



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

MOŻLIWOŚCI SPRAWOWANIA MANDATU WÓJTA LUB BURMISTRZA
(PREZYDENTA MIASTA) PRZEZ OSOBĘ SKAZANĄ PRAWOMOCNYM
WYROKIEM SĄDU NA KARĘ GRZYWNY ZA PRZESTĘPSTWO UMYŚLNE
ŚCIGANE Z OSKARŻENIA PUBLICZEGO

przygotowana na zlecenie:

FUNDACJI PAŃSTWO PRAWA

SPORZĄDZONA: 9 PAŹDZIERNIKA 2018 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r., poz. 754); |
| (3). | Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260). |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

(1).	„Zleceniodawca”	Fundacja Państwo Prawa;
(2).	„Opiniujący”	Prof. dr hab. Marek Chmaj, Chmaj i Wspólnicy Sp. k. w Warszawie;
(3).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
(4).	„Kodeks wyborczy”	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy;
(5).	„Ustawa o pracownikach samorządowych”	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych;
(6).	„PKW”	Państwowa Komisja Wyborcza.

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena możliwości sprawowania mandatu wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu na karę grzywny za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

IV. STAN PRAWNY

Sprawowanie mandatu oznacza udzielenie pewnego rodzaju pełnomocnictwa przez wyborców, reprezentantowi tj. osobie sprawującej funkcję władzy państwowej i wykonującej czynności z tym związane. A zatem w wyniku wyborów danej osoby powstaje szczególnego rodzaju stosunek między reprezentantem a jego wyborcami, u podstaw którego leży mandat przedstawicielski.

Rozważania dotyczące możliwości sprawowania mandatu wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu na karę grzywny za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego należy rozpocząć od analizy przepisów trzech

ustaw – Konstytucji RP, Kodeksu wyborczego oraz Ustawy o pracownikach samorządowych.

1. Przepisy Konstytucji RP

Przepis art. 62 stanowi o czynnym prawie wyborczym. Zgodnie z tym przepisem obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Należy wskazać również na przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi o biernym prawie wyborczym. Zgodnie z jego treścią, wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. A zatem, podkreślić należy, że przepis ten nie odnosi się do skazania na każdy rodzaj kary, a jedynie do kary pozbawienia wolności. Przepis ten został dodany mocą ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2009 Nr 114, poz. 946) i choć nie odnosi się do samorządu terytorialnego, to jego brzmienie jest spójne z uchwalonym w dniu 5 stycznia 2011 r. przepisem art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego odnoszącym się z kolei do wyborów do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Parlamentu Europejskiego, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójta lub burmistrza (prezydenta miasta).

Aby doszło do ograniczenia prawa wybieralności, przestępstwo popełnione przez daną osobę musi nastąpić z winy umyślnej i musi być ścigane z oskarżenia publicznego. Ponadto, jak wynika z Konstytucji oraz Kodeksu wyborczego, a co należy szczególnie podkreślić - musi być orzeczona kara pozbawienia wolności, a wyrok musi być prawomocny.

2. Przepisy Kodeksu wyborczego

Istotną rolę w przedmiotowym zagadnieniu mają także przepisy Kodeksu wyborczego, którego art. 11 stanowi o biernym prawie wyborczym. W paragrafie drugim tego przepisu wskazane są negatywne przesłanki biernego prawa wyborczego. Zgodnie z nimi, nie ma prawa wybieralności osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W tym miejscu należy także wskazać na przepis art. 492 § 1 Kodeksu wyborczego, stanowiący o przesłankach wygaśnięcia mandatu wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Przepis ten ma charakter katalogu zamkniętego i przewiduje dziesięć sytuacji, w których może dojść do wygaśnięcia mandatu. Z punktu widzenia ich przyczyn występowania, przesłanki te można podzielić na zależne i niezależne od woli wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) oraz przesłanki o charakterze mieszanym. Należy podkreślić, że w powyższych przesłankach nie zawiera się przesłanka wygaśnięcia mandatu na skutek skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę grzywny za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Wobec powyższego, Kodeks wyborczy nie przewiduje możliwości utraty biernego prawa wyborczego przez osobę, wobec której wydano prawomocny wyrok skazujący na karę inną niż pozbawienie wolności. Należy zatem wskazać, że na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego nie ma żadnych przeszkód do kandydowania na urząd wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) przez osobę, wobec której orzeczono prawomocnie karę grzywny.

3. Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych

Jedyna niespójność pojawia się na gruncie Ustawy o pracownikach samorządowych. Treść art. 6 ust. 2 Ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 (*obywatel polski, pełna zdolność do czynności prawnych, pełnia praw publicznych, kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku*) oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Przepis ten eliminuje zatem ze swojej normy rodzaj kary, inaczej niż ma to miejsce w przypadku Konstytucji czy Kodeksu wyborczego. Wobec zaistnienia braku spójności w powyższych przepisach, na co wielokrotnie wskazywali przedstawiciele doktryny oraz PKW, należy zastosować reguły kolizyjne.

4. Zastosowanie reguł kolizyjnych

W związku z zaistnieniem braku spójności przepisów Kodeksu wyborczego oraz Ustawy o pracownikach samorządowych, należy rozważyć relację pomiędzy tymi dwiema ustawami, a przy tym posłużyć się tzw. regułami kolizyjnymi. Reguły te bowiem rozstrzygają kolizje między sprzecznymi przepisami, co do których prawodawca żadnej z kolidujących norm nie uchylił¹.

¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 255.

a) Lex specialis derogat legi generali – reguła merytoryczna

Reguła merytoryczna wskazuje, że normę bardziej szczegółową należy stosować przed normą ogólniejszą. W rozstrzygnięciu, która z norma jest bardziej szczegółowa, można oprzeć się na orzecznictwie sądów, zgodnie z którym przepisy Ustawy o pracownikach samorządowych mają charakter generalny i zawierają ogólne zasady kształtujące sytuację prawną wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) jako pracownika samorządowego.

Dla przykładu można wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1526/10, w którym NSA wskazał, że przepisy Ustawy o pracownikach samorządowych mają charakter generalny i zawierają ogólne zasady kształtujące m.in. sytuację prawną (status) wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako pracownika samorządowego. Przepisy regulujące zasady wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy traktować jako lex specialis w stosunku do Ustawy o pracownikach samorządowych, więc o kolizji tych ustaw – w sprawie wyboru i późniejszego zatrudnienia w gminie osoby skazanej – nie może być mowy.²

Wyrok ten, co prawda wydany był przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego, ale biorąc pod uwagę całość wypowiedzi nadal jest aktualny i można go odnosić do Kodeksu wyborczego, który stanowi szczegółowy zbiór zasad dotyczących wyborów, w tym zawierający zasady dotyczące wyborów wójta lub burmistrza (prezydenta miasta).

Niewątpliwie zatem, przepisy Kodeksu wyborczego stanowią normę bardziej szczegółową od przepisów Ustawy o pracownikach samorządowych. A zatem stosując zasadę, lex specialis derogat legi generali, przepisy Kodeksu wyborczego należy stosować przed Ustawą o pracownikach samorządowych.

b) Lex posteriori derogat legi priori – reguła chronologiczna

Ponadto, sytuację tę rozstrzyga również reguła chronologiczna, zgodnie z którą przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy. Kodeks wyborczy został uchwalony dnia 5 stycznia 2011 r., przy czym przepis art. 11 § 2 pkt 1 od momentu uchwalenia Kodeksu wyborczego nie zmienił swojego brzmienia i od początku stanowi, iż 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.

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1526/10, LEX nr 1251824.

Ustawa o pracownikach samorządowych została uchwalona dnia 21 listopada 2008 r., również od tego czasu art. 6 ust. 2 Ustawy nie został zmieniony i od początku stanowi, że pracownikiem 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.

Należy zatem wskazać, że ustawodawca w momencie uchwalania Kodeksu wyborczego miał świadomość istnienia normy Ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z doktryną, nie ma wątpliwości, że norma późniejsza uchyla niezgodną z nią normę wcześniejszą³. Wobec tego należy przyjąć, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślne przestępstwo na karę grzywny, w przypadku jej wyboru na wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) może objąć powierzony jej mandat.

V. KONKLUZJE

- 1. OSOBA SKAZANA PRAWOMOCNYM WYROKIEM SĄDU NA KARĘ GRZYWNY ZA PRZESTĘPSTWO UMYŚLNE ŚCIGANE Z OSKARŻENIA PUBLICZNEGO MOŻE SPRAWOWAĆ MANDAT WÓJTA LUB BURMISTRZA (PREZYDENTA MIASTA).**
- 2. KONSTYTUCJA RP ANI KODEKS WYBORCZY NIE PRZEWIDUJĄ SYTUACJI UTRATY BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO PRZEZ OSOBĘ PRAWOMOCNIE SKAZANĄ NA KARĘ GRZYWNY.**
- 3. PRZEPISY KODEKSU WYBORCZEGO STANOWIĄ NORMĘ BARDZIEJ SZCZEGÓŁOWĄ OD PRZEPISÓW USTAWY O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH. A ZATEM STOSUJĄC ZASADĘ LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI, PRZEPISY KODEKSU WYBORCZEGO NALEŻY STOSOWAĆ PRZED USTAWĄ O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH. PONADTO ZGODNIE Z ZASADĄ LEX POSTERIORI DEROGAT LEGI PRIORI, PIERWSZEŃSTWO W ZASTOSOWANIU MA NORMA KODEKSU WYBORCZEGO, JAKO NORMA UCHWALONA PÓŹNIEJ.**

Prof. dr hab. Marek Chmaj

³ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 268.