

Warszawa, dnia 16 września 2024 r.

BEOS-WPP-1769/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia dotycząca petycji
w sprawie zmiany ustawy – Kodeks wyborczy
mającej na celu modyfikację formuły wyborów większościowych
(petycja BKSP-155-X-214/24)**

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.). Postulowana zmiana ma na celu modyfikację formuły wyborów większościowych w wyborach Prezydenta RP oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta), poprzez wprowadzenie zasady, iż do ich drugiej tury przechodzi nie dwóch, a trzech kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów w pierwszej turze wyborów.

W ocenie podmiotu wnoszącego petycję nowelizacja Kodeksu wyborczego, w zakresie odnoszącym się do wyborów prezydenckich, powinna polegać na nadaniu art. 292 § 2 tego aktu następującego brzmienia: „W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród TRZECH kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów”, zaś § 3: „Jeżeli którykolwiek z kandydatów, o których mowa w § 2, wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów ponownych głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę

ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni”. Odnośnie do wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) autor petycji postuluje zmianę treści art. 473 § 3 i 4 Kodeksu wyborczego na następującą: „Art. 473 § 3. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród TRZECH kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów. W przypadku gdy więcej niż TRZECH kandydatów otrzyma liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w którym jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W losowaniu mają prawo uczestniczenia wszyscy kandydaci lub pełnomocnicy wyborczy ich komitetów wyborczych. Art. 473 § 4. Jeżeli którykolwiek z kandydatów, o których mowa w § 3, wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w ponownym głosowaniu biorą udział pozostali kandydaci, lub jeden kandydat”.

W uzasadnieniu pisma podmiot wnoszący petycję zauważył, że „[w]ybór z trzech kandydatur jest większy, mądrzejszy i bardziej racjonalny aniżeli z propozycji ograniczonej do dwóch nazwisk. (...) Trzech kandydatów da szansę na zbliżenie, kompromis, alternatywę. (...) Wybór z dwóch dzieli. Wybór z trzech łączy. Trzech rozmawia na argumenty, a dwóch często tylko się kłóci”.

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 problematyka wyborów Prezydenta RP została uregulowana w art. 127 ustawy zasadniczej. W myśl ust. 1 tego przepisu, „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. Następnie art. 127 ust. 3 stanowi, że „[n]a Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie”. Problematyki ponownego głosowania (zwanego drugą turą wyborów prezydenckich) dotyczy kolejny – ust. 4, zgodnie z którym: „[w] ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni”. W wyniku przeprowadzonej drugiej tury wyborów, „[n]a Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów” (art. 127 ust. 5 Konstytucji). Dodatkowo art. 127 ust. 6 Konstytucji przewiduje, że „[z]asady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki

ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa”. Na poziomie ustawowym unormowanie dotyczące drugiej tury wyborów Prezydenta RP zostało powtórzone w art. 292 Kodeksu wyborczego.

Postulowana w petycji Fundacji Dobre Państwo nowelizacja polega na ustanowieniu – wyłącznie na poziomie ustawowym – nie przewidzianej w art. 127 ust. 4 Konstytucji formuły wyborów większościowych, w których w drugiej turze wyborcy będą wybierali Prezydenta RP spośród nie dwóch, a trzech kandydatów, którzy otrzymali w pierwszej turze wyborów najwięcej głosów. Przyjęta w ustawie zasadniczej konstrukcja wyborów większościowych bezwzględnych powoduje, jednak, że postulat ten może zostać uwzględniony wyłącznie poprzez zmianę art. 127 ust. 4 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 o petycjach, 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, powinien stanowić przesłankę nieuwzględnienia przez Komisję do Spraw Petycji żądania będącego przedmiotem petycji na podstawie art. 126c ust. 3 pkt 5 regulaminu Sejmu.

2. W odróżnieniu od wyborów prezydenckich, Konstytucja nie określa zasad wybierania w wyborach bezpośrednich organu wykonawczego gminy. Jej uregulowania odnośnie do tej kategorii organów ograniczają się do, przewidzianego w art. 169 ust. 1, obowiązku ich ustanowienia, wynikającego ze stwierdzenia: „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. O ile ustawa zasadnicza w ust. 2 tego przepisu 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: „Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”.

Na poziomie ustawowym problematyka ta została ujęta w art. 473 Kodeksu wyborczego, który stanowi: „§ 1. Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów.

§ 2. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał określonej w § 1 liczby ważnie oddanych głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.

§ 3. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy więcej niż dwóch kandydatów otrzyma liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu kandydata do wyborów

w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W losowaniu mają prawo uczestniczenia wszyscy kandydaci lub pełnomocnicy wyborczy ich komitetów wyborczych.

§ 4. Jeżeli którykolwiek z dwóch kandydatów, o których mowa w § 3, wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w ponownym głosowaniu bierze udział jeden kandydat.

§ 5. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów.

§ 6. W przypadku, o którym mowa w § 2, gminna komisja wyborcza niezwłocznie informuje, w drodze uchwały, o konieczności i przyczynach przeprowadzenia ponownego głosowania oraz podaje datę ponownego głosowania, a także nazwiska i imiona kandydatów kandydujących w ponownym głosowaniu. Jeden egzemplarz uchwały przekazuje się niezwłocznie komisarzowi wyborczemu.

§ 7. W przypadku gdy obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymają tę samą liczbę głosów, za wybranego uważa się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. Jeżeli liczby obwodów, o których mowa w zdaniu poprzednim, byłyby równe, o wyborze wójta rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W losowaniu mają prawo uczestniczenia obaj kandydaci lub pełnomocnicy wyborczy ich komitetów wyborczych.

§ 8. Tryb przeprowadzania losowania, o którym mowa w § 3 i 7, określa Państwowa Komisja Wyborcza”.

Przyjęta w polskim porządku prawnym konstrukcja normatywna wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) opiera się na założeniu, iż zarówno zasady, jak też tryb przeprowadzenia wyborów do tych organów stanowią materię ustawową. Brak regulacji konstytucyjnych sprawia, że ustawodawca dysponuje znacznym zakresem swobody w jej uregulowaniu (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 169 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 3). Wykonując upoważnienie z art. 169 ust. 3 Konstytucji, zróżnicował on wybory organów wykonawczych gminy oraz jednostek pozostałych stopni samorządu terytorialnego. Obecnie jedynie wybory organu wykonawczego

gminy są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 471 Kodeksu wyborczego), pozostałe wybierane są w sposób pośredni – decyzją organu stanowiącego.

Mając na względzie fakt, iż Konstytucja nie przesądza wprost o zasadach wyboru organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, brak jest przeszkód prawnych, aby ustawodawca te zasady na poziomie ustawowym zmodyfikował, bądź zmienił. Taka decyzja mieści się w zakresie swobody ustawodawcy. Warto jednakże poprzedzić jej podjęcie pogłębioną analizą skutków, jakie wywarłaby realizacja postawionego w petycji postulatu.

Zasada większości bezwzględnej w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ponad dwadzieścia lat temu. Po zmianach ustrojowych, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95) przywróciła, funkcjonujący w okresie międzywojennym oraz w latach powojennych do 1950 r., wybór zarządu gminy (w tym wójta, burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy. Szeroka nowelizacja tej ustawy, mająca na celu dostosowanie jej przepisów do nowej Konstytucji, dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126) pozostawiła pośredni sposób wyłonienia organu wykonawczego gminy. System wyborów pośrednich był wielokrotnie krytykowany, przede wszystkim za kreowanie słabej władzy wykonawczej, uzależnionej od zmiennych układów politycznych w radzie (zob. B. Mościcki, *Miasta z twarzą*, „Wspólnota” 2001, nr 46, s. 8). Wyborom pośrednim zarzucano, że utrudniają przypisanie odpowiedzialności konkretnym osobom za rezultaty polityki komunalnej. W związku z tym postulowano zmianę sposobu wyłonienia organu wykonawczego gminy na rzecz wprowadzenia wyborów bezpośrednich. Wybory te miały wzmocnić pozycję organu wykonawczego gminy poprzez zmniejszenie jego uzależnienia od reprezentacji politycznej organu stanowiącego. Jednocześnie wprowadzenie wyborów bezpośrednich miało służyć wzrostowi identyfikacji obywateli z samorządem terytorialnym, i przełamaniu społecznej niechęci do uczestnictwa w wyborach na tym szczeblu (zob. A. Giedrewicz-Niewińska, *Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Serwis Samorządowy PAP z dnia 5 stycznia 2007 r., tekst dostępny na stronie: <https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/bezposredni-wybor-wojta-burmistrza-i->

prezydenta-miasta [dostęp:13.09.2024r.] oraz przywołana tam literatura). Bezpośrednie wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 113, poz. 984). Artykuł 2 ust. 1 tego aktu, wprowadzał powszechne, równe i bezpośrednie wybory tych organów, zaś art. 4 ust. 1 przewidywał, że „[z]a wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów”. W przepisie tym oraz w kolejnych jego dwóch ustępach ustawodawca przesądził przyjęcie formuły większości bezwzględnej w analizowanych wyborach. Ich swego rodzaju kalką są obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego.

Analiza prac parlamentarnych nad projektem ustawy oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny wskazują na to, iż przyjęta formuła większości bezwzględnej z założenia miała sprzyjać wyłonieniu osoby najbardziej reprezentatywnej i mającej największe poparcie danej wspólnoty samorządowej. Wybór spośród dwóch, wyselekcjonowanych kandydatów i ich programów wyborczych w drugiej turze miał ponadto ułatwić wyborcom merytoryczną ocenę i podjęcie racjonalnej decyzji (zob. A. Giedrewicz-Niewińska, *op. cit.*). Skutkiem pozytywnego rozpatrzenia petycji i zmodyfikowania formuły drugiej tury wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie odejście od zasady, w myśl której w celu zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie więcej niż połowy wszystkich ważnie oddanych głosów. Przywołany art. 473 § 5 Kodeksu wyborczego w drugiej turze głosowania wprowadza wymóg uzyskania tzw. względnej większości głosów. W głosowaniu, w którym przedmiotem jest wybór jednego z kilku kandydatów, oznacza to taką liczbę głosów za jednym z kandydatów, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każdego z pozostałych kandydatów. Zwiększenie liczby kandydatów do trzech spowoduje zatem, że możliwa się stanie sytuacja, w której kandydat, który otrzyma największą liczbę głosów będzie dysponował mniejszym poparciem, niż zwycięzca rywalizacji, w której uczestniczyłoby jedynie dwóch kandydatów. To z kolei może osłabić pozycję organu wykonawczego oraz wpłynąć na stopień identyfikacji z nim wyborców – a zatem postulat autora petycji nie służy ochronie wartości, które legły u podstaw wprowadzenia rozwiązań obowiązujących od 2002 r..

V. Wnioski

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż na gruncie obowiązujących uregulowań konstytucyjnych nie jest możliwa ustawowa modyfikacja formuły wyborów większościowych w wyborach Prezydenta RP, polegająca na wprowadzeniu zasady, iż do ich drugiej tury przechodzi nie dwóch, a trzech kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów w pierwszej turze wyborów. Sformułowane w petycji żądanie dotyczy ustanowienia przepisów niezgodnych z art. 127 ust. 4 Konstytucji.

Jakkolwiek brak jest przeszkód prawnych, aby postulat wnioskodawcy opiniowanej petycji w zakresie odnoszącym się do wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został zrealizowany, warto poprzedzić decyzję o nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego pogłębioną analizą skutków, jakie wywarłaby taka zmiana.

Autor:

dr Ewelina Gierach

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory: petycja, wybory.

Weryfikacja: Wojciech Odrowąż-Sypniewski