



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 12/06/2008r.

RPO-572281-XX-07/NK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan  
prof. Zbigniew Ćwiąkalski  
Minister Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa

### *Szanowny Panie Ministrze*

W toku badania spraw indywidualnych, Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzegł nieprawidłowości w systemie przepisów dotyczących praw wyborczych osób skazanych, mogące prowadzić do podwójnego ukarania w zakresie pozbawienia praw publicznych, w szczególności czynnego prawa wyborczego.

W sprawie, która stała się przyczynkiem niniejszego wystąpienia, skazany nie był umieszczony w spisie wyborców w związku z wyborami parlamentarnymi w październiku 2007 r., gdyż orzeczono wobec niego, obok kary pozbawienia wolności, którą odbywał, pozbawienie praw publicznych na okres lat 5. Organ gminy sporządzający spis uznał zatem, że okres, na jaki orzeczono pozbawienie praw publicznych, biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności i usunął go ze spisu wyborców.

Zaistniała sytuacja jest niezgodna z regulacją art. 43 § 2 zd. 2 kk, wedle którego okres, na jaki orzeczono pozbawienie praw publicznych nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, choćby orzeczonej za inne przestępstwo. Innymi słowy - okres ten rozpoczyna swój bieg dopiero z dniem zwolnienia skazanego z zakładu karnego. Pozbawienie wolności ze swej natury stanowi bowiem poważne ograniczenie praw obywatelskich, także dla tych skazanych, wobec których nie orzeczono pozbawienia praw publicznych. Równoczesne wykonywanie pozbawienia praw publicznych nie miałyby więc sensu, stawałoby się fikcją. Orzekanie środka karnego ma bowiem sens jedynie wówczas, gdy pozbawia się skazanego praw, z których mógłby korzystać. Dlatego, by skazany odczuł dolegliwość **dotatkowo** wszak orzeczonego środka karnego, jakim jest pozbawienie praw publicznych, ustawodawca przewidział odroczenie jego wykonania na czas, kiedy skazany będzie przebywał na wolności (por. R. A. Stefański, glosa do

postanowienia SN z 17 maja 1990 r., V KZP 5/90, OSP 1991, nr 1, poz. 16). W trakcie odbywania kary pozbawienia wolności skazani w pełni zatem mogą korzystać z czynnego prawa wyborczego.

Praktyka pozbawiania skazanych prawa wybierania w czasie ich pobytu w ZK i AŚ jest sprzeczna z art. 43 § 2 zd. 2 kk i prowadzi do podwójnego ukarania, gdyż z mocy wspomnianego przepisu po opuszczeniu zakładów nadal nie mogą oni korzystać z tego prawa przez okres, na jaki orzeczono pozbawienie praw publicznych.

Problem w tym, że pozbawianie takich osób prawa wybierania znajduje swe umocowanie w innych - niż kk - normach ustawowych, mianowicie tych zawartych w Ordynacji wyborczej (Dz. U. z 2001 Nr 46, poz. 499), jak również w normach podustawowych, wydanych w celu jej wykonania:

1. Art. 7 pkt 1 Ordynacji stanowi, że nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu. Przepis ten *prima facie* nie budzi zastrzeżeń, gdyż koresponduje z treścią art. 40 § 1 kk, zgodnie z którym pozbawienie praw publicznych oznacza m. in. utratę czynnego prawa wyborczego. Jednakże po bliższej analizie, jego regulacja nie budzi zastrzeżeń jedynie odnośnie osób pozostających na wolności. Gdy zaś chodzi o osoby pozbawione wolności, brakuje uwzględnienia w treści tego przepisu art. 43 § 2 kk. W związku z tym przepis ten może być interpretowany, *lege non distinguente*, jako dotyczący **wszystkich** osób pozbawionych praw publicznych, także tych pozbawionych wolności. Jego jednoznaczne sformułowanie może zatem prowadzić do wniosku, że wszystkie osoby, wobec których orzeczono pozbawienie praw publicznych, nie mają prawa wybierania i należy je pomijać w spisach i rejestrach, niezależnie od tego, czy są pozbawione wolności czy też nie - który to wniosek nie jest spójny z regulacją art. 43 § 2 kk.

Należy zasygnalizować, że możliwe jest ominięcie wspomnianej niespójności. Po pierwsze można przyjąć, że wykładnia systemowa nakazuje uwzględnić przy interpretacji art. 7 pkt 1 Ordynacji brzmienie art. 43 § 2 zd. 2 kk. Po drugie, stosując reguły kolizyjne można uznać, że art. 43 § 2 kk stanowi *lex specialis* wobec przepisu art. 7 pkt 1. Nawet jednak, gdyby uznać, że art. 7 pkt 1 Ordynacji nie pozostaje w kolizji z art. 43 § 2 kk, to jego sformułowanie jest co najmniej niejasne lub niepełne. Jak pokazuje wspomniana wyżej skarga do Rzecznika, praktyka potwierdza niejednoznaczność regulacji prawnej. Interpretacja zakresu zastosowania art. 7 pkt 1 Ordynacji wyborczej wydaje się zaś być o tyle ważna, że na jej kanwie formułowane i interpretowane są wszystkie dalsze przepisy

Ordynacji (jak również wykonawcze), dotyczące kręgu osób uprawnionych do uczestnictwa w wyborach.

2. Analogiczne uwagi dotyczą art. 14 ust. 1 Ordynacji i § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MSWiA z 8 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 922), zgodnie z którymi osoby pozbawione prawa wybierania skreśla się - odpowiednio - z rejestru wyborców (art. 14) i ze spisu wyborców (§ 12 ust. 1).

Poza uwagami przytoczonymi w pkt 1, dotyczącymi art. 7 pkt 1 Ordynacji, z przepisami tymi wiąże się jeszcze dodatkowy problem - skreślenie z rejestru następuje na podstawie zawiadomienia z sądu. Przepisy wykonawcze (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 lutego 2002 r., Dz. U. Nr 19, poz. 195, głównie § 2 i § 3), nie przewidują umieszczania w zawiadomieniu informacji o tym, czy jednocześnie orzeczono karę pozbawienia wolności. Na druku zawiadomienia jest miejsce tylko na informację o tym, że orzeczono pozbawienie praw publicznych. Organ gminy otrzymując informację z sądu skreśla więc daną osobę z rejestru czy spisu i bez znaczenia jest, czy jest ona jednocześnie pozbawiona wolności (w związku z czym, w świetle art. 43 § 2 kk, powinna pozostać na liście) czy też nie. Nawet jednak, gdyby sąd umieścił na zawiadomieniu dodatkową informację o tym, że dana osoba skazana została tym samym wyrokiem na pozbawienie wolności, problem byłby rozwiązany zaledwie częściowo, gdyż odroczenie wykonania środka karnego z art. 43 § 2 kk dotyczy także kar pozbawienia wolności orzeczonych za inne przestępstwo. Sąd przesyłający zawiadomienie może zaś nie wiedzieć, że inny sąd skazał daną osobę na pozbawienie wolności, a z kolei ten inny sąd nie ma obowiązku zawiadomienia gminy, skoro skazanie obejmowało tylko karę pozbawienia wolności, bez jednoczesnego pozbawienia praw publicznych. W efekcie organ gminy może nic nie wiedzieć o tym, że dana osoba jest pozbawiona wolności i w świetle art. 43 § 2 zd. 2 kk ma prawo wybierania. Regulacja prawna informowania organów gminy o tym, że osoby pozbawione praw publicznych są jednocześnie pozbawione wolności, jest więc zdecydowanie wadliwa.

3. Przepisem pozostającym z art. 43 § 2 zd. 2 kk w takiej kolizji, której nie da się usunąć przy pomocy reguł kolizyjnych, jest art. 20 ust. 5 w zw. z art. 20 ust. 3 Ordynacji, zgodnie z którymi w spisie wyborców w zakładach karnych i aresztach śledczych nie umieszcza się osób pozbawionych praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądu. W tym przypadku nie można już, jak w przypadku art. 7 pkt 1, wywodzić, że są to przepisy ogólne, dotyczące wszystkich przypadków orzeczenia pozbawienia praw publicznych, a art. 43 § 2 zd. 2 kk stanowi do nich *lex specialis* w zakresie osób jednocześnie

pozbawionych wolności. Art. 20 ust. 5 w zw. z art. 20 ust. 3 Ordynacji dotyczą bowiem **wyłącznie** osób pozbawionych wolności (mowa w nich o spisie osób przebywających w zakładach karnych i aresztach w dniu wyborów). Zakresy zastosowania tych norm oraz art. 43 § 2 zd. 2 kk całkowicie się zatem pokrywają. Dyspozycje obu norm są zaś sprzeczne.

4. Dokonując analizy przedstawionego zagadnienia trzeba wspomnieć, że Ordynacja wyborcza została uchwalona już po wejściu w życie aktualnie obowiązującego kodeksu karnego. Powstaje pytanie, czy jej przepisy nie uchyliły zatem art. 43 § 2 zd. 2 kk. Wprawdzie brak jest w niej przepisów odnoszących się do art. 43 § 2 zd. 2 kk, w szczególności brak jest przepisu uchylającego *expressis verbis* art. 43 § 2 zd. 2 kk lub zmieniającego go, ale można rozważyć, czy do twierdzenia o uchyleniu art. 43 § 2 zd. 2 kk w tym zakresie, który byłby sprzeczny z regulacją Ordynacji, nie uprawnia zasada *lex posterior derogat legi priori*. Całość regulacji Ordynacji, w tym także w/w aktów wykonawczych, wydaje się bowiem nie uwzględniać wynikającego z art. 43 § 2 zd. 2 kk faktu, że w czasie pozbawienia wolności, pozbawienie prawa wybierania jest zawieszona. To zaś może oznaczać albo brak należytej dbałości ustawodawcy o kompatybilność stanowionego prawa, albo być wyrazem świadomej woli zmiany istniejącego stanu prawnego (art. 43 § 2 zd. 2 kk) i wprowadzenia zasady, że pozbawienie praw publicznych biegnie także w okresie odbywania kary pozbawienia wolności. Ta druga możliwość czyniłaby jednak orzekanie tego środka karnego całkowicie bezcelowym i bezsensownym.

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Nr 14 z 2001 r., poz. 147), Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie. W szczególności prosimy o wyrażenie opinii, czy istnieje potrzeba zmian w w/w aktach prawnych, zwłaszcza Ordynacji wyborczej i rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 22 lutego 2002 r. oraz o wskazanie ewentualnych proponowanych zmian.

Informuje ponadto, iż wystąpienie dotyczące przedstawionego problemu Rzecznik skierował także do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich