

WYROK

z dnia 8 kwietnia 2002 r.

Sygn. akt SK 18/01

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2002 r. skargi konstytucyjnej Marka Chwalewskiego, z udziałem przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602) z art. 60 i art. 62 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Artykuł 190 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060, z 2001 r. Nr 45, poz. 497 i Nr 89, poz. 971 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220) jest zgodny z art. 60 i nie jest niezgodny z art. 62 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Skargą konstytucyjną z 3 marca 2001 r., skarżący Marek Chwalewski zakwestionował konstytucyjność art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.), zarzucając mu niezgodność z art. 60 oraz z art. 62 ust. 2 Konstytucji.

Zarzut niekonstytucyjności przepisu zaskarżonego przedmiotową skargą konstytucyjną pozostaje w związku z uchwałą Rady Miasta Pabianic (Nr XV/130/99), podjętą 21 lipca 1999 r., stwierdzającą w odniesieniu do skarżącego – na podstawie zaskarżonego przepisu – wygaśnięcie mandatu radnego. Mandat ten wygasł z dniem 1 kwietnia 1999 r., z chwilą uprawomocnienia się wyroku Sądu Rejonowego w Sieradzu (sygn. II K 99/98), w wyniku nieuwzględnienia przez Sąd Okręgowy w Sieradzu (sygn. II Ka 40/99) wniesionej w stosunku do niego apelacji. Z uchwały Rady Miasta Pabianic (§ 1) wynika, iż skarżący został skazany

za umyślne przestępstwo z art. 262 § 2 k.k. oraz z art. 212 § 1 k.k. Nie orzeczono w stosunku do niego środka karnego pozbawienia praw publicznych.

Uchwała ta zaskarżona została przez skarżącego do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy w Łodzi, z powodu przekroczenia trzy miesięcznego terminu do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego. Orzeczeniem z 9 stycznia 2001 r. (sygn. II SA/Łd 229/00), Sąd oddalił wniesioną w tej kwestii skargę, podnosząc, iż przewidziany w art. 190 ust. 2 Ordynacji wyborczej termin ma charakter procesowy, a nie materialnoprawny. Powołał się przy tym na uchwałę składu siedmiu sędziów z 23 października 2000 r. (OPS 13/00).

W ocenie skarżącego, przepis zaskarżony przedmiotową skargą konstytucyjną ogranicza należne mu prawo obywatelskie, jakim jest prawo wyborcze, w stopniu szerszym aniżeli to dopuszczają – wskazane jako podstawa kontroli – art. 60 i art. 62 ust. 2 Konstytucji.

Dla uzasadnienia swojego stanowiska w tej kwestii, skarżący podkreśla, iż skazanie go za przestępstwo nie pociągnęło za sobą orzeczenia o pozbawieniu go praw publicznych, a co za tym idzie – nie utracił ani czynnego, ani też biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego. Jak zatem wywodzi skarżący, skoro w świetle art. 62 ust. 2 Konstytucji, wyłącznie orzeczenie o pozbawieniu praw publicznych ogranicza czynne prawo wyborcze oraz – w ocenie skarżącego – także bierne prawo wyborcze, to tylko orzeczenie o pozbawieniu praw publicznych mogłoby ograniczać jego prawo do sprawowania mandatu.

Wspierając swoją argumentację w tym zakresie, w dalszej części uzasadnienia, skarżący przywołuje treść art. 140 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 Nr 7, poz. 25 ze zm.), zgodnie z którym: “Mandat ławnika wygasa w razie orzeczenia prawomocnym wyrokiem pozbawienia go praw publicznych (...)”. Analizując tę przesłankę wygaśnięcia mandatu ławnika, w zestawieniu z przesłanką wygaśnięcia mandatu radnego wynikającą z zaskarżonego przepisu, skarżący odwołuje się do treści art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), w którym zdefiniowane zostało pojęcie funkcjonariusza publicznego, a którym – zgodnie z tym przepisem – jest zarówno ławnik, jak i radny. W ocenie skarżącego jest to przesłanka uzasadniająca konieczność jednakowego traktowania obu tych kategorii podmiotów, co do przesłanek wygaśnięcia mandatu. To zaś, że ustawodawca odmiennie uregulował przesłanki utraty mandatu w odniesieniu do tych podmiotów powoduje, że zaskarżony przepis, wskazujący jako przesłankę wygaśnięcia mandatu sam tylko fakt skazania za przestępstwo umyślne – w ocenie skarżącego – jest niekonstytucyjny.

Na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, łącznie z przedmiotową skargą konstytucyjną, skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o wydanie postanowienia tymczasowego o zawieszeniu uchwały Rady Miasta Pabianic stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu radnego.

W uzasadnieniu tego wniosku, skarżący podkreślił, iż uchwała ta spowodowała niemożność wykonywania przez niego funkcji radnego, pomimo posiadania pełni praw publicznych. Zwrócił przy tym uwagę, iż niemożność pełnienia tej funkcji wiąże się dla niego z poważnym uszczerbkiem w zakresie możliwości korzystania z należnych mu praw, a nadto – w jego ocenie – narusza interes publiczny.

W tym miejsc należy wskazać uzupełniająco, iż sprawa objęta skargą była już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, lecz została umorzona z powodu przedwczesnego skierowania skargi. 15 września 1999 r., skarżący wystąpił bowiem do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zakwestionował zgodność art. 190 ust. 1 pkt 4, ust. 2 oraz ust. 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz samej podjętej na podstawie tych przepisów uchwały Rady Miasta Pabianic stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu radnego z art. 60 Konstytucji.

Sprawie nadano bieg w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie TK z 2 lutego 2000 r. (sygn. Ts 134/99, OTK ZU Nr 7/2000, poz. 263), odmawiające nadania dalszego biegu skardze ze względu na niewłaściwy wzorzec dla kontroli kwestionowanych w skardze przepisów. Postępowanie w tej sprawie zakończyło się jednak, wydanym 7 marca 2001 r., postanowieniem o umorzeniu postępowania (sygn. SK 21/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 36) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.), tj. – ze względu na niedopuszczalność orzekania. Skarga konstytucyjna została bowiem przez skarżącego wniesiona jeszcze przed poddaniem uchwały Rady Miasta Pabianic, stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu radnego, kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, co oznaczało, że wnosząc ją skarżący nie spełnił wymogu określonego w art. 79 Konstytucji oraz w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który uzależnia skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej od przesłanki wyczerpania drogi prawnej przewidzianej dla danego rodzaju spraw. Prawomocne umorzenie postępowania z tej przyczyny nie stanowiło przesłanki uniemożliwiającej rozpoznanie przedmiotowej skargi konstytucyjnej.

2. Ustosunkowując się do skargi konstytucyjnej, w piśmie z 12 lipca 2001 r., Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż zaskarżony przepis art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich jest zgodny z art. 60 i nie jest niezgodny z art. 62 ust. 2 Konstytucji.

Odwołując się do treści – wskazanego jako podstawa kontroli – art. 60 Konstytucji, który zapewnia obywatelom polskim, korzystającym z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, Prokurator Generalny zwrócił uwagę na fakt, iż pojęcie pełnienia służby publicznej jest szersze od pojęcia służby cywilnej, a oznacza pracę we wszystkich konstytucyjnie wymienionych władzach i obejmuje także osoby wybrane w drodze wyborów parlamentarnych oraz wyborów samorządowych. Podkreślił przy tym, że wybór do organu przedstawicielskiego uzależniony jest nie tylko od konstytucyjnych uregulowań, ale także od woli wyborców.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca uprawniony jest do wskazania kryteriów, których spełnienie konieczne jest do ubiegania się o przyjęcie na stanowiska w służbie publicznej. Zwrócił przy tym uwagę na fakt, iż w art. 60 Konstytucji uregulowane zostało prawo dostępu do aktywności w życiu publicznym. W ocenie Prokuratora Generalnego oznacza to, że zasady i procedura rekrutacji w tym zakresie winna zostać uregulowana z uwzględnieniem wymogu równych szans wszystkich kandydatów, co jednak nie pozbawia ustawodawcy prawa do ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego art. 60 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, że przepis ten nie stwarza podstaw do wysuwania roszczeń o przyjęcie do służby publicznej. Konstytucyjna gwarancja dostępu do służby publicznej nie oznacza bowiem ani gwarancji powołania do niej, ani gwarancji niedopuszczalności zwolnienia z takiej służby, czy też gwarancji niewygaśnięcia mandatu przedstawicielskiego, jeżeli zawarte w ustawie zasady zwolnienia zawierać będą przejrzyste kryteria właściwe danemu rodzajowi służby.

Zwrócił ponadto uwagę na okoliczność, iż sytuacja w której do skazania dochodzi w czasie sprawowania mandatu radnego, różni się od sytuacji, w której skazanie następuje w czasie ubiegania się o mandat. Wówczas bowiem wyborcy mają możliwość uwzględnienia tej okoliczności podejmując decyzję o wyborze.

Prowadzi to Prokuratora Generalnego do wniosku, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 60 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 62 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż przepis ten nie jest adekwatnym wzorcem kontroli jego konstytucyjności.

Zwrócił przy tym uwagę na okoliczność, iż art. 62 ust. 2 Konstytucji dotyczy jedynie samego aktu wyborczego. Zaskarżony przepis stanowiąc, iż mandat radnego wygasa wskutek prawomocnego skazania radnego za przestępstwo umyślne, nie pozbawia zaś skarżącego praw wyborczych. Dla wzmocnienia tej argumentacji Prokurator Generalny odwołał się do treści punktu trzeciego art. 190 ust. 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików wojewódzkich, który to ustanawia niezależną od wskazanej w ustępie czwartym tego artykułu, przesłankę wygaśnięcia mandatu radnego w przypadku utraty prawa wybieralności, a zatem – m.in. właśnie w razie pozbawienia praw publicznych. Rozróżnienie tych sytuacji przez ustawodawcę potwierdza – w ocenie Prokuratora Generalnego – tezę, iż zaskarżony przepis nie dotyczy okresu wybierania, o którym mowa w art. 62 ust. 2 Konstytucji, a wobec tego przepis ten nie jest niezgodny z tym wzorcem konstytucyjnym.

3. W piśmie z 22 marca 2002 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił stanowisko, iż zaskarżony przedmiotową skargą konstytucyjną art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nie jest niezgodny z art. 60 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

We wstępie uzasadnienia tego stanowiska przywołano treść zaskarżonego przepisu, wskazując przy tym, iż prawomocny wyrok sądu, orzeczony za przestępstwo popełnione z winy umyślnej jest jedną z wielu przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego, które wymienia ten przepis.

W ocenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej art. 60 Konstytucji, wskazany jako podstawa kontroli w przedmiotowej sprawie nie jest odpowiednim wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Przepis ten wyraża bowiem zasadę równości obywateli w zakresie dostępu do służby publicznej, zapewniając obywatelom dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Dostęp do służby publicznej został uzależniony od spełnienia dwóch warunków: posiadania obywatelstwa polskiego oraz korzystania z pełni praw publicznych. Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis nie narusza konstytucyjnego prawa skarżącego dostępu do służby publicznej, a art. 60 Konstytucji nie jest w tym przypadku odpowiednim wzorcem kontroli konstytucyjności. Dla uzasadnienia tego stanowiska odwołano się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2000 r. (sygn. Ts 134/99, OTK ZU Nr 7/2000, poz. 264), w którym Trybunał stwierdził, iż piastowanie mandatu o charakterze przedstawicielskim nie mieści się w zakresie konstytucyjnego pojęcia „służba publiczna” i uznał, że nie jest możliwe dokonanie konfrontacji art. 190 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 z art. 60 Konstytucji, gdyż inny jest zakres uregulowań tych przepisów.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 62 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu przypomniał, iż art. 62 ust. 2 Konstytucji dotyczy czynnego prawa wyborczego i praw udziału w referendum. Nie znajduje natomiast zastosowania do biernego prawa wyborczego. To zaś oznacza, że również ten przepis nie jest właściwym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

W wyrażonym stanowisku zwrócił ponadto uwagę, iż – w jego ocenie – wobec braku stosowanych ograniczeń konstytucyjnych w tej kwestii, ustawodawca uprawniony był do wprowadzenia, zakwestionowanej przedmiotową skargą konstytucyjną, przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego. Marszałek Sejmu wskazał ponadto, iż Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 99) nie stwierdził niekonstytucyjności określonej w ustawie – Ordynacja wyborcza do Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej, przesłanki wygaśnięcia mandatu poselskiego z powodu złożenia niezgodnego z prawdą tzw. oświadczenia lustracyjnego.

II

Na rozprawie 8 kwietnia 2002 r. skarżący podtrzymał stanowisko zawarte w skardze, odwołując się w szczególności do okoliczności faktycznych, wskazujących na nieprawidłowości w orzekaniu sądów karnych w jego sprawie.

Pozostali uczestnicy postępowania tj. przedstawiciel Sejmu RP i Prokuratora Generalnego RP podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie.

III

1. Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył co następuje:

Zaskarżony przepis art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stanowi, iż: “Wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek (...) prawomocnego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (...)”. Jak wynika z tego przepisu, w sytuacji skazania za przestępstwo umyślne, wygaśnięcie mandatu radnego, z chwilą uzyskania przez wyrok skazujący atrybutu prawomocności, następuje z mocy samego prawa, zaś podejmowana w tej mierze odpowiednia uchwała posiada charakter wyłącznie deklaratoryjny.

Zarzut niezgodności tego przepisu z – wskazanymi jako podstawa kontroli – art. 60 oraz art. 62 ust. 2 Konstytucji opiera się na zakwestionowaniu konstytucyjności uregulowania pozbawiającego radnego sprawowanego przezeń mandatu w następstwie samego tylko faktu prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne, nie połączonego z wymierzeniem środka karnego (według terminologii obecnie obowiązującego kodeksu karnego) pozbawienia praw publicznych, a zatem – pomimo korzystania z pełni praw publicznych.

Art. 60 Konstytucji, powołany jako podstawa kontroli konstytucyjności przepisu zakwestionowanego przedmiotową skargą konstytucyjną przyznaje wszystkim obywatelom polskim, korzystającym z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Użyte na gruncie tego przepisu pojęcie “służby publicznej” ma szersze – konstytucyjnoprawne znaczenie. Obejmuje, tym samym, ogół stanowisk w organach władzy publicznej, w tym m.in. w pochodzących z wyborów organach stanowiących samorządu. Nieuprawnione jest natomiast takie zawężające rozumienie art. 60 Konstytucji, które wyklucza z pojęcia służby publicznej osoby pełniące funkcje przedstawicielskie w organach stanowiących samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznał za nietrafny, wyrażony przez Marszałka Sejmu RP, pogląd o nieadekwatności powołanego jako podstawa kontroli w niniejszej sprawie art. 60 Konstytucji. Na podobnym stanowisku stanął już Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 16 października 2000 r. (sygn. Ts 134/99, OTK ZU Nr 7/2000, poz. 264), uwzględniającym zażalenie na postanowienie z dnia 2 lutego 2000 r., w którym Trybunał wyraził pogląd powołany przez Marszałka Sejmu RP.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie wyraża jednakże gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie

publicznej z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 163).

Gwarantując obywatelom polskim, korzystającym z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, art. 60 Konstytucji koresponduje z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98). Przepis ten akcentuje bowiem obowiązywanie tej zasady w odniesieniu do regulacji dostępu wszystkich obywateli polskich do służby publicznej.

Określenie w przepisach ustaw, dodatkowych wymagań stawianych kandydatom do określonych stanowisk w służbie publicznej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia tak określonych przesłanek, nie jest zatem równoznaczne z niezgodnym z art. 60 Konstytucji ograniczeniem dostępu do służby publicznej. Sprzeczność taka zachodziłaby bowiem wówczas tylko, gdyby wprowadzone w tej mierze w odpowiednich ustawach dodatkowe przesłanki nie były jednakowe dla wszystkich kandydatów, tj. nie przestrzegałyby zasady równości szans wszystkich kandydatów, bądź też – z jakiegokolwiek przyczyny – zakładałyby dyskryminację określonych kandydatów. Przesłanką taką nie jest kryterium niekaralności za przestępstwo umyślne.

Jednocześnie, określenie kryteriów zwalniania z określonej służby publicznej oraz procedura podejmowania odpowiednich decyzji w tym zakresie musi spełniać wymóg szczegółowego i precyzyjnego uregulowania ustawą, celem wyeliminowania jakiegokolwiek dowolności decyzji podejmowanych w tym zakresie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98). Tak jest w przypadku zaskarżonego przepisu art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Wskazana tam przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego została uregulowana w ustawie, z uwzględnieniem wymogu szczegółowości i precyzji.

Zaskarżony przepis spełnia zatem te wymogi. Wskazując jako przesłankę wygaśnięcia mandatu radnego sytuację, w której doszło do prawomocnego skazania tej osoby za przestępstwo umyślne, art. 190 ust. 1 pkt 3 zakwestionowanej ustawy określa tę przesłankę w sposób jednolity dla wszystkich osób sprawujących ten rodzaj mandatu. Uregulowanie to nie wprowadza więc żadnych kryteriów, które godziłyby w – wynikający z art. 60 Konstytucji – nakaz jednakowego traktowania wszystkich osób pełniących określoną funkcję w służbie publicznej.

Podniesiony przez skarżącego zarzut, iż niejednolite uregulowanie przesłanek wygaśnięcia mandatu ławnika oraz radnego stanowi argument wskazujący na niejednolite, a zatem – sprzeczne z art. 60 Konstytucji określenie przesłanek dostępu do służby publicznej nie zasługuje na aprobatę. Jak już bowiem była mowa, w świetle art. 60 Konstytucji, wyrażenie „jednakowe zasady dostępu do służby publicznej” oznacza nakaz określenia takich samych dla wszystkich kandydatów spełniających wymogi wskazane w tym przepisie, zasad dostępu nie do służby publicznej w ogóle, ale do konkretnego rodzaju stanowisk.

Odwołanie się, dla wsparcia tezy o konieczności jednolitego uregulowania przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego oraz ławnika, do treści art. 115 § 13 kodeksu karnego, w którym zawarta została legalna definicja funkcjonariusza publicznego jest chybione. Przepis ten zawarty jest w rozdziale XIV kodeksu karnego – „Objaśnienie wyrażeń ustawowych”, który zawiera tzw. słowniczek wyrażeń i zwrotów językowych użytych w tym kodeksie dla określenia zasad odpowiedzialności karnej (ich treści lub zakresu stosowania) oraz dla charakterystyki znamion typów czynów zabronionych, a więc definicje zawarte w tym przepisie sformułowane zostały „na użytek” prawa karnego (por. K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116*, Kraków 1998, s. 619; M. Kalitowski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz, tom II*,

Gdańsk 1999, s. 353). Powołany przez skarżącego dla wsparcia argumentacji przedstawionej w przedmiotowej skardze konstytucyjnej, art. 115 § 13 kodeksu karnego nie może mieć zatem odniesienia do uregulowań z zakresu innych dziedzin prawa. Wyraźnie wskazuje na to art. 116 kodeksu karnego, zgodnie z którym przepisy części ogólnej tego kodeksu (a do nich należy powoływany przez skarżącego art. 115 § 13) mają zastosowanie do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich stosowanie (por. K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116*, Kraków 1998, s. 619). Zawartą w tym przepisie, ustawową definicję pojęcia „funkcjonariusz publiczny” odnosić zatem należy wyłącznie do przepisów z zakresu prawa karnego, posługujących się tym wyrażeniem dla określenia podmiotu czynu zabronionego lub jako znamię charakteryzujące przedmiot czynności wykonawczej. Definicja tego pojęcia w przepisach kodeksu karnego stworzona zatem została dla potrzeb prawa karnego. W jego przepisach bowiem określone zostały szczególne zasady, z jednej strony – ochrony, z drugiej zaś strony – odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych.

2. Powołany jako podstawa kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu, art. 62 ust. 2 Konstytucji, normując zagadnienie prawa do udziału w referendum oraz prawa wybierania (tzw. czynne prawo wyborcze) stanowi, iż: „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. W przepisie tym, jako przesłanka wykluczająca posiadanie czynnego prawa wyborczego, wskazane zostało: ubezwłasnowolnienie oraz pozbawienie praw publicznych lub wyborczych, w obydwu przypadkach – na podstawie orzeczenia sądowego, korzystającego z atrybutu prawomocności. Wskazane w tym przepisie przesłanki, wyznaczające zakres podmiotowy korzystania z czynnego prawa wyborczego nie mają charakteru kompletnego. Uzupełniają je bowiem następujące wymogi: posiadania obywatelstwa polskiego oraz osiągnięcia odpowiedniego wieku – ukończenia najpóźniej w dniu głosowania 18 roku życia. Zostały one określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 62 ust. 2 Konstytucji reguluje kwestię prawa udziału w referendum oraz prawa wybierania. Dotyczy zatem wyłącznie czynnego prawa wyborczego. Określa bowiem prawo oddania głosu w wyborach oraz w referendum.

Tymczasem kwestia wygaśnięcia mandatu radnego nie ma związku z zagadnieniem czynnego prawa wyborczego tej osoby, nie wpływa bowiem ani na jej prawo udziału w referendum, ani też na jej prawo czynnego uczestniczenia w wyborach. Art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nie determinuje zatem zakresu korzystania przez skarżącego z konstytucyjnego prawa, gwarantowanego przez art. 62 ust. 2 Konstytucji. Mimo bowiem wygaśnięcia mandatu radnego stosownie do dyspozycji zaskarżonego przepisu, skarżący – nie będąc pozbawionym praw publicznych – może brać czynny udział w wyborach prezydenta, posłów, senatorów, przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego oraz uczestniczyć w referendum.

Wobec tego, iż art. 62 ust. 2 Konstytucji nie ma związku z zaskarżonym przepisem art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, na marginesie tylko zauważyć trzeba, iż w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przeciwstawiał utratę biernego prawa wyborczego, kwestii wygaśnięcia mandatu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r., sygn. K. 39/97, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 99). Pojęcia te nie są bowiem tożsame. Określone w art. 190 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy wygaśnięcie mandatu radnego jako następstwo prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne, nie ogranicza biernego prawa wyborczego skarżącego. Utrata biernego prawa wyborczego oznacza bowiem utratę zdolności do

kandydowania na urząd prezydenta, w wyborach do Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego oraz utratę zdolności do objęcia takiego mandatu. Ma przy tym skutek generalny. Wygaśnięcie mandatu natomiast ma skutek niejako konkretny, zrelatywizowany wyłącznie do mandatu aktualnie sprawowanego przez daną osobę. Jeżeli nie jest związane z utratą biernego prawa wyborczego, wygaśnięcie mandatu nie wpływa na zdolność ponownego ubiegania się skarżącego o mandat. Wskazuje na to również treść art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, w którym ustawodawca postanowił, iż mandat radnego wygasa z wskutek utraty prawa wybieralności, tj. z powodu utraty praw wyborczych. Ustawodawca konsekwentnie zatem przeciwstawił w art. 190 ust. 1 pkt 3 oraz w zaskarżonym art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw sytuację, w której następuje samo tylko wygaśnięcie mandatu, sytuacji, w której z jego wygaśnięciem połączona jest utrata biernego prawa wyborczego.

3. Art. 190 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy stanowiąc, iż mandat radnego wygasa na skutek prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne, określa tę przesłankę wygaśnięcia mandatu w sposób jednolity dla wszystkich osób sprawujących ten rodzaj mandatu. Uregulowanie to nie wprowadza żadnych kryteriów, które godziłyby w – wynikający z art. 60 Konstytucji – nakaz jednakowego traktowania wszystkich osób pełniących określoną funkcję w służbie publicznej.

Zaskarżony przedmiotową skargą konstytucyjną art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw jest zatem zgodny z art. 60 Konstytucji.

Art. 62 ust. 2 Konstytucji reguluje wyłącznie zagadnienie czynnego prawa wyborczego. Wobec tego, zarzut podniesiony w przedmiotowej skardze konstytucyjnej, iż zaskarżony art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw rozszerza katalog przesłanek, od spełnienia których uzależnione jest korzystanie z mandatu radnego, a co za tym idzie – wprowadza ograniczenia korzystania z biernego prawa wyborczego, idące dalej aniżeli art. 62 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem rozpatrywany merytorycznie. Skoro bowiem art. 62 ust. 2 Konstytucji w ogóle nie reguluje ani kwestii biernego prawa wyborczego, ani też zagadnień związanych z wygaśnięciem mandatu, to stwierdzić trzeba, iż zaskarżony przepis nie pozostaje w związku ze wskazanym jako podstawa kontroli art. 62 ust. 2 Konstytucji.

Art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zakwestionowany przedmiotową skargą konstytucyjną nie jest zatem niezgodny z art. 62 ust. 2 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił nadto przesłanki, z powodu których nie ustosunkował się merytorycznie do wniosku skarżącego o wydanie postanowienia tymczasowego, zawieszającego uchwałę Rady Miasta Pabianic, stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego.

Powołując się na art. 50 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stwierdzić należy, iż wydanie postanowienia tymczasowego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna, dopuszczalne jest wtedy tylko, gdy wykonanie go mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego.

Szczegółowa analiza podniesionych przez skarżącego materialnoprawnych przesłanek, które – w jego ocenie – powodują konieczność wydania postanowienia o zawieszeniu przedmiotowej uchwały nie wydaje się potrzebna

Ze sformułowania użytego na gruncie zaskarżonego przepisu art. 190 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 190 ust. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wynika, iż uchwała ta ma charakter deklaratoryjny, w zakresie stwierdzania spełnienia przesłanek wygaśnięcia mandatu.

Wygaśnięcie mandatu skarżącego nastąpiło zatem z mocy samego prawa. Podjęta w tej mierze uchwała Rady Miasta Pabianic, stwierdzająca fakt wygaśnięcia mandatu, w odniesieniu do uprawnień skarżącego w zakresie sprawowania mandatu niczego wobec tego nie zmieniła w zakresie przesłanek wygaśnięcia. Pozbawienie skarżącego mandatu wyznaczone zostało bowiem bezpośrednio wskazanymi postanowieniami ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Spełnienie przesłanek wygaśnięcia mandatu powoduje zatem taki skutek, iż wygaśnięcie ma charakter nieodwracalny, bez konieczności wykonywania takiej uchwały. Skoro uchwała taka wywiera skutki z mocy prawa bez konieczności jakichkolwiek działań organów gminy, to żądanie wstrzymania lub zawieszenia jej wykonania nie znajduje żadnych podstaw prawnych. Stąd też TK uznał, iż brak jest potrzeby ustosunkowania się do wniosku, skoro to nie sama uchwała, lecz ustawa powoduje skutki nieodwracalne dla skarżącego w zakresie wygaśnięcia jego mandatu radnego.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak w sentencji.