

**NIEGODNOŚĆ WYBORCZA:
INSTYTUCJA POTRZEBNA
CZY NIEPOTRZEBNE OGRANICZENIE
PRAW WYBORCZYCH**

WYKŁAD XI

7 lutego 2019 r.

GLOBAL ELECTIONS DAY – ŚWIATOWY DZIEŃ WYBORÓW

WYKŁADY
IM. PROF. DR. WAŁAWA KOMARNICKIEGO

Anna Rakowska-Trela

**NIEGODNOŚĆ WYBORCZA:
INSTYTUCJA POTRZEBNA
CZY NIEPOTRZEBNE OGRANICZENIE
PRAW WYBORCZYCH**



Państwowa
Komisja
Wyborcza



Krajowe
Biuro
Wyborcze



UNIWERSYTET
MIKOŁAJA KOPERNIKA
W TORUNIU
Wydział Prawa i Administracji



Toruń 2019

Redaktorzy serii
Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny

Centrum Studiów Wyborczych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. W. Bojarskiego 3, 87–100 Toruń
tel. (56) 611 41 29; e-mail: csw@umk.pl

Województwo
Kujawsko-Pomorskie



Urząd Marszałkowski
Województwa
Kujawsko-Pomorskiego
w Toruniu

Dofinansowano z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego

ISBN 978–83–7285–861–0



Wydawnictwo
„Dom Organizatora”
jest członkiem
Polskiej Izby Książki

Printed in Poland

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”
87–100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8 / Al. 500-lecia 31
tel. (+48 56) 62 23 807, 62 22 898, 62 23 342
fax (+48 56) 62 23 123
<http://www.tnoik.torun.pl/>, e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl

Przygotowanie do druku

Studio **KROPKA** dtp

Piotr Kabaciński

tel. 602 303 814

1. Uwagi wstępne

Instytucja tzw. niegodności wyborczej nie jest specyfiką polską. Można ją odnaleźć w rozwiązaniach ustrojowych wielu państw. Ma jednak w polskiej tradycji i w polskim prawie wyborczym długą tradycję. Jest bowiem przyjmowana przez rodzimego ustawodawcę począwszy od momentu odzyskania niepodległości.

Instytucja ta polega – w największym uproszczeniu – na unie możliwieniu udziału w wyborach (w sposób czynny albo czynny i bierny) osobom, które w danym systemie są uznawane za niegodne głosowania lub kandydowania. „Niegodny” znaczy tyle, co „niezasługujący na kogoś, na coś”¹. Niegodnie to tyle, co haniebnie, karygodnie, nagannie, niedopuszczalnie, nieetycznie, niegodziwie, niemoralnie, nieobyczajnie.

W prawie publicznym pojęcie niegodności nie jest powszechnie używane. Bardziej charakterystyczne jest dla prawa prywatnego – cywilnego, gdzie występuje instytucja tzw. niegodności dziedziczenia. Zgodnie z art. 928 kodeksu cywilnego, spadkobierca może być uznany przez sąd za niegodnego, jeżeli dopuścił się umyślnie ciężkiego przestępstwa przeciwko spadkodawcy, podstępem lub groźbą nakłonił spadkodawcę do sporządzenia lub odwołania testamentu albo w taki

¹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/niegodny.html>, dostęp 16.12.2018.

sam sposób przeszkodził mu w dokonaniu jednej z tych czynności lub też umyślnie ukrył lub zniszczył testament spadkodawcy, podrobił go lub przerobił albo świadomie skorzystał z testamentu podrobionego lub przerobionego przez inną osobę. Spadkobierca niegodny zostaje wyłączony od dziedziczenia, tak jakby nie dożył otwarcia spadku. Wyjaśniając istotę tej instytucji, Andrzej Kidyba zauważa, że „niegodność dziedziczenia opiera się na założeniu, że w pewnych sytuacjach względy natury etycznej przemawiają za pozbawieniem określonej osoby zdolności do dziedziczenia po otwarciu spadku” i że „niegodność dziedziczenia wynika z przepisów ustawy”². Podobnie Maksymilian Pazdan zauważa, że „u podłoża instytucji niegodności dziedziczenia leżą głównie względy natury etycznej”³, a Mariusz Zelek podkreśla, że „uzasadnieniem dla jej funkcjonowania jest przekonanie, że w pewnych przypadkach dziedziczenie (lub uzyskanie innego rodzaju korzyści ze spadku) przez daną osobę byłoby sprzeczne z normami etycznymi, co powoduje potrzebę przewidzenia mechanizmu pozwalającego w takich sytuacjach wyłączyć niegodnego od dziedziczenia”⁴.

Trudno oczywiście bezpośrednio porównywać instytucję prawa cywilnego, jaką jest niegodność dziedziczenia, z instytucją prawa publicznego, tj. niegodnością wyborczą. Warto jednak podkreślić, że obie one opierają się na założeniu, że wobec osoby, której dotyczą, normy natury etycznej przemawiają za tym, aby pozbawić

² A. Kidyba, E. Niezbecka, Nota do art. 928, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Spadki*, LEX, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, uwaga nr 1.

³ M. Pazdan, Nota do art. 928, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2018, uwaga nr 1.

⁴ M. Zelek, Nota do art. 928, [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, Warszawa 2016, uwaga nr 1.

ją określonych praw, że osoba ta „nie zasługuje”, by z tych praw korzystać. Niegodność wyborcza opiera się więc na podobnym założeniu ogólnym, jak niegodność dziedziczenia, tj. na przekonaniu, 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 – mogą współdecydować o losach państwa⁵. Ponadto zarówno niegodność dziedziczenia, jak i niegodność wyborcza powstają z mocy ustawy. 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 osoby. Nie wnikając głębiej w kwestie terminologiczne warto wskazać, że niegodność wyborcza bywa także określana jako cenzus czci i godności⁶.

Należy zaznaczyć na wstępie, że celem niniejszego opracowania nie jest zupełna i szczegółowa analiza instytucji niegodności wyborczej; na to trzeba by poświęcić co najmniej monografię. Zasadniczym założeniem rozważań prowadzonych dalej jest natomiast przedstawienie przyczyn wprowadzania i istoty niegodności wyborczej, jej wariantów i pokrótce także ewolucji oraz podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy społeczeństwo – wyborcy – podobnie odczuwa potrzebę obowiązywania cenzusu czci i godności w sposób i stopniu zbliżonym do odczuwania takiej potrzeby przez prawodawcę.

⁵ Zob. M. Rakowski, *Prawo wyborcze do włoskiej Izby Deputowanych w latach 1861–1923*, Warszawa 2004, s. 99.

⁶ *Ibidem*, s. 99.

2. Niegodność wyborcza w ustrojach innych państw

Niegodność wyborczą rozumianą w sposób przedstawiony wcześniej przewidują prawodawcy różnych państw. Zgodnie z zestawieniem sporządzonym przez Piotra Chybalskiego w 2008 r., spośród zanalizowanych przezeń 22 konstytucji państw europejskich, w 8 z nich zawarto przepisy ustanawiające cenzus niekaralności w wyborach do parlamentów narodowych⁷. Interesujące rozwiązania w tym zakresie przyjęto w Królestwie Danii którego Konstytucja⁸ z 5 czerwca 1953 r. w § 30 ust. 1 przewiduje, że każdy uprawniony do głosowania w wyborach do Folketingu może być wybrany na członka Folketingu, chyba że został skazany za czyn, który w oczach obywateli czyni go niegodnym członkostwa w Folketingu. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w krótkim, praktycznym komentarzu, udostępnionym przez Folketing, w przypadku deputowanego, który już sprawuje mandat, to właśnie Folketing decyduje, czy dany czyn „w oczach obywateli czyni deputowanego niegodnym członkostwa Folketingu”. W praktyce, wydany wyrok służy jako wytyczna. Jak wskazują dotychczasowe postępowania, jeżeli wobec deputowanego zostanie orzeczona kara pozbawienia wolności, to w takim przypadku traci on mandat⁹.

⁷ P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP – wprowadzenie tzw. cenzusu niekaralności w wyborach do Sejmu i Senatu (druk nr 432)*, BAS WAUiP 1252/08, s. 2. Zestawienie to nadal pozostaje aktualne, w tym zakresie prawo w przywołanych państwach nie zmieniło się.

⁸ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/dania.html>, dostęp 30.11.2018 r.

⁹ Taka sytuacja zdarzyła się, gdy lider Partii Rozwoju (Fremskridtspartiet), Mogens Glistrup, został skazany za oszustwa podatkowe i odbywał karę pozbawienia wolności. Parlament uznał go za niegodnego członkostwa w Folketingu i przegłosował

W Grecji, zgodnie z art. 51 ust. 3 Konstytucji z 1975 r.¹⁰, deputowani są wybierani w głosowaniu bezpośrednim, powszechnym i tajnym przez obywateli mających prawo głosowania, na zasadach określonych w ustawie. Ustawa może ograniczyć czynne prawo wyborcze jedynie wobec tych osób, które nie osiągnęły wymaganego wieku, są niezdolne do czynności cywilnych lub zostały skazane prawomocnym wyrokiem za określone przestępstwa. Tym samym więc określenie kategorii osób, których dotyka niegodność wyborcza – obejmująca, co warto zaznaczyć, także czynne prawo wyborcze – ustrojodawca przekazał do uregulowania w ustawie.

Konstytucja Holandii¹¹, w art. 54 ust. 2 lit. a przewiduje, że prawo wyborcze nie przysługuje osobom, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądowym za popełnienie przestępstwa wskazanego w ustawie. Uściśla jednak, że zakaz ten dotyczy jedynie osób, którym wymierzono karę pozbawienia wolności co najmniej 1 roku i które zostały przy tym pozbawione praw wyborczych.

Z kolei Konstytucja Republiki Litewskiej, przyjęta w referendum 25 października 1992 r., w art. 56 przewiduje m.in., że na członka Sejmu (Seimas) nie może być wybrana osoba, która nie ukończyła odbywania kary orzeczonej przez sąd¹². Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga wyłącza natomiast z grona osób posiadających zarówno

utrata mandatu w 1983 r. Jednak po odbyciu kary, w 1987 r. ponownie kandydował na deputowanego, został wybrany, a Folketing uznał go za godnego do zasiadania w Parlamencie, *My Constitutional Act with Explanations*, s. 15; https://www.thedanishparliament.dk/~media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx, dostęp 30.11.2018 r.

¹⁰ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja.html>, dostęp 30.11.2018 r.

¹¹ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html>, dostęp 16.12.2018 r.

¹² <https://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192>; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa-a.html>, dostęp 30.11.2018 r.

czynne, jak i bierne prawo wyborcze osoby, które zostały skazane na kary kryminalne¹³. W Norwegii, zgodnie z dyspozycją art. 53 Konstytucji, prawa wyborcze tracą m.in. osoby skazane za przestępstwa kryminalne zgodnie z przepisami ustaw¹⁴.

Konstytucja Ukrainy w art. 76 stanowi, że wybranym do Verkhovnej Rady nie może być obywatel, który został skazany za umyślne popełnienie przestępstwa, jeżeli skazanie nie zostało unieważnione lub zatarte w trybie określonym w ustawie¹⁵. Wreszcie Konstytucja Włoch w art. 48 (ust. 4) stanowi, że prawo głosu nie może być ograniczone, chyba że z powodu braku zdolności prawnej albo na skutek prawomocnego wyroku skazującego lub w sytuacjach niegodności moralnej określonych w ustawie¹⁶.

Przeprowadzony krótki przegląd rozwiązań konstytucyjnych państw europejskich wskazuje, że większość z nich niegodność wyborczą traktuje jako przesłankę utraty zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego (Grecja, Holandia, Luksemburg, Norwegia, Włochy), mniej natomiast stanowi o pozbawieniu jedynie biernego

¹³ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/constitution/20171020>, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/luksemburg-spis.html>, dostęp 30.11.2018 r.

¹⁴ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/norwegia.html>; <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>, dostęp 30.11.2018 r. Są to np. zbrodnie popełnione przeciwko niepodległości i bezpieczeństwu państwa oraz przeciwko konstytucji państwowej; zob. *The main features of the Norwegian electoral system*; <https://www.regjeringen.no/en/topics/elections-and-democracy/den-norske-valgordningen/the-norwegian-electoral-system/id456636/#to>, dostęp 30.11.2018 r.

¹⁵ https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/11/08/constitution_14.pdf; <https://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/52/Ukraine/show>, dostęp 30.11.2018 r.

¹⁶ Tekst Konstytucji: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html>, dostęp 30.11.2018 r.

prawa wyborczego (Dania, Litwa, Ukraina). Ustrojodawca jednego z wymienionych państw zdecydował się każdorazową decyzję o utracie biernego prawa wyborczego (i mandatu) pozostawić parlamentowi (Dania). Interesujące jest to, że większość konstytucji w zakresie dookreślenia czynów, za które skazanie pociąga za sobą utratę biernego prawa wyborczego, odsyła do ustaw (Grecja, Holandia – z dookreśleniem, że niegodność wyborcza dotyczy jedynie skazanych, którym wymierzono karę pozbawienia wolności nie krótszą niż rok, Włochy, Norwegia). Wyczerpującą regulację w tym zakresie, bez konieczności dookreślenia ustawowego, zdają się zawierać konstytucja Litwy oraz Luksemburga.

Warto też zwrócić uwagę na interesujące rozwiązanie, przyjęte przez ustrojodawcę włoskiego, który wprowadził – obok cenzusu niekaralności – wyłączenie praw wyborczych także w sytuacjach niegodności moralnej określonych w ustawie¹⁷. Warto zaznaczyć, że we włoskim prawie wyborczym niegodność wyborcza ma długą historię. Postulujący jej ustanowienie myśliciele w połowie XIX wieku wyrażali pogląd, że nie powinni głosować obywatele, których „władza gminna ogłosi jako winnych publicznej i powszechnie znanej niemoralności ze względu na wymierzone im kary lub też inne przyczyny”, a także ci, którzy „parają się nikczemnymi zawodami, a więc stręczyciele, szpiedzy”, ludzie utrzymujący się z dobroczynności, upadli przedsiębiorcy, dłużnicy podatkowi. W kolejno przyjmowanych włoskich regulacjach prawa wyborczego drugiej połowy XIX i początków XX w. pozbawiano praw wyborczych właśnie skazanych na kary kryminalne, dłużników, skazanych za kradzież, nadużycie zaufania, paserstwo, przywłaszczenie, oszustwo,

¹⁷ Np. upadłość (bankructwo) stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądowym; <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/897208261>, dostęp 30.11.2018 r.

pozostających w przytułkach prowadzonych przez organizacje i instytucje dobroczynne. Niezdolnymi do wykonywania prawa wyborczego zostali uznani skazani np. za próżniactwo, włóczęgostwo, żebractwo¹⁸.

Państwa, w których cenzus niekaralności przewidziano na poziomie ustawowym to m.in. Irlandia, Niemcy, Węgry, Wielka Brytania¹⁹.

3. Niegodność wyborcza w historii polskiego prawa wyborczego

Niegodność wyborcza ma bogatą historię w polskich rozwiązaniach ustrojowych. Analizując regulacje przyjęte w nieobowiązujących już polskich aktach prawa wyborczego odniesiemy się przede wszystkim do tych dotyczących wyborów do Sejmu, jako że stworzyło to wystarczające tło dla analizy przepisów obowiązujących obecnie i oceny zasadności utrzymania i funkcjonowania tej instytucji.

Niegodność wyborczą przewidywała już Konstytucja marcowa²⁰, 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. Tym samym konstytucyjne ujęcie niegodności wyborczej odnosiło się wówczas jedynie do wymogu niekaralności, które miało być doprecyzowane przez ustawodawcę i obejmowało zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze.

¹⁸ Więcej zob. M. Rakowski, *op. cit.*, s. 100–104.

¹⁹ P. Chybalski, *Opinia prawna, op. cit.*, Załącznik nr 1 – Cenzus niekaralności w wybranych państwach europejskich, s. 8.

²⁰ Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

Ordynacja wyborcza do Sejmu, uchwalona 28 lipca 1922 r.²¹ w art. 1 stanowiła, że prawo wybierania posłów do Sejmu miał, wyjąwszy wojskowych w służbie czynnej, każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw miał ukończone 21 lat i w myśl postanowień Ordynacji prawa tego nie był pozbawiony. Uzupełnieniem dyspozycji tego przepisu był art. 3 Ordynacji, który wprowadzał jednolite kryteria co do utraty zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Artykuł ten 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.

Tym samym więc w drodze ustawy prawodawca rozszerzył instytucję niegodności na inne jeszcze – poza prawomocnie skazanymi – kategorie osób i pozbawił praw wyborczych upadłych dłużników oraz osoby pozbawione władzy ojcowskiej lub rodzicielskiej²². Z pewnością

²¹ Dz.U. 1922 nr 66, poz. 590.

²² Osoby „pozbawione własnowolności”, także pozbawione praw wyborczych, trudno zaliczyć do kategorii niegodnych, jako że ich wyłączenie od głosowania i kandydowania opierało się (i opiera nadal, co rodzi współcześnie poważne zarzuty co do naruszania praw obywatelskich) na innym uzasadnieniu niż uznanie, że za pozbawieniem ich praw wyborczych przemawiają normy natury etycznej, że na nie „nie zasługują”.

bowiem pozbawienie praw wyborczych w tych przypadkach podyktowane było przeświadczeniem, że względy natury etycznej przemawiały za pozbawieniem określonej kategorii osób prawa głosowania.

Warto też zwrócić uwagę, że dalej 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 dekretu z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich²³, 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 wojskowej²⁴, jeśli wymierzono karę więzienia.

Pozostając przy niegodności wyborczej, będącej następstwem prawomocnego skazania za przestępstwa wymienione w tzw. Kodeksie Tagancewa, to utrata praw wyborczych była także ustawowo uzależ-

²³ Dz. P. P. P. nr 5, poz. 96.

²⁴ Dz. U. R. P. nr 20, poz. 104.

niona od rodzaju kary, ograniczając się właściwie do tych przypadków, w których wymierzono karę pozbawienia wolności (zwaną w Ordynacji karą więzienia). Sięgając do wydania Kodeksu karnego z 1922 r., w przekładzie na język polski²⁵, można ustalić, że pozbawienie 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, włóczgostwo z odmową 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, pobłażanie 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 wypi-

²⁵ Kodeks karny z r. 1903: (przekład z rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 1921 r., Warszawa 1922, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/50138/edition/50650?language=pl>, dostęp 7.01.2019 r.

sanie 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).

W byłej dzielnicy austriacko-węgierskiej prawa wyborcze traciły osoby prawomocnie skazane za zbrodnie i niektóre inne przestępstwa, przewidziane w austriackiej ustawie karnej (zmodernizowana w 1852 r. *Franciscana*), a nadto za przestępstwa penalizowane w innych aktach prawnych, w tym m.in. w ustawie z 28 maja 1881 r. o środkach zaradczych przeciw nierzetelnemu postępowaniu w czynnościach kredytowych²⁶, w ustawie z 25 maja 1883 r. o przepisach karnych przeciwko udaremnieniu egzekucji²⁷, w ustawie z 24 maja 1885 r., zawierającej postanowienia karne o dopuszczalności osadzenia w domach pracy przymusowej lub zakładach poprawczych²⁸, przekroczenia, przewidziane w § 1 ustawy z 19 lipca 1877 r., zawierającej przepisy, mające na celu położenie tamy opilstwu²⁹, za niektóre przestępstwa, przewidziane w ustawie z 5 lipca 1912 r. w przedmiocie wprowadzenia nowej ustawy o sile zbrojnej³⁰, o ile przestępstwo popełniono przeciwko polskiej sile zbrojnej. Analogiczny skutek powodowało skazanie za niektóre przestępstwa, przewidziane w ustawie z dnia 2 lipca 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej³¹, wreszcie za występki, przewidziane w ustawie z 26 stycznia 1907 r. w przedmiocie postanowień karnych, mających na celu ochronę wyborów³²

²⁶ Austriacki Dz. P. P. nr 47.

²⁷ Dz. P. P. nr 78.

²⁸ Dz. P. P. nr 89.

²⁹ Dz. P. P. nr 67.

³⁰ Dz. P. P. nr 128.

³¹ Dz. U. R. P. nr 67, poz. 449.

³² Dz. P. P. nr 18.

oraz za niektóre przestępstwa, przewidziane w ustawie z 16 stycznia 1896 r. o kupczeniu żywnością i niektórymi przedmiotami użytkowymi³³.

Odnosnie do wymienionych czynów, pozbawienie prawa wybierania, co do zasady, ustawało w czasie wskazanym przez ustawodawcę: z chwilą odbycia kary, przy zbrodniach, za które orzeczono karę co najmniej pięcioletniego pozbawienia wolności – po dziesięciu latach po odbyciu kary, zaś przy innych zbrodniach – po pięciu latach po odbyciu kary, a przy występkach i przekroczeniach – po upływie lat trzech po odbyciu kary.

W byłej dzielnicy pruskiej praw wyborczych nie posiadały osoby pozbawione prawomocnym wyrokiem sądowym obywatelskich praw honorowych, przez czas trwania tego stanu, a nadto prawomocnie skazani za kradzież i sprzeniewierzenie (cz. 2 i oddział XIX Kodeksu Karnego, obowiązującego w byłej dzielnicy pruskiej), oszustwo i nieuczciwość (cz. 2 rozdział XXII Kodeksu), lichwiarski wyzysk, kuplerstwo, tudzież za zbrodnie i występki, odnoszące się do wykonywania praw obywatelskich (cz. 2 rozdział V Kodeksu) oraz za przestępstwa, przewidziane w dekreście z dnia 2 maja 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich³⁴. Praw wyborczych zostali także pozbawieni prawomocnie skazani przez sądy wojskowe za wyszczególnione przestępstwa pospolite oraz za przestępstwa wojskowe, jeśli orzeczono utratę obywatelskich praw honorowych.

W art. 4 Ordynacji zdecydowano, że kto w myśl art. 3 został pozbawiony prawa wybierania na obszarze jednej dzielnicy, traci to prawo na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

³³ Dz. P. P. nr 89, z r. 1897.

³⁴ Orędownik Powiatu Wschodnio-Poznańskiego, rocznik 31, nr 27, s. 1. W Ordynacji postanowiono, że w tym przypadku pozbawienie praw wyborczych będzie obowiązywało w okresie 3 lat po odbyciu kary.

Instytucja niegodności wyborczej została także wyrażona w Konstytucji kwietniowej³⁵, przyjmując konstytucyjno-ustawową konstrukcję, znaną z Konstytucji marcowej. W art. 33(1) Konstytucja z 1935 r. stanowiła, że prawo wybierania miał każdy obywatel bez różnicy płci, który przed dniem zarządzenia wyborów ukończył lat 24 oraz korzystał w pełni z praw cywilnych i obywatelskich. Granicę biernego prawa wyborczego do Sejmu ustanawiała na 30 lat. W art. 33(3) założono zaś, że ordynacja wyborcza do Sejmu ustali podział państwa na okręgi wyborcze, określi liczbę posłów, unormuje postępowanie wyborcze oraz – co istotne – oznaczy kategorie osób, pozbawionych prawa wybierania i wybieralności z braku dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych. Tym samym więc wprowadziła dwie kategorie osób pozbawionych praw wyborczych: jedna traciła je z braku „przymiotów umysłowych”, druga zaś – moralnych. Można więc ocenić, że Konstytucja z 1935 r., stanowiąc o pozbawieniu praw wyborczych z powodu braku „przymiotów moralnych” przewidywała niegodność wyborczą, odnoszącą się, podobnie jak to było w czasie obowiązywania Konstytucji marcowej, do szerszej kategorii przesłanek niż tylko karalność.

Dyspozycja konstytucyjna znalazła uszczegółowienie w art. 3(1) Ordynacji wyborczej z 8 lipca 1935 r.³⁶ Zgodnie z tym przepisem, nie mieli prawa wybierania obywatele pozbawieni lub ograniczeni w zdolności do działań prawnych, pozbawieni praw rodzicielskich lub opiekuńczych, wydaleny na mocy wyroku sądu dyscyplinarnego ze służby państwowej lub samorządowej albo pozbawieni wyrokiem takiego sądu stanowiska publicznego lub prawa wykonywania zawodu, w ciągu lat pięciu od uprawomocnienia się wyroku, wykluczeni od

³⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

³⁶ Dz.U. 1935 nr 47, poz. 319.

pełnienia czynnej służby wojskowej, służby w rezerwie lub w pospolitym ruszeniu, pozbawieni orzeczeniem Trybunału Stanu mandatu poselskiego lub senatorskiego albo urzędu ministra, a to w ciągu lat dziesięciu od orzeczenia Trybunału, skazani wyrokiem sądowym, choćby nieprawomocnym, na utratę praw publicznych bądź na karę wydalenia z wojska lub z marynarki wojennej albo z korpusu oficerskiego, skazani wyrokiem sądowym na karę zasadniczą pozbawienia wolności za przestępstwo, popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek, w ciągu lat pięciu od uprawomocnienia się wyroku, utrzymujący się z nierządu, umieszczeni przez sąd w zakładzie leczniczym, w domu pracy przymusowej lub w zakładzie dla niepoprawnych oraz umieszczeni w zamkniętym zakładzie dla psychicznie chorych. Utrata prawa wybierania, nieorzeczona wyrokiem sądowym, trwała co do zasady do ustania przyczyny, która ją spowodowała.

Można więc przyjąć, że wszystkie z wymienionych przesłanek utraty praw wyborczych – poza pozbawieniem lub ograniczeniem zdolności do działań prawnych, umieszczeniem przez sąd w zakładzie leczniczym lub w zamkniętym zakładzie dla psychicznie chorych – były rezultatem braku „przymiotów moralnych”, a więc wariantami niegodności wyborczej. Ci, których dotyczyły opisane przyczyny, tracili prawa wyborcze ze względów natury etycznej.

Przeprowadzony przegląd przesłanek uznania za niegodnego korzystania z praw wyborczych w II Rzeczypospolitej, sięgających przecież do przedwojennych rozwiązań państw zaborczych, a także zaprezentowany wcześniej cenzus czci i godności w rozwiązaniach włoskich drugiej połowy XIX i XX wieku wskazują, że prawa wyborcze w tym okresie traktowane były jako pewien przywilej obywatelski. By móc współdecydować w akcie głosowania o losach państwa, trzeba było być tego „godnym” w aspekcie publicznym, obywatelskim. Nie można było np. być włóczęgą, utrzymywać się z dobroczynności, być oszustem, złodziejem, upadłym dłużnikiem, czy dłużnikiem podat-

kowym. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że mówimy tu o okresie, gdy znoszone są cenzusy wyborcze, takie jak cenzus płci czy majątku. Prawa wyborcze w tym czasie nadal są przywilejem obywatelskim, choć coraz bardziej powszechnym.

Uchwalona wkrótce po II wojnie światowej, 22 września 1946 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego³⁷ w art. 1 ust. 1 stanowiła, że prawo wybierania posłów do Sejmu Ustawodawczego miał każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów miał ukończonych lat 21 i według przepisów ustawy prawa tego nie był pozbawiony. W art. 2 z kolei Ordynacja wyłączała z prawa do głosowania pewne kategorie osób. Stanowiła, że prawo wybierania nie przysługuje pozbawionym zdolności do działań prawnych lub w niej ograniczonym, a nadto: pozbawionym praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, zapadłym po dniu 22 lipca 1944 r., osobom, które będąc obywatelami polskimi w czasie między 1 września 1939 r. a 9 maja 1945 r. zgłosiły swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta, jeżeli nie zostały zrehabilitowane albo też, jeżeli nie zachodzą okoliczności, przewidziane w art. 3³⁸ i 4³⁹ dekretu z dnia 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności

³⁷ Dz.U. 1946 nr 48, poz. 274.

³⁸ Przepis ten stanowił, że nie popełnił przestępstwa, kto zgłosił swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta, działając w interesie Państwa Polskiego albo z nakazu lub na rzecz polskiej organizacji wolnościowej.

³⁹ Zgodnie z jego dyspozycją nie podlegał karze: kto zgłosił swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta w celu uniknięcia ciężkiego prześladowania ze strony władz albo organizacji politycznych niemieckich za trwanie przy swojej narodowości, jeżeli prześladowania nie można było bez szczególnych trudności uniknąć w inny sposób; kto pomimo zgłoszenia swojej przynależności do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta brał w kraju lub

karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939–1945 r., osobom, które w czasie okupacji z oczywistą szkodą dla Narodu Polskiego czerpały korzyści ze współpracy gospodarczej z władzami okupacyjnymi. Nie miały też prawa brania udziału w głosowaniu osoby współdziałające z podziemnymi organizacjami faszystowskimi lub bandami, dążącymi do obalenia demokratycznego ustroju Państwa.

Oceniając przytoczone przepisy wskazać należy, że ustawodawca w czasie bezpośrednio po II wojnie światowej zdecydował się utrzymać instytucję niegodności wyborczej, również w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego. Nadał jej jednak treść korespondującą ze świeżymi jeszcze wówczas doświadczeniami wojennymi oraz realiami rodzącego się, nowego ustroju. O wpływie dopiero co zakończonej wojny na kształt tej instytucji świadczy wyłączenie z kręgu osób, którym przysługiwały prawa wyborcze, tych, którzy między 1939 a 1945 r. zgłosili swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta oraz tych, którzy w czasie okupacji z oczywistą szkodą dla Narodu Polskiego czerpali korzyści ze współpracy gospodarczej z władzami okupacyjnymi. O dostosowywaniu przepisów prawa do nowej rzeczywistości politycznej i ustrojowej świadczy natomiast odebranie praw wyborczych tym, którzy współpracowali z podziemnymi organizacjami faszystowskimi lub bandami, dążącymi do obalenia demokratycznego ustroju Państwa. Wszystkie te wymienione ustawowe przypadki pozbawienia praw wyborczych opierały się bowiem na negatywnej ocenie moralnej postępowania osób, które zostały nimi objęte.

za granicą udział w walkach wyzwoleniczych albo dobrowolnie wstąpił do wojska lub organizacji wolnościowej, walczącej z państwem niemieckim lub z nim sprzymierzonym, albo też z narażeniem wolności lub życia okazywał czynnie pomoc społeczeństwu polskiemu; kto również przed 1 września 1939 r. stale wykazywał swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta.

Dalej idące ograniczenia, także oparte na konstrukcji niegodności wyborczej, dotyczyły biernego prawa wyborczego. Wybrani do Sejmu Ustawodawczego mogli być wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, mający prawo wybierania, którzy w dniu ogłoszenia zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów mieli ukończonych lat 25 (art. 3 ust. 1). Zgodnie jednak z art. 3 ust. 4 Ordynacji, decyzją Państwowej Komisji Wyborczej mogły być pozbawione prawa wybieralności osoby, które w okresie okupacji, zajmując kierownicze stanowiska w kraju lub na emigracji, przeciwdziałały walce zbrojnej z okupantem. Decyzja Państwowej Komisji Wyborczej była w terminie 7 dni zaskarżalna do Prezydium Krajowej Rady Narodowej, której rozstrzygnięcie było ostateczne. Wniosek w przedmiocie pozbawienia prawa wybieralności winien być w odniesieniu do każdej osoby zgłoszony przez okręgową komisję wyborczą bądź podjęty z własnej inicjatywy przez Państwową Komisję Wyborczą.

Warto odnotować, że ciekawą instytucję, będącą niejako przeciwieństwem niegodności wyborczej, a więc polegającą na swoistym zastosowaniu cenzusu zasług przy rozszerzaniu praw wyborczych, w odniesieniu do biernego prawa wyborczego, przewidziano w art. 3 ust. 2 Ordynacji, który przyznawał Państwowej Komisji Wyborczej kompetencję do przyznania prawa wybieralności osobom, które nie ukończyły lat 25, a mającym prawo wybierania, w przypadkach szczególnych zasług w walce z okupantem lub też w dziele odbudowy kraju.

Przechodząc do rozwiązań konstytucyjnych, to pierwszy akt konstytucyjny obowiązujący po II wojnie światowej, czyli ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰, nie regulowała

⁴⁰ Dz.U. 1947 nr 18, poz. 71.

prawa wyborczego, w tym m.in. zakresie odsyłając do „podstawowych założeń Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. oraz zasad Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r.”.

Natomiast kolejna powojenna Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona 1 sierpnia 1952 r.⁴¹, znacznie uprościła kwestie dotyczące utraty praw wyborczych z uwagi na zaistnienie sytuacji niegodności wyborczej. Przewidując bowiem w art. 1 ust. 1, że prawo wybierania ma każdy obywatel polski, który w dniu wyborów ukończył 18 lat – bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania w obwodzie głosowania, pochodzenie społeczne, zawód i stan majątkowy, jednocześnie stanowiła w art. 2, że nie mają prawa wybierania obywatele pozbawieni zdolności do czynności prawnych lub w niej ograniczeni z powodu choroby umysłowej oraz – co było wyrazem przyjęcia instytucji niegodności wyborczej – pozbawieni praw publicznych i obywatelskich praw honorowych prawomocnym orzeczeniem sądu, wydanym po dniu 22 lipca 1944 r., w czasie trwania pozbawienia praw⁴². Te same reguły obowiązywały odnośnie

⁴¹ Dz.U. 1952 nr 35, poz. 246.

⁴² Utrata praw publicznych oraz utrata obywatelskich praw honorowych były to kary dodatkowe, przewidziane w art. 44 kodeksu karnego z 11 lipca 1932 r., obowiązującego także po wojnie (Dz.U. 1932 nr 60, poz. 571 ze zm.). Utrata praw publicznych obejmowała utratę biernego i czynnego prawa wyboru do wszelkich ciał ustawodawczych, samorządowych oraz do innych instytucji prawa publicznego, udziału w wymiarze sprawiedliwości, utratę urzędów i stanowisk publicznych i zdolności do ich uzyskania, utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowca oraz utratę zdolności do uzyskania wyższego stopnia wojskowego. Utrata obywatelskich praw honorowych obejmowała natomiast utratę tytułów zaszczytnych, orderów i odznaczeń, tudzież zdolności do ich uzyskania.

do biernego prawa wyborczego (art. 3). Skrócenie katalogu osób pozbawionych praw wyborczych z uwagi na negatywną moralną ocenę ich postawy wydaje się zrozumiałe, wzięwszy pod uwagę upływ czasu od zakończenia wojny oraz stabilizowanie się nowego ustroju państwa.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r.⁴³ w art. 81 stanowiła, że prawo wybierania miał każdy obywatel, który ukończył lat 18, bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania, pochodzenie społeczne, zawód i stan majątkowy, w art. 85 wyłączając z tego grona „chorych umysłowo” oraz „osoby, które orzeczeniem sądowym zostały pozbawione praw publicznych”. Regulację tę uszczegóławiała Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 24 października 1956 r.⁴⁴, która w art. 2 przewidywała, podobnie jak Ordynacja z 1952 r., że praw wyborczych nie mieli pozbawieni zdolności do czynności prawnych lub w niej ograniczeni z powodu choroby umysłowej, pozbawieni praw publicznych i obywatelskich praw honorowych prawomocnym orzeczeniem sądu, wydanym po dniu 22 lipca 1944 r., w czasie trwania pozbawienia praw.

Następna z ustaw wyborczych, tj. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych z 17 stycznia 1976 r.⁴⁵, obok kategorii osób pozbawionych praw wyborczych, jakie stanowili, po pierwsze, „ubezwłasnowolnieni całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej, w czasie trwania tego ubezwłasnowolnienia” oraz niegodni

⁴³ Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232.

⁴⁴ Dz.U. 1956 nr 47, poz. 210 ze zm.

⁴⁵ Dz.U. 1976 nr 2, poz. 15 ze zm.

w rozumieniu dotychczasowych rozwiązań, tj. osoby „pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, w czasie trwania pozbawienia praw”, wprowadzała także nową kategorię osób, które „nie biorą udziału w głosowaniu”. Byli to: odbywający karę pozbawienia wolności albo karę aresztu, umieszczeni w ośrodkach przystosowania społecznego, tymczasowo aresztowani oraz przebywający w zakładach dla psychicznie chorych. Należy ocenić, że trzy pierwsze z wymienionych grup zaliczały się do pozbawionych prawa głosowania właśnie na skutek zastosowania cenzusu godności, choć nie sposób wykluczyć, że zadecydowały także względy praktyczne, odpadała bowiem konieczność organizowania obwodów głosowania w tych placówkach. Podobne rozwiązania przyjęła także Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 29 maja 1985 r.⁴⁶, do grupy osób pozbawionych praw wyborczych dodano jednakże pozbawionych praw wyborczych prawomocnym wyrokiem Trybunału Stanu⁴⁷, zaś kategorie obywateli, którzy nie brali udziału w głosowaniu ograniczono do trzech: odbywających karę pozbawienia wolności albo karę aresztu, umieszczonych w ośrodkach przystosowania społecznego, tymczasowo aresztowanych.

Kolejne zawężenie kategorii osób pozbawionych praw wyborczych przyniósł 1989 r., kiedy to, w uchwalonej 7 kwietnia Ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993⁴⁸ ustawodawca zdecydował, że prawa wyborcze nie będą przysługiwać – poza ubezwłasnowolnionymi – także osobom

⁴⁶ Dz.U. 1985 nr 26, poz. 112.

⁴⁷ Należy przypomnieć, że Trybunał Stanu został przywrócony w powojennej Polsce mocą zmiany Konstytucji PRL oraz na mocy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu.

⁴⁸ Dz.U. 1989 nr 19, poz. 102 ze zm.

pozbawionym praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawionym praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Analogiczne ograniczenia obowiązywały co do biernego prawa wyborczego (wyższa była jedynie granica wieku, tj. dla czynnego prawa wyborczego wynosiła 18, zaś dla biernego 21 lat)⁴⁹.

W Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 maja 1993 r.⁵⁰ utrzymano regułę, iż praw wyborczych nie mają osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu oraz ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu. Jednocześnie nie wprowadzano żadnych dalej idących ograniczeń odnośnie do uzyskania biernego prawa wyborczego.

Podsumowując dotychczasową, historyczną część rozważań, wskazać należy, że konstrukcja niegodności w kolejno przyjmowanych aktach dotyczących prawa wyborczego w Polsce na przestrzeni tych ponad 70 lat ewoluowała. Pierwotnie – w rozwiązaniach okresu międzywojennego – co do zasady takie same przesłanki uznania za niegodnego obowiązywały zarówno w odniesieniu do czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Niegodnymi byli pozbawieni praw rodzicielskich, „upadli dłużnicy”, osoby prawomocnie skazane za określone typy przestępstw, w zależności także od rodzaju i rozmiaru wymierzonej kary. Analiza czynów, których popełnienie powodowało niegodność wyborczą, prowadzi do konstatacji, że regulacja

⁴⁹ Podobne reguły obowiązywały w wyborach do Senatu, na podstawie Ordynacji wyborczej do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 7 kwietnia 1989 r., Dz.U. 1989 nr 19, poz. 103.

⁵⁰ Dz.U. 1993 nr 45, poz. 205 ze zm.

ta uwzględniała specyfikę powojenną, na co wskazuje ujęcie w tym katalogu przestępstw o charakterze wojskowym, ale także godzących w porządkowanie powojennej rzeczywistości i opierających się na wyzyskiwaniu przymusowego położenia ówczesnego społeczeństwa, jak zajmowanie lokalu bez dowodu na zamieszkanie, czy wykorzystywanie trudnej sytuacji innych, w tym biedy, analfabetyzmu itp.

Sytuacja zmieniła się po II wojnie światowej i tę zmianę wyraźnie można dostrzec w przyjmowanych wówczas regulacjach dotyczących pozbawienia praw wyborczych z przyczyn natury etycznej. Obok wyłączeń wynikających z negatywnie ocenianej przez ustrojodawcę działalności w okresie wojennym (podpisanie tzw. *Volksliste*, współpraca gospodarcza z władzami okupacyjnymi) pojawiły się także takie, które były wywodzone – także z negatywnie ocenianej przez ówczesnego prawodawcę – postawy wobec powstającej państwowości polskiej. Jedną cechą była jednak dla regulacji okresu międzywojennego i bezpośrednio powojennego wspólna: była to widoczna historyczna subiektywizacja przesłanek wywołujących niegodność wyborczą w odniesieniu do społecznej i ustrojowej rzeczywistości, wyraźniejsza jednak w latach 40. i 50. niż w latach 20. XX wieku.

Zmianę w tym zakresie przyniosły przemiany przełomu lat 80. i 90, kiedy to doszło do dotąd niespotykanego ograniczenia instytucji niegodności wyborczej. W tzw. wyborach czerwcowych 1989 r. i w początkach lat 90. niegodność dotyczyła co prawda zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, obejmowała jednakże jedynie osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawionych praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, a więc niezwykle wąską grupę. Przesłanki jej zastosowania zostały nadto zobiektywizowane, nastąpiło bowiem odejście od uzależniania utraty praw wyborczych na tej podstawie od ocen moralnych aktualnego ustawodawcy.

4. Niegodność wyborcza w okresie obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. przed nowelizacją z 2009 r.

Dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalono dotychczas obowiązującą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. W jej art. 62 ustrojodawca przewidział, że 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 (ust. 1). Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (ust. 2). Bierne prawo wyborcze Konstytucja reguluje w odrębnych przepisach, odnoszących się do poszczególnych organów (art. 99, art. 127 ust. 3), zaś co do biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, to przekazuje uregulowanie ustawodawcy zwykłemu, w art. 169 ust. 2 zdanie drugie stanowi bowiem, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów do organów stanowiących określa ustawa. Ustawa określa również zasady i tryb wyborów oraz odwołania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja w pierwotnym brzmieniu – podobnie jak regulacje pierwszej połowy lat 90. – nie wprowadzała innych niż wiekowe ograniczeń odnośnie do biernego prawa wyborczego.

Przechodząc do przedstawienia regulacji ustawowych, przyjętych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., trzeba wspomnieć, że w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r.⁵¹, art. 8

⁵¹ Dz.U. 2001 nr 46, poz. 499.

w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługiwało osobie mającej prawo wybierania, jeżeli spełniała warunki określone w przepisach szczególnych ustawy (ust. 1) oraz że nie można było kandydować równocześnie do Sejmu i do Senatu (ust. 2). Mocą zmiany dokonanej 14 lutego 2007 r., na podstawie znowelizowanej wówczas istotnie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁵², do art. 8 Ordynacji dodano ust. 1a, przewidujący, że nie mają prawa wybieralności osoby, wobec których wydano 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 treści tych dokumentów. Było to bezpośrednim następstwem przyjęcia wówczas w tzw. ustawie lustracyjnej regulacji przewidującej, że „wydając orzeczenie stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego sąd 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 10 lat. Orzeczenia sądu wymagają uzasadnienia” (ówczesny art. 21a ust. 2, obecnie ust. 2a)⁵³. Tym samym więc wprowadzono nową przesłankę niegodności wyborczej, sprowadzającą się do pozbawienia praw wyborczych osób, które dopuściły się negatywnie ocenionego przez prawodawcę czynu, polegającego na złożeniu niezgod-

⁵² Tj. Dz.U. 2007 nr 25, poz. 1592.

⁵³ Analogiczne zmiany przyjęto w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz w pozostałych ustawach wyborczych.

nego z prawdą oświadczenia lustracyjnego – i zmiana ta obejmowała nie tylko wybory do Sejmu i Senatu, ale także wszelkie inne rodzaje wyborów powszechnych. Ustawodawca powrócił więc do włączania do katalogu przyczyn powodujących niegodność wyborczą zachowań ocenianych negatywnie moralnie w danym momencie historycznym, choć także – trzeba przyznać – przesłankę tę zobiektywizował: niegodności nie powoduje bowiem sam fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, a oświadczenie w tym zakresie nieprawdy, stwierdzone prawomocnie przez sąd.

Trzeba wspomnieć, że rygorystyczną regulacją ustawodawca zdecydował się wprowadzić do obowiązującej wówczas Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁵⁴. Po nowelizacji dokonanej mocą ustawy zmieniającej z 20 kwietnia 2004 r.⁵⁵, biernego prawa wyborczego zostały pozbawione 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 (art. 8 ust. 2). Istota regulacji była więc taka sama, jak w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu (pozbawienie praw wyborczych osób, które popełniły przestępstwo), jednakże zakres jej zastosowania był znacznie szerszy. Objęła bowiem nie tylko osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe, ale skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, niezależnie od rodzaju orzeczonej kary, a także w razie

⁵⁴ Dz.U. 1998 nr 95, poz 602 ze zm.

⁵⁵ Dz.U. 2004 nr 102, poz. 1055.

odstąpienia przez sąd od wymierzenia kary, a nadto takie, wobec których sąd wydał wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne.

5. Konstytucjonalizacja wymogu niekaralności.

Kodeks wyborczy

Po 11 latach obowiązywania Konstytucji z 1997 r., a niedługo po wprowadzeniu omówionej wcześniej zmiany do Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, dostrzeżono konieczność rozszerzenia katalogu osób pozbawionych praw wyborczych poprzez konstytucjonalizację niegodności rozumianej jako wymóg niekaralności odnośnie do prawa do kandydowania. Mocą ustawy 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶, uchwalonej po wielomiesięcznych pracach legislacyjnych, do art. 99, regulującego kwestie biernego prawa wyborczego do Sejmu, dodano ust. 3, stanowiący, 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”. Następnie, mocą zmiany uchwalonej 8 października 2010 r. (Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010 nr 212, poz. 1385) do parlamentarnej Ordynacji wyborczej dodano ust. 1b, który przewidywał, że nie mają prawa wybieralności osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe. Regulację tę powtórzył uchwalony 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy⁵⁷.

⁵⁶ Dz.U. 2009 nr 114, poz. 946.

⁵⁷ Dz.U. 2011 nr 21, poz. 112.

Zmianie Konstytucji, przeprowadzonej w 2009 r., mocą której bierne prawo wyborcze utraciły osoby, które są skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, warto poświęcić nieco uwagi. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że wedle poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji⁵⁸, który stał się podstawą późniejszej nowelizacji, zakładano, że posłem i senatorem nie powinna móc być osoba karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub taka, wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Tym samym autorzy projektu proponowali przyjęcie rozwiązania analogicznego do obowiązującego w ówczesnym samorządowym prawie wyborczym. W krótkim uzasadnieniu projektu podnosili oni, że „badania, które były publikowane w ogólnopolskich mediach wskazują, że aż 85% Polaków uważa, iż posłowie skazani prawomocnymi wyrokami powinni tracić mandat. Przeciwnego zdania było tylko 8% badanych. Zmiana Konstytucji eliminująca z polskiego parlamentu przestępców pozwoli na poprawę wizerunku organów władzy ustawodawczej. Polakom trudno byłoby pogodzić się z faktem, iż w tworzeniu prawa uczestniczą ci, którzy sami prawo łamią i mają na to certyfikat w postaci prawomocnego wyroku skazującego”⁵⁹.

Niewątpliwie więc nowa regulacja miała stanowić konstytucjonalizację niegodności wyborczej w jej aspekcie niekaralności i odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne w tym zakresie. Należy jednak postawić pytanie, czy to zapotrzebowanie było w istocie rzeczywiste i powszechne.

⁵⁸ Projekt z dnia 27 lutego 2008, druk nr 432/VI kad.

⁵⁹ Uzasadnienie projektu, s. 1.

Omawiany projekt poddany został szerokim konsultacjom, zasięgnięto opinii wielu ekspertów. Rozpoczynając od uwag ogólnych, wskażmy, że Leszek Kubicki, nazywając proponowaną instytucję – nie do końca precyzyjnie – niegodnością parlamentarną, słusznie zwrócił uwagę, że jeżeli za podstawowe jej kryterium 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 przestępstwo 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 wykonania. Postulował jednocześnie, aby jako kryterium „niegodności parlamentarnej” uznać fakt skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, zauważając, że konstytucyjnie określona przesłanka niegodności wyborczej, determinowana rodzajem wymierzonej kary, mogłaby wpływać w pewnych określonych sytuacjach, w odniesieniu do pewnych osób właśnie na wybór sędziowskiego wymiaru kary, uwzględniającego następstwa publicznoprawne dla tej osoby⁶⁰. Jak się jednak okazało, ostatecznie ustrojodawca zdecydował się na wprowadzenie niegodności wyborczej w takiej właśnie postaci, a więc uzależnionej od rodzaju wymierzonej przez sąd kary, niemal najwęższej z wyróżnionych przez tego Autora.

Zanim jednak doszło do uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji, w toku procesu legislacyjnego pojawiały się propozycje modyfikacji

⁶⁰ 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>, dostęp 13.12.2018 r.

nowo wprowadzanego art. 99 ust. 3. Warto wspomnieć chociażby o tej, która zakładała wymóg niekaralności nie jedynie w stosunku do biernego, ale także do czynnego prawa wyborczego⁶¹. Pomysł ten spotkał się z negatywną oceną ekspertów, wskazujących, że zagwarantowanie czynnego prawa wyborczego osobom skazanym prawomocnym wyrokiem sądu (zarówno w prawie polskim, jak też w wielu innych państwach europejskich) nie spotyka się zazwyczaj (poza nielicznymi wyjątkami) z krytyką w doktrynie prawa konstytucyjnego⁶². Włodzimierz Wróbel podkreślał, że „co roku wydaje się około 0,5 miliona prawomocnych wyroków skazujących, z czego zdecydowana większość dotyczy przestępstw umyślnych (w 2005 r. za samo umyślne przestępstwo prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości ścigane z oskarżenia publicznego skazano prawie 150.000 osób). Biorąc pod uwagę fakt, że średni okres zatarcia skazania wynosi 5 lat, z każdym rokiem rosłaby liczba osób, które z uwagi na ciężący na nich wyrok skazujący byłyby pozbawione czynnego prawa wyborczego. Dokonując stosownych zmian w Konstytucji w zakresie czynnego prawa wyborczego, należy mieć na uwadze także tę okoliczność”⁶³. Odmienne stanowisko w tym aspekcie prezentował Dariusz Dudek, który stwierdzał, że po pierwsze, „wymóg niekaralności powinien dotyczyć i czynnego i biernego prawa wyborczego, po drugie, wymóg ten powinien odnosić się do wszystkich typów konstytucyjnie unormowanych powszechnych wyborów władz publicznych oraz do

⁶¹ Poprawki złożone 10 października 2008 r. przez posła Karola Karskiego.

⁶² S. Bożyk, *Opinia o poprawkach poselskich zgłoszonych w toku prac Komisji Nadzwyczajnej nad poselskim projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk 432)*, s. 4. Nie sposób jednak nie odnieść wrażenia, że – w świetle prezentowanych wcześniej rozwiązań z innych państw i polskich regulacji historycznych, taki wniosek nie jest wcale oczywisty.

⁶³ W. Wróbel, *Opinia o poprawkach poselskich zgłoszonych w toku prac Komisji nad poselskim projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP – druk nr 432*, s. 2.

udziału w referendum”. Argumentował, że taka regulacja służyłaby, po pierwsze, zachowaniu „swoistej symetrii” wymogów prawnych, a także etycznych w odniesieniu do wyborców i osób wybieranych, po drugie stanowiłaby wyraz konsekwencji w podejściu do osób pełniących najważniejsze funkcje publiczne w państwie oraz współdecydujących poprzez akt wyborczy bądź referendalny o sprawach tegoż państwa”⁶⁴.

Można odnotować, że eksperci zwracali uwagę także na inne – bardziej lub mniej poważne – niejasności projektu w zakresie podmiotowego aspektu wprowadzanej niegodności. Na przykład Radosław G. Hałas zauważał, że „w kontekście skazania na karę pozbawienia wolności, które skutkowałoby pozbawieniem praw wyborczych pojawia się jeszcze jeden problem – skazań na podstawie kodeksu karnego z 1969 r. na karę śmierci, która została zamieniona na karę dożywotniego pozbawienia wolności i jest nadal wykonywana. Przy takim zapisie osoby skazane na karę śmierci, względem których zastosowano moratorium na jej wykonanie i które obecnie wykonują karę dożywotniego pozbawienia wolności pozostawałyby poza zakresem regulacji”⁶⁵.

Najbardziej kontrowersyjną okazała się jednak propozycja, aby rozszerzyć instytucję niegodności wyborczej, poprzez ograniczenie prawa wybieralności także w stosunku do osób, które „służyły lub pracowały przed 1 stycznia 1990 r. w strukturach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i podporządkowanemu jej aparatowi przymusu państwowego prowadziły działania, które były wymierzone w dążenia Narodu do niepodległości i wolności, prawa obywateli oraz prawa

⁶⁴ D. Dudek, *Ekspertyza w przedmiocie poselskich projektów zmiany Konstytucji RP – zawartych w Drukach Sejmowych Nr 432 i Nr 433*, s. 6.

⁶⁵ R. G. Hałas, *Opinia prawna na temat poprawek poselskich zgłoszonych w toku prac Komisji nad poselskim projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 432) (aspekt prawno-karny)*, s. 6.

Kościola i niezależnych instytucji społecznych, w tym osobach prowadzących i wspomagających te działania”⁶⁶. Ta poprawka spotkała się jednak z jednoznacznie negatywną oceną ekspertów. W. Wróbel zwracał uwagę, że poprawka taka „zawiera szereg przesłanek ocennych, o nieostrym zakresie znaczeniowym, których praktyczne stosowanie może nastroczać wielu problemów. Posługiwanie się nimi wydaje się niemożliwe bez uruchomienia procedury sądowej, w ramach której, w drodze orzeczenia, potwierdzano by lub zaprzeczano wystąpieniu okoliczności, o których mowa w tym przepisie. To z kolei może bardzo komplikować procedury wyborcze”⁶⁷, zaś D. Dudek, odnosząc się do tej propozycji szerzej, zwracał uwagę na kilka aspektów. Po pierwsze, jego wątpliwości budziło określenie zakresu podmiotowego poprawki, poprzez odniesienie do osób, które „służyły lub pracowały przed 1 stycznia 1990 w strukturach PZPR i podporządkowanemu jej aparatowi przymusu państwowego”. Zaznaczał, że taka redakcja poprawki, poza tym, że jest niepoprawna językowo, to otwiera pole do „niełatwej interpretacji”, gdyż – jak wywodził – „zjawisko nomenklatury PZPR-owskiej obejmowało wszystkie centralne i wiele lokalnych stanowisk, funkcji i urzędów, nie tylko w sferze władzy, ale i gospodarki, nauki, kultury etc.” W konsekwencji wywodził, że nie jest jasne „o jaki zatem »aparatus przymusu państwowego« chodzi, a nadto, czy decydujące znaczenie ma tu mieć sam fakt członkostwa w PZPR”.

Po drugie zauważał, że „poprawka zakłada, iż powodem a zarazem warunkiem pozbawienia praw wyborczych ma być – jak się zdaje – to, że dane osoby »prowadziły działania, które były wymierzone w dążenia Narodu do niepodległości i wolności, prawa obywateli oraz

⁶⁶ Poprawka złożone 13 października 2008 r. w imieniu Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość przez posła Przemysława Gosiewskiego.

⁶⁷ W. Wróbel, *op. cit.*

prawa Kościoła i niezależnych instytucji społecznych«. Z brzmienia poprawki wynika bowiem, że ocena ta nie dotyczy PZPR i aparatu przymusu, które w istocie miały takie właśnie powołanie i cel działania, ale zachowań osób należących do tych struktur”. Zapytywał zatem: „kto i w jakim trybie będzie stwierdzał wskazane okoliczności? Czy może w tej mierze ma zostać ustanowione na poziomie przyszłej regulacji ustawowej odpowiednie domniemanie prawne, niewykluczające jednak przeciwdowodu, realizowanego nie z urzędu, ale z inicjatywy zainteresowanych osób?”. Oceniał, że „nie sposób ustalić tych kwestii w oparciu o treść poprawki”.

Następnie rozważał, jaki projektodawcy przewidywali czas obowiązywania przedmiotowych ograniczeń. Podkreślał, że poprawka nie zakreślała tu żadnych granic, „czyżby zatem chodziło o bezterminowe, ergo: dożywotnie pozbawienie biernego prawa wyborczego dawnych aparatczyków PZPR i służb bezpieczeństwa państwa?” Stwierdzał przy tym, że „jeśli tak, rozwiązanie to grzeszy przesadą, kreuje bowiem swoistą śmierć obywatelską, pozbawienie istotnego zakresu praw publicznych, ale bez postępowania i wyroku sądowego”.

Po piąte, zdaniem D. Dudka, zachodziła „istotna generalna wątpliwość co do zasadności tak poważnie spóźnionego działania dekomunizacyjnego, podejmowanego niemal w 20 lat po rozpoczęciu procesu tzw. transformacji. Nie jest tu nawet istotne poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego dotąd nie podjęto skutecznie podobnych działań prawnych (zapewne z braku woli politycznej). Ważniejsze jest to, że cezura 20 lat przekracza nawet horyzont przedawnienia karalności niektórych czynów przestępnych, zabronionych pod groźbą kary”⁶⁸.

⁶⁸ D. Dudek, *Opinia uzupełniająca na temat poprawek poselskich zgłoszonych w toku prac Komisji Nadzwyczajnej nad poselskim projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP* – Druk Nr 432, s. 6–7.

Ostatecznie, zgodnie z sugestiami ekspertów, Sejm nie zgodził się na wprowadzenie omawianej poprawki. Od momentu wejścia w życie nowelizacji z 7 maja 2009 r.⁶⁹, wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Wyłączenie to mocą odesłania konstytucyjnego obowiązuje także w wyborach na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 3 Konstytucji), dlatego też nie do końca precyzyjnie jest nazywanie go niegodnością „parlamentarną”.

Warto wspomnieć, że ciekawy wątek został poruszony podczas posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Poselskich Projektów Ustaw o Zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zajmującej się analizowanym projektem. Poseł Karol Karski zauważył wówczas, że nie jest – wedle jego opinii – jasna kwestia wpływu zatarcia skazania na dalsze wykluczenie z praw wyborczych. Na posiedzeniu 4 września 2008 r. podniósł, że „zatarcie skazania jest instytucją procedury karnej, a nie instytucją prawa konstytucyjnego, a my tu regulujemy prawo konstytucyjne. Ja nie wartościuję w tej chwili, czy tak powinno być, czy inaczej, ale może się okazać, że na przykład bardzo szanowany poseł 40 lat temu ukradł z piwnicy rower. Wyrok został dawno zatarty, prawo karne mu wybaczyło, natomiast prawo konstytucyjne nie wybaczy mu nigdy. W związku z tym, chciałbym, żeby ta kwestia została rozstrzygnięta, abyśmy potem nie musieli stawać przed interpretacją tych przepisów, tylko, by po prostu rozstrzygnąć to od razu w konstytucji, jeśli taka kwestia się pojawi”⁷⁰. Swoje wątpliwości

⁶⁹ Dz.U. 2009 nr 114, poz. 946.

⁷⁰ 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.

powtórzył na posiedzeniu 10 października 2008 r. Odpowiadając na tę wątpliwość i na pytanie, „czy nie będzie przypadkiem tak, że prawo karne komuś wybaczy, a konstytucja nigdy?”, ekspert Komisji, D. Dudek odpowiedział: „otóż tak nie będzie. Jak się ustala, czy dana osoba była karana lub nie w przypadku zawodów związanych ze szczególnym zaufaniem i wrażliwych? Poprzez przedstawienie wyciągu z krajowego rejestru karnego osób skazanych. Innej drogi nie ma. Jedyłą metodą stwierdzenia faktu bycia osobą karaną jest przedstawienie aktualnej informacji z rejestru. Z chwilą zatarcia skazania ta informacja jest usuwana. Nie można o kimś powiedzieć, że jest przestępcą, na innej podstawie niż wyciąg z rejestru” i dodał „zatarcie skazania jest instytucją ustawową. Wprawdzie nie wolno przyjmować takiej metody, że konstytucję 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 oderwaniu od języka prawnego. Nadto konstytucja nie jest absolutnie wzorem do naśladowania, jeśli chodzi o precyzję językową w tym kształcie i w związku z tym może rodzić wiele wątpliwości”⁷¹.

Trzeba zaznaczyć, że takie stanowisko – choć podzielane przez większość ekspertów w czasie prac nad ustawą o zmianie konstytucji⁷² – nie jest jednak przyjmowane przez wszystkich bez zastrzeżeń. Innego zdania jest bowiem Piotr Kociubiński, który analizując stosunek pojęć zastanych do pojęć autonomicznych w Konstytucji, przebieg prac legislacyjnych i podnoszone wówczas motywy nowelizacji, argumentuje ostatecznie, że „tego rodzaju interpretacja »osoby skazanej«

⁷¹ 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.

⁷² Oprócz D. Dudeka byli to także: W. Wróbel i R. Hałas.

nie pozwalałaby w pełni zrealizować deklarowanego, przywołanego wcześniej celu nowelizacji, jaką byłoby pozbawienie prawa wybieralności przestępców – zatarcie skazania nie zmienia bowiem faktu, że dana osoba dopuściła się rażącego przekroczenia prawa. Odczytując zamiar ustrojodawcy, chodziło – jak najbardziej – o dożywotnie usunięcie z parlamentu osób o kryminalnej przeszłości⁷³. Ten argument, w świetle przebiegu procesu legislacyjnego, w szczególności analizy posiedzeń Komisji, gdzie – jak musi się wydawać – posłowie doszli ostatecznie do przeciwnych wniosków, wydaje się nie do końca trafiony. Co więcej, jako bardziej przekonujące jawi się stanowisko D. Dudka, który słusznie podniósł, że „nie wolno przyjmować takiej metody, że konstytucję interpretujemy w świetle ustaw [...] konstytucja jest jednym z elementów systemu prawnego powstałym w określonym momencie” i że nie można przyjąć konstrukcji, w której „prawo karne komuś wybaczy, a Konstytucja nigdy”.

Należy też zaznaczyć, że na mocy art. 11 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego, uchwalonego 5 stycznia 2011 r. osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe nie ma prawa wybieralności we wszystkich rodzajach wyborów. Z kolei pkt 2 przywołanego przepisu k.w. utrzymuje regułę, iż prawo wybieralności tracą także ci, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

⁷³ P. Kociubiński, *Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, z. 1, s. 60 i nast.

Podsumowując przegląd obecnego stanu prawnego w zakresie niegodności wyborczej w Polsce stwierdzić należy, że instytucja ta dotyczy zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. W odniesieniu do prawa do głosowania, z przyczyn natury moralnej wyłączone z możliwości korzystania zeń są osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. W odniesieniu zaś do biernego prawa wyborczego, poza tymi dwoma kategoriami, kandydować nie mogą nadto skazani prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz tzw. „kłamcy lustracyjni”.

6. Podsumowanie

Na koniec warto postawić pytanie o stosunek społeczeństwa – wyborców do instytucji niegodności wyborczej, w szczególności w aspekcie wymogu niekaralności. Jak bowiem wskazano na początku, konstrukcja ta uniemożliwić ma udział w wyborach osobom, które w danym systemie są uznawane za niegodne głosowania lub kandydowania, czyli nie zasługują na to, by korzystać z praw wyborczych, a ta ocena wypływa z przesłanek natury moralnej.

Celem ilustracji tych wątpliwości warto wspomnieć o dwóch przypadkach, w których – jak się wydaje – odczucia wyborców rozmiągają się z tymi idealnymi zamierzeniami prawodawcy. Pierwszy z nich dotyczy gminy Łyszkowice, której wójt został zatrzymany w 2012 r., a Prokuratura Rejonowa w Łowiczu postawiła mu 167 zarzutów. Jak wynika z doniesień medialnych, zarzuty te dotyczyły przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków służbowych, poświadczenia nieprawdy i oszustw. Ponad 60 zarzutów wiązało się z oszustwami podczas rozliczania kosztów podróży służbowych, część – wydawa-

nia przez wójta poleceń pracownikom placówek oświatowych, aby zatrudniali oni członków jego rodziny, czy by zakupu niezbędnych produktów dokonywano w sklepach prowadzonych przez spokrewnione z nim osoby. W tej sprawie w 2014 r. wydany został nieprawomocny wyrok skazujący, wójtowi wymierzono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Stosowany był środek zapobiegawczy w postaci zakazu pełnienia funkcji, który jednak z momentem wydania nieprawomocnego wyroku uchylono. Mimo to w 2014 r. wójt ponownie zdecydował się ubiegać o urząd. Co ciekawe, w tych wyborach rywalem wójta był były komendant Komendy Powiatowej Policji w Łowiczu, Adam Ruta⁷⁴. Mimo wielości zarzutów, w I turze wójt zdobył 31,83% głosów, zaś Adam Ruta 31,87% (912 do 913 głosów). W 2 turze większością 1315 do 1208 wybrany został jednak Adam Ruta⁷⁵.

Drugi z przykładów wydaje się jeszcze poważniej skłaniać do refleksji.

W wyniku wyborów samorządowych, które odbyły się 21 października 2018 r. i 4 listopada 2018 r. (głosowanie ponowne w wyborach wójta), Zbigniew Wojtera został wybrany wójtem gminy Daszyna. W pierwszej turze uzyskał 856 głosów (48,47%), w głosowaniu ponownym – 740 głosów (72,48% ważnie oddanych głosów)⁷⁶.

⁷⁴ <https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/szok-prokuratura-zarzuca-wojtowi-gminy-lyszkowice-167-przestepstw/fyc0q1z>; <https://fakty.interia.pl/lodzkie/news-wojt-gminy-lyszkowice-podejrzany-m-in-o-oszustwa,nId,1296457>; <https://wiadomosci.wp.pl/wojt-gminy-lyszkowice-uslyszal-167-zarzutow-planuje-start-w-wyborach-6027721990616193a>, dostęp 15.12.2018 r.

⁷⁵ Dane pochodzą ze strony PKW: https://samorząd2014.pkw.gov.pl/361_Wybory_Burmistrza_-_II_tura/0/100508, dostęp 15.12.2018 r.

⁷⁶ https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/100402#results_vote_elect_mayor_round_1, dostęp 15.12.2018 r.

W ponownym głosowaniu był jedynym kandydatem, ponieważ jego kontrkandydat z drugim wynikiem, Tadeusz Dymny, wycofał między I a II turą zgodę na kandydowanie. Przeciw Z. Wojterze toczy się postępowanie karne, postawiono mu ponad 90 zarzutów, w tym zarzut kierowania zorganizowaną grupą przestępczą wyłudżającą dopłaty do produkcji rolnej. W maju 2018 r., a więc niecałe pół roku przed wyborami samorządowymi, wobec wójta zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania⁷⁷. W czasie kampanii wyborczej wójt nadal przebywał w areszcie. Mając wiedzę na temat ilości i charakteru zarzutów stawianych wójtowi, a także, iż jest on tymczasowo aresztowany, wyborcy mimo to wybrali go ponownie wójtem. Warto na marginesie zaznaczyć, że Z. Wojtera złożył wniosek o przetransportowanie go 23 listopada 2018 r. z Zakładu Karnego w Sieradzu do siedziby Rady Gminy Daszyna celem wzięcia udziału w sesji Rady zwołanej przez Komisarza wyborczego i złożenia ślubowania wobec Rady Gminy. Tym niemniej Prokuratura odmówiła wyrażenia zgody na przetransportowanie, powołując w uzasadnieniu rozstrzygnięcia dyspozycję art. 28g ustawy o samorządzie gminnym⁷⁸.

Abstrahując od aspektów prawnych, które w obu opisanych sprawach rodzą wątpliwości zasługujące na odrębną analizę, należy zauważyć, że przypadki te dowodzą, że pojmowanie z jednej strony przez prawodawcę, z drugiej zaś przez społeczeństwo (wyborców)

⁷⁷ <https://dzienniklodzki.pl/wyludzali-unijne-doplaty-z-agencji-rolnictwa-w-leczycy-radni-z-daszyny-chca-poreczyc-za-aresztowanego-wojta-gminy-zbigniewa-w/ar/13255820>, dostęp 15.12.2018 r.

⁷⁸ Tj. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm. Przepis ten stanowi, że w przypadku gdy przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowana m.in. przez tymczasowe aresztowanie zaistnieje przed złożeniem przez wójta ślubowania, zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody.

pojęć godności i braku godności, aby ubiegać się o mandat w wyborach oraz przesłanek moralnych, które winny powodować utratę praw wyborczych, w szczególności prawa do kandydowania, zdaje się różnić. Zarówno w tych, jak i w innych przypadkach, wyborcy dali do zrozumienia, że nie przeszkadza im fakt, iż określonemu kandydatowi organy ścigania stawiają zarzuty, wielość i charakter tych zarzutów, a nawet niekiedy i fakt prawomocnego skazania kandydata. O ile więc wyborcy takie poglądy prezentują w sondażach opinii publicznej, gdy odpowiadają na pytania postawione ogólnie, o tyle gdy dochodzi do rozstrzygnięcia o wyborze konkretnych osób, to poglądy te przestają być tak rygorystyczne i nieprzejednane.