

**UCHWAŁA NR VII/62/24  
RADY MIASTA OTWOCKA**

z dnia 30 października 2024 r.

**w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy wprowadzonego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i art. 188 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) - Rada Miasta Otwocka uchwała, co następuje:

**§ 1.** Rada Miasta Otwocka postanawia skierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.) wprowadzonego art. 5 pkt. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130) w zakresie ustanowionej dwukadencyjności urzędów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

**§ 2.** Uzasadnieniem dla skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest konieczność orzeczenia co do zgodności przedmiotowego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), zasadą wolności konstytucyjnych i praw (art. 31 Konstytucji RP), zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), zasadami ograniczenia prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RP), a także zasadą swobody wyboru i prawa obywateli do kandydowania oraz wyboru przedstawicieli do organów władzy publicznej (art. 169 Konstytucji RP).

**§ 3.** Rada Miasta Otwocka udziela pełnomocnictwa adwokatowi Jarosławowi Dąbrowskiemu do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej wraz z prawem do modyfikowania treści skargi oraz ewentualnego sporządzenia i wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a także reprezentowania Rady Miasta Otwocka przez Trybunałem Konstytucyjnym - zgodnie z treścią przepisu art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA  
RADY MIASTA OTWOCKA  
*Monika Joanna Kwiek*  
Monika Joanna Kwiek

## **Uzasadnienie**

### **I. Legitymacja Rady Miasta Otwocka do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie**

Zgodnie z treścią przepisu art. 188 ust. 1 Konstytucji RP „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją.” Art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.”

Jak statuuje art. 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.”

Niewątpliwie - zgodnie ze wskazaniem przepisu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Rada Miasta Otwocka jest organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest Miasto Otwock. Ponadto przepis odnoszący się do prawa wybieralności kandydata na Prezydenta Miasta Otwocka, niezaprzeczalnie dotyczy zakresu działalności miasta – zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze, Rada Miasta Otwocka posiada legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

### **II. Zaskarżony przepis – jego kontekst normatywny i faktyczny**

Skarżonym przez Radę Miasta Otwocka przepisem jest art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.) – wprowadzony art. 5 pkt. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Zgodnie z tym artykułem „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1”. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – przez wójta należy rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

Jak czytamy w uzasadnieniu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych „Projektodawcy wprowadzają zasadę dwukadencyjności wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta dotychczas nie były objęte zasadą kadencyjności. Dochodziło więc do sytuacji, w których jedna osoba mogła zajmować wymienione powyżej stanowisko przez kilkanaście lat. Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast. Wprowadzona kadencyjność zgodnie z założeniem będzie miała zastosowanie po raz pierwszy do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze całego kraju, zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach samorządowych, począwszy od 16 listopada 2014 r. – czyli od wyborów mających odbyć się w roku 2018. Ponadto wnioskodawcy proponują zmianę, zgodnie z którą kandydat na wójta będzie mógł kandydować, tylko do rady gminy na obszarze, której kandyduje na wójta. Argumentem przemawiającym za powyższą zmianą należy uznać chęć działania kandydata na wójta na rzecz lokalnej społeczności – w tym przypadku gminy. W sytuacji braku uzyskania poparcia jako kandydata na wójta będzie miał możliwość pracy jako radny, pod warunkiem uzyskania głosu wyborców.”

Pomimo braku negowania zapewne zasadności samej argumentacji ujętej w powyższym uzasadnieniu do projektu ustawy, zdaniem Rady Miasta Otwocka brak jest możliwości wprowadzenia ograniczeń w prawie wybieralności kandydatów na włodarzy w formie ustawy przez ustawodawcę zwykłego, w zakresie w którym takiej delecji i organiczna nie przewiduje ustawa zasadnicza, a wręcz zapisy Kodeksu Wyborczego w tym zakresie są sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie przedmiotowego przepisu powoduje, iż pomimo, iż wyborcy w danej gminie nadal chcieliby wybrać ponownie tę samą osobę na włodarza, nie będą mieli takiej możliwości. Wskazać też należy, iż poprzez wybory, następuje weryfikacja

dotycząca osoby kandydata na wójta, burmistrza, prezydenta miasta – w wyniku wyborów mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego dokonują weryfikacji postępowania kandydatów. Ograniczenie zatem prawa wybieralności stanowi nieuzasadnioną ingerencję w prawa wyborcze kandydatów, jak również w prawo wyboru mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Temat dwukadencyjności budzi kontrowersje w samorządzie, co związane jest przede wszystkim z ograniczeniem praw obywatelskich związanych z biernym prawem wyborczym, postrzeganych jako naruszenie zasady swobodnego wyboru przez obywateli ich przedstawicieli do organów władzy publicznej, co uzasadnia wnioskowanie o zbadanie zgodności przedmiotowego przepisu z ustawą zasadniczą.

### **III. Wzorce kontroli konstytucyjnej – zgłaszane naruszenia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Rada Miasta Otwocka jako wzorce kontroli zaskarżonego przepisu art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy - wprowadzonego do polskiego systemu prawnego art. 5 pkt. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – wskazuje przepisy dotyczące biernego prawa wyborczego – stanowiące o naruszeniu art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 62, art. 169 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z:

- art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”;

- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”;

- art. 32 ust. 2 Konstytucji RP „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”;

- art. 62 ust. 2 Konstytucji RP „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.”;

- art. 169 ust. 3 Konstytucji RP „Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.”.

W przepisach Konstytucji RP brak jest uregulowania kadencyjności Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, bądź narzucenia w tym zakresie jakiegokolwiek ograniczeń. Jak wynika z treści przepisu art. 127 ust 2 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz.” W tym zakresie konstytucja jednoznacznie wskazuje na dwukadencyjność urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – brak jest analogicznego zapisu w zakresie innych urzędów państwowych i samorządowych, w tym w zakresie wóldarzy jednostek samorządu terytorialnego. Sformułowanie, w myśl którego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może być ponownie wybrany tylko raz, należy rozumieć jako zakaz dotyczący wyborów bezpośrednio po zakończeniu drugiej kadencji danej osoby, jak i w okresie późniejszym. Decydujący jest wyłącznie ponowny wybór, niezależnie od tego, czy obie kadencje trwały pełnych pięć lat czy też nie. Analizując zapisy Konstytucji RP brak jest podstaw do wywiedzenia wniosku, iż możliwym jest w drodze ustawy wprowadzenie dwukadencyjności urzędu wóldarza gminy. Ponadto jak czytamy w kwestionowanym przepisie osoba która zakończyła drugą kadencję „Nie ma prawa wybieralności”.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.” Ust. 2 powyższego przepisu stanowi, iż „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.”

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, iż bierne prawo wyborcze należy do fundamentalnych praw politycznych, których ewentualne ograniczanie musi być poddane szczególnie ostremu reżimowi. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoim własnymi sprawami, ”zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa

zasadnicza wyrażnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni” (wyrok z dnia 10 listopada 1998, OTK ZU Nr 6 (21)/98, s. 563). Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu stwierdza następująco: ”Obowiązująca konstytucja wylicza wyczerpująco kategorie osób, którym nie przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze. *De lege lata* nie jest zatem możliwe wprowadzenie innych ograniczeń praw wyborczych, a szczególności uniemożliwienie korzystania z tych praw, które nie zostały ich pozbawione zgodnie z art. 62 ust. 2 konstytucji”. Utrata biernego prawa wyborczego – stanowi w ocenie trybunału – utratę zdolności do kandydowania w wyborach do Sejmu, Senatu, rad gmin oraz na urząd Prezydenta i utratę zdolności do objęcia takiego mandatu. Ma przy tym skutek generalny, odnoszący się do wszystkich procedur wyborczych i do dłuższego lub krótszego – okresu pozbawienia prawa wybieralności, jak ma miejsce np. w przypadku art. 25 ustawy o Trybunału Stanu.

Zdaniem więc Trybunału Konstytucyjnego, obowiązująca konstytucja wylicza wyczerpująco kategorie osób, którym nie przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze (art. 62 Konstytucji). Przepisy konstytucyjne zawierają zamknięty katalog pozytywnych przesłanek biernego prawa wyborczego. Dlatego też wprowadzenie ustawowych ograniczeń prawa wyborczego jest niedopuszczalne, lub inaczej ujmując tę myśl, byłoby dopuszczalne jedynie pod warunkiem dokonania zmian w konstytucji.

Ponadto wprowadzenie dwukadencyjności urzędu władzy wykonawczej w jednostce samorządu terytorialnego, niewątpliwie może być złamaniem zasady określonej w art. 2 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, które ogranicza także jakby ”pośrednio” próby ”rozmiękczenia” stosowania powyższego przepisu i podejścia do sfery prawa wyborczego. Otóż, nie można modyfikować podmiotowego prawa wyborczego także poprzez klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Taki stan rzeczy prowadziłby do zakwestionowania samej istoty gwarancji konstytucyjnych. Art. 2 Konstytucji RP nie może zdaniem Trybunału znajdować zastosowania tam, gdzie samo konstytucja precyzyjnie i wyczerpująco określa zakres i treść określonego prawa, tak właśnie jak to się dzieje w przypadku postanowień odnoszących się do praw wyborczych.

Ustawodawca zwykły nie może również ingerować w konstytucyjnie ukształtowany zakres prawa wyborczego biernego w związku z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgonie z tym artykułem „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”. Przepis ten nie może być podstawą dla wprowadzania na mocy ustaw cenzusów wyborczych. W dotychczasowej opinii Trybunału, nie jest bowiem dopuszczalne zastosowanie tego przepisu jako podstawy uchylecia innej normy konstytucyjnej, która zawiera całościowe i wyczerpujące uregulowanie, co najmniej w zakresie przesłanek proceduralnych. Wspomniany przepis nie może uzasadniać rozwiązań legislacyjnych prowadzących do wyraźnej sprzeczności z normami konstytucyjnymi, choćby nawet za takimi rozwiązaniami przemawiały określone racje.

W tym miejscu wskazać też należy, iż w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 r., sygnatura akt: K.39/97, OTK ZU Nr 6 (21)/98 odmienny pogląd co do możliwości wprowadzenia ograniczeń w prawie wyborczym wyraził jeden z sędziów Trybunału. Jego zdaniem, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, upoważnia do ingerencji w prawo wyborcze w przypadku zaistnienia okoliczności w nim wskazanych. Niemniej jednak zdaniem Rady Miasta Otwocka ingerencja w postaci zakazu kandydowania i utraty biernego prawa wyborczego nie może zostać wprowadzona przez ustawodawcę zwykłego, z uwagi na jej niedopuszczalność, zaś zastosowany cenzus wyborczy może być wprowadzony tylko na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej. Ponadto kwestionowany przepis wprost statuuje, iż poprzez ponowny wybór na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta osoba wybrana „nie ma prawa wybieralności”.

#### **IV. Udzielenie pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Miasta Otwocka przed Trybunałem Konstytucyjnym**

Zgodnie z treścią przepisu art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym „W zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a także reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych.” Mając na uwadze Rada Miasta Otwocka udzieliła pełnomocnictwa adwokatowi Jarosławowi Dąbrowskiemu do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej

oraz reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z wymogami powyższego przepisu.

Z uwagi na powyższe wskazania, Rada Miasta Otwocka postanawia skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania zgodności art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

PRZEWODNICZĄCA  
RADY MIASTA OTWOCKA  
  
Monika Joanna Kwiek