

BEATA SPRINGER ▶▶

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2112-6556>

Winny – niewinny? Kandydowanie w wyborach samorządowych a zarzuty prokuratorskie i wyrok sądu. Studium przypadku Hanny Zdanowskiej

Guilty – innocent? Candidating in local government elections and prosecutor’s charges and court verdict.

Case study by Hanna Zdanowska

Abstract

The article analyses the possibility of standing as a candidate and performing public functions by persons sentenced to a fine by a final court judgment. The second part of the paper concerns issues related to ethical aspects of candidacy and exercising power by convicted persons.

Keywords: local government elections, final judgment, morality, ethical norms, conflict rules.

Винновен – невиновен? Кандидаты на выборах в местные органы власти, обвинения прокурора и вердикт суда.

Пример случая Ханны Здановской

Аннотация

В статье анализируется возможность выдвижения своей кандидатуры и исполнения государственных функций лицами, приговоренными к штрафу, вступившим в законную силу приговором суда. Вторая часть текста касается вопросов, связанных

с этическими аспектами выдвижения кандидатур и осуществления осужденными своих полномочий.

Ключевые слова: выборы в местные органы власти, окончательное решение, нравственность, этические нормы, правила разрешения конфликтов.

Wprowadzenie

Celem rozważań jest analiza sytuacji kandydatów w wyborach samorządowych, na których ciąży prawomocny wyrok sądu. Konstrukcja artykułu jest dychotomiczna. W pierwszej części zajmuję się aspektami natury instytucjonalno-prawnej związanymi z kandydowaniem na stanowisko publiczne osoby, na której ciąży prawomocny wyrok sądu za poświadczenie nieprawdy i kara grzywny. Część druga dotyczy zaś wątpliwości natury moralnej/etycznej w przypadku kandydowania i obsadzania stanowisk przez osoby skazane prawomocnymi wyrokami.

Hanna Zdanowska, urzędująca Prezydent Miasta Łodzi w ostatnich wyborach samorządowych przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 roku zdobyła mandat w I turze wyborów, uzyskując poparcie mieszkańców w wysokości 70,22% (215 323 głosy). Frekwencja w województwie łódzkim wyniosła 49,31%, brak natomiast informacji na stronie PKW o frekwencji w Łodzi (PKW, 2018). Obecna prezydent startowała z własnego komitetu: Komitet Wyborczy Wyborców Hanny Zdanowskiej, który jednakże miał poparcie Platformy Obywatelskiej RP. Nie ulega wątpliwości, iż Hanna Zdanowska startowała z uprzywilejowanej pozycji, gdyż jako urzędujący prezydent Łodzi. W poprzednich wyborach, w 2014 roku, H. Zdanowska zdobyła mandat również w I turze, zdobywając poparcie w wysokości 54,08%, startując z Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP (oddano na nią 116 502 głosy), frekwencja w Łodzi wyniosła jedynie 38,39% (PKW, 2014). Natomiast w roku 2010, gdy po raz pierwszy objęła mandat, wygrała w II turze, zdobywając 60,65% (79 273 głosy), startując z Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP. Jej kontrkandydat Dariusz Joński (Sojusz Lewicy Demokratycznej) zdobył 51 426 głosów, co przełożyło się na 39,35%. Frekwencja w województwie łódzkim wyniosła 46,53%, w mieście Łodzi jedynie 34,94% (PKW, 2010).

Gdy w dniu 21 listopada 2018 roku H. Zdanowska została zaprzysiężona na Prezydenta Miasta Łodzi po raz trzeci, jeszcze tego samego dnia podczas wystąpienia na konferencji prasowej rzeczniczka wojewody łódzkiego Elżbieta Węgrzynowska oświadczyła, iż wojewoda prowadzi w tej kwestii analizę sytuacji prawnej ze względu na prawomocne skazanie H. Zdanowskiej na karę grzywny (Bujalski, 2018). W dniu 27 września 2018 roku Sąd Okręgowy w Łodzi prawomocnie uznał Hannę Zdanowską winną poświadczenia w 2008 roku nieprawdy w dokumentach, w celu uzyskania kredytu przez jej partnera i skazał na karę 20 tysięcy zł grzywny. Oskarżenie dotyczyło złożenia do banku aktu notarialnego poświadczającego nieprawdę. Parę miesięcy wcześniej (12 marca 2018 roku) H. Zdanowska została skazana przez Sąd Rejonowy również na karę grzywny (Hanna, 2018).

W związku z prawomocnym skazaniem na karę grzywny wśród polityków i publicystów zaczęły pojawiać się głosy o: konieczności wygaszenia mandatu przez wojewodę (była wtedy urzędującym Prezydentem Miasta Łodzi) oraz niemożności objęcia mandatu przy ewentualnej wygranej H. Zdanowskiej, która zapowiedziała swój start w jesiennych wyborach samorządowych.

Analiza stanu prawnego

Analizując uregulowania prawne tej materii należy zacząć od art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.) stanowiącego, iż prawa wybieralności w wyborach nie ma osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W związku z powyższym skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na karę inną niż kara pozbawienia wolności, w tym w szczególności na karę grzywny (a także karę ograniczenia wolności, prace społeczne), nie stanowi przesłanki negatywnej kandydowania w wyborach na prezydenta miasta (wójta, burmistrza) i skutecznego nabycia i objęcia mandatu w wyniku wygranej w tych wyborach¹. Jednakże

¹ Był to stan prawny przed nowelizacją ze stycznia 2019 roku, o której w poniższej części rozważań.

stosunki pracownicze w samorządzie terytorialnym normowane są również przez ustawę o pracownikach samorządowych. W świetle art. 6 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008, nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Z wyraźnego brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 1c tej ustawy wynika natomiast, że prezydent miasta (wójt, burmistrz) zatrudniani są w urzędzie gminy na podstawie wyboru. W przedmiotowej sprawie pojawił się jeszcze jeden kontekst dotyczący zatrudniania pracowników samorządowych. W świetle przepisu art. 6a ustawy o pracownikach samorządowych, w którym wymienione są stanowiska, wobec których stosuje się rygor art. 6 (zakaz zatrudniania), jednakże brak tam stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w przeciwieństwie do ich zastępców, którzy zostali tam przywołani².

Mając na względzie powyższą niespójność pomiędzy przepisami należy zastosować reguły kolizyjne będące dyrektywami interpretacyjnymi, mające na celu usunięcie sprzeczności. W doktrynie prawa wyróżniamy m.in.:

- *Lex specialis derogat legi generali* (regułę merytoryczną);
- *Lex posteriori derogat legi priori* (regułę chronologiczną).

Pierwsza z zasad stanowi, iż normę szczegółową należy stosować przed normą ogólniejszą. Jeżeli przyjmiemy, iż przepisy ustawy o pracownikach samorządowych mają charakter generalny i zawierają ogólne zasady kształ-

² Zgodnie z art. 6a: „W przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, wicestarosty, członka zarządu powiatu, marszałka województwa, wicemarszałka województwa, członka zarządu województwa, skarbnika gminy, skarbnika powiatu, skarbnika województwa, sekretarza gminy, sekretarza powiatu, sekretarza województwa, przewodniczącego zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego, członka zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego, burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcy burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy, członka zarządu dzielnicy m.st. Warszawy lub pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego albo podmiot wykonujący czynności z zakresu prawa pracy wobec pracownika samorządowego odwołuje go lub rozwiązuje z nim umowę o pracę za wypowiedzeniem najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o fakcie prawomocnego skazania”.

tujące sytuację prawną wójta/burmistrza czy prezydenta miasta jako pracownika samorządowego, to zastosowanie znajdzie norma ogólniejsza – czyli Kodeks wyborczy. Druga z zasad mówi, iż przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy. Kodeks wyborczy został uchwalony w 2011 roku (art. 11 § 2 jest cały czas w niezmienionej formule), zaś ustawa o pracownikach samorządowych została uchwalona w roku 2008. Stąd też również przy użyciu tej reguły zastosowanie znajdą przepisy kodeksu wyborczego. Spora część doktryny przychyliła się do interpretacji, iż Kodeks wyborczy stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o pracownikach samorządowych, powołując się przy tym na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 roku, (sygn. akt II OSK 1526/10). NSA w wyroku tym stwierdził (odnosząc się do poprzedniego stanu prawnego w zakresie wyborów – obowiązywały wtedy jeszcze poprzednie ordynacje wyborcze), że ustawa o pracownikach samorządowych stanowi *lex generalis* w stosunku do ordynacji wyborczej, będącej w tym przypadku *lex specialis* (Chmaj, 2018, s. 5; Grabowska, 2018, s. 5–6; Jabłoński, 2018, s. 5–6).

Znajdziemy też zdania odrębne (nieliczne) dotyczące analizowanych przepisów. Dr Stefan Płażek (adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego) uważa, iż w żadnym wypadku kodeks wyborczy nie stanowi *lex specialis* wobec ustawy o pracownikach samorządowych, gdyż reguluje szerszą, zupełnie inną materię, tj. zasady wyboru posłów, senatorów czy parlamentarzystów europejskich. Kodeks wyborczy zajmuje się prawem wyborczym, zaś ustawa o pracownikach samorządowych – kwalifikacjami urzędniczymi. Stąd też, zdaniem prawnika, o ile wybór na stanowisko jest możliwy, o tyle już samo zatrudnienie takiej osoby możliwe nie jest. W podobnym tonie wypowiada się dr Stanisław Bułajewski (adiunkt z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego) uzasadniając, iż skoro pracownik samorządowy nie może być osobą karaną, tym bardziej nie może nią być jego pracodawca, np. wójt (Cyrankiewicz, 2016). Z kolei A. Rzetecka-Gil uważa, iż mamy do czynienia z odrębnymi regulacjami prawnymi, gdyż Kodeks wyborczy dotyczy wójta jako organu władzy wykonawczej, zaś ustawa o pracownikach samorządowych – wójta jako pracownika samorządowego i w związku z tym nie zachodzi kolizja norma prawnych, nie istnieje więc możliwość zastosowania reguł kolizyjnych, co skutecznie uniemożliwia nawiązanie stosunku pracy z wójtem jako pracownikiem samorządowym (2018, s. 5).

Jednakże w opinii zdecydowanej większości prawników istnieje zależność pomiędzy Kodeksem wyborczym a ustawą o pracownikach samorządowych, zaś kara grzywny nie eliminuje zarówno z kandydowania, jak też z możliwości objęcia urzędu po wygranych wyborach. W tym miejscu nie sposób nie wspomnieć o przepisach Konstytucji RP z 1997 roku Zgodnie z art. 99 ust. 3 regulującym bierne prawo wyborcze istnieje ograniczenie tegoż prawa dla osoby skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego w odniesieniu do kandydatów do Sejmu i Senatu. Istnieje więc spójność pomiędzy przepisami Konstytucji a Kodeksem wyborczym.

Problem sprzeczności analizowanych przepisów znany był ustawodawcy już wcześniej, gdyż uwagę nań zwracali zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak też przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, a także w nielicznych tekstach publiczności. W dniu 1 czerwca 2016 roku Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar zwrócił się do Wojciecha Hermelińskiego (Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej) z pismem dotyczącym problematyki biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (RPO, 2016). Jednocześnie poprosił o przedstawienie stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiotowej sprawie. RPO, w swym piśmie, podniósł nieścisłość wynikającą z brzmienia art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 11 § 2 pkt 1 ustawy Kodeks wyborczy. Posiłkując się również odmiennymi stanowiskami doktryny. Wskazał jednocześnie na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 roku, sygn. akt II OSK 2276/15, w którym Sąd jednoznacznie orzekł, iż art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego stanowi o osobie skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności, w tym również w przypadku warunkowego zawieszenia jej wykonania. NSA stwierdził, iż: „[...] tym samym ustawodawca uznaje, że osoby, które dopuściły się czynu karalnego zagrożonego określonym rodzajem kary stają się niegodne piastowania funkcji w urzędach publicznych, a co za tym idzie tracą prawo wybieralności”. Nadto sąd dodał, że odmienna interpretacja spowodowałaby, że osoba zatrudniona z powołania lub wyboru byłaby jedynym spośród pracowników samorządowych o łagodniejszym do spełnienia warunku niekaralności (NSA, 2015). Słusznie zauważył w swym piśmie RPO, że nieścisłość pomiędzy przepisami może spowodować, że w przypadku skazania wójta: „[...] byłby jedynym

spośród wszystkich pracowników samorządowych z powołania lub wyboru o łagodniejszym do spełnienia warunku niekaralności” (RPO, 2016). W odpowiedzi z dnia 9 października 2018 roku przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński zaznaczył, iż problem znany jest PKW i że: „[...] kwestia braku spójności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i Kodeksu wyborczego powinna być poddana pod rozagę ustawodawcy, który z kolei powinien dążyć do usunięcia ewentualnych niespójności i rozbieżności w systemie prawnym”. Pismem o niemalże identycznej treści RPO zwrócił się w dniu 13 lipca 2016 roku do Andrzej Maciejewskiego przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP. Niestety do wyborów w październiku 2018 roku sprawa nie była przedmiotem zainteresowania obecnie rządzących. Sytuacja zmieniła się w momencie skazania prawomocnym wyrokiem wówczas urzędującej Prezydent Miasta Łodzi H. Zdanowskiej i jej zapowiedzianego startu w wyborach w październiku 2018 roku. W dniu 9 października 2018 roku Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie zaznaczając, iż pomimo tego, że PKW od lat zna problem, to nie jest organem właściwym w kwestiach związanych z przestrzeganiem ustawy o pracownikach samorządowych, w tym z problematyką zatrudniania na podstawie powołania wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, stąd nie czuje się upoważniona do wyrażania opinii. Odnośnie zadań poszczególnych organów wyborczych to są one zobowiązane do sprawdzenia czy kandydat posiada prawo wybieralności w świetle przepisów Kodeksu wyborczego (art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego). PKW, identycznie jak w piśmie do Rzecznika z 2016 roku, podniosła iż kwestia niespójności i rozbieżności przepisów powinna być poddana pod rozagę ustawodawcy (Państwowa, 2018). Ustawodawca w końcu zdecydował się na zmianę uregulowań (być może mając na względzie kasus H. Zdanowskiej). W dniu 23 stycznia 2019 roku wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 3163). Tego samego dnia skierowano go do I czytania, a następnie 28 stycznia – do zaopiniowania przez organizacje samorządowe. 30 stycznia odbyło się głosowanie po I czytaniu i przy 236 głosach sprzeciwu za odrzuceniem projektu w I czytaniu tego samego dnia odbyło się II i III czytanie, co skutkowało uchwaleniem ustawy. Zaznaczyć należy, iż na stronach internetowych Sejmu w przebiegu procesu legislacyjnego

brak jakichkolwiek opinii organizacji samorządowych. Z przebiegu procesu legislacyjnego wynika, iż 28 stycznia projekt skierowano do zaopiniowania. W związku z tym nie wiadomo czy opinie nie wpłynęły, czy też po prostu ich nie zamieszczono? W dniu 1 lutego Senat zajmując się ustawą nie wniósł jakichkolwiek poprawek. Jedną z uchwalonych zmian jest zmiana art. 11 § 2 pkt 1, który po nowelizacji otrzymał brzmienie: „[...] skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, z tym że w przypadku wyborów, o których mowa w § 1 pkt 6 skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Oznacza to, iż po wejściu w życie znowelizowanych przepisów osoby skazane na każdą karę (w tym grzywny) będą również pozbawione biernego prawa wyborczego, ale tylko w wyborach samorządowych.

Przez opozycję parlamentarną został już ukuty dla nowelizacji termin: *Lex Zdanowska*. Co ciekawe standard zawarty w przepisie (postulowany od dawna przez środowiska prawnicze, ale też i praktyków) odnosi się jedynie do kandydatów w wyborach samorządowych. Co oznacza, iż ustawodawca wprowadza podwójne standardy, wyłączając spod nich parlamentarzystów oraz radnych samorządowych. W trakcie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 13) z dnia 30 stycznia 2019 roku oczywiście jedną z diskutowanych zmian była nowelizacja art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Uczestniczący w posiedzeniu Prof. Marek Chmaj zauważył, iż ustawodawca znacznie zaostrzył wymogi w stosunku do kandydatów w wyborach samorządowych i jednocześnie nie uczynił tego w stosunku do kandydatów na posłów, senatorów, Prezydenta RP oraz posłów do Parlamentu Europejskiego. Zdaniem profesora budzi to zdziwienie, gdyż w wielu przypadkach drobne (nieistotne/społecznie nieszkodliwe) przestępstwa karane są karą grzywny, a wprowadzenie tak wysokich standardów może znacznie ograniczyć bierne prawo wyborcze (Sejm RP, 2019, s. 4). Z kolei uczestniczący również w posiedzeniu Wojciech Hermeliński, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, zwrócił uwagę, iż zróżnicowane traktowanie kandydatów do organów wykonawczych oraz do organów stanowiących może naruszać przepisy Konstytucji w zakresie zapewnienia jednakowego dostępu do służby publicznej (Sejm RP, 2019, s. 5).

Tłumacząc intencje projektodawcy Marcin Horała, poseł PiS, uzasadniał iż: „[...] wójt, burmistrz, prezydent jednoosobowo podejmują setki, jeśli nie tysiące decyzji administracyjnych, wiążących się z konkretnymi korzyściami majątkowymi dla zainteresowanych stron, czego nie czyni jednoosobowo ani poseł do Parlamentu Europejskiego, ani radny, ani senator. [...] chodzi o to, żeby osoby, od których decyzji zależą bardzo konkretne sprawy, także przeliczalne na pieniądze, nie miały w swoim życiorysie plamy związanej ze skazaniem, nawet za rzeczy drobne” (Sejm RP, 2019, s. 11). To tłumaczenie, zgoła kuriozalne, zdaje się wskazywać, iż radni, posłowie i senatorowie RP nie podejmują decyzji w konkretnych sprawach, przeliczalnych na pieniądze.

Nie wydaje się jednak, aby nowelizacja przepisów spowodowała utratę mandatu przez prezydent Hannę Zdanowską, gdyż niewątpliwie zastosowanie znajdzie tu rzymska paremia: *Lex retro non agit*. W momencie zaprzysiężenia H. Zdanowskiej obowiązywały łagodniejsze przepisy, stąd te znowelizowane będą mogły znaleźć zastosowanie do ewentualnych nowych sytuacji. Zgodnie z art. 4 ustawy przepis zastrzegający warunki karalności wobec kandydatów na wójtów, jak również osób sprawujących ten urząd – nie będzie dotyczyć skazania prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli skazanie obejmowało karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W dniu 11 lutego 2019 roku prezydent Andrzej Duda podpisał nowelizację ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Ustawa została opublikowana w dniu 12 lutego i zaczęła obowiązywać w dniu następnym po dniu ogłoszenia. Z informacji umieszczonych na stronie internetowej Prezydenta RP wyczytać można, iż ustawa usuwa brak spójności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i Kodeksu wyborczego (Informacja, 2019).

Generalnie należy stwierdzić, iż zmiana przepisów jest pożądana i słuszna, gdyż eliminuje wątpliwości i sprzeczności pomiędzy ustawą o pracownikach samorządowych a Kodeksem wyborczym. Jednocześnie, skoro od osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych wymaga się ustawowo posiadania nieposzlakowanej opinii (*vide*: ustawa o pracownikach samorządowych oraz ustawa o służbie cywilnej) to czy nie powinno się stosować identycznych standardów w stosunku do osób piastujących stanowiska z wyboru? Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 października 2009

roku uzasadniał, iż nieposzlakowana opinia jest zwrotem niedookreślonym, jednakże wynikającym z wielu regulacji prawnych, a sądy każdorazowo powinny wypełnić go konkretną treścią uwzględniając normy etyczne, zasady współżycia społecznego (SN, 2009). Z kolei w wyroku z 2 października 2002 roku SN stwierdził, iż nienaganność i nieskazitelność stanowią cechy osoby, która cieszy się nieposzlakowaną opinią (SN, 2002). Nadto w zasadzie nie wiadomo dlaczego podwyższone standardy nie miałyby dotyczyć pozostałych funkcjonariuszy publicznych (radnych, posłów czy senatorów)? W dwóch ostatnich przypadkach musiałoby dojść do zmiany uregulowań Konstytucji RP.

Kandydowanie a normy moralne/etyczne

W potocznym rozumieniu pojęć etyka i moralność występują zamiennie, używane są synonimicznie. Rozumiane są w ten sam sposób. Powszechnie mówi się o moralnym/etycznym postępowaniu. Normach czy zasadach etycznych/moralnych. Jednakże dokonując szczegółowej analizy należy pamiętać, iż w doktrynie zakresy pojęciowe nie są tożsame. Posiłkując się *Encyklopedią PWN* termin etyka (*ethika* – traktat o obyczajach; *ethos* – obyczaj, charakter) został użyty w IV w. p.n.e. przez Arystotelesa w dziele *Etyka nikomachejska*, aby dokonać opisu tego, co dotyczy etosu jako ludzkiego charakteru, obyczaju, czyli pewnego ugruntowanego zachowania się w społeczności. *Encyklopedia* wyróżnia etykę w sensie potocznym oraz filozoficznym. W tym pierwszym stanowi ona ogół norm moralnych uznawanych przez zbiorowość, poprzez które dokonuje się oceny zachowań. Stanowi tutaj synonim moralności. Natomiast w sensie filozoficznym: „[...] etyka to nauka dotycząca moralności, rozpatrywana odrębnie w aspektach: normatywnym jako nauka moralności (tzw. etyka normatywna lub etyka właściwa) oraz opisowo-wyjaśniającym jako nauka o moralności (tzw. etyka opisowa lub etologia)” (PWN, 2019). Mówiąc o etyce nie sposób nie odwołać się do twórcy terminu etyka – Arystotelesa, który zaliczał etykę do dziedziny filozofii praktycznej.

Z kolei moralność (*moralis* – dotyczący obyczajów) zgodnie z definicją ujmowana jest w sensie szerokim jako: „Dziedzina zjawisk o nie zawsze ostrych granicach pojęciowych, powiązana m.in. z etyką, etosem oraz z faktem, że człowiek jest osobą, a także świadomym, wolnym podmiotem

i przedmiotem moralnym, który może rozpoznawać, wybierać i realizować różne możliwości (zwłaszcza wartości etyczne, takie jak dobro bądź zło etyczne), za co staje się etycznie odpowiedzialny wobec: Boga (moralność oparta na religii), wiecznych, niezmiennych idei (platonizm), »idealnego, kompetentnego obserwatora«, innych ludzi (moralność laicka), samego siebie, własnego sumienia (wobec Boga, idei i in. ludzi łącznie)”. Natomiast w sensie węższym mówi się o niej jako o moralności w rozumieniu normatywnym, czyli: „[...] preferowaniu i postulowaniu etycznie dodatnich postaw, wzorów osobowych, wyboru dobra, a nie zła, prawdomówności, a nie kłamstwa, traktowania ich jako celu samego w sobie, a nie jedynie jako środka do celu, stosowania np. zasady równej wobec wszystkich, poczuwania się do odpowiedzialności za motywy, intencje, słowa, czyny (bądź zaniechania czynów)” (PWN, 2019a). Konkludując można określić, iż moralność dotyczy postępowania (czynów, działań), zaś etyka stanowi koncepcyjną (teoretyczną) jej obudowę (Ossowski, 2008, s. 209). W doktrynie znajdziemy również propozycję stosowania pojęcia „filozofia moralna” w celu odróżnienia potocznego i filozoficznego ujęcia moralności i etyki oraz zaakcentowania ich powiązań z praktyką polityczną. Ideą jest to, aby: „[...] filozoficznie ugruntować etykę jako poprawnie uzasadniony namysł nad tym, co i dlaczego w życiu człowieka i społeczeństwa jest dobre, powinno, oraz — co z tego niesprzecznie wynika dla różnych płaszczyzn życia” (PWN, 2019). Słusznie konkludował Sz. Ossowski, iż zagadnienia te są niezwykle problematyczne w definiowaniu, ale także następują trudności w powiązaniu ze sferą polityki. Stąd też posługiwanie się terminem etyka polityczna może stanowić remedium na ich powiązanie, gdyż postrzegając te relacje poprzez obowiązujące wartości i normy etyczne zobaczymy, że moralne postępowanie będzie tego skutkiem. Autor bardzo trafnie stwierdził, iż: „[...] etykę należy zestawiać z systemami politycznymi a moralność z zachowaniami polityków jako polityków” (2008, s. 210). W doktrynie znajdziemy również zwolenników wyodrębnienia etyki uniwersalnej, z zamkniętym katalogiem norm, których wszyscy powinni przestrzegać. Tendencja taka zauważalna jest u zwolenników etyki chrześcijańskiej (Ossowski, 2008, s. 223). Arystoteles, mówiąc o problemach etycznych, wskazywał iż moralność należy zaliczyć do nauki zwanej polityką, gdyż: „W polityce bowiem nie może niczego dokonać ten, kto nie posiada określonej cechy, tzn. kto nie jest moralnie wartościowy.

A być człowiekiem moralnie wartościowym znaczy: posiadać cnoty”. Autor tekstu stawia pytanie o to z punktu widzenia jakiej moralności należy oceniać bycie moralnie wartościowym? (Ossowski, 2008, s. 208).

W doktrynie możemy wyróżnić m.in. trzy modele związków moralności i polityki występujące na przestrzeni wieków, określając je jako: politykę umoralnioną, politykę amoralną oraz polityczną moralność korporacyjną (Środa, 2019). Z punktu widzenia niniejszych rozważań interesować nas będzie trzeci typ związków, a mianowicie: polityczna moralność korporacyjna będąca katalogiem cnót stanowiących element konieczny do wykonywania zawodu polityka. Jednakże sam katalog cnót obwarowany został przez autorkę kilkoma przesłankami niezbędnymi do dokonania analizy. Pierwszym założeniem jest brak jednej etyki uniwersalnej. Powinniśmy mówić o rozbudowanych, wielowarstwowych systemach zbiorów norm (istnieje zgoda, co do zbioru kilku wspólnych, uniwersalnych zasad). Po wtóre, należy założyć istnienie „moralności życia publicznego”, czyli siatki ról społecznych i zawodowych wyrażanych poprzez określone zbiory norm, obowiązków i cnót. Następnie należy pamiętać o zróżnicowaniu zbiorów ze względu na wykonywaną rolę zawodową i społeczną. I, jak w końcu zauważa autorka: „[...] owa moralność życia publicznego jest czymś pośrodku między prywatnym sumieniem a normą prawną” (Środa, 2019). Do katalogu cnót zalicza się: uczciwość, prawdomówność, odwagę, zdrowy rozsądek, odpowiedzialność i honor. I gdyby ta ostatnia z cnót była rozumiana w sposób współczesny (niekojarzona dosłownie z pojedynkami bądź samobójstwami), nakazująca potocznie tzw. „wyjście z twarzą” czy „zachowanie twarzy” i przestrzegana to wycofanie się z życia publicznego w uzasadnionych przypadkach stałoby się normą powszechnie obowiązującą. Niekoniecznie wymuszana normami prawnymi. Konkludując, autorka ze smutkiem przyznaje, iż być może polityczna moralność korporacyjna, będąca zestawem cnót, jest wyidealizowana i w dzisiejszych czasach mówienie o etyce politycznych cnót stanowi raczej mrzonkę. Jednakże, bez względu na wszystko, a przede wszystkim na współczesne funkcjonowanie polityków, należy postulować o przestrzeganie wartości w życiu politycznym (Środa, 2019).

Konkluzje

W związku z powyższym w aktualnym stanie prawnym H. Zdanowska nie mogłaby już ubiegać się o urząd Prezydenta Miasta Łodzi. Abstrahując jednakże od tego konkretnego przypadku (tym samym nie dokonując oceny czy H. Zdanowska była i nadal pozostaje skutecznym i sprawnym politykiem lokalnym) powinniśmy rozpatrywać zaistniałą sytuację w szerszym kontekście. Po pierwsze, zdumienie budzi fakt, iż społeczeństwo (a w zasadzie tylko ta jego część, która bierze udział w wyborach) nie zwraca uwagi na postępowanie kandydatów, które zgodnie ze zbiorem wspólnych, uniwersalnych zasad powinniśmy uznać za niemoralne. Kandydatów oraz włodarzy miast, miasteczek i wsi z prawomocnymi wyrokami znajdziemy bardzo wielu w polskiej rzeczywistości, np. wójt gminy Starczy w powiecie częstochowskim, prezydent miasta Legionowo, burmistrz Rabki Zdroju. Z jednej strony mamy wątpliwości natury etycznej, natomiast z drugiej strony pozostaje nam „wola suwerena”. Czy powinno się podważać decyzję wyborców (skoro w tym konkretnym przypadku tak tłumnie ujął się za H. Zdanowską)? Marek Olszewski, doświadczony samorządowiec, przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP i wójt gminy Lubicz od 1992 roku stwierdził: „[...] nie możemy się obrażać na wyborców, to oni mają rację. Samorząd jest odbiciem społeczeństwa, z jego wartościami, ale i słabościami” (Toborek, 2018). Czy powinniśmy jednakże tolerować te słabości przy wykonywaniu funkcji publicznych? Być może w przypadku H. Zdanowskiej zadecydowała jej ocena z poprzednich elekcji i „drobna” kara grzywny nie stanowiła problemu dla wyborców. Jednocześnie zauważalny jest brak elementów samokrytyki kandydatów, pewnej dozy refleksji i spojrzenia z dystansu. Rodzi się kolejne pytanie czy społeczeństwo nie zwraca uwagi na przymioty polityka? Jakim jest on człowiekiem? Jak zauważał B. Morawski społeczeństwo nie powinno być obojętne, kto będzie decydował o sprawach wspólnych i zarządzał majątkiem publicznym. Jakimi cechami będzie charakteryzował się polityk (intelektualnie, osobowościowo czy charakterologicznie). W etyce polityków za najwyższą wartość i podstawową normę moralną uważał: „[...] poczucie odpowiedzialności i gotowość do jej ponoszenia za skutki zarówno działalności politycznej, jak i pozapolitycznej” (2001, s. 118).

Czy należy założyć, iż polityk powinien być swoistego rodzaju wzorem do naśladowania? Wszak jest to człowiek sprawujący władzę, decydujący o większości aspektów naszego życia (zarówno ten na szczeblu lokalnym, jak też centralnym) bez względu na to czy pochodzi z wyborów powszechnych, czy też nie. Czy od takich osób nie powinniśmy wymagać więcej? Każdy z nas ponosi odpowiedzialność za skutki własnych decyzji, własnego działania. Od polityków powinno wymagać się zdwojonej czujności i odpowiedzialności, gdyż oni zajmują się sprawami publicznymi, realizując zadania publiczne (wydając publiczne pieniądze decydują o ich przeznaczeniu). Stąd też są i powinni być sprawdzani w dwójnasób. Przy osobach sprawujących funkcje publiczne, granica tego co „prywatne” przesuwana się, ich funkcjonowanie i postępowanie powinno stanowić przykład, być wzorem do naśladowania. Czy polityk powinien być wyposażony w swoistego rodzaju „zbiór cnót”, które predystynują go do właściwego wykonywania zawodu (powołania)? Pamiętać należy, iż utrata biernego prawa wyborczego tzw. niegodność wyborcza (instytucja znana w prawodawstwie II RP) stanowi element usunięcia z życia publicznego osób, które dopuściły się czynów karalnych nieliczących ze sprawowaniem władzy, z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. W doktrynie podkreśla się, iż jest to nawiązanie do instytucji infamii, której skutkiem jest niezdolność do sprawowania funkcji publicznych. Jednakże niegodność wyborcza: „[...] stanowi politykę karania a nie społecznego odbioru i oceny społecznej” (Rzetecka-Gil, 2018, s. 3).

Nasuwa się pytanie czy wobec takiego spojrzenia wyborców należy zastrzekać normy prawne? Jednocześnie, gdzie postawić tę granicę? Czy kara grzywny albo prac społecznych deprecjonuje kandydata? A może dopiero kara więzienia? Czy w ogóle osoby prawomocnie skazane powinny mieć możliwość sprawowania funkcji publicznych? Bez względu na karę? Skoro suweren podejmuje decyzję, a w analizowanym przypadku podjął taką, a nie inną to czy ustalane przez polityków normy prawne powinny uwzględniać czy też nie wolę suwerena? W przypadku ostatnich zmian w Kodeksie wyborczym w zestawieniu z „wolą suwerena” w ostatnich wyborach samorządowych w Łodzi widzimy całkowity rozdźwięk. Można też postawić pytanie czy skazanie na karę grzywny bądź prace społeczne ma wpływ na wykonywanie funkcji publicznych i sprawne zarządzanie np. gminą? Nie wydaje mi się, aby odpowiedź była twierdząca.

Generalnie, sytuacje takie są wynikiem zbiegu przesłanek, do których zaliczyć należy: kolizję norm prawnych, „polityczną butę” kandydatów oraz decyzję suwerena. Niewątpliwie najważniejszą konkluzją omawianej problematyki jest edukacja obywatelska, a w zasadzie jej brak. Polityka wychowawcza społeczeństwa, tworzenie klimatu, w którym nieakceptowalne byłyby takie zachowania. Budowanie poszanowania dla praworządności, dla przestrzegania prawa we wszystkich aspektach życia społecznego.

DR BEATA SPRINGER

Instytut Politologii
Uniwersytet Zielonogórski
al. Wojska Polskiego 69, 65-762 Zielona Góra
beataspringer@wp.pl

Bibliografia

- Bujalski, Sz. (2018, 21 listopada). *Prezydent Łodzi Hanna Zdanowska zaprzysiężona. Ale czy będzie mogła pełnić funkcję?* Pobrane z: <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,24193944,prezydent-hanna-zdanowska-zaprzysiezona-ale-czy-bedzie-mogla.html>.
- Chmaj, M. (2018, 9 października). *Opinia prawna w przedmiocie sprawowania mandatu wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu na karę grzywny za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego*. Pobrane z https://uml.lodz.pl/files/public/aktualnosci/2018_10/opinia_prawna_1.pdf.
- Cyrankiewicz, M. (2016, 12 lipca). *Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą*. Pobrane z: <https://www.rp.pl/Urzednicy/307129970-Praca-w-samorzadzie-wojt-moze-byc-kryminalista.html>.
- Grabowska, S. (2018, 11 października). *Opinia prawna w przedmiocie oceny czy osoba skazana z oskarżenia publicznego na karę grzywny może w świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce sprawować funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*. Pobrane z: https://uml.lodz.pl/files/public/aktualnosci/2018_10/opinia_prawna_2.pdf.
- Hanna Zdanowska prawomocnie skazana! Zapadł wyrok na prezydent Łodzi*. (2018, 9 października). Pobrane z <https://dzienniklodzki.pl/hanna-zdanowska-prawomocnie-skazana-zapadl-wyrok-na-prezydent-lodzi/ar/13528370>.
- Informacja o ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy* (2019, 1 luty). Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/podpisane/art,42,luty-2019-r.html>.

- Jabłoński, M. (2018, 8 października). Opinia prawna w przedmiocie ustalenia: „Czy art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 11 § 2 pkt 1 ustawy – Kodeks wyborczy, w brzmieniu obowiązującym na dzień 27 września 2018r., należy interpretować jako oznaczające, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego może kandydować na urząd prezydenta miasta, a także w razie uzyskania mandatu może pełnić tę funkcję oraz otrzymywać wynagrodzenie prezydenta miasta”. Pobrane z: https://uml.lodz.pl/files/public/aktualnosci/2018_10/OPINIA_PREZYDENT_MIASTA.pdf.
- Morawski, B. (2001). *Moralność polityków w procesie polskiej transformacji*. W: M. Szyszkowska, T. Kozłowski (red.). *Polityka a moralność* (113–122). Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Ossowski, Sz. (2008). Problematyka etyki politycznej w badaniach politologicznych. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 1, 205–235.
- Państwowa Komisja Wyborcza. (2010). Pobrane z: <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geopl/100000/106101.html#tabs-6>.
- Państwowa Komisja Wyborcza. (2014). Pobrane z: https://samorząd2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura/0/1061
- Państwowa Komisja Wyborcza. (2018). Pobrane z: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/106100#geo_mayor_stat.
- Państwowa Komisja Wyborcza: ustawa o pracownikach samorządowych poza naszymi kompetencjami (2018, 9 października). Pobrane z: <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/panstwowa-komisja-wyborcza-ustawa-o-pracownikach-samorzadowych-pozza-naszymi-kompetencjami,34030.html>.
- Przebieg procesu legislacyjnego. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (2019, 2 lutego). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=3163>.
- PWN (2019, 5 lutego). Hasło encyklopedyczne: etyka. Pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/etyka;3898956.html>.
- PWN (2019a, 5 lutego). Hasło encyklopedyczne: moralność. Pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/moralnosc;4009227.html>.
- Rzetecka-Gil, A. (2018). Konsekwencje ukarania karą grzywny za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego z perspektywy możliwości pełnienia funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta. *Monitor Prawniczy* nr 18. Pobrane z: <https://czasopisma.beck.pl/monitor-prawniczy/artukul/konsekwencje-ukarania-kara-grzywny-za-przestepstwo-scigane-zoskarzenia-publicznego-zperspektywy-mozliwosci-peelnienia-funkcji-wojta-burmistrza-prezydenta-miasta/>.
- Sejm RP (2019, 10 lutego). Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 13) z dnia 30 stycznia 2019 r. Pobrane z: [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/2B97AF3D2111FBACC12583A100523634/\\$file/0397808.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/2B97AF3D2111FBACC12583A100523634/$file/0397808.pdf).
- Środa, M. (2019, 15 stycznia). *Etyka i polityka, czyli co filozofowie mają do powiedzenia politykom*. Pobrane z: <http://www.uniwersytet.be/etyka-polityka-magdalena-sroda/>.
- Toborek, P. (2018, 25 października). *Wójtowie i prezydenci z wyrokami. Czy głos wyborców stoi ponad prawem?* Pobrane z: <https://wiadomosci.wp.pl/wojtowie-i-prezydenci-z-wyrokami-czy-glos-wyborcow-stoi-ponad-prawem-6309783432746625a>.

- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008, nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).
- NSA (2015, 7 października). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 r., (sygn. akt II OSK 2276/15). Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/00D521BD58>.
- NSA (2010, 21 grudnia). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010r., (sygn. akt II OSK 1526/10). Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/853A02D979>.
- SN (2009, 16 października). Wyrok Sądu Najwyższego z 16 października 2009 r. (sygn. akt I PK 85/09). Pobrane z <http://www.sn.pl/sites/orzecnictwo/Orzeczenia1/I%20PK%2085-09-1.pdf>.
- SN (2002, 2 października). Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2002 r. (sygn. akt I PKN 482/2001).
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2016, 1 czerwca). Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 1 czerwca 2016 r. do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wojciecha Hermelińskiego (VII.602.61.2014.JZ). Pobrane z: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Przewodniczacego%20Panstwowej%20Komisji%20Wyborczej%20ws%20prawa%20do%20kandydowania%20w%20wyborach%20na%20wojta%2001.06.2016.pdf>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2016a, 13 lipca). Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 13 lipca 2016 r. do Przewodniczącego Komisji Samorządu terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP Andrzej Maciejewskiego (VII.602.61.2014.JZ). Pobrane z: <https://www.rpo.gov.pl/sprawy-wazne-dla-obywateli>.