

Warszawa, dnia 31 października 2024 r.

BEOS-WPP-2141/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia prawna dotycząca petycji
w sprawie zmiany ustawy – Kodeks wyborczy
mającej na celu ograniczenie biernego prawa wyborczego
w wyborach do Sejmu i Senatu oraz wyborach samorządowych
(petycja BKSP-155-X-253/24)**

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 248 ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566). Postulowane zmiany mają na celu wprowadzenie ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach na: radnych sejmików województwa, posłów, senatorów, członków zarządu powiatu i członków zarządu województwa. Istotą proponowanego ograniczenia ma być pozbawienie prawa wybieralności osób, które uprzednio dwukrotnie zostały już wybrane w wyborach na tę funkcję.

W uzasadnieniu petycji podkreślono, że „[c]elem dwukadencyjności jest przeciwdziałanie sytuacjom, w którym przez długi czas te same osoby pełnią funkcję w organach wybieranych w wyborach. Władza uzależnia, to społeczny narkotyk. Władza sprawowana długotrwale nie pozwala na wyjście z uzależnienia. Przywiązanie

do władzy wytwarza układy korupcyjne, nepotyzm i klientelizm. (...) Brak ograniczeń kadencyjnych jest ryzykiem zawłaszczania urzędu przez współpracujące ze sobą grupy interesów”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie uchwalenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Jakkolwiek adresatem petycji jest Marszałek Sejmu, w dotychczasowej działalności Biura przyjmowano, że w sytuacji „gdy przedmiot adresowanej do Marszałka petycji mieści się w zakresie kompetencji Sejmu, należy uznać, że jest ona *de facto* skierowana do Sejmu, a nie do organu wewnętrznego izby. W takim przypadku petycja powinna być rozpatrzona w trybie przewidzianym przepisami rozdziału 9a działu II regulaminu Sejmu, a organem właściwym do jej merytorycznego rozpoznania jest Komisja do Spraw Petycji” (zob. np. E. Gierach, *Opinia prawna z 18 października 2016 r. w sprawie trybu rozpatrywania petycji adresowanej do Marszałka Sejmu*, BAS-WAUip-1888/16; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna z 1 czerwca 2022 r. w sprawie petycji dotyczącej zmiany art. 124 § 1 i 2 Kodeksu karnego wykonawczego* (BKSP-144-IX-591/22), BAS-WAP-919/22).

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Na poziomie konstytucyjnym prawo wybieralności do Sejmu i Senatu (bierne prawo wyborcze) zostało unormowane w art. 99 ustawy zasadniczej, w myśl którego

„[w]ybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat” (ust. 1), zaś „[w]ybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat” (ust. 2). Ponadto, zgodnie z ust. 3 tego artykułu, „[w]ybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Wskazane w przywołanym ust. 1 i ust. 2 „prawo wybierania” zostało zdefiniowane w art. 62 Konstytucji, w myśl którego prawo wybierania m.in. posłów i senatorów posiada obywatel polski, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (ust. 1). Prawo wybierania nie przysługuje jednak osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (ust. 2).

Na poziomie ustawowym unormowanie dotyczące biernego prawa wyborczego zostało rozwinięte w art. 11 Kodeksu wyborczego. Przepis ten określa zasady prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, wyborach do Parlamentu Europejskiego w RP, wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójta. W zakresie odnoszącym się do biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, art. 11 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego powtarza treść art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z kolei w § 2 stanowi, że „nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba 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” (pkt 1) oraz osoba „wobec której 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 342, 497, 1195 i 1872)”.

Postulowana w petycji nowelizacja polega na ustanowieniu, na poziomie ustawowym, nowej – nie przewidzianej w art. 99, ani w art. 62 ust. 2 Konstytucji – negatywnej przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych.

Na gruncie obowiązujących przepisów, bierne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu jest jednym z konstytucyjnie gwarantowanych praw politycznych

obywateli RP. Analizując istotę tego prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „w demokratycznym państwie prawnym prawa wyborcze należą do fundamentalnych praw politycznych i dlatego każde ich ograniczenie poddane jest szczególnie ostremu reżimowi prawnemu. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoimi własnymi sprawami, zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni. Obowiązująca konstytucja wylicza wyczerpująco kategorie osób, którym nie przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze” (wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; zob. również wyroki TK z: 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07 i 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12).

Także w doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, iż konstytucyjnie określony katalog przesłanek biernego prawa wyborczego ma charakter wyczerpujący, a zakres tych przesłanek „nie może być rozszerzany przez ustawodawstwo zwykłe, czyli ustawa nie może ustanawiać przesłanek dodatkowych, pozbawionych wszelkiego związku z unormowaniami konstytucyjnymi” (L. Galicki, komentarz do art. 99 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, T. I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 4; tak również: P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 99).

Jednocześnie przepisy Konstytucji nie przewidują zakazu powtórnego wyboru na posła i senatora, który mógłby stanowić uzasadnienie dla uchwalenia postulowanych w petycji zmian. Mandat parlamentarny z założenia może być bowiem wielokadencyjny, jeżeli taka jest wola Narodu wyrażona w akcie głosowania (w przeciwieństwie do biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenckich ograniczonego wprost w art. 127 ust. 2 Konstytucji). Konstytucyjna konstrukcja biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i do Senatu zakłada bowiem, że zasada kadencyjności izby może współistnieć z faktycznie dożywotnim sprawowaniem mandatu (zob. A. Ławniczak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 99). W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że ustanowienie ustawowego zakazu kandydowania dotyczącego osób, które uprzednio dwukrotnie zostały już wybrane

w wyborach na posła albo senatora, prowadziłoby do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu.

Jakkolwiek we wniesionej do Sejmu przez Fundację Dobre Państwo petycji sformułowany został postulat zmiany przepisów o randze ustawy, z przeprowadzonej powyżej analizy wynika, że przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu zostały określone na poziomie konstytucyjnym. Żądanie Autora petycji mogłoby zatem zostać uwzględnione wyłącznie poprzez zmianę przepisu Konstytucji. W tej sytuacji konieczne jest ustalenie, czy analizowana petycja dotyczy w istocie zmiany Konstytucji, czy też Sejm, mając na uwadze wskazaną w petycji prawną formę realizacji jej celu, jest zobowiązany rozpatrzyć postulat zmiany przepisów ustawowych. Poczynione w tym zakresie ustalenia będą miały wpływ na ocenę dopuszczalności rozpatrzenia pisma w trybie przewidzianym przepisami rozdziału 9a działu II regulaminu Sejmu. W myśl art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.), przedmiotem *petycji* może być bowiem „żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań kompetencji adresata petycji”.

Co istotne, na gruncie obowiązujących przepisów prawa adresat petycji nie jest związany wskazaną w piśmie prawną formą realizacji sformułowanego w niej postulatu. Jego obowiązkiem jest jednak załatwienie petycji w sposób, który najlepiej odpowiada na żądanie autora petycji i najskuteczniej realizuje określony w petycji cel. Realizując ten obowiązek, adresat petycji, może załatwić petycję w formie innej niż wskazana przez petenta.

Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji, „[p]rojekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć grupa co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat i Prezydent Rzeczypospolitej”. W myśl tego przepisu, katalog podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w przypadku trybu uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji ma enumeratywny charakter. Do zainicjowania tej procedury nie jest zatem uprawniony Sejm, ani żaden z organów Sejmu. W konsekwencji, uznanie, że petycja Fundacji Dobre Państwo dotyczy w istocie zmiany Konstytucji, powodowałby konieczność stwierdzenia, iż jej przedmiot nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach.

W sytuacji braku alternatywnych form realizacji celu petycji, mając na względzie fakt, iż żądanie uchwalenia przepisów ustawy mieści się w zakresie jego zadań i kompetencji, Sejm jest zobowiązany rozpatrzyć petycję Fundacji Dobre Państwo. Fakt, iż sformułowane w petycji żądanie dotyczy ustanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją może stanowić przesłankę nieuwzględnienia przez Komisję do Spraw Petycji żądania będącego przedmiotem petycji na podstawie art. 126c ust. 3 pkt 5 regulaminu Sejmu.

2. Odnosząc się do sformułowanego w analizowanej petycji postulatu dotyczącego biernego prawa wyborczego w wyborach radnych sejmików województw oraz członków zarządu powiatu i członków zarządu województwa, należy zauważyć, że konstytucyjne uregulowania odnośnie do organów jednostek samorządu terytorialnego ograniczają się do, przewidzianego w art. 169 ust. 1, obowiązku ich ustanowienia, wynikającego ze stwierdzenia: „[j]ednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Jakkolwiek ustawa zasadnicza w ust. 2 tego artykułu wprost ustanawia zasady prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (są one powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym), w przypadku wyborów organów wykonawczych brak jest analogicznej regulacji. Zgodnie z art. 169 ust. 3 Konstytucji, ustrojodawca pozostawił tę kwestię uregulowaniu w ustawie, stanowiąc: „[z]asady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”.

O ile zatem w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu konstytucyjne określenie przesłanek biernego prawa wyborczego ma charakter wyczerpujący, a w konsekwencji wszelkie dalsze ograniczenia tego prawa wymagają zmiany Konstytucji, odmiennie należy postrzegać zakres swobody ustawodawcy zwykłego w zakresie ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja reguluje bowiem wyłącznie czynne prawo wyborcze do tych organów, nie wykluczając tym samym wprowadzania przez ustawodawcę zwykłego ograniczeń w odniesieniu do biernego prawa wyborczego.

Odmienność konstytucyjnych reżimów biernego prawa wyborczego w odniesieniu do wyborów do Sejmu i Senatu oraz w wyborach do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego podkreślił Trybunał

Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 66/07, w którym stwierdził: „przepis art. 169 ust. 2 i 3 bezpośrednio odsyła do uregulowania w ustawie «zasad i trybu zgłaszania kandydatów», «przeprowadzania wyborów», określenia warunków ważności wyborów, a także «zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego». Co za tym idzie, Konstytucja pozostawia w tym wypadku ustawodawcy większy luz decyzyjny w zakresie regulacji praw wyborczych (w tym warunków posiadania biernego prawa wyborczego) niż w wypadku wyborów do Sejmu czy Senatu. Wynika to m.in. z konieczności uwzględnienia choćby specyfiki wyborów lokalnych (zob. wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147, zob. też postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt Tw 4/07).

Wobec braku konstytucyjnego uregulowania takich kwestii jak np. czas trwania kadencji, wiek kandydatów, czy szczegółowe przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, ustawodawca ma szeroką swobodę ich kształtowania. W przypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jego swoboda jest jednak ograniczona przez obowiązek poszanowania przymiotników wyborczych wymienionych w art. 169 ust. 2 Konstytucji. Dodatkowo, w opinii K. Skotnickiego, z samej funkcji wyborów można wyprowadzić zasadę, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powinny być wybierane na określoną kadencję, która nie powinna być zbyt długa. W przypadku organów wykonawczych natomiast Konstytucja w ogóle nie odnosi się do zagadnienia biernego prawa wyborczego, pozostawiając uregulowanie w tym przedmiocie ustawodawcy zwykłemu (zob. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów* [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 129-144; tenże, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 9-26).

Co jednak istotne, Konstytucja, zakładając tak szeroką swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania biernego prawa wyborczego w wyborach organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, nie pozostawia mu całkowitej dowolności. Z całokształtu regulacji konstytucyjnej wynikają dla ustawodawcy pewne standardy, które z jednej strony oparte są na idei wolnych i demokratycznych wyborów, z drugiej zaś stanowią konsekwencję zasad konstytucyjnych, w szczególności, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasad poprawnej legislacji. W tym kontekście, szczególną uwagę zwraca zasada niedziałania prawa

wstecz (*lex retro non agit*). Zakaz reelekcji nie może bowiem obowiązywać wstecz i mieć zastosowanie do wszystkich przypadków, w których kandydat był już kiedykolwiek dwukrotnie wybrany na tę funkcję. Realizacja sformułowanego w analizowanej petycji postulatu wymagałaby zatem wprowadzenia odpowiednich przepisów przejściowych. Powinna ona ponadto uwzględniać wymogi płynące z konstytucyjnej zasady równości. Tego rodzaju wątpliwości wyrażane były w toku prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk sejmowy nr 2001/VIII kadencja), których efektem było uchwalenie w dniu 11 stycznia 2018 r. ustawy (Dz.U. poz. 130). Ustawa ta w art. 5 pkt 4 dodała do art. 11 Kodeksu wyborczego § 4, który przewiduje analogiczne ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta (zob. np. A. Sokala, *Opinia z 29 listopada 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U.z 2011 r., Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)*; M. Chmaj, *Ekspertyza prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy 2002)*; B. Biskup, *Opinia na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w Poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk Sejmowy nr 2001) w części dotyczącej ustawy Kodeks wyborczy; opinie dostępne na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [dostęp: 31.10.24]*.

W świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że brak jest przeszkód prawnych, aby postulat podmiotu wnoszącego opiniowaną petycję w zakresie odnoszącym się do wyborów radnych województwa oraz członków zarządu powiatu i członków zarządu województwa został zrealizowany. Warto jednakże poprzedzić decyzję o nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz wskazanych w petycji przepisów ustaw samorządowych pogłębioną analizą kształtu przyjmowanej

konstrukcji normatywnej, która musi odpowiadać wymogom płynącym z przepisów konstytucyjnych, jak również analizą skutków, jakie wywarłaby taka zmiana.

V. Wnioski

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż na gruncie obowiązujących uregulowań konstytucyjnych nie jest możliwe ustanowienie ustawowego zakazu kandydowania dotyczącego osób, które uprzednio dwukrotnie zostały już wybrane w wyborach na posła albo senatora. Prowadziłoby to do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu.

Jakkolwiek brak jest przeszkód prawnych, aby postulat podmiotu wnoszącego opiniowaną petycję w zakresie odnoszącym się do biernego prawa wyborczego w wyborach radnych województwa oraz członków zarządu powiatu i członków zarządu województwa został zrealizowany, warto poprzedzić decyzję o nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz wskazanych w petycji przepisów ustaw samorządowych pogłębioną analizą kształtu przyjmowanej konstrukcji normatywnej, która musi odpowiadać wymogom płynącym z przepisów konstytucyjnych, jak również analizą skutków, jakie wywarłaby taka zmiana.

Autor:

dr Ewelina Gierach

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory: kodeks wyborczy, petycja, wybory.

Weryfikacja: Rafał Dubowski