



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13 lipca 2016 r.

Adam Bodnar

VII.602.61.2014.JZ

**Pan Posel
Andrzej Maciejewski
Przewodniczący
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej
Sejmu RP**

Na podstawie sygnałów napływających od obywateli pragnę zwrócić uprzejmie uwagę Pana Przewodniczącego **na problematykę biernego prawa wyborczego w wyborach wójta.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło m.in. pismo, w którym obywatel, w kontekście wyborów wójta i korzystania z biernego prawa wyborczego, podniósł problem interpretacyjny przepisów prawa dotyczący brzmienia art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.) oraz art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 2, poz. 112 ze zm.; dalej jako: Kodeks).

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych wprost stanowią o tym, że zatrudniona na podstawie wyboru może być jedynie osoba, która nie była **skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.** Z kolei według przepisów Kodeksu wyborczego nie ma prawa wybieralności **osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.** Jak zauważa prof. Andrzej Szewc, pomiędzy art. 6

ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 11 § 2 Kodeksu istnieje sprzeczność (M. Cyrankiewicz, *Kłopot z wyborem wójta*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 listopada 2014 roku).

W tym zakresie, 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 Kodeksu 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.

Odmiennej jednak pogląd prezentuje prof. Stefan Płażek wskazując, że Kodeks 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. W konsekwencji wybór osoby skazanej na wójta jest możliwy, ale nie można nawiązać z nią stosunku pracy. To zaś spowoduje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów.

Istotnym w tej sprawie wydaje się również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 r. (sygn. akt II OSK 2276/15), w którym NSA stwierdził, dokonując wykładni przepisów Kodeksu wyborczego, że: „art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego mówi o osobie skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności. W pojęciu skazania na karę pozbawienia wolności mieści się zarówno orzeczenie bezwzględnie wykonania kary, jak i orzeczenie warunkowego zawieszenia jej wykonania. Tym samym ustawodawca uznaje, 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 wybieralności”.

Warto zauważyć, że podnoszone są w piśmiennictwie argumenty przemawiające za tym, że skazany nie powinien piastować urzędu wójta (burmistrza, prezydenta). Wskazać należy m.in. na fakt, że wójt byłby jedynym spośród wszystkich pracowników

samorządowych z powołania lub wyboru o łagodniejszym do spełnienia warunku niekaralności.

Należy podkreślić również, że wskazane powyżej trudności interpretacyjne **mogą powodować stan niepewności wśród pewnej grupy kandydujących, co może wpływać na decyzje o skorzystaniu przez nich z biernego prawa wyborczego.**

W powyższej kwestii zwróciłem się dnia 1 czerwca 2016 roku do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). W odpowiedzi Przewodniczący PKW (odpowiedź z dnia 13 czerwca 2016 roku, sygn. ZPOW-0620-15/16) wskazał, że „Państwowej Komisji Wyborczej znana jest przedstawiona przez Pana Rzecznika kwestia dotycząca braku spójności pomiędzy art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Należy jednakże zwrócić uwagę, że kwestie związane z przestrzeganiem powołanej wyżej ustawy o pracownikach samorządowych, w tym sprawy dotyczące zatrudniania pracowników samorządowych na podstawie wyboru, a zatem także wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), nie należą do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej. [...] Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, 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 w systemie prawnym”.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego uwzględnić wskazanych wyżej uwag i rozważenie dokonania koniecznych zmian w prawie. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Podpis na oryginale