

NAUKI O POLITYCE I ADMINISTRACJI / POLICY AND ADMINISTRATION SCIENCES

STANISŁAW BUŁAJEWSKI

WÓJT (BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA) – PRZESTĘPCĄ?

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem analiz w niniejszym artykule będzie kwestia udzielenia odpowiedzi na (przypuszczalnie) proste pytanie – czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może być przestępcą?

Wydawałoby się, że odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być jednoznaczna: nie. Niestety przepisy dwóch podstawowych ustaw normujących kwestie niekaralności organu wykonawczego gminy nadal zawierają kontrowersyjne regulacje (mam tu na myśli ustawę z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹ oraz ustawę z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²). Co prawda kilkanaście miesięcy temu częściowo naprawiono tę wpadkę ustawodawcy, jednak problem całkowicie nie zniknął.

2. Ustawa o pracownikach samorządowych a karalność wójta

Artykuł 6 ustawy o pracownikach samorządowych określa warunki, jakie musi spełnić osoba, która chciałaby uzyskać status pracownika samorządowego. Zgodnie z postanowieniami tego przepisu, pracownikiem samorządowym może być osoba, która: jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3 (chodzi tu o ustawę o pracownikach samorządowych); ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; ma kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku. Jeśli zaś chodzi o wymogi zatrudnienia pracownika samorządowego na podstawie wyboru lub powołania, to w tym wypadku pracownikiem takim może być osoba, która spełnia wymagania wyżej określone i nie była skazana prawomocnym wyrokiem

STANISŁAW BUŁAJEWSKI – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7067-4153>, e-mail: stanislaw.bulajewski@uwm.edu.pl

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282.

sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Z kolei pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz dodatkowo: ma co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe; nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; cieszy się nieposzlakowaną opinią. Nieco inaczej przedstawia się kwestia wymagań, jakie w momencie zatrudnienia stawia się pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym. W tym wypadku takim pracownikiem może zostać jedynie osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz dodatkowo: ma co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej trzy lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku; ma wykształcenie wyższe w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce.

Jak łatwo możemy zauważyć, z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) może być nawiązany stosunek pracy tylko w sytuacji, gdy osoba ta nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Tym samym wójt (na mocy art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych) nie może być skazany na jakąkolwiek z kar wskazanych w art. 32 Kodeksu karnego³. Katalog kar w tym przepisie jest następujący: grzywna; ograniczenie wolności; pozbawienie wolności; 25 lat pozbawienia wolności; dożywotnie pozbawienie wolności.

3. Regulacje Kodeksu wyborczego przed nowelizacją z 2019 r.

Na mocy art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego 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 (przepis obowiązywał do lutego 2019 r.). Uszczegółowieniem powyższego unormowania jest art. 492 § 1 ust. 4 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. Ponadto nie ma prawa wybieralności: osoba, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy lustracyjnej (art. 11 Kodeksu wyborczego); obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm. Przepis kodeksu karnego należy ściśle powiązać z art. 22 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 19 z późn. zm.

Unii Europejskiej, którego jest obywatelem (art. 11 Kodeksu wyborczego); osoby kandydujące do więcej niż jednej rady lub sejmiku województwa (art. 370 § 2 Kodeksu wyborczego).

Skazanie na karę pozbawienia wolności to zarówno orzeczenie bezwzględniego wykonania kary, jak i orzeczenie warunkowego zawieszenia jej wykonania. Dlatego też ustawodawca uznawał, że osoby, które dopuściły się czynu karalnego zagrożonego określonym rodzajem kary, stają się niegodne piastowania funkcji w urzędach publicznych, a co za tym idzie tracą prawo wybieralności⁴.

Tak więc do lutego 2019 r. dyskwalifikujące dla kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) było jedynie takie skazanie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, które zakończyło się wymierzeniem kary pozbawienia wolności. Orzeczenie pozostałych kar (np. kary ograniczenia wolności lub kary grzywny) nie dyskwalifikowały osoby i nie pozbawiały jej prawa startu w wyborach na szefa organu wykonawczego gminy.

Tym samym kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli nie został skazany na karę pozbawienia wolności, mógł swobodnie korzystać z biernego prawa wyborczego.

Do lutego 2019 r. kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, ścigane z oskarżenia publicznego na inną karę niż kara pozbawienia wolności, nie tylko mógł zostać wybrany w wyborach, ale mógł też wykonywać obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Tak więc wójt mógł być przestępcą!

Nigdy nie zgadzałem się z takim stanowiskiem i wielokrotnie postulowałem, aby przepisy Kodeksu wyborczego zostały znowelizowane⁵. Jednak nawet gdy obowiązywały stare przepisy, uważałem, że można było już wcześniej wyeliminować kolizję przepisów poprzez zastosowanie jednego z wnioskowań prawniczych, które w tym wypadku powinno mieć zastosowanie, a mianowicie wnioskowanie *a fortiori* ze słabszego na silniejsze (*a minori ad maius* – skoro

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 r. II OSK 2276/15. Co więcej, nawet „lakoniczne wskazanie w uzasadnieniu postanowienia stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyny przedmiotowego rozstrzygnięcia w postaci: »z powodu utraty prawa wybieralności«, bez dalszego szczegółowego wyjaśniania stanu faktycznego i przyczyn zastosowania oraz wykładni powołanych w postanowieniu przepisów nie stanowi tego rodzaju naruszenia przepisów postępowania, które mogłoby mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia sądu. O ile bowiem uzasadnienie postanowienia stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego uznać należy za pożądane z punktu widzenia zasady praworządności, to dostrzec trzeba, że obowiązek taki nie wynika z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 15 ze zm.). W związku z powyższym uchybienie organu w postaci braku uzasadnienia postanowienia Komisarza Wyborczego, wygaszającego mandat radnego z przyczyny określonej w art. 11 § 2 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy, przy oczywistości stanu faktycznego, wynikającego z prawomocnego wyroku skazującego radnego, nie ma żadnego wpływu na wynik sprawy” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Opolu z dnia 26 kwietnia 2018 r. II SA/Op 101/18).

⁵ W 2016 r. również Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na ten błąd ustawodawcy, kierując stosowne wystąpienia do Państwowej Komisji Wyborczej oraz do sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Wskazywał w nich, że kwestia niespójności przepisów Kodeksu wyborczego i ustawy o pracownikach samorządowych powinna zostać wzięta pod rozwagę przez ustawodawcę.

nie można mniej, to tym bardziej nie można więcej). Przekładając to na naszą sytuację – skoro pracownik (przykładowo referatu geodezji) w urzędzie miasta nie może być osobą karaną, to tym bardziej taką osobą nie może być naczelnik tego referatu bądź ich zwierzchnik – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do konstatacji, że wójt – przestępca (wydający decyzje administracyjne) może być szefem pracowników, od których wymaga się niemal nieskazitelnego charakteru⁶.

Mój pogląd podziela Stefan Płażek z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który wyraźnie wskazuje, że „Kodeks wyborczy nie stanowi *lex specialis* wobec ustawy o pracownikach samorządowych, ponieważ jego zakres osobowy nie zawiera się w obszarze jej działania, lecz się z nim krzyżuje. Ponadto ustawa o pracownikach samorządowych nie zajmuje się kwestią biernego prawa wyborczego, lecz wyłącznie kwalifikacjami urzędników samorządowych. Z tego też względu (różnica materii regulowanej) Kodeks wyborczy nie może być traktowany jako *legis posterioris* (norma późniejsza) wobec ustawy o pracownikach samorządowych. W konsekwencji wybór osoby skazanej na wójta jest możliwy, ale nie można nawiązać z nim stosunku pracy. To zaś spowoduje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów. Są i inne argumenty przemawiające za tym, że skazany nie powinien piastować urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Żadną racją dobra publicznego nie można uzasadnić tego, że wójt byłby jedynym spośród wszystkich pracowników samorządowych z powołania lub wyboru o łagodniejszym do spełnienia warunku niekaralności. A co gorsza, byłby on zwierzchnikiem urzędników, od których w tym względzie wymagałoby się więcej. Także w sferze etycznej byłaby to sytuacja osobliwa. Zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę, że ustawa o pracownikach samorządowych wymaga od tej grupy zawodowej nieposzlakowanej opinii⁷.

Nie wszyscy przedstawiciele doktryny podzielali ten pogląd. Przykładowo prof. Andrzej Szewc podkreślał, że co prawda „pomiędzy art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego zachodzi ewidentna sprzeczność, będąca skutkiem fuszerki legislacyjnej, jednak przy wykładni norm prawnych obowiązuje paradygmat ustawodawcy doskonałego. Dlatego w myśl zasady *lex posterior derogat legi anteriori* (norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą) należy przyjąć, że powołanym przepisem Kodeksu wyborczego z 2011 r. ustawodawca świadomie ograniczył przesłanki kandydowania na stanowisko wójta, określone w ups z 2008 r., a w razie ich wygrania – do zatrudnienia na tym stanowisku, do przypadków skazania za przestępstwo

⁶ Zob. także S. Bułajewski, „Rzeczpospolita” z 12 listopada 2016 r., <<https://www.rp.pl/Urzednicy/307129970-Praca-w-samorzadzie-wojt-moze-byc-kryminalista.html>>, dostęp: 15.10.2020; tenże, „Rzeczpospolita” z 5 listopada 2014 r., <<https://www.rp.pl/arttykul/1154499-Klopot-z-wybo-rem-skazanego-wojta.html>>, dostęp: 15.10.2020.

⁷ M. Cyrankiewicz, *Kłopot z wyborem skazanego wójta*, „Rzeczypospolita”, wydanie elektroniczne z 5 listopada 2014 r. (dostęp: 15.10.2020); tenże, *Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą*, „Rzeczypospolita”, wydanie elektroniczne z 12 lipca 2016 r. (dostęp: 15.10.2020).

umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe tylko na karę pozbawienia wolności”⁸.

Oczywiście trudno zgodzić się z tym poglądem, którego zastosowanie wiązałoby się z zaakceptowaniem sytuacji, w której (jak już o tym wspomniałem) zwierzchnikiem pracownika samorządowego byłby wójt przestępca skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej ścigane z oskarżenia publicznego. Nie może być też mowy o zastosowaniu reguły kolizyjnej, według której norma późniejsza zastępuje wcześniejszą – byłoby to możliwe, ale tylko w sytuacji, gdyby dwie normy regulowały w sposób sprzeczny tę samą materię, co w naszym przypadku nie występuje. Musimy pamiętać, że Kodeks wyborczy reguluje jedynie kwestie wyborcze, a nie kwestię zatrudniania pracowników samorządowych, co jest domeną ustawy o pracownikach samorządowych.

Przez wiele lat postulowałem, aby ustawodawca natychmiast zmienił ustawę o pracownikach samorządowych lub Kodeks wyborczy. Moim zdaniem głos powinna zabrać Państwowa Komisja Wyborcza. Tak też się stało – niestety odpowiedź PKW (wygłoszona ustami jej Przewodniczącego) była również wymijająca. Wojciecha Hermeliński wyraził pogląd, że „Państwowa Komisja Wyborcza stoi na stanowisku, że 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”. Szef PKW wyjaśnił, że podległa mu instytucja nie jest uprawniona do oceniania regulacji dotyczących warunków zatrudniania pracowników samorządowych na podstawie wyboru, a następnie (choć wcześniej wskazał, że PKW nie jest uprawniona do oceny regulacji ustawowych) przytoczył wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 grudnia 2010 r. (sygn. II OSK 1526/10), z którego (zdaniem Przewodniczącego PKW) wynika, że przepisy regulujące zasady wyboru wójta należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o pracownikach samorządowych, a więc o kolizji tych ustaw – w sprawie wyboru i późniejszego zatrudnienia w gminie osoby skazanej – nie może być mowy⁹.

Szef PKW zapomniał jednak, po pierwsze, że ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta już nie obowiązuje, gdyż w 2011 r. została zastąpiona ustawą Kodeks wyborczy, po drugie, zasady wyboru i zasady zatrudniania pracowników samorządowych to nie są te same materie, a więc nie ma w tym miejscu zastosowania zasada *lex specialis derogat legi generali*. Szef PKW, przywołując wyrok, zapomniał również wskazać, iż opisana w nim sytuacja dotyczyła przypadku, w którym to burmistrz nie został skazany wyrokiem skazującym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, ścigane z oskarżenia publicznego na karę pozbawienia wolności, a jedynie wyrokiem warunkowo umorzono postępowanie karne – jak dobrze wiemy, te kwestie w obecnie obowiązującym Kodeksie wyborczym uległy diametralnej zmianie

⁸ M. Cyrankiewicz, *Kłopot z wyborem skazanego wójta; tenże, Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą*.

⁹ M. Cyrankiewicz, *Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą*.

(obecnie wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne nie dyskwalifikuje nikogo ze startu w wyborach, jak i nie zezwala na podjęcie uchwały w sprawie wygaszenia komukolwiek mandatu).

4. Nowelizacja Kodeksu wyborczego a problem wójta, który jest przestępcą

Częściowo z problemem skazanego wójta będziemy się jeszcze borykać do jesieni 2023 r., albowiem w lutym 2019 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu wyborczego wprowadzająca zmiany w zakresie biernego prawa wyborczego kandydata na stanowisko wójta.

Obecnie obowiązująca treść artykułu 11 § 2 ust. 1 Kodeksu wyborczego jest następująca: nie ma prawa wybieralności 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, skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe¹⁰. Art. 11 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego wskazuje jeden z podmiotów, któremu w wyborach przysługuje bierne prawo wyborcze i stanowi, że prawo takie w wyborach wójta posiada – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

Czy w takim razie w nowych wyborach samorządowych, które odbędą się jesienią 2023 r., kandydaci przestępcy będą mogli kandydować na wójta?

Odpowiedź brzmi: i nie, i tak. Dzieje się tak dlatego, gdyż definicja przestępcy jest definicją bardzo pojemną. Zgodnie z obecnie obowiązującą treścią art. 7 § 1 k.k. w związku z art. 8 k.k., przestępstwo jest zbrodnią albo występkiem, a występki można popełnić także nieumyślnie. Tym samym kandydat na wójta, który został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, ale popełnione z winy nieumyślnej, będzie mógł (jak dotychczas) kandydować w wyborach na wójta gminy. Tak więc przestępca będzie mógł być kandydatem na wójta, ale tylko przestępca nieumyślny.

Tak czy inaczej, nowelizacja ustawy jest krokiem w bardzo dobrym kierunku, gdyż dokonano w niej zmiany formuły niekaralności. Prawo wybieralności w wyborach na wójta nie przysługuje osobie skazanej prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Jak słusznie zauważył Stefan Płażek: „Obecnie ta zasada zawarta w stosunku do wójta w Kodeksie wyborczym została dostosowana do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Usunięto rozbieżność, która wcześniej występowała między tymi dwoma ustawami. Wymóg w zakresie niekaralności przestał

¹⁰ Podkreślony tekst – to tekst dodany po nowelizacji.

być uzależniony od rodzaju kary, na jaką ktoś został skazany. Zatem teraz te wszystkie gorszące awantury na temat tego, kto może, a kto nie kandydować w wyborach samorządowych, które miały miejsce ostatnio, miejmy nadzieję, nie wróca. Zmianę w tym zakresie oceniam pozytywnie¹¹.

Przepisy dotyczące niekaralności w nowej formule dla wójta odnoszą się także do obecnie powołanych jednoosobowych organów wykonawczych gminy. Dotyczy to sytuacji, w której wójt zostałby skazany w trakcie trwania kadencji¹². W konsekwencji trzeba przeprowadzić przedterminowe wybory, w których skazany wójt nie może już kandydować¹³. Natomiast ci, którzy zaczęli pełnić funkcję wójta, burmistrza czy prezydenta przed wejściem w życie nowych przepisów i byli skazani na karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, nie utracą mandatu. Czyli np. wójt skazany na grzywnę lub na karę ograniczenia wolności przed wyborami obecnej kadencji zachowuje mandat.

5. Różnicowanie sytuacji kandydatów do organów przedstawicielskich – czy zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej?

Jak słusznie zauważył Stefan Płażek, przepisy Kodeksu wyborczego w zakresie karalności różnicują sytuację wójtów od radnych i parlamentarzystów, którzy nie mają prawa wybieralności, gdy są skazani prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

¹¹ S. Płażek, <<https://www.prawo.pl/samorzadz/zmiana-formuly-niekaralnosci-w-wyborach-na-wojta-i,402366.html>>, dostęp: 17.10.2020.

¹² Chodzi o obecną kadencję, czyli lata 2018–2023, jak i kadencje przyszłe. Oczywiście nowe zasady mają zastosowanie jedynie do przypadków skazania wójta prawomocnym wyrokiem po dniu wejścia w życie omawianej przeze mnie nowelizacji. Procedura usuwania wójta skazanego w trakcie kadencji została ściśle unormowana w Kodeksie wyborczym, a konkretnie w art. 492a. Zgodnie z tym przepisem sąd przesyła komisarzowi wyborczemu, wojewodzie oraz przewodniczącemu rady gminy odpisy prawomocnych orzeczeń, o których mowa w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego, niezwłocznie po ich uprawomocnieniu się. W odpisie umieszcza się datę uprawomocnienia się orzeczenia. O wygaśnięciu mandatu wójta z przyczyny, o której mowa w art. 492 § 1 pkt 4, informuje komisarz wyborczy, w drodze obwieszczenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu, o którym mowa w § 1. Informację komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w „Biuletynie Informacji Publicznej”. Co istotne w tym konkretnym przypadku, skarga na działania komisarza wyborczego do sądu administracyjnego – nie przysługuje.

¹³ Należy pamiętać, że skazanym przestępcą nie jest się do końca życia. Można zatem odzyskać prawo wybieralności na mocy art. 106 Kodeksu karnego, „z chwilą *zatarcia skazania* uważa się je za niebyłe”. Po upływie wskazanego w Kodeksie karnym czasu, liczonego od momentu uprawomocnienia się wyroku, skazany formalnie przestaje nim już być. Wzmiankę o tym wykreśla się nie tylko z rejestru karnego, ale i z wszelkich innych dokumentów urzędowych. Także media nie mogą dłużej nazywać takiej osoby przestępcą.

Tak więc wobec radnego albo posła, bądź też europosła, przepisy są łagodniejsze. W przypadku tych podmiotów dopiero prawomocne pozbawienie wolności pozbawia biernego prawa wyborczego. W art. 90 ust. 3 Konstytucji RP¹⁴ mamy przepis, zgodnie z którym wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Skoro więc niemal dwa lata temu Sejm zdecydował się zmienić Kodeks wyborczy, obostrzając przepisy w tym zakresie, naraża się na zarzut łamania Konstytucji. Nie można przecież różnicować zasad wyborów do organów przedstawicielskich (w kwestii wymogu niekaralności kandydata), gdyż jest to ewidentne złamanie zasady równości wobec prawa – zasady wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Zatem naprawa kolizji przepisów w stosunku do wójta z jednej strony wywołała efekt pozytywny, z drugiej zaś spowodowała problem konstytucyjny.

Należy także przypomnieć, że tzw. naprawianie przepisów zajęło aż dwie kadencje i stało się tak tylko dlatego, że pojawił się przypadek prezydent Łodzi – Pani Hanny Zdanowskiej.

Dla mnie jest jednak nie do zaakceptowania to, że po nowelizacji – radni czy parlamentarzyści mogą być karani na inne kary niż pozbawienie wolności. Moim zdaniem obecnie obowiązująca Konstytucja RP także w tej materii powinna być tak znowelizowana, by zasady wyboru wszystkich organów przedstawicielskich (w kwestii niekaralności kandydatów) były jednakowe dla wszystkich – a tak to mamy równych i równiejszych¹⁵.

6. Podsumowanie

Celem artykułu była próba odpowiedzi na pytanie dotyczące niekaralności zarówno kandydata na wójta, jak i samego wójta. Jak łatwo można było zauważyć, przepisy w tej kwestii na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat¹⁶ nieco się

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁵ <<https://www.prawo.pl/samorzad/zmiana-formuly-niekaralnosci-w-wyborach-na-wojta-i,402366.html>>, dostęp: 17.10.2020.

¹⁶ Artykuł odnosi się do analizy zmian w Kodeksie wyborczym uchwalonym przez Sejm 5 stycznia 2011 r. Poza zakresem mojego zainteresowania pozostały wcześniejsze regulacje ustawowe, które regulowały materię biernego prawa wyborczego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Mam tu oczywiście na myśli: ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2003, nr 159, poz. 1547 z późn. zm., oraz ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984 z późn. zm. W ramach tych aktów, pomimo legitymowania się czynnym prawem wyborczym, osoba – w myśl art. 7 ust. 2 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – nie ma lub traci prawo wybieralności (biernie prawo wyborcze), gdy: 1) jest karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego; 2) wydano wobec niej prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego; 3) wydano wobec niej prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz

zmieniły. Przeanalizowane przeze mnie regulacje dwóch podstawowych (w tej materii) ustaw¹⁷ potwierdziły, iż ustawodawca z premedytacją złamał podstawową zasadę przyzwoitej legislacji, a konkretnie zasadę określoności prawa¹⁸.

Ustawodawca w lutym 2019 r. dokonał nowelizacji jednego z przepisów Kodeksu wyborczego, jednakże zrobił to bardzo nieudolnie. Zmiana ustawy z jednej strony naprawiła błąd i usunęła kolizję pomiędzy przepisami, lecz z drugiej doprowadziła do sytuacji, w której pojawiły się wątpliwości natury konstytucyjnej. Nie jestem w stanie zaakceptować nowej konstrukcji przepisów, które różnicują problematykę biernego prawa wyborczego (w zakresie niekaralności) i sprowadzają to prawo do swobodnej woli ustawodawcy. Ustawodawca dopuścił do startu w wyborach skazanych na inne kary niż kara pozbawienia wolności np. radnych i posłów¹⁹, a jednocześnie dokonał eliminacji wójta z możliwości piastowania urzędu w sytuacji skazania go na karę grzywny lub karę ograniczenia wolności.

Oczywiście w pełni popieram wymóg niekaralności tak kandydatów na wójta, jak i urzędujących wójtów niezależnie od rodzaju orzeczonej kary, jednakże nie popieram różnicowania wymogu niekaralności w zależności od tego, z wyborami do jakiego organu mamy do czynienia.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 19 z późn. zm.

treści tych dokumentów. A zatem, jeżeli któraś z powyższych przesłanek zaistnieje przed dniem wyborów, to dana osoba nie jest uprawniona do kandydowania na wójta lub radnego. Co więcej, utrata biernego prawa wyborczego pociąga za sobą jeszcze dalej idące konsekwencje. Mianowicie zgodnie z art. 190 ust. 1 pkt 3 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, jeżeli kandydat zatai tę okoliczność i ujawni się ona dopiero po uzyskaniu mandatu, lub jeżeli w ogóle zaistnieje dopiero po tym dniu, wówczas mandat danej osoby wygasa. Jak słusznie zauważyła Magdalena Gurdek „O ile utrata prawa wybieralności z powodów wskazanych w punkcie 1 i 3 nie budzi raczej wątpliwości, o tyle powiązanie przez ustawodawcę utraty tego prawa z wydaniem prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego spotkało się w głośnym sprzeciwem zarówno przedstawicieli nauki jak i praktyki” – M. Gurdek, *Wpływ warunkowego umorzenia postępowania karnego na bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych*, wydanie elektroniczne, dostęp: 03.11.2020.

¹⁷ Chodzi tu o ustawę Kodeks wyborczy i ustawę o pracownikach samorządowych.

¹⁸ S. Bułajewski, *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, s. 40.

¹⁹ Jest to zgodne z obecnie obowiązującą Konstytucją RP.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2003, nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Opolu z dnia 26 kwietnia 2018 r. II SA/Op 101/18.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 r. II OSK 2276/15.

Literatura

Buławajewski S., Opinia dla dziennika „Rzeczpospolita” z dnia 5 listopada 2014 r., <<https://www.rp.pl/artykul/1154499-Klopot-z-wyborem-skazanego-wojta.html>>, dostęp: 14.10.2020.

Buławajewski S., Wypowiedź dla dziennika Rzeczpospolita z dnia 12 listopada 2016 r., <<https://www.rp.pl/Urzednicy/307129970-Praca-w-samorzadzcie-wojt-moze-byc-kryminalista.html>>, dostęp: 15.10.2020.

Cyrankiewicz M., *Kłopot z wyborem skazanego wójta*, „Rzeczpospolita”, wydanie elektroniczne z 5 listopada 2014 r., dostęp: 14.10.2020.

Cyrankiewicz M., *Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą*, „Rzeczpospolita”, wydanie elektroniczne z 12 lipca 2016 r., dostęp: 14.10.2020.

Gurdek M., *Wpływ warunkowego umorzenia postępowania karnego na bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych*, wydanie elektroniczne, dostęp: 03.11.2020.

Płażek S., <<https://www.prawo.pl/samorzadz/zmiana-formuly-niekaralnosci-w-wyborach-na-wojta-i,402366.html>>, dostęp: 17.10.2020.

COMMUNE HEAD (MAYOR, CITY PRESIDENT) – A CRIMINAL?

SUMMARY

The aim of the article was to find an answer to the question about clean criminal records of both candidates for the post of commune head and commune heads themselves. As can be easily noticed, the regulations on this issue have slightly changed over the last 10 years. The provisions of two basic laws (on this matter) that I analyzed confirmed that the legislator deliberately broke the basic principle of decent legislation, namely the principle of definitiveness of law.

In February 2019, the parliament amended one of the provisions of the Electoral Code, but did it very clumsily. The amendment to the law, on the one hand, corrected a previous error by eliminating the conflict between provisions, but on the other hand, it led to a situation where doubts of a constitutional nature appeared. I am not able to accept a structure of the law that differentiates between the right to stand for election (in terms of a clean criminal record) and reduces this right to the consent of the legislator, so that councilors or members of parliament can be punished with penalties other than imprisonment, and commune heads are prevented from holding office if they have been penalized with a fine or restriction of liberty.

Of course, I fully support the requirement of a clean criminal record for both candidates for the post of commune head and incumbent commune heads, regardless of the type of sentence imposed, but I do not support differentiating the requirement of a clean criminal record depending on the post in question.

KEY WORDS: candidate for the post of a commune head, clean criminal record, right to stand for election, election, electoral code