



Opinia

**o ustawie o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 829)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje:

- a) ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056 oraz z 2009 r. Nr 119, poz. 999),
- b) ustawę z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, z późn. zm.),
- c) ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 292 oraz z 2009 r. Nr 53, poz. 432 i Nr 168, poz. 1323)

i ma na celu dostosowanie przepisów wyborczych do nowelizacji Konstytucji z dnia 7 maja 2009 r. (Dz. U. nr 114, poz. 946) polegającej na zmianie art. 99 Konstytucji RP określającego warunki biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności) w wyborach do Sejmu i do Senatu. Zgodnie z brzmieniem nowego ust. 3: „Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Mając na uwadze, że posiadanie prawa wybieralności w wyborach do Sejmu jest warunkiem biernego prawa wyborczego w wyborach na Prezydenta RP, należało konsekwentnie zmienić ustawę o wyborze Prezydenta RP.

Ustawa niemal dosłownie powtarza konstytucyjny przepis, że nie mają prawa wybieralności osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Osoby kandydujące będą musiały do zgody na kandydowanie dołączyć dane potrzebne do udzielenia informacji z Krajowego Rejestru Karnego oraz oświadczenie o posiadaniu prawa wybieralności.

Na podstawie uzyskanych danych okręgowe komisje wyborcze wystąpią do Ministra Sprawiedliwości z zapytaniem o udzielenie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o kandydatach. W stosunku do osób wybranych do parlamentu, z takim samym pytaniem wystąpi po ogłoszeniu w wyników wyborów Państwowa Komisja Wyborcza.

Minister Sprawiedliwości będzie obowiązany w terminie 14 dni od dokonania wpisu do Krajowego Rejestru Karnego zawiadomić Marszałka Sejmu albo Senatu o utracie przez posła albo senatora prawa wybieralności.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 19 marca 2010 r. w oparciu o projekt poselski (druk sejmowy nr 2711). Projekt był przedmiotem prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Komisja wniosła do projektu poprawki polegające na wskazaniu jako adresata pytań o karalność Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, zamiast Ministra Sprawiedliwości (druk sejmowy nr 2836). W trakcie drugiego czytania Sejm wprowadził poprawki uszczegóławiające dane kandydata zamieszczane w zgodzie na kandydowanie oraz przywrócił brzmienie ustawy z przedłożenia poselskiego w zakresie kierowania pytania o karalność do Ministra Sprawiedliwości.

III. Uwagi ogólne

Opiniowana ustawa dostosowuje przepisy wyborcze do wprowadzonego do Konstytucji art. 99 ust. 3. Konstytucja nie dopuszcza w tym wypadku, spotykanego w innych przepisach, odesłania w zakresie wyjątków do przepisów ustawy. Wobec tego ustawa musi być zgodna w sposób zupełny z przepisem Konstytucji.

Aby poprawnie zredagować tekst ustawy należy uprzednio dokonać wykładni przywołanego przepisu Konstytucji. Interpretacja musi się w takim wypadku opierać, na brzmieniu przepisu, kontekście w jakim przepis się znajduje oraz uwzględniać domniemaną

aksjologię ustrojodawcy. Jest to utrudnione z braku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

Należy mieć świadomość, że wyniki wykładni mogą znacznie się od siebie różnić. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy od obowiązku zrekonstruowania normy prawnej zawartej w Konstytucji w procesie implementacji jej do ustawy.

Dokonując oceny opiniowanej ustawy oparłem się na następujących założeniach, co do treści normy prawnej zawartej w art. 99 ust. 3 Konstytucji:

1) Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji zakazuje wyboru do Sejmu i Senatu również osób skazanych przed dniem wejścia w życie tego przepisu.

Przemawia za tym fakt, że ustawa nowelizująca Konstytucję nie zawiera przepisu przejściowego, który normowałby intertemporalne aspekty nowelizacji.

W toku prac nad nowelizacją Konstytucji nie brano pod uwagę odniesienia przepisu jedynie do osób skazanych po jego wejściu w życie.

Ponadto w systemie prawnym istnieją przepisy zabraniające pełnienia określonych funkcji lub zajmowania stanowisk osobom karanim i nie budziły one do tej pory zastrzeżeń. Skoro więc ustawodawcy zwykłemu wolno wprowadzać takie regulacje, to tym bardziej wolno tak czynić prawodawcy konstytucyjnemu.

Argument przeciwko takiej interpretacji opiera się na tezie, że wprowadzane ograniczenie kandydowania, jest bardzo zbliżone do środka karnego polegającego na pozbawieniu praw publicznych. Zakaz kandydowania jest konsekwencją popełnienia czynu zabronionego. Zarówno na gruncie obowiązującej Konstytucji, jak i w doktrynie prawa karnego dogmatem jest zakaz karania (w tym nakładania środków karnych) w sposób nieokreślony przepisami obowiązującymi w chwili popełnienia czynu zabronionego.¹

2) Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji na równi ze skazanymi na bezwzględną karę pozbawienia wolności traktuje skazanych, wobec których zawieszono wykonanie kary.

Argumentem za taką interpretacją jest charakter zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności – jest to środek poddania sprawcy próbie, a nie odrębny rodzaj kary. Ponieważ zawieszona tytułem próby kara pozbawienia wolności nadal jest karą pozbawienia wolności, a Konstytucja wprost nie wskazuje wyjątków od reguły, że osoba skazana na karę

¹ por. wyrok TK z dnia 7 IX 2006 r., P 60/05, OTK-A 2006, nr 8 poz. 101, Lex nr 208359; wyrok TK z dnia 15 X 2008 r., P 32/06, OTK-A 2008, nr 8 poz. 138, Lex nr 471634;

pozbawienia wolności nie może być wybrana, to nie ma podstaw do dopuszczenia do kandydowania osób skazanych z zawieszeniem wykonania kary.

Jako argument przeciwny może być podnoszone, że Konstytucja posługuje się terminologią nieustawową, jej normy zostaną dopiero skonkretyzowane w ustawie, a przestępstwa karane karą pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania charakteryzują się stosunkowo nieznacznym stopniem szkodliwości społecznej, co nie powinno skutkować zakazem kandydowania.

Przyjęcie odmiennych założeń niż wskazane w pkt 1 i 2 musiałyby rodzić konieczność zmiany niektórych przepisów ustawy. Nie można wykluczyć, że w przyszłości Trybunał Konstytucyjny dokona wykładni art. 99 ust. 3, prowadzącej do potrzeby dostosowania ustawy do wywiedzionych przez Trybunał norm prawnych.

IV. Uwagi szczegółowe

1) Konstytucja operuje swoistą siatką terminologiczną, zachowującą odrębność w stosunku do innych aktów normatywnych. Dlatego przenosząc na grunt ustawy normę prawną zawartą w przepisie Konstytucji, nie wystarczy mechanicznie przenieść przepis konstytucyjny do ustawy. Należy raczej odczytać normę prawną zawartą w przepisie Konstytucji, a następnie treść tej normy wyrazić w ustawie językiem właściwym dla przepisów ustawy.

Konstytucja w art. 99 ust. 3 stanowi, 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.

Ustrojodawca nie jest związany ustawową definicją przestępstwa. Oznacza to że odczytując ten wyraz z Konstytucji należy oderwać się od jego ustawowego znaczenia. Nie budzi wątpliwości, że np. na gruncie art. 105 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca pisząc o przestępstwie, ma na myśli również wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe.² Tak samo treść art. 42 ust. 1 odnosi się do postępowań karnych *sensu largo*, tzn. również do postępowań w sprawach o wykroczenia, czy w sprawach karnoskarbowych.³

Należy zatem ustalić czy w treści art. 99 ust. 3 znajduje się również zakaz wyboru osób skazanych za przestępstwa skarbowe oraz za wykroczenia.

² J. Mordwinko, *Status posła. Cz. I*, Warszawa 2007, s. 191.

³ por. wyrok TK z dnia 20 II 2001 r., P 2/00, OTK 2001, nr 2 poz. 32, Lex nr 46370.

W tym kontekście użytecznym może być argument wywiedziony z części przepisu stanowiącego o skazaniu na karę pozbawienia wolności. Zarówno odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa (art. 32 pkt 3-5 kk), jak i za popełnienie przestępstwa skarbowego (art. 22 § 1 kks) lub wykroczenia (art. 18 pkt 1 kw) może się wiązać z sankcją w postaci przymusowego odizolowania sprawcy od reszty społeczeństwa.

O ile jednak kodeks karny i i kodeks karny skarbowy posługują się określeniem "kara pozbawienia wolności", to kodeks wykroczeń, mówi o "karze aresztu". Może to oznaczać, że z zakresu dyspozycji art. 99 ust. 3 Konstytucji należy wyłączyć wykroczenia.

Rozstrzygającym argumentem o wyłączeniu wykroczeń z wyniku interpretacji art. 99 ust. 3 Konstytucji jest ich stopień szkodliwości społecznej. Należy zauważyć, że wprowadzana norma prawna, ma charakter zbliżony do środka karnego z art. 40 kk – pozbawienie praw publicznych. Zgodnie z art. 40 § 2 kk sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Jest to więc środek stosowany wyjątkowo, tylko w wypadku przestępstw o znacznej szkodliwości społecznej. Wykroczenia zaś ze swej natury, są czynami o niższej szkodliwości społecznej od najłżejszych przestępstw. Wobec tego, spójny aksjologicznie prawodawca nie zastosuje wobec sprawcy błahego czynu sankcji charakterystycznej dla poważnych przestępstw.

Z drugiej strony te same argumenty przemawiają za uwzględnieniu w interpretacji art. 99 ust. 3 Konstytucji przestępstw skarbowych. Są to czyny o porównywalnej z przestępstwami szkodliwości społecznej, zagrożone m.in. karą, która nosi nazwę "kary pozbawienia wolności".

Powyższe, pozwala stwierdzić, że w treści art. 99 ust. 3 znajduje się zakaz wyboru osób skazanych prawomocnie za przestępstwo i za przestępstwo skarbowe, i nie znajduje się tam zakaz wybierania osób skazanych za wykroczenie (możliwe, że w przyszłości Trybunał Konstytucyjny inaczej rozstrzygnie tę kwestię).

Wobec tego w treści opiniowanej ustawy należy uwzględnić również przestępstwa skarbowe.

Propozycja poprawek (poprawki uwzględniają zasadę, że wszystkie przestępstwa skarbowe są ścigane z oskarżenia publicznego):

1) w art. 1:

a) w pkt 1 w ust. 1b,

b) w pkt 6, w art. 177a w ust. 2 w pkt 1 i 2 oraz w ust. 3,

c) w pkt 8, w art. 213a w ust. 2 w pkt 1 i 2 oraz w ust. 3

- po wyrazie "publicznego" dodaje się wyrazy "lub za umyślne przestępstwo skarbowe";

2) w art. 3 w pkt 1, w pkt 7 w lit. a oraz w pkt. 8 po wyrazie "publicznego" dodaje się wyrazy "lub za umyślne przestępstwo skarbowe";

2) Ustawa w ślad za Konstytucją odbiera prawo wybieralności osobom skazanym prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności. Tak sformułowany przepis nie uwzględnia osób skazanych na karę śmierci na podstawie Kodeksu karnego z 1969 r.

Na podstawie art. 14 pkt 1 Przepisów wprowadzających Kodeks karny w sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem, w których kara nie została wykonana, orzeczoną karę śmierci zamienia się na karę dożywotniego pozbawienia wolności. Zamiana kary nastąpiła z mocy prawa, w związku z tym osoby skazane na karę śmierci, nie zostały skazane wyrokiem na karę pozbawienia wolności, chociaż odbywają lub odbywały karę pozbawienia wolności. Wobec tego, literalnie interpretując ustawę, takie osoby będą mogły być wybrane do Sejmu, Senatu lub na urząd Prezydenta.

Trudno przewidzieć, czy problem ten będzie miał jakieś praktyczne znaczenie. Wydaje się, że gdyby tak się stało, to na etapie stosowania prawa, zostanie przyjęta wykładnia polegająca na zrównaniu takich osób ze skazanymi na karę pozbawienia wolności.

Michał Gil

legislator