis) był elementem systemu prawnego, wywierając określone nim skutki prawne. Akt taki nie jest zatem nieważny od samego początku, ale jedynie uznawany jest za wadliwy i w konsekwencji wzruszalny, z mocą *ex nunc* (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 215). Stąd brak wskazania przez Rzecznika czy na moment przedstawienia przezeń wniosku do Trybunału Konstytucyjnego istnieli rzeczywiści „beneficjenci” tegoż, czy też był on przedstawiony w pewnej próżni faktycznej, a więc mający znacznie li tylko formalne bądź historyczne, wydaje się w ocenie Sejmu okolicznością istotną dla oceny jego znaczenia wobec wskazywanej przez Rzecznika jako przyczyna podjęcia tej sprawy ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

6. Rzecznik w swoim wniosku kwestionuje wyłączenie stosowania art. 4 ustawy z dnia 31. stycznia 2019 r. wobec osób skazanych prawomocnym wyrokiem przed dniem jej wejścia w życie (tj. 13 lutego 2019 r.) przy równoczesnym braku objęcia tym wyłączeniem również tych osób, wobec których w dniu jej wejścia w życie postępowania sądowe jeszcze trwały. Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie narusza zasadę równości, a przyjęte kryterium utraty prawa wybieralności (skazanie prawomocnym wyrokiem) jest arbitralne.

Odnosząc się do powyższego zarzutu należy zauważyć, że – podobnie, jak w przypadku skazanych na karę pozbawienia wolności – uzasadnieniem utraty biernego prawa wyborczego jest zapewnienie właściwego doboru kandydatów na stanowiska publiczne związane ze sprawowaniem władzy i wiążące się z zaufaniem

społecznym. Chodzi zatem o eliminowanie z grona osób pełniących te funkcje osób skazanych za przestępstwo, które dopuszczając się czynu karalnego, stają się niegodne zaufania społecznego niezbędnego do pełnienia tych funkcji. Przy czym, ze względu na objęcie wyłączeniem również skazanych na karę inną niż kara pozbawienia wolności, zasadne było przyjęcie skutku wstecznego tej regulacji wobec osób prawomocnie skazanych przed jej wejściem w życie. Ustanowienie odmiennego rozwiązania godziłoby natomiast w zasadę pewności prawa. Należy równocześnie pamiętać, że pozbawienie biernego prawa wyborczego obejmuje tylko przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, nie obejmuje zaś przestępstw prywatnoskargowych, do których należą m.in. zniesławienie (art. 212 k.k.), zniewaga (art. 216 k.k.) czy też naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.).

Zgodnie z powołanym przez Rzecznika wzorcem – art. 32 ust. 1 Konstytucji – wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Na tym tle wyrażany jest pogląd, że porównanie sytuacji faktycznej dwóch lub więcej osób prowadzi do wniosku, iż nie ma dwóch osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Uwzględniając powyższe zależności Trybunał Konstytucyjny, już w jednym z pierwszych orzeczeń, uznał, iż równość wymaga, by osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować tak samo, a osoby znajdujące się w odmiennych sytuacjach odmiennie. Kluczowe jest ustalenie cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne. Zarazem konstytucyjnie dopuszczalna jest sytuacja, w której różnicowanie nastąpi w obrębie grupy osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Jest to możliwe ze względu na konieczność realizacji zasad konstytucyjnych, o ile ograniczenie zasady równości dokonywane jest z zachowaniem zasady proporcjonalności. W takim przypadku ograniczenie musi być dokonane za pomocą środka przydatnego do realizacji zasady (wartości) konstytucyjnej usprawiedliwiającej to ograniczenie. Środek ten musi być jednocześnie konieczny, czyli nie może ingerować nadmiernie w równość oraz zachowana musi być proporcjonalność *sensu stricto*. Nadto każda ingerencja w prawa i wolności obywatelskie powinna być w sposób należyty uzasadniona, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przypadku poddanego ocenie rozwiązania jego *ratio legis* było usunięcie istniejącej sprzeczności w systemie prawa oraz budowa zaufania do państwa, poprzez wyłączenie sprawowania urzędu przez osoby skazane, które w istniejącym stanie prawnym nie mogłyby zostać zatrudnione nawet na zwykłym stanowisku urzędniczym

w administracji samorządowej. Chodziło o uniemożliwienie obsadzania ważnych stanowisk publicznych osobom, które sprzeniewierzyły się standardom, którymi powinny się charakteryzować osoby pełniące te stanowiska. Oprócz tego trzeba zauważyć, że przewidziana dotąd – jako prowadząca do odebrania biernego prawa wyborczego – kara izolacyjna powinna być i coraz częściej jest traktowana jako *ultima ratio*. Stąd skazanie na karę nieizolacyjną nie może być ujmowane jako okoliczność przesądzająca o tym, że czyn zabroniony nie miał charakteru poważnej i istotnej szkodliwości społecznej oraz – w rezultacie – nie może prowadzić do odebrania biernego prawa wyborczego do organów wykonawczych w samorządzie terytorialnym.

Odnosząc się do zarzutu Rzecznika dotyczącego arbitralności kryterium ograniczającego skutek wsteczny w ocenianym przypadku trudno uznać, aby osoba skazana prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r., znajdowała się w tej samej sytuacji co osoba, w przypadku której w tej dacie toczyło się niezakończony postępowanie, w którym korzysta ona z gwarancji procesowych, w tym domniemania niewinności. Bez wątpienia zastosowanie wprowadzonego ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. pozbawienia biernego prawa wyborczego względem osób prawomocnie skazanych przed dniem jej wejścia w życie stanowiłoby naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oprócz tego uwzględniając, że wybory samorządowe przeprowadzono w 2018 r., a w przynajmniej w niektórych przypadkach zostały w nich wybrane na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoby skazane prawomocnie za ścigane z oskarżenia publicznego umyślne przestępstwo karne lub umyślne przestępstwo karno-skarbowe, rozszerzony skutek wsteczny rozwiązania wprowadzonego ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. byłby w odbiorze społecznym traktowany jako próba zanegowania dokonanego wówczas przez obywateli wyboru. W przypadku osób, wobec których przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. trwające postępowania sądowe nie zakończyły się prawomocnym wyrokiem, wyłączenie skutku wstecznego nie było zasadne, bowiem nie można było przewidzieć treści wyroku sądowego, a dodatkowo potrzeba dokonania zmian w tym kierunku była zgłaszana przez Rzecznika oraz Państwową Komisję Wyborczą w 2017 r. i 2018 r., co pozbawia ocenianą regulację cech „zaskakującej”.

Uwzględniając konstytucyjne gwarancje rzetelnego i sprawiedliwego procesu karnego – w tym domniemania niewinności – trudno uznać, by kryterium skazania

prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie ustawy było arbitralne. Rozwiązanie to spełnia kryteria wskazane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, tj. stanowi okoliczność relewantną, jest uregulowaniem proporcjonalnym w kontekście celu wprowadzonego regulacji oraz pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami bądź normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, którymi w analizowanym przypadku są bezpieczeństwo prawne oraz zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7. Nie można ponadto pomijać, że w przypadku rozwiązania zawartego w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o skutku wstecznym – w przypadku objęcia utratą biernego prawa wyborczego osób, wobec których wszczęto, lecz nie zakończono prawomocnymi wyrokami postępowań karnych – można mówić jedynie *sensu largo*. Ich wprowadzenie nie zawierało bowiem samo w sobie okoliczności, z którą po zmianach wiąże się utrata biernego prawa wyborczego. Stąd zawarte w projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym przewidziane w nim zmiany stosuje się również wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w przypadku którego postępowanie sądowe rozpoczęło się przed dniem jej wejścia w życie ustawy nie stanowi naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ta jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają. Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwość oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm (wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01 i 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01). Wsteczne działanie nowego prawa, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, może stanowić zagrożenie w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji prawa (wyroki TK z: 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07; 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07).

Uwzględniając, że rozwiązanie przewidziane w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. zostało zastosowane wobec stanów faktycznych (tj. wszczęcia postępowań karnych) powstałych, acz niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie nie można jednocześnie uznać, że naruszona została zasada niedziałania prawa wstecz. Równocześnie bowiem przyjęta rozstała regulacja intertemporalna, polegająca na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych, które wprowadzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. Tego typu regulacja retrospektywna nie jest zaś objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych (wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04, zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, s. 54; także E. Łętowska, K. Osajda (red.), *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008, s. 29). Prawodawca może więc posługiwać się techniką bezpośredniego działania nowego prawa, stanowiąc normy retrospektywne, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (wyrok TK z 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05). W ocenianym przypadku uznać należy, że stopień ingerencji w prawa – w tym przypadku bierne prawo wyborcze jednostki – jest konstytucyjnie legitymowany ze względu na szeroki zakres swobody ustawodawcy w zakresie regulowania zasad prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego, a za przewidzianym rozwiązaniem przemawiają też istotne względy praktyczne, w tym to, że takie rozwiązanie jest bardziej zrozumiałe dla obywateli. Uregulowania to jest również jednoznaczne i nie tworzy problemów interpretacyjnych. W orzecznictwie TK jednoznacznie wskazano, iż „w zakresie wyborów lokalnych, zgodnie z art. 169 Konstytucji, konstytucjonalizacji poddano zasady wyborów do ciał stanowiących. Mimo umiejscowienia tych przepisów poza rozdziałem o wolnościach i prawach jednostki, nie sposób biernemu prawu wyborczemu odmówić charakteru konstytucyjnego prawa podmiotowego. Tak też

kwestię ujmuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 8/07). Oznacza to, iż nie istnieje regulacja konstytucyjna związana z posiadaniem biernego prawa wyborczego do organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Nie można więc przyjąć, że istnieje prawo podmiotowe do posiadania biernego prawa wyborczego, czy tym bardziej piastowania urzędu wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

8. Rzecznik wywodzi również, iż przewidziane w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. rozszerzenie przesłanek skutkujących utratą prawa wybieralności w przypadku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) stanowi środek karny, a stąd – jako mniej korzystny dla objętej nią osoby – nie może być on stosowany wobec wszelkich stanów faktycznych, w których postępowanie sądowe o ścigane z oskarżenia publicznego umyślne przestępstwo karne lub umyślne przestępstwo karno-skarbowe rozpoczęło się przed jej wejściem w życie. Na tym tle Sejm podziela uwagi Rzecznika odnoszące się do treści wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady *nulla poena sine lege*, która oznacza, że nie ma sankcji bez ustawy ją przewidującej obowiązującej w czasie popełnienia przestępstwa, nie ma kary bez przewidującej jej ustawy oraz że prawo nie działa wstecz, a zatem, że można orzekać tylko na podstawie prawa obowiązującego w chwili popełnienia czynu. Zasada ta gwarantuje obywatelowi, iż „podjęte przez niego działanie albo nie jest karalne, a jeżeli jest karalne, to zagrożone jest dokładnie określoną karą” (wyrok TK z 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99). Podobnie nie budzi wątpliwości ustalenie, że zasada *nulla poena sine lege* wprowadza „zakaz wymierzania kary surowszej niż kara, która była przewidziana w ustawie obowiązującej w czasie jego popełnienia. Wynika z niej zakaz stosowania kary, rozumianej jako suma wszystkich środków prawnych o charakterze represyjnym, których łączny poziom represyjności byłby wyższy niż kary, która jest rozumiana jako suma wszystkich środków prawnych o charakterze represyjnym, przewidzianych przez ustawę obowiązującą w czasie popełnienia czynu zabronionego (por. M. Kidacka, *Zasady odpowiedzialności kamej na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, KRS z 2018 r., Nr 3-4, s. 29-44). Stąd też w ocenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt SK 62/13, OTK z 2015 r., Nr 5/A, poz. 63), wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zakaz wstecznego stosowania kary nieznaney w ustawie obowiązującej w czasie popełnienia czynu stanowiącego podstawę odpowiedzialności represyjnej odnosi się nie tylko do kary zasadniczej” (wniosek Rzecznika, s. 8-9).



W ocenie Sejmu nie można jednak zgodzić się z oceną Rzecznika, iż reguła intertemporalna zawarta w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 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” (wniosek Rzecznika, s. 9). Należy zauważyć, że rozwiązanie, którego skutek intertemporalny został uregulowany w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. nie jest związane z prawem karnym, a z obszarem należącym do tradycyjnej materii prawa konstytucyjnego, tj. określaniem przesłanek posiadania lub nieposiadania prawa wybieralności. Podobnie też powiązanie utraty sprawowanej funkcji z jego utratą jest typowym rozwiązaniem z obszaru prawa konstytucyjnego. Ograniczenie prawa wybieralności na gruncie k.w. nie może być zatem – wbrew stanowisku Rzecznika – uznawane za sankcję karną, nie tylko z powodu tego, że nie została ona orzeczona przez sąd, a następuje *ex lege* w związku z uprzednim prawomocnym skazaniem, ale też ze względu na odmienność obszaru regulacji (regulacja prawno-karna oraz regulacja prawno-konstytucyjnej) przy uwzględnieniu ich celów. Ustawodawca w tym przypadku jedynie rozszerzył zakres cenzusu niekaralności istniejącego już uprzednio w k.w., ustanawiając wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) taki sam wymóg pozostawania w stosunku pracy z urzędem gminy (miasta) jak wobec innych pracowników samorządowych. Utrata funkcji przez osoby, wobec których postępowanie sądowe zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r., a zakończyło się prawomocnym wyrokiem skazującym na karę inną niż kara pozbawienia wolności za ścigane z oskarżenia publicznego umyślne przestępstwo karne lub umyślne przestępstwo karno-skarbowe stanowi przejaw odpowiedzialności pracowniczej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), będąc przewidzianym w przepisach prawa negatywnym skutkiem o charakterze prawnym, stosowanym za naganne (zawinione) zachowanie pracownika – potwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu – a którego skutkiem prawnym jest wygaśnięcie mandatu z mocy prawa. Jest to rozwiązanie analogiczne jak w przypadku innych pracowników samorządowych, dla których w takim przypadku skutkiem naganego zachowania byłoby rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę, również następujące z mocy prawa. Należy też zauważyć, że utrwalony w orzecznictwie pogląd wskazuje, iż wybór danej osoby nie sanuje braku biernego

prawa wyborczego, jeżeli brak ten stwierdzony zostanie już po dokonaniu tego wyboru, „[b]ez znaczenia, z punktu widzenia biernego prawa wyborczego, jest także kwestia zaufania, jakim obdarzyli radnego (...) wyborcy w akcie głosowania, gdyż nawet największe zaufanie, jakim można obdarzyć osobę bez biernego prawa wyborczego, nie legitymizuje takiego wyboru” (wyrok NSA z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 479/13).

Istotnym pozostaje wreszcie, iż prawo wybieralności może podlegać większym ograniczeniom w porównaniu z czynnym prawem wyborczym, bowiem zasada powszechnego prawa wyborczego dotyczy z pewnością czynnego prawa wyborczego, a w przypadku biernego prawa wyborczego zagadnienie to nie jest ujmowane jednoznacznie. Niezależnie od tego nie można jednak uznać, aby powszechność wyborów stała na przeszkodzie wprowadzaniu ograniczeń w zakresie prawa wybieralności, o ile są one należycie uzasadnione i służą celom legitymowanym konstytucyjnie. Wyłączone jest jedynie wprowadzanie przez ustawodawcę zwykłego ograniczeń „nienaturalnych”, arbitralnych oraz motywowanych politycznie. W tych kategoriach nie mieści się objęcie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wymogami stawianymi od lat przez obowiązujące ustawodawstwo każdemu innemu pracownikowi samorządowemu, przy czym zmiany te stanowiły rezultat wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sygnalizacji o sprzeczności w prawie ze strony Państwowej Komisji Wyborczej. Wreszcie kwestionowany przez Rzecznika przepis nie objął – by uniknąć zarzutów o polityczne motywacje tego rozwiązania – osób prawomocnie skazanych za inne niż ścigane z oskarżenia publicznego umyślne przestępstwo karne lub umyślne przestępstwo karno-skarbowe.

9. Wobec powyższego, w ocenie Sejmu, mając na uwadze przedstawioną argumentację, należy stwierdzić, że art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek