Anna Rakowska-Trela¹

Cenzus niekaralności w wyborach wójta²

Słowa kluczowe: wybory, samorząd terytorialny, wójt, wybory samorządowe;

Keywords: Elections, local government, mayor, local elections

Streszczenie

Powszechne wybory samorządowe, w tym wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są „solą” demokracji. Polski kodeks wyborczy reguluje wymogi stawiane kandydatom do objęcia urzędu wójta, w tym wprowadza cenzus niekaralności. Kształt i zakres tego wymogu zmieniał się na przestrzeni lat. Autorka niniejszego opracowania przeanalizowała rozwiązania prawne, jakie były przyjmowane dla uregulowania wymogu niekaralności w wyborach organu wykonawczego w gminie i stara się odpowiedzieć na pytanie, czy obecne regulacje można uznać za optymalne.

Abstract

The criminal background of the candidates in the mayor's elections

General local elections, including the elections of the mayors', are very important for the local democracy. In Poland, Electoral Code regulates the requirements for the candidates for this office. One of them is not being convicted. This requirement has changed over

¹ ORCID: 0000-0002-2470-8893, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Łódzki. E-mail: rakoska@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVIII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. „Samorząd w państwie demokratycznym. (Nie)ustalone granice władzy publicznej”, które miało miejsce 26–28 września 2018 r. w Juracie.

the years and it causes legal and practical problems. The Author analyzes legal solutions in this aspect and tries to find the answer, if the applicable rules are optimal.

Truizmem jest twierdzenie, że w demokratycznym państwie prawnym prawa wyborcze należą do fundamentalnych praw politycznych obywatela i dlatego nadaje się im charakter konstytucyjnych praw podmiotowych. Przysługujące osobie fizycznej prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu przewidziane jest w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, a na poziomie ustawowym w art. 10 § 1 kodeksu wyborczego (dalej: k.w.) Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest jednak przede wszystkim bierne prawo wyborcze, które Konstytucja RP reguluje w odrębnych przepisach, odnoszących się do poszczególnych organów (np. art. 99, art. 127 ust. 3).

Wybory samorządowe są to wybory najbliższe obywatelowi³. Co do biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, to Konstytucja RP przekazuje tę kwestię do uregulowania ustawodawcy zwykłego. W art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucja RP stanowi bowiem, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki przeprowadzania wyborów do organów stanowiących określa ustawa. Ustawa określa również zasady i tryb wyborów oraz odwołania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodząc w związku z tym do przedstawienia rozwiązań ustawowych, zgodnie z art. 110 § 1 pkt 3 k.w., czynne prawo wyborcze do rady gminy przysługuje obywatelom polskim oraz obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy, zaś w wyborach wójta w gminie – osobom mającym prawo wybierania do rady tej gminy (pkt 4). W gminach wybory jednoosobowego organu wykonawczego mają charakter powszechny i bezpośredni. Bierne prawo wyborcze w wyborach wójta mają obywatele polscy, ma-

³ W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, t. 5, s. 59.

jący prawo wybierania w tych wyborach, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje (art. 11 § 1 pkt 6). Jednocześnie w tych wyborach do lutego 2019 r. nie miała prawa wybieralności osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności⁴. Mocą nowelizacji, która weszła w życie 12 lutego 2019 r.⁵, bierne prawo wyborcze na urząd wójta nie przysługuje w tych wyborach osobom skazanym prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, bez względu na rodzaj kary – o czym będzie mowa dalej.

Abstrahując na razie od wspomnianych, niedawnych zmian w kodeksie wyborczym, do których wrócimy w dalszej części opracowania, to warto wymienić różnice między czynnym a biernym prawem wyborczym organu wykonawczego w gminie. Po pierwsze, w odniesieniu do kandydujących na urząd wójta brak jest wymogu zamieszkiwania na obszarze gminy, co stanowi wyraz „menedżerskiego” podejścia ustawodawcy do kierowania sprawami gminy kosztem podejścia „wspólnotowego”. Po drugie, podniesiona została granica wieku. Po trzecie wreszcie, w pierwotnym brzmieniu k.w. wyłączono z prawa do kandydowania osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Ostatni wymieniony element ograniczający prawo do kandydowania na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wyrazem tzw. niegodności wyborczej. Niegodność wyborcza opiera się na założeniu, że w pewnych wypadkach względy natury etycznej nie pozwalają na to, aby dana osoba korzystała z praw wyborczych. Ujmując inaczej, u źródeł niegodności wyborczej leży przekonanie, że nie wszyscy obywatele – z uwagi na przesłanki moralne – powinni współdecydować o losach państwa⁶ lub społeczności lokalnej.

⁴ Warto też zaznaczyć, że na mocy ustawy o zmianie konstytucji z 7 maja 2009 r., która weszła w życie 21 października 2009 r., art. 99 ust. 3 ustawy zasadniczej przewiduje, że wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

⁵ Dz.U. 2019, poz. 273.

⁶ Zob. M. Rakowski, *Prawo wyborcze do włoskiej Izby Deputowanych w latach 1961–1923*, Warszawa 2004, s. 99.

Deklarowanym celem tego typu rozwiązań jest chęć poprawy wizerunku organów władzy, podparta dodatkowym odwołaniem się do opinii publicznej, iż prawo nie powinno być stanowione przez przestępców⁷. Niegodność wyborczą należy więc rozumieć jako pozbawienie praw wyborczych (biernego albo czynnego i biernego) określonych kategorii osób, z mocy prawa, z powodów etycznych, w tym z powodu karalności danej osoby⁸. Niegodność wyborcza bywa także określana jako cenzus czci i godności⁹.

Zanim przejdę do omówienia kodeksowego cenzusu niekaralności w wyborach samorządowych, warto krótko wspomnieć o genezie tej instytucji w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP. Instytucja niegodności wyborczej rodzi wiele niejasności teoretycznych i interpretacyjnych. Choć niejasności te w większym stopniu odnoszą się właśnie do jej ujęcia konstytucyjnego (a więc dotyczą konstytucyjnej regulacji wyborów do Sejmu, Senatu, prezydenta), to zachowują także aktualność na gruncie k.w. Wymienić tu można: zakres niegodności, wyjaśnienie pojęć użytych w przepisach wprowadzających tę instytucję (głównie konstytucyjnych), kwestię wpływu zatarcia skazania na możliwość kandydowania. Warto chociażby wskazać, że niegodność wyborcza przewidziana w art. 11 § 2 pkt 1 k.w. – podobnie jak cenzus niekaralności z art. 99 ust. 3 Konstytucji RP – pierwotnie została ograniczona do przypadków skazania na karę pozbawienia wolności za określone tam przestępstwa. Ustawodawca kładł więc nacisk na rodzaj wymierzonej kary, nie zaś na sam czyn przestępczy. W ten sposób uznanie za niegodnego powierzenia mandatu mogło stawać się w dużej mierze kwestią polityki karania, a nie rzeczywistego, społecznego odbioru i oceny społecznej; mogło też wpływać na sędziowski wymiar kary¹⁰.

Słusznie wskazywał Leszek Kubicki, że jeżeli za podstawowe kryterium pozbawienia prawa wyborczego ma być przyjęty fakt karalności przez sąd, to rozważać tu można następujące możliwe zakresy tej przesłanki: fakt prawomocnego skazania za jakiegokolwiek przestępstwo, fakt skazania za prze-

⁷ Zob. P. Kociubiński, *Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 59.

⁸ Zob. A. Rakowska-Trela, *Niegodność wyborcza: instytucja potrzebna czy niepotrzebne ograniczenie praw wyborczych*, Toruń 2019, s. 99.

⁹ Ibidem, s. 99.

¹⁰ Podobnie: L. Kubicki, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP* (druk nr 432), s. 1 i 2; wszystkie cytowane opinie dostępne na stronie, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=432> (13.12.2018).

stępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, a w tym: fakt skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego bez względu na rodzaj wymierzonej kary albo fakt skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, łączące się z wymierzeniem kary pozbawienia wolności, odnotowując nadto możliwość wariantowego rozróżnienia kary pozbawienia wolności orzeczonej bezwzględnie, bądź orzeczonej z zawieszeniem jej wykonania¹¹. W pierwotnym brzmieniu k.w. „niegodność” więc zarysowana była raczej wąsko.

Odnosnie do wpływu zatarcia skazania na możliwość kandydowania, warto przywołać dyskusję podczas posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Poselskich Projektów Ustaw o Zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zajmującej się wspomnianym wcześniej projektem. Poseł Karol Kariski zauważył wówczas, że nie jest – wedle jego opinii – jasna kwestia wpływu zatarcia skazania na dalsze wykluczenie z praw wyborczych. Podniósł, że zatarcie skazania jest instytucją procedury karnej, a nie instytucją prawa konstytucyjnego, a więc jako instytucja ustawowa nie będzie mogło powodować wyłączenia cenzusu niekaralności, który jest rozwiązaniem o randze konstytucyjnym¹². Odpowiadając na tę wątpliwość, ekspert Komisji, Dariusz Dudek odpowiedział, że jedyną metodą stwierdzenia faktu bycia osobą karaną jest przedstawienie aktualnej informacji z rejestru. Z chwilą zatarcia skazania ta informacja o karalności jest usuwana. Dodał nadto, że „zatarcie skazania jest instytucją ustawową. Wprawdzie nie wolno przyjmować takiej metody, że Konstytucję RP interpretujemy w świetle ustaw, ale z drugiej strony konstytucja jest jednym z elementów systemu prawnego powstałym w określonym momencie. Nie może być interpretowana w abstrakcji i odcinaniu od języka prawnego. Nadto Konstytucja RP nie jest absolutnie wzorem do naśladowania, jeśli chodzi o precyzję językową w tym kształcie i w związku z tym może rodzić wiele wątpliwości”¹³. Choć przywołane wątpliwości ra-

¹¹ L. Kubicki, op.cit.

¹² Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych. Biuletyn z posiedzenia: Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Poselskich Projektów Ustaw o Zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Nr 4), Nr 1107/VI kad., s. 9.

¹³ Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. Biuletyn z posiedzenia: Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Poselskich Projektów Ustaw o Zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Nr 6), Nr 1311/VI kad., s. 9 i 15.

czej dotyczą konstytucyjnego wymogu niekaralności z art. 99 ust. 3, to warto o nich wspomnieć.

Trzeba także pamiętać, że wymóg niekaralności występuje w niektórych europejskich państwach (zarówno w odniesieniu do biernego, jak i niekiedy czynnego prawa wyborczego, jest różnie ujmowany). Wymóg ten ma też bogata historię w polskich rozwiązaniach ustrojowych¹⁴. Tym samym instytucja niegodności wyborczej nie jest nowością w polskim prawie wyborczym.

¹⁴ Np. niegodność wyborczą przewidywała Konstytucja marcowa z 1921 r., w art. 14 stanowiąc, że nie mogą korzystać z prawa wyborczego obywatele skazani za przestępstwa, które określić miała ordynacja wyborcza, jako pociągające za sobą czasową lub stałą utratę prawa wybierania, wybieralności, a także piastowania mandatu poselskiego. Artykuł 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 lipca 1922 r. (Dz.U. 1922, Nr 66, poz. 590) przewidywał, że prawo wybierania nie przysługiwało, po pierwsze, pozbawionym całkowicie lub częściowo własnowolności, po drugie, upadłym dłużnikom – w czasie trwania tego stanu, po trzecie, pozbawionym z mocy orzeczenia sądowego władzy ojcowskiej, względnie rodzicielskiej – w czasie trwania tego stanu. Kolejna, czwarta kategoria osób pozbawionych praw wyborczych obejmowała osoby prawomocnie skazane wyrokiem sądowym, jeśli zarazem orzeczono oddanie, względnie dopuszczalność oddania pod dozór policyjny lub do domu pracy – na czas trwania dozoru lub pobytu w domu pracy – w każdym razie przez 3 lata po prawomocności wyroku, o ile w myśl innych przepisów pozbawienie praw wyborczych nie rozciągało się na czas dłuższy. W omawianej Ordynacji wprowadzono niezwykle drobiazgową regulację niegodności wyborczej w jej ujęciu jako cenzusu niekaralności. Sformułowano bowiem szczegółowy katalog przestępstw skutkujących pozbawieniem praw wyborczych, uwzględniając przy tym różnice regionalne, wynikające z obowiązujących nadal na terenie odrodzonej Rzeczypospolitej różnych regulacji ustanawianych przez dotychczasowe państwa zaborcze. I tak, w art. 3 pkt 4 zdecydowano, że praw wyborczych w byłej dzielnicy rosyjskiej pozbawieni będą prawomocnie skazani za zbrodnie lub na kary, z którymi łączyło się pozbawienie lub ograniczenie praw (art. 25–30 Kodeksu Karnego z 1903 r., tzw. kodeks Tagancewa), a nadto ci, których pozbawiono praw w myśl kodeksu kar głównych i poprawczych, a także prawomocnie skazani za inne, enumeratywnie wymienione przestępstwa, w tym penalizowane na podstawie kodeksu karnego oraz na podstawie dekrety z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich, jeżeli wymierzono za nie karę pozbawienia wolności, a także przestępstwa, przewidziane w ustawie z 20 lutego 1920 r. w przedmiocie kar za pogwałcenie przepisów, dotyczących powszechnego obowiązku służby wojskowej, jeśli wymierzono karę więzienia. Utrata praw wyborczych była wówczas następstwem pozbawienia praw wyborczych było m.in. skutkiem skazania za przestępstwa takie jak: sponiewieranie zmarłego (jeżeli stanowiło jednocześnie czyn obrażający moralność), za łapownictwo, fałszowanie dowodów, fałszywe zeznania powoda lub pozwanego, za ukrywanie skazanych (jeżeli było procederem), za wytwarzanie lub przechowywanie substancji nieprzydatnych do spożycia, zamieszkiwanie bez dowodu na zamieszkanie, włóczęgostwo z odmową

Przechodząc *stricte* do cenzusu niekaralności w wyborach samorządowych, to krótkiego omówienia wymaga geneza tej instytucji. Mocą nowelizacji z 20 kwietnia 2004 r.¹⁵, do Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁶ dodano art. 7 ust. 2 przewidujący, że nie miały prawa wybieralności osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz takie wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Zgodnie zaś z art. 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta¹⁷, prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) miał każdy obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończył 25 lat, z tym że kandydat nie musiał stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandydował, tym samym zastosowanie znajdował art. 7 ust. 2 ordynacji samorządowej.

Takie wymagania obowiązywały do wejścia w życie k.w., od którego to momentu – jak już wspomniano – wybraną na urząd wójta aż do lutego 2019 r. nie mogła być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Na tle przytoczonych przepisów wyłonił się też istotny problem prawny, na który – mimo że niektóre organy państwa, na przykład Rzecznik Praw

stwierdzenia osobistości (tożsamości), za zebranie z przyzwyczajenia w sposób grubiański lub zuchwały, za chodzenie bez należytego pozwolenia z księgą lub obrazem świętym po kweście na kościół, za udział w bandzie, publiczne pogwałcenie moralności przez lubieżny lub inny przeciwny moralności czyn, popchnięcie osoby poniżej 17 roku życia do żebractwa, za niektóre przestępstwa gospodarcze, przestępstwa przeciw „prawom familijnym”, podrabianie monet, papierów i znaków wartościowych, przestępstwa „o fałszu”, za porwanie nieletniej do 16 roku życia bez jej zgody, dopuszczanie się czynów lubieżnych z dzieckiem lub osobą płci żeńskiej bez zgody tej osoby, stręczenie do nierzędu osób płci żeńskiej do 21 roku życia, pobażanie lub skłanianie do nierzędu, przyjęcie do miejsca rozpusty osoby płci żeńskiej poniżej 21 roku życia, niektóre przestępstwa przeciw mieniu, gospodarcze (np. nabycie od ludności wiejskiej po cenie niewspółmiernie niskiej zboża na pniu), za oszustwo, za wypisanie blankietu z cudzym podpisem na szkodę podpisanego, nadto za paserstwo konia, nabycie lub przyjęcie w zastaw broni, amunicji lub ubrania od wojskowego, a także za pogwałcenie prawa autorskiego (w postaci wydania cudzego utworu pod własnym nazwiskiem); zob. więcej: A Rakowska-Trela, op.cit.

¹⁵ Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004, Nr 102, poz. 1055).

¹⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. 1998, Nr 95, poz. 602.

¹⁷ T.j. Dz.U. 2010, Nr 176, poz. 1191.

Obywatelskich zwracały uwagę już od lat – to długo nie został on rozwiązany, pomimo częstych przecież nowelizacji właściwych ustaw. Obecnie przyjęta regulacja, która niejako problem ten eliminuje, budzi jednak rodzi poważne wątpliwości konstytucyjne, które zostaną przedstawione w dalszej części opracowania.

Wspomniany problem wynikał z rozbieżności pomiędzy przepisami k.w. a ustawy o pracownikach samorządowych¹⁸. Artykuł 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi bowiem, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która m.in. nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Przepis ten obowiązuje w brzmieniu niezmiennym od momentu wejścia w życie ustawy. Tym samym pomiędzy art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 11 § 2 k.w. istniała niespójność, polegająca na tym, że biernego prawa wyborczego na urząd wójta nie miała osoba skazana, której wymierzono karę pozbawienia wolności, zaś zatrudnionym m.in. na podstawie wyboru nie może być osoba, która była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, bez względu na rodzaj wymierzonej kary.

W odniesieniu do określenia wzajemnego stosunku przywołanych przepisów w doktrynie zidentyfikować można dwa stanowiska. Z jednej strony wskazuje się na zasadę *lex posterior derogat legi anteriori*, zgodnie z którą należy przyjąć, że w przepisie k.w. w brzmieniu z 2011 r. ustawodawca świadomie ograniczył przesłanki kandydowania na stanowisko wójta określone w ustawie o pracownikach samorządowych, a w razie wygrania wyborów – zatrudnienia na tym stanowisku, wyłącznie odnośnie do skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności. Oznaczałoby to, że przepis ten ma charakter szczególny i wyłącza zastosowanie przepisu z ustawy o pracownikach samorządowych¹⁹.

¹⁸ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1260).

¹⁹ Taki pogląd prezentują m.in. K. Skotnicki, S. Grabowska, M. Jabłoński, M. Chmaj w opiniach sporządzonych w sprawie Prezydent Miasta Łodzi Hanny Zdanowskiej, która w czasie wyborczej kampanii samorządowej została skazana za przestępstwo umyślne i prawomocnie wymierzono jej karę grzywny.

Odmienny pogląd prezentuje Stefan Płażek wskazując, że przepis art. 11 § 2 k.w. nie stanowił *lex specialis* wobec ustawy o pracownikach samorządowych, ponieważ jego zakres osobowy nie zawierał się w obszarze jej działania, lecz się z nim krzyżował. Ponadto, ustawa o pracownikach samorządowych nie zajmuje się kwestią biernego prawa wyborczego, lecz wyłącznie kwalifikacjami urzędników samorządowych. W konsekwencji – w ocenie tego Autora – wybór osoby skazanej na wójta jest możliwy, ale nie można nawiązać z nią stosunku pracy. To zaś powoduje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów²⁰.

Warto nadto zauważyć, że w dyskursie publicznym podnoszone są argumenty przemawiające za tym, że skazany nie powinien piastować urzędu wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wskazuje się m.in. na fakt, że wójt byłby jedynym spośród wszystkich pracowników samorządowych z powołania lub wyboru o łagodniejszym do spełnienia warunku niekaralności.

Jak wspomniano, Rzecznik Praw Obywatelskich już w 2016 r. wystąpił w tej sprawie do Państwowej Komisji Wyborczej oraz do przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, posła Andrzeja Maciejewskiego. Z interpelacją w tej sprawie wystąpił też w styczniu 2017 r. poseł Tomasz Jaskóła (Kukiz'15)²¹. W odpowiedzi zapewniono posła, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przeanalizowało poruszony problem, „w wyniku czego stwierdzono, że nie jest zasadne dokonywanie zmiany treści art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Uznano bowiem, że z uwagi na konieczność zachowania wysokich standardów urzędniczych w strukturach samorządu terytorialnego (regulacja określająca status prawny pracowników samorządowych była wzorowana na rozwiązań prawnych odnoszących się do służby cywilnej), co jest niezbędne dla zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny, treść wskazanego przepisu prawa należy pozostawić w dotychczasowym brzmieniu”. Jednocześnie interpelowany podniósł, że „sprawy związane z wyborami do konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz do Parla-

²⁰ S. Płażek, za: M. Cyrankiewicz, *Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą*, <https://www.rp.pl/Urzednicy/307129970-Praca-w-samorzadzcie-wojt-moze-byc-kryminalista.html> (18.02.2019).

²¹ Interpelacja nr 9704.

mentu Europejskiego, z uwagi na charakter tych regulacji, są podejmowane przez Parlament RP, który wielokrotnie dokonywał ich oceny oraz występował ze stosownymi inicjatywami. Nie oznacza to jednak, że w ramach struktur administracji, brak jest organu dysponującego stosownymi kompetencjami. Ustrojowa pozycja i ranga Państwowej Komisji Wyborczej, a także zakres jej działania przesądzają o właściwości tego organu w przedmiocie prezentowania opinii w zakresie prawa wyborczego”. Przedstawiciel Ministerstwa skonkludował, że „stanowisko na temat zasadności zainicjowania działań legislacyjnych w obrębie praw wyborczych powinno zostać wypracowane poprzez współdziałanie właściwej komisji parlamentarnej z przedstawicielami Państwowej Komisji Wyborczej”²².

Z kolei Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w piśmie z 13 czerwca 2016 r. poinformował, że kwestia braku spójności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i k.w. powinna być poddana pod rozagę ustawodawcy, który powinien dążyć do usunięcia ewentualnych niespójności i rozbieżności w prawie²³.

Zanim przejdę do krótkiego omówienia niedawnych zmian w prawie, pragnę wskazać, że w mojej ocenie przepisy art. 11 § 2 k.w. a 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych pozostawały ze sobą w stosunku krzyżowania i konieczne było usunięcie za pomocą reguł kolizyjnych, takich jak *lex posterior derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*. Przyjęcie bardziej restrykcyjnej wykładni, proponowanej przez S. Płażka, stanowiłoby pogwałcenie konstytucyjnego prawa podmiotowego, jakim jest prawo wyborcze, także w aspekcie prawa do kandydowania²⁴. Nie bez znaczenia jest także wreszcie argumentacja „zdroworozsądkowa”. Należy bowiem podkreślić, że współcześnie, w dobie szybkiego przesyłu informacji, wyborcy mają

²² <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=28A56281> (18.02.2019).

²³ Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich, kwiecień-czerwiec 2016, s. 130, <http://www.bip.brpo.gov.pl/sites/bip/files/atoms/files/Informacja%20kwartalna%20o%20pracy%20RPO%2C%20kwiecie%2C%20-%20czerwiec%202016%20r.pdf> (18.02.2019).

²⁴ Podobnie: M. Jabłoński, *Opinia prawna w przedmiocie ustalenia: „Czy art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 11 § 2 pkt 1 ustawy – Kodeks wyborczy, w brzmieniu obowiązującym na dzień 27 września 2018 r., należy interpretować jako oznaczające, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego może kandydować na urząd prezydenta miasta, a także w razie uzyskania mandatu może pełnić tę funkcję oraz otrzymywać wynagrodzenie prezydenta miasta?”*, s. 11.

co do kandydata wiedzę o ewentualnym fakcie skazania, tym samym mogą podjąć decyzję wyborczą przy uwzględnieniu także tej przesłanki. O urzędniku samorządowym zazwyczaj takiej wiedzy nie mają; nie mają też żadnego wpływu na fakt jego zatrudnienia.

Mimo wymienionych argumentów, w ekspresowym tempie (projekt wpłynął do Sejmu 23 stycznia 2019 r.), 31 stycznia 2019 r. została uchwalona kolejna nowelizacja k.w., mocą której wyłącznie w przypadku wyborów wójta, burmistrza (prezydenta miasta), biernego prawa wyborczego została pozbawiona osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, bez względu na rodzaj wymierzonej kary. Ustawa ta weszła w życie 13 lutego 2019 r. i rodzi w omawianym aspekcie poważne wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP, a w szczególności z jej art. 62 w zw. z art. 31 ust. 3. Co więcej, niewątpliwie wspomniana nowelizacja art. 11 § 2 k.w. jest zmianą systemową, ustrojową, a została uchwalona w czasie zaledwie jednego tygodnia, bez głębszej refleksji nad jej sensem, potrzebą, bez zasięgnięcia opinii jakichkolwiek ekspertów.

Podsumowując należy stwierdzić, że przeprowadzona analiza zmian rozwiązań dotyczących niegodności wyborczej w aspekcie niekaralności kandydatów w wyborach urzędu wykonawczego w gminie nie miała charakteru ewolucyjnego, a raczej kolejne nowelizacje w tym zakresie wynikały z nieprzeanalizowanych głębiej pomysłów projektodawców i potrzeb politycznych. Dotyczy to w szczególności zmiany wprowadzonej ustawą z 31 stycznia 2019 r., która – bez głębszego uzasadnienia i w wyjątkowo pośpiesznej procedurze legislacyjnej wprowadziła rozwiązanie odbiegające od obowiązujących we wszystkich innych rodzajach wyborów. Warto postulować, by w sprawie wymogu niekaralności, a nawet szerzej: niegodności wyborczej przeprowadzić szerszą debatę, zarówno co do zasadności podtrzymywania tego rozwiązania, a także jego ewentualnego kształtu i konstrukcji.

Literatura

Cyrankiewicz M., *Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą*, <https://www.rp.pl/Urzednicy/307129970-Praca-w-samorzadzcie-wojt-moze-byc-kryminalista.html>.

- Jabłoński M., *Opinia prawna w przedmiocie ustalenia: „Czy art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 11 § 2 pkt 1 ustawy – Kodeks wyborczy, w brzmieniu obowiązującym na dzień 27 września 2018 r., należy interpretować jako oznaczające, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego może kandydować na urząd prezydenta miasta, a także w razie uzyskania mandatu może pełnić tę funkcję oraz otrzymywać wynagrodzenie prezydenta miasta?”* – zasoby autorki.
- Kociubiński P., *Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.
- Kubicki L., *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP* (druk nr 432).
- Rakowska-Trela, *Niegodność wyborcza: instytucja potrzebna czy niepotrzebne ograniczenie praw wyborczych*, Toruń 2019.
- Rakowski M., *Prawo wyborcze do włoskiej Izby Deputowanych w latach 1961–1923*, Warszawa 2004.
- Wojtasik W., *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, t. 5.