

## 8

### **Użytkownicy i beneficjenci prawa wyborczego w wyborach samorządowych w zakresie dotyczącym biernego prawa wyborczego<sup>1</sup>**

Jarosław Czerw<sup>2</sup>

Od 1 sierpnia 2011 r. zagadnienia dotyczące wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (dalej: wójtów) reguluje ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>3</sup> (dalej: Kodeks wyborczy), która uchyliła i zastąpiła ustawy poprzednio regulujące te kwestie: ustawę z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>4</sup> (dalej: Ordynacja wyborcza) oraz ustawę z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>5</sup> (dalej: ustawa o wyborze wójta)<sup>6</sup>.

Kodeks wyborczy wprowadził dość istotne zmiany w zakresie dotyczącym wyborów do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu<sup>7</sup>, przy

---

<sup>1</sup> Przy pisaniu niniejszego rozdziału wykorzystałem wyniki badań przeprowadzonych wspólnie z dr. Bogusławem Przyworą w ramach projektu P2 Stowarzyszenia Badań Nad Źródłami i Funkcjami Prawa Fontes.

<sup>2</sup> Dr, prawnik, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Wydział Administracji, radny rady powiatu od czterech kadencji, pracownik samorządowy.

<sup>3</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm.

<sup>6</sup> Zob. M. Rulka, *Kodyfikacja prawa wyborczego*, Wspólnota 3/2011.

<sup>7</sup> Zmianami tymi rozszerzono, obowiązujący na podstawie Ordynacji wyborczej w gminach do 20 tys. mieszkańców system wyborów większościowych, na wszystkie gminy niebędące miastami

jednoczesnym powieleniu większości rozwiązań znajdujących się poprzednio w Ordynacji wyborczej i ustawie o wyborze wójta dotyczących wyborów do rad miast w miastach na prawach powiatu, wyborów do rad powiatów i sejmików województw oraz wyborów wójtów. Wśród zmian dotyczących wszystkich wyborów samorządowych, zarówno do rad i sejmików, jak i wójtów, jedną z najistotniejszych jest zmiana dotycząca biernego prawa wyborczego.

Art. 369 Kodeksu wyborczego stwierdza, że wybory do rad (rad gmin, rad powiatów i sejmików województw) są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Podobnie zgodnie z art. 471 Kodeksu wyborczego wybory wójta są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Wybory do rad (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) zarządza Prezes Rady Ministrów (art. 371 § 1 zd. 1 Kodeksu wyborczego). Wybory zarządzane są nie wcześniej niż 4 miesiące i nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Zgodnie z art. 474 § 1 Kodeksu wyborczego wybory wójtów zarządza Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, łącznie z wyborami do rad gmin, w trybie określonym w art. 371 Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 371 § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego data wyborów do rad (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) wyznaczana jest na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad. Prezes Rady Ministrów może postanowić, że głosowanie w wyborach przeprowadzone zostanie w ciągu dwóch dni (Ordynacja wyborcza nie przewidywała takiej możliwości)<sup>8</sup> (art. 4 § 2 Kodeksu wyborczego), jednak w takim wypadku termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający (art. 4 § 3 Kodeksu wyborczego). Jak zauważył w wyroku z 20 lipca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny<sup>9</sup>, zarządzenie dwudniowych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie jest niezgodne z Konstytucją RP, a to, czy głosowanie będzie jedno- lub dwudniowe, zależy od decyzji organu zarządzającego wybory, czyli Prezesa Rady Ministrów<sup>10</sup>.

Po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia wyznacza datę wyborów oraz określa dni, w których

---

na prawach powiatu, niezależnie od liczby ich mieszkańców oraz wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze, jako jedyne dopuszczalne w wyborach do rad gmin w tych gminach (zob. art. 418 § 1 i 443 § 1 Kodeksu wyborczego).

<sup>8</sup> Zob. K. Tomaszewski, *Będzie można głosować w ciągu dwóch dni*, Dziennik Gazeta Prawna 242/2010.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/61, Dz.U. z 2011 r. nr 149, poz. 889.

<sup>10</sup> Zob. P. Gren, *Wybory samorządowe mogą być dwudniowe*, Gazeta Samorządu i Administracji 16/2011. Zob. także: J. Jaskiernia, *Prawo wyborcze do jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna, Tom III, Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 41.

upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie wyborczym (ustala kalendarz wyborczy) (art. 371 § 2 Kodeksu wyborczego). Wyżej wspomnianymi czynnościami wyborczymi są między innymi:

- podanie do publicznej wiadomości informacji o okręgach wyborczych, ich granicach, numerach i liczbie radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym oraz o wyznaczonej siedzibie terytorialnej komisji wyborczej,
- zgłaszanie komisarzom wyborczym kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych,
- powołanie przez komisarza wyborczego terytorialnych komisji wyborczych,
- zgłaszanie terytorialnym komisjom wyborczym list kandydatów na radnych,
- powołanie przez gminną komisję wyborczą obwodowych komisji wyborczych, głosowanie.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zarządzenia wyborów jest podawane niezwłocznie do publicznej wiadomości i ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w 80 dniu przed dniem wyborów (art. 371 § 3 Kodeksu wyborczego). Z chwilą ogłoszenia rozporządzenia w sprawie zarządzenia wyborów rozpoczyna się kampania wyborcza, która ulega zakończeniu 24 godziny przed dniem głosowania.

Głosowanie w wyborach do organów stanowiących i wyborach wójtów odbywa się w lokalach obwodowych komisji wyborczych (lokalach wyborczych) (art. 39 § 1 Kodeksu wyborczego), bez przerwy od godz. 7.00 do 21.00 (art. 39 § 2 Kodeksu wyborczego). Jeśli głosowanie przeprowadza się w ciągu dwóch dni, głosowanie odbywa się pierwszego i drugiego dnia bez przerwy od godz. 7.00 do 21.00; przerwa następuje od godz. 21.00 pierwszego dnia do godz. 7.00 drugiego dnia (art. 39 § 3 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 38 § 1 Kodeksu wyborczego wyborca może głosować tylko osobiście (głosowaniem osobistym jest również głosowanie korespondencyjne – art. 38 § 2 Kodeksu wyborczego), z wyjątkiem sytuacji, kiedy wyborca głosuje za pośrednictwem pełnomocnika. Głosowanie odbywa się za pomocą urzędowych kart do głosowania (art. 40 § 1 Kodeksu wyborczego), których wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza (art. 40 § 5 Kodeksu wyborczego). Wyborcy niepełnosprawni mają możliwość głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a (art. 40a § 1 Kodeksu wyborczego).

Na podstawie art. 10 § 1 pkt 3 i 4 Kodeksu wyborczego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze):

- w wyborach do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale mieszka na obszarze tej gminy,
- w wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale mieszka na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa,

- w wyborach wójta w danej gminie ma osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy.

Ustawodawca nie dokonał więc w tej dziedzinie żadnych zmian w stosunku do poprzednich uregulowań.

Zgodnie z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego nie mają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) osoby:

- 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 2) pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu,
- 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu.

Również w tej kwestii ustawodawca nie dokonał zmian w stosunku do poprzednich uregulowań.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) ma osoba mająca prawo wybierania tych organów (osoba mająca czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) (art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego). Na podstawie art. 11 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w wyborach wójta ma obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat na wójta nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

Nie mają prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójtów osoby:

- 1) skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- 2) wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>11</sup> (art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.).

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 21a ust. 2a ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów sąd wydający orzeczenie stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego orzeka utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy, na okres od 3 do 10 lat.

Prawa wybieralności w wyborach do rady gminy nie ma także obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem (art. 11 § 3 Kodeksu wyborczego).

Jak z powyższego wynika, Kodeks wyborczy wprowadził nowy, w stosunku do poprzednio obowiązującego, katalog osób pozbawionych biernego prawa wyborczego. Ustawodawca wyraźnie ograniczył krąg osób pozbawionych biernego prawa wyborczego. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Ordynacji wyborczej pozbawione biernego prawa wyborczego były bowiem osoby:

- 1) karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;
- 2) wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego;
- 3) wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Wprowadzona przez Kodeks wyborczy zmiana zawarta jest w art. 11 § 2 pkt 1 – w miejsce uregulowań zawartych w art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wprowadzono art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

Jak wynika z powyższej analizy, Kodeks wyborczy nie przewiduje utraty prawa wybieralności w przypadku osób, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego, jak czyniła to Ordynacja wyborcza. Przewiduje natomiast pozbawienie prawa wybieralności osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo skarbowe, czego z kolei nie przewidywała Ordynacja wyborcza.

Poniższe zestawienie przedstawia zmiany brzmienia przepisu dotyczącego ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego w pracach nad projektem ustawy Kodeks wyborczy (tab. 1).

Na uwagę zasługuje to, że katalog osób pozbawionych biernego prawa wyborczego (we wszystkich wyborach) był o wiele szerszy w projekcie ustawy (art. 6 § 2 projektu ustawy) niż w przyjętej ustawie.

Jak wynika z zestawienia, wszystkie partie polityczne mające swoich reprezentantów w Sejmie RP VI kadencji jednomyślnie zaakceptowały aktualne brzmienie art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego. Uznały, że jest to zmiana dla nich korzystna. Czy było to podyktowane próbą odbudowy autorytetu członków partii politycznych?

**Tabela 1.** Zmiany brzmienia przepisu dotyczącego ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego w pracach nad projektem ustawy Kodeks wyborczy

| Projekt ustawy   | Ustawa przed rozpatrzeniem stanowiska Senatu   | Ustawa po rozpatrzeniu stanowiska Senatu   | Tekst pierwotny ustawy   |
|--|--|--|--|
| <p>Art. 6 § 2. Nie mają prawa wybieralności osoby:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;</li> <li>2) wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego;</li> <li>3) wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. Nr 218, poz. 1592 i Nr 249, poz. 1832 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162).</li> </ol> | <p>Art. 7 § 2. Nie ma prawa wybieralności: 1) w wyborach do Sejmu i Senatu osoba: a) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, b) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wyboralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.); 2) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej osoba: a) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, b) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wyboralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów</p> | <p>Art. 11 § 2. Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba: 1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; 2) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wyboralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.).</p> | <p>Art. 11 § 2. Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba: 1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; 2) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wyboralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.).</p> |

|                          |  |   |
|--------------------------|--|---|
|                          | <p>bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów;</p> <p>3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta osoba:</p> <p>a) skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,</p> <p>b) wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego,</p> <p>c) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.</p> |   |
| <p>Wynik głosowania:</p> | <p>Głosowanie nr 57 – Posiedzenie 79. Dnia 3.12.2010 Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy Kodeks wyborczy, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Nadzwyczajną, wraz z przyjętymi poprawkami<br/>         Głosowało – 430; Za – 430;<br/>         Przeciw – 0; Wstrzymało się – 0;<br/>         Nie głosowało – 27.</p>   | <p>Zmiana brzmienia art. 7 § 2 wynika z poprawki 6 Senatu (Uchwała Senatu RP z 17 grudnia 2010 r. w sprawie ustawy – Kodeks wyborczy – Druk nr 3730)<br/>         – Wynik głosowania nad odrzuceniem 6 poprawki Senatu – Głosowanie nr 77 – Posiedzenie 82.<br/>         Dnia 5.01.2011 głosowało – 433<br/>         Za – 2, Przeciw – 431. Wstrzymało się – 0; Nie głosowało – 26;<br/>         Większość bezwzględna – 217.</p> |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (Sejm RP VI kadencji, nr druku: 1568).

Czy partie polityczne w przyjętych rozwiązaniach mogły upatrywać szansy na wyeliminowanie z działalności partii politycznych osób skazanych prawomocnie? Czy partie, akceptując powyższe rozwiązanie, liczyły na zwiększenie prawdopodobieństwa, że wybrane osoby będą pełnić funkcje publiczne rzetelnie i etycznie, pogłębiając w ten sposób zaufanie społeczeństwa do państwa? A może zdecydowały tutaj zupełnie inne motywy?

W tym miejscu należy zastanowić się, jakie korzyści i koszty niosą z sobą wprowadzone zmiany w zakresie dotyczącym biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych dla użytkowników i beneficjentów prawa wyborczego, to jest:

- radnych,
- wójtów,
- kandydatów na radnych,
- kandydatów na wójtów,
- partii politycznych, stowarzyszeń i organizacji społecznych, grup wyborców,
- wyborców.

Wprowadzone zmiany skutkują niewątpliwie ograniczeniem możliwości utraty mandatu przez radnego, a co za tym idzie – utratą diety przysługującej radnemu (art. 383 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego). Orzeczenie w stosunku do radnego prawomocnym wyrokiem kary za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (z wyjątkiem kary pozbawienia wolności) oraz wydanie w stosunku do niego prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego nie będzie skutkowało wygaśnięciem mandatu radnego, utratą ewentualnej funkcji w radzie (sejmiku województwa), a co za tym idzie także utratą diety radnego. Przykładowo: zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym<sup>13</sup> (dalej: ustawa o samorządzie gminnym) na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety. Stosownie do art. 25 ust. 6 tej ustawy wysokość diet, która przysługuje radnemu, nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>14</sup> (obecnie jest to kwota 2649,69 zł, kwota bazowa w 2014 r. wynosi 1766,46 zł). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy powinna wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego w radzie gminy (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie § 3 rozporządzenia z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przy-

<sup>13</sup> Ustawa z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.).



sługujących radnemu gminy<sup>15</sup> radnemu rady gminy przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do:

- 1) 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców,
- 2) 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,
- 3) 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców<sup>16</sup>.

Wprowadzone zmiany skutkują także ograniczeniem możliwości utraty mandatu przez wójta, a co za tym idzie wynagrodzenia przysługującego wójtowi (art. 492 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego). Orzeczenie w stosunku do wójta prawomocnym wyrokiem kary za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (z wyjątkiem kary pozbawienia wolności) oraz wydanie w stosunku do niego prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego nie będzie skutkowało wygaśnięciem mandatu wójta, a co za tym idzie utratą wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>17</sup> (dalej: ustawa o pracownikach) wójtowi przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Ponadto przysługuje mu dodatek specjalny (art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach) oraz może zostać mu przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4 ustawy o pracownikach). Zgodnie z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>18</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników)

<sup>15</sup> Rozporządzenie z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2000 r. nr 61, poz. 710).

<sup>16</sup> Na temat wysokości diet radnych (w tym także diet radnych powiatu i radnych sejmiku województwa) zob.: *Maksymalna wysokość diet członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, Infor.pl: <http://www.infor.pl/wskazniki/prawo-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych/wynagrodzenia/1914,Maksymalna-wysokosc-diet-czlonkow-organow-jednostek-samorządu-terytorialnego.html-##ixzz2YY6RqRJy>. Przykładowa wysokość diet radnych w Powiecie kwidzińskim – zob. A. Kosiński, *Powiat kwidziński: Sprawdziliśmy wysokość diet radnych w powiecie kwidzińskim*, <http://kwidzyn.naszemiasto.pl/artukul/1718161,powiat-kwidzynski-sprawdzilismy-wysokosc-diet-radnych-w,-id,t.html>. Na temat wysokości diet radnych w województwie pomorskim, zob. *Zajrzeliśmy radnym do portfeli. Zobacz pomorski ranking diet*, „Dziennik Bałtycki”, <http://www.dziennikbaltycki.pl/artukul/751533,zajrzelismy-radnym-do-portfeli-zobacz-pomorski-ranking-diet,id,t.html?cookie=1>.

<sup>17</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 nr 223, poz. 1458 ze zm.).

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2009 r. nr 50, poz. 398).

dodatek specjalny dla wójta przysługuje w kwocie wynoszącej co najmniej 20% i nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, a w urzędach miasta stołecznego Warszawy, miast (miast na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców – w kwocie nieprzekraczającej 50% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Przy czym zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach maksymalne wynagrodzenie wójtów nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, czyli w bieżącym roku (2014) kwoty 12 365,22 zł (kwota bazowa w 2014 r. wynosi 1766,46 zł)<sup>19</sup>.

Wprowadzone zmiany skutkują także poszerzeniem kręgu osób, którym przysługuje bierne prawo wyborcze, co daje możliwość kandydowania do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz na wójtów osób, które do tej pory nie mogły korzystać z tego prawa:

- osób, w stosunku do których orzeczono prawomocnym wyrokiem karę za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności, oraz
- osób, w stosunku do których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego.

Wprowadzone zmiany nie są także obojętne dla partii politycznych, stowarzyszeń i organizacji społecznych, grup wyborców: poszerzenie kręgu osób, którym przysługuje bierne prawo wyborcze, czyli zwiększenie liczby potencjalnych kandydatów na radnych i wójtów, może wpłynąć na wynik wyborczy poszczególnych komitetów wyborczych, co z kolei może przełożyć się na wyższe wpływy z darowizn od radnych i wójtów (jeśli partia, stowarzyszenie, organizacja społeczna przyjmuje darowizny od radnych i wójtów). Podobnie ograniczenie możliwości utraty mandatów przez radnych i wójtów ograniczy utratę wpływów z darowizn od radnych i wójtów w związku z utratą pełnionych przez nich funkcji (jeśli partia, stowarzyszenie, organizacja społeczna przyjmuje darowizny od radnych i wójtów)<sup>20</sup>. Zwiększenie liczby potencjalnych kandydatów na radnych o osoby, które do tej pory nie mogły kandydować, może także przełożyć się na wynik wyborczy poszczególnych komitetów wyborczych, a tym samym dać szansę na uzyskanie większej liczby mandatów w danej radzie (sejmiku województwa), co z kolei może po-

---

<sup>19</sup> Na temat wynagrodzeń wójtów zob. szerzej: A. Mościcka, *Zarobki wójtów i prezydentów: czy trzeba zgody na obniżkę pensji?*, [http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/zarobki-wojtow-i-prezydentow-czy-trzeba-zgody-na-obnizke-pensji,43357\\_0.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/zarobki-wojtow-i-prezydentow-czy-trzeba-zgody-na-obnizke-pensji,43357_0.html).

<sup>20</sup> Zob. na ten temat: W. Cieśla, G. Łakomski, *My ci dietę, Ty nam dołę*, „Wprost” 48/2010, <http://www.wprost.pl/ar/218649/My-ci-diete-Ty-nam-dole/?pg=0>.

zwolić danemu komitetowi wyborczemu na uzyskanie większości w radzie (sejmiku), objęcie w nim funkcji przez radnych z danego komitetu, a tym samym sprawowanie w nim władzy, czyli uzyskanie wpływu na sprawowanie władzy w danej jednostce samorządu terytorialnego przez partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz grupy wyborców. Podobnie zwiększenie liczby potencjalnych kandydatów na wójtów o osoby, które do tej pory nie mogły kandydować, może zwiększyć szansę na uzyskanie mandatów wójtów przez kandydatów danego komitetu wyborczego, a tym samym sprawowanie przez nich władzy, czyli uzyskanie wpływu na sprawowanie władzy w danej gminie przez partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz grupy wyborców. Wprowadzone zmiany zmniejszają również ryzyko utraty wpływów politycznych i wpływu na sprawowanie władzy przez partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne, grupy wyborców w wyniku utraty mandatów przez radnych i wójtów na skutek ich wygaśnięcia.

Oprócz wyraźnych korzyści wynikających z wprowadzonych zmian w zakresie dotyczącym biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych płynących dla większości użytkowników i beneficjentów prawa wyborczego warto wskazać koszty, jakie niesie z sobą nowe rozwiązanie. Pełnienie funkcji radnych przez osoby, w stosunku do których orzeczono prawomocnym wyrokiem karę za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (z wyjątkiem kary pozbawienia wolności), oraz osoby, w stosunku do których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ścigane z oskarżenia publicznego, może podważyć zaufanie społeczne do tych osób, do instytucji radnych i organów stanowiących, w skład których oni wchodzi, a tym samym do instytucji samorządu terytorialnego. Podobnie pełnienie funkcji wójta przez osoby, w stosunku do których orzeczono prawomocnym wyrokiem karę za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (z wyjątkiem kary pozbawienia wolności), oraz osoby, w stosunku do których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ścigane z oskarżenia publicznego, może podważyć zaufanie społeczne do tych osób, do instytucji wójta, a tym samym do instytucji samorządu terytorialnego. Także kandydowanie do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz na wójtów przez osoby, w stosunku do których orzeczono prawomocnym wyrokiem karę za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (z wyjątkiem kary pozbawienia wolności), oraz osoby, w stosunku do których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ścigane z oskarżenia publicznego, może podważyć zaufanie społeczne do tych osób, do instytucji radnych i organów stanowiących, w skład których oni wchodzi, oraz do instytucji wójta, a tym samym do instytucji samorządu terytorialnego. Zgłaszanie

jako kandydatów do organów stanowiących oraz na wójtów osób, w stosunku do których orzeczono prawomocnym wyrokiem karę za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (z wyjątkiem kary pozbawienia wolności), oraz osób, w stosunku do których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego, może podważyć zaufanie społeczne do partii politycznych, stowarzyszeń i organizacji społecznych oraz grup wyborców, które zgłaszają takich kandydatów. Zmiany te mogą także spowodować poczucie braku sprawiedliwości społecznej w przypadku pełnienia funkcji radnych i wójtów, a także kandydowania na radnych i wójtów przez osoby, w stosunku do których orzeczono prawomocnym wyrokiem karę za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (z wyjątkiem kary pozbawienia wolności), oraz osoby, w stosunku do których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego.

Biorąc to pod uwagę, na zakończenie powyższych rozważań warto postawić otwarte pytania:

- Czy wprowadzone zmiany, chociaż korzystne dla większości użytkowników i beneficjentów, są korzystne z punktu widzenia beneficjenta najważniejszego – wyborców?
- Czy zawężenie kręgu osób pozbawionych biernego prawa wyborczego w stosunku do poprzedniego stanu prawnego nie pozostanie bez wpływu na zaufanie społeczne do organów jednostek samorządu terytorialnego?