



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1529

Warszawa, 4 lipca 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Michała Pyrzyka.

(-) Władysław Bartoszewski; (-) Paweł Bejda; (-) Marek Biernacki; (-) Adam Dziędzic; (-) Andrzej Grzyb; (-) Henryk Kiepus; (-) Agnieszka Maria Kłopotek; (-) Władysław Kosiniak-Kamysz; (-) Stefan Krajewski; (-) Radosław Lubczyk; (-) Mirosław Maliszewski; (-) Urszula Nowogórska; (-) Mirosław Adam Orliński; (-) Urszula Pasławska; (-) Michał Pyrzyk; (-) Ireneusz Raś; (-) Wiesław Różyński; (-) Jarosław Rzepa; (-) Tadeusz Samborski; (-) Marek Sawicki; (-) Czesław Siekierski; (-) Henryk Smolarz; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Magdalena Sroka; (-) Jacek Tomczak; (-) Stanisław Tomczyszyn; (-) Piotr Zgorzelski; (-) Zbigniew Ziejewski; (-) Jolanta Zięba-Gzik; (-) Bożena Żelazowska.

Ustawa
z dnia 2025r.
o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy

Art. 1

W ustawie z dnia z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 11 uchyla się § 4,
- 2) w art. 472 w § 2 uchyla się zdanie 1,
- 3) w art. 483 w § 1 w pkt 4 uchyla się lit b i c;

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Celem niniejszego projektu ustawy jest zniesienie obowiązującego ograniczenia liczby kadencji, które może sprawować wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta). Dodatkowo wnioskodawcy proponują likwidację zakazu kandydowania przez kandydata na wójta/burmistrza/prezydenta do rady powiatu i do sejmiku województwa.

W Polsce samorząd terytorialny stanowi fundament demokratycznego zarządzania lokalnymi społecznościami. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast są bezpośrednio wybierani przez mieszkańców, co daje obywatelom realny wpływ na kształtowanie władzy lokalnej. Jednym z istotnych zagadnień w kontekście funkcjonowania samorządu jest kwestia liczby kadencji, które może sprawować dana osoba. Obowiązujące obecnie prawo wprowadziło ograniczenie do dwóch kadencji – ustawa 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. 2018 poz. 130).

Ograniczenie liczby kadencji oznacza, że wyborcy zostają pozbawieni prawa do ponownego wyboru osoby, którą darzą zaufaniem. Jeśli społeczność lokalna jest zadowolona z pracy swojego wójta, to nie powinno być przeszkód, aby mógł on ubiegać się o kolejną kadencję. Decyzja należy do obywateli – to oni powinni mieć ostateczne słowo.

Samo istnienie zakazu kadencyjności nie gwarantuje zdrowej rotacji władzy. W praktyce bywa tak, że nawet przy ograniczeniu do dwóch kadencji, dochodzi do sytuacji, w których osoby związane z dotychczasową władzą w sposób pośredni dalej nią kierują. To dowodzi, że zamiast sztucznych barier należałoby postawić na przejrzystość działań i aktywność obywatelską, a nie na prawne ograniczenia.

Podstawowym założeniem demokratycznego państwa prawa jest możliwość swobodnego wybierania swoich przedstawicieli przez obywateli. Wprowadzenie limitu kadencyjności dla wójtów w sposób sztuczny i arbitralny ogranicza wolę mieszkańców, którzy powinni mieć pełne prawo do decydowania, komu powierzają zarządzanie swoją wspólnotą samorządową. Warto podkreślić, że ograniczenie to dotyczy wyłącznie

organu wykonawczego i nie znajduje analogii w przypadku radnych, posłów czy senatorów.

Należy zauważyć, że w wielu demokratycznych państwach nie obowiązują ograniczenia kadencyjności dla władz lokalnych. W Niemczech, Czechach, a także w większości państw skandynawskich, burmistrzowie i prezydenci miast mogą być wybierani wielokrotnie, o ile mają poparcie mieszkańców. Brak formalnych ograniczeń kadencyjnych nie prowadzi tam do systemowego nadużywania władzy, co pokazuje, że kluczowe znaczenie mają instytucje nadzoru, wolne media oraz aktywność obywatelska – a nie sama długość pełnienia funkcji.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji, obywatel polski ma prawo wybierania i bycia wybieranym do organów samorządu terytorialnego. Wprowadzenie ustawowego zakazu kandydowania po dwóch kadencjach ogranicza to prawo, mimo że Konstytucja nie przewiduje takiego limitu. Oczywiście ustawodawca ma prawo do stanowienia szczegółowych reguł wyborów, ale – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 15/97 – „ograniczenia praw obywatelskich muszą być konieczne i proporcjonalne”.

W tym przypadku ograniczenie nie jest ani konieczne, ani proporcjonalne – nie wykazano, by wielokadencyjność sama w sobie prowadziła do nadużyć. Co więcej, odbiera się społecznościom lokalnym możliwość wyboru osoby, którą darzą zaufaniem, co godzi w ideę demokracji lokalnej.

Ponadto należy zwrócić uwagę na nierówne traktowanie funkcjonariuszy samorządowych (art. 32 Konstytucji). Zasada równości wobec prawa oznacza, że osoby znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w podobny sposób. Ograniczenie liczby kadencji dotyczy jedynie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – nie obejmuje ono np. radnych, starostów czy marszałków województw.

Na szczególną uwagę zasługuje ekspertyza¹ wskazująca, że „Projektowane rozwiązanie jest oczywiście niezgodne z Konstytucją, narusza bowiem zakaz

¹ 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 nr 2001) prof. dr hab. Marek Chmaj

wstecznego działania prawa (art. 2 Konstytucji). Zakaz reelekcji będzie bowiem obowiązywał wstecz i znajdzie zastosowanie do wszystkich przypadków, w których kandydat był już kiedykolwiek dwukrotnie wybrany na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zakaz reelekcji obejmie zatem wszystkie osoby na stanowisku organów wykonawczych szczebla gminnego, które będą kandydować w najbliższych wyborach, jeśli już dwukrotnie pełniły te funkcje. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy ponowny wybór nastąpił w związku z upływem kadencji danej osoby (kadencja jedna po drugiej), czy z przerwą na kadencję osoby trzeciej, a nadto, nie ma znaczenia, czy kandydat sprawował mandat wójta, burmistrza, prezydenta miasta dwa razy w tej samej jednostce samorządu terytorialnego szczebla gminnego.”

W obecnym systemie wyborczym w Polsce kandydat na wójta/burmistrza/prezydenta nie może równocześnie ubiegać się o mandat radnego sejmiku województwa czy radnego powiatowego. Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, osoba startująca w wyborach na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta nie może kandydować do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego innych szczebli. Taki stan prawny ogranicza bierne prawo wyborcze obywateli oraz zamyka drogę do elastyczniejszego kształtowania reprezentacji samorządowej. Wnioskodawcy proponują umożliwienie kandydatowi na wójta/burmistrza/prezydenta jednoczesnego ubiegania się o mandat radnego wojewódzkiego czy powiatowego.

Wprowadzenie takiej możliwości pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie potencjału osób zaangażowanych w życie publiczne. Kandydat na wójta/burmistrza/prezydenta to często osoba z dużym poparciem społecznym, znajomością lokalnych problemów oraz kompetencjami menedżerskimi. Dopuszczenie jej do startu również w wyborach do sejmiku województwa czy powiatu zwiększyłoby szanse na to, że potrzeby mniejszych gmin znajdą odzwierciedlenie na poziomie regionalnym. Jednoczesne kandydowanie mogłoby być również narzędziem budowania szerszego zaplecza politycznego i zapewniania reprezentacji niezależnie od wyników w wyborach w jednej z ról.

Wprowadzenie omawianej zmiany przyczyniłoby się do poszerzenia demokratycznych możliwości wyboru i zwiększenia udziału społecznego w zarządzaniu regionem. Wzmacniałoby również współpracę między poziomem lokalnym a regionalnym, co mogłoby przełożyć się na lepszą koordynację polityk publicznych, szczególnie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych czy podziału środków unijnych.

Projekt ustawy nie powoduje skutków finansowych budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks Wyborczy

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Michał Pyrzyk

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

1. Zidentyfikowany problem:

W obowiązującym stanie prawnym Kodeks wyborczy zawiera ograniczenia dotyczące:

- prawa wybieralności w wyborach na wójta w danej gminie – wykluczając z kandydowania osobę, która była już dwukrotnie wybrana na to stanowisko (art. 11 § 4),
- łączenia kandydowania na urząd wójta z równoczesnym ubieganiem się o mandat w innych organach samorządowych – radzie powiatu lub sejmiku województwa, a także ograniczenia kandydowania do rady gminy wyłącznie na terenie tej samej gminy (art. 472 § 2).

Rozwiązania te zostały wprowadzone w drodze nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 roku i miały na celu ograniczenie sprawowania funkcji wójta przez tę samą osobę przez okres dłuższy niż dwie kolejne kadencje oraz rozdzielenie funkcji pełnionych w samorządzie terytorialnym.

W praktyce jednak przepisy te wzbudzały kontrowersje i były krytykowane jako ograniczające czynne i bierne prawa wyborcze obywateli, a także ograniczające lokalne społeczności w swobodzie wyboru reprezentantów.

2. Proponowane rozwiązania:

Projekt ustawy zakłada uchylenie:

- art. 11 § 4 – eliminując ograniczenie dwukadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przywracając możliwość kandydowania bez względu na liczbę uprzednio sprawowanych kadencji,

- art. 472 § 2 – znosząc zakaz łączenia kandydowania na stanowisko wójta z ubieganiem się o mandat w radzie powiatu lub sejmiku województwa, a także znosząc ograniczenie terytorialne kandydowania do rady gminy.

Celem projektowanych zmian jest: przywrócenie pełni biernego prawa wyborczego obywatelom, umożliwienie społecznościom lokalnym dokonywania wyboru w sposób nieskrępowany ustawowymi ograniczeniami kadencyjności a także wzmocnienie zasady równości wyborów oraz zasady swobody kandydowania.

3. Skutki braku zmian:

Utrzymanie obecnego stanu prawnego oznaczać będzie dalsze obowiązywanie ograniczeń, które:

- mogą być postrzegane jako sprzeczne z konstytucyjnym prawem wybieralności oraz z zasadą równości wobec prawa,
- ograniczają prawo obywateli do wybierania kandydatów w sposób nieograniczony wcześniejszymi kadencjami,
- mogą prowadzić do sztucznego ograniczenia kompetentnych kandydatów oraz zmniejszenia konkurencyjności wyborów lokalnych.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

☒ Tak

☐ Nie

Na etapie przygotowania projektu rozważano alternatywne kierunki nowelizacji Kodeksu wyborczego, w szczególności:

- modyfikację ograniczenia kadencyjności w miejsce jego całkowitego uchylecia, np. poprzez wprowadzenie maksymalnej liczby trzech kadencji zamiast dwóch lub zastosowanie ograniczenia wyłącznie do kadencji następujących bezpośrednio po sobie;
- zastosowanie okresu karencji, po którym osoba sprawująca funkcję wójta przez dwie kadencje mogłaby ponownie ubiegać się o wybór (np. po jednej kadencji przerwy);
- dopuszczenie łączenia kandydowania na wójta z kandydowaniem do innych organów samorządu terytorialnego, ale tylko w określonych sytuacjach (np. z wyłączeniem jednostek tego samego szczebla).

Propozycje te jednak nie rozwiązywały w pełni problemu ograniczenia konstytucyjnego prawa wybieralności oraz mogłyby prowadzić do dalszych niejasności interpretacyjnych i nierówności między kandydatami. W szczególności częściowe ograniczenia – takie jak dopuszczenie trzeciej

kadencji lub możliwość kandydowania po przerwie – mogłyby zostać uznane za arbitralne i trudne do uzasadnienia w świetle zasady proporcjonalności.

W rezultacie uznano, że jedynie całkowite uchylenie art. 11 § 4 oraz art. 472 § 2, jako przepisów zawężających bierne prawa wyborcze obywateli i swobodę kształtowania lokalnej reprezentacji, zapewnia zgodność regulacji z wartościami konstytucyjnymi, w tym z zasadą równości, zasadą suwerenności narodu i zasadą demokratycznego państwa prawa.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy przewiduje uchylenie dwóch przepisów Kodeksu wyborczego wprowadzonych nowelizacją z 2018 roku: art. 11 § 4 oraz art. 472 § 2. Celem tej zmiany jest przywrócenie pełni biernego prawa wyborczego wszystkim obywatelom oraz wyeliminowanie ograniczeń, które były przedmiotem licznych kontrowersji konstytucyjnych i społecznych. Projekt ma charakter deregulacyjny i nie tworzy nowych instytucji ani nie zmienia zasad przeprowadzania wyborów w ujęciu techniczno-organizacyjnym.

a) Ocena spójności projektowanych rozwiązań z dotychczasowymi regulacjami

Projektowana ustawa uchyla przepisy, które miały charakter szczególny i ograniczający w stosunku do ogólnych zasad Kodeksu wyborczego. Po wejściu w życie projektowanej nowelizacji kandydowanie na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie będzie ograniczone żadnym limitem kadencyjności, a kandydaci będą mogli równolegle ubiegać się o wybór do innych organów samorządu, z zachowaniem ogólnych reguł ustawowych.

Zmiana nie narusza konstrukcji ustrojowej Kodeksu wyborczego ani zasad techniki legislacyjnej – przeciwnie, przywraca jednolitość regulacyjną i usuwa wyjątki wprowadzone uprzednio w ramach zmian o charakterze ograniczającym.

b) Ocena zgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Projektowana nowelizacja ustawy – Kodeks wyborczy pozostaje w zgodzie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wpisuje się w jej podstawowe zasady ustrojowe dotyczące udziału obywateli w życiu publicznym. W szczególności:

- art. 32 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji w życiu publicznym. Ograniczenie możliwości kandydowania osób pełniących dwukrotnie funkcję wójta w tej samej gminie wprowadzało zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli w zakresie biernego prawa wyborczego, które projekt ma na celu zlikwidować.

- art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Projekt uchyla przepisy, które wprowadzały dodatkowe kryterium negatywne ograniczające możliwość ponownego ubiegania się o mandat wójta, niezwiązane z konstytucyjnymi przestankami wyłączenia lub ograniczenia praw wyborczych.

- art. 62 ust. 2 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do organów samorządu terytorialnego. Projekt przywraca pełnię tego prawa poprzez usunięcie przestanki wyłączenia z wyborów wójta, która nie wynikała z przepisów konstytucyjnych, lecz była dodatkowym ustawowym ograniczeniem.

- art. 169 ust. 1 i 2 Konstytucji przewiduje wybieralność organów samorządu terytorialnego w wyborach bezpośrednich i na zasadach określonych w ustawie. Choć ustawodawca ma prawo do określania szczegółowych zasad kandydowania, nie może to prowadzić do naruszenia zasady równości oraz do arbitralnego ograniczania biernego prawa wyborczego.

W świetle powyższego, projekt należy ocenić jako wzmacniający konstytucyjne prawa obywateli i przyczyniający się do ich szerszej realizacji w praktyce. Uchylenie przepisów o ograniczeniu kadencyjności oraz zakazie łączenia kandydowania odpowiada również wartościom demokracji, pluralizmu politycznego i zasady swobodnego wyboru przedstawicieli społeczności lokalnej.

c) Ocena zgodności projektowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej i prawem międzynarodowym

Projektowana ustawa nie wkracza w obszary regulowane przez prawo Unii Europejskiej ani przez prawo międzynarodowe. Kwestie dotyczące ustroju organów samorządu terytorialnego oraz zasad biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych należą do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 2015/1535/UE ani nie wpływa na swobodę świadczenia usług, system pomocy państwa czy działania objęte wyłączną kompetencją instytucji unijnych. Ustawa nie wymaga również notyfikacji Komisji Europejskiej.

d) Uzasadnienie terminu wejścia w życie ustawy oraz rozwiązań przejściowych i dostosowujących

Ustawa została zaprojektowana tak, by weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Termin ten umożliwia organom wyborczym oraz komitetom wyborczym dostosowanie się do nowych warunków prawnych przed kolejnym cyklem wyborczym. Pozwala również na zapewnienie bezpieczeństwa prawnego oraz przewidywalności zmian w systemie wyborczym, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia stabilności procesu wyborczego.

Projekt nie zawiera przepisów przejściowych ani dostosowujących, ponieważ uchylane regulacje nie wywołują skutków prawnych trwających w czasie, które wymagałyby odrębnego uregulowania.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy zakładający uchylenie ograniczenia liczby kadencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz umożliwienie jednoczesnego kandydowania na wójta i do innych organów samorządu terytorialnego (rada powiatu, sejmik województwa), wywołuje istotne skutki społeczne. Dotykają one przede wszystkim obszaru funkcjonowania demokracji lokalnej, dostępności do pełnienia funkcji publicznych, reprezentatywności wyborów oraz równowagi między prawem obywateli do kandydowania a potrzebą odnawialności kadr publicznych.

Rozszerzenie praw wyborczych i ograniczenie barier instytucjonalnych w kandydowaniu może przyczynić się do zwiększenia pluralizmu politycznego oraz podniesienia poziomu zaangażowania obywatelskiego w wyborach samorządowych.

a) Podmioty, na które oddziałuje projekt:

- osoby pełniące funkcje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, które zostały dotychczas ograniczone w możliwości kandydowania na trzecią lub kolejne kadencje,
- obywatele – wyborcy, którzy uzyskują szerszy wybór wśród kandydatów do organów wykonawczych,
- kandydaci startujący w wyborach samorządowych do różnych szczebli JST,
- społeczności lokalne, których życie społeczne, kulturalne i obywatelskie jest kształtowane przez lokalną władzę,
- organizacje społeczne i media lokalne uczestniczące w monitorowaniu życia publicznego.

b) Liczebność wskazanych podmiotów:

W ostatnich wyborach samorządowych (2024 r.) wzięło udział ponad 20 milionów obywateli uprawnionych do głosowania. Wybieranych było 2477 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – znaczna część z nich objęta drugą kadencją i w przyszłości mogłaby być wyłączone z ponownego kandydowania. W skali całego kraju – ponad 2,5 tys. gmin oraz ich mieszkańcy.

c) Wpływ projektu na wskazane podmioty (ujęcie niemierzalne):

Projekt może wzmocnić poczucie wpływu obywateli na wybór lokalnych władz, poprzez poszerzenie katalogu możliwych kandydatów. Dla wielu społeczności lokalnych oznacza to

możliwość zachowania ciągłości przywództwa i polityki lokalnej w sytuacjach, gdy ocena dotychczasowych władarzy jest pozytywna. Jednocześnie może wzbudzać obawy związane z ograniczoną rotacją władzy i trudnością w dopuszczeniu nowych środowisk do udziału w życiu publicznym, zwłaszcza w małych gminach.

d) Skutki pozytywne (korzyści) i skutki negatywne (koszty):

1. Pozytywne skutki (korzyści):

- realizacja konstytucyjnej zasady równości i wolności wyborów poprzez usunięcie ustawowego ograniczenia biernego prawa wyborczego,
- możliwość kontynuacji polityk lokalnych w gminach, gdzie społeczności pozytywnie oceniają dotychczasowych władarzy,
- większa stabilność i przewidywalność życia publicznego na poziomie lokalnym,
- mobilizacja społeczności obywatelskiej poprzez zwiększenie znaczenia świadomego wyboru.

2. Negatywne skutki (koszty):

- potencjalne ograniczenie różnorodności reprezentacji politycznej w gminach w przypadku wielokrotnego wybierania tych samych osób,
- ryzyko utrwalenia układów lokalnych i spadku przejrzystości w sprawowaniu władzy,
- osłabienie mechanizmu wymiany elit i odmładzania struktur samorządowych.

Źródła danych, metodyka i założenia

Źródła danych:

Dane Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z ostatnich wyborów samorządowych, raporty Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dotyczące demografii i liczby jednostek samorządu terytorialnego, literatura z zakresu nauk społecznych, w tym analizy Instytutu Spraw Publicznych i Fundacji Batorego dotyczące demokracji lokalnej i kadencyjności.

Metodyka:

Przyjęto jakościową analizę skutków społecznych w oparciu o standardy badania polityk publicznych. Uwzględniono wpływ regulacji na poziom uczestnictwa obywatelskiego, równowagę praw politycznych oraz potencjalne efekty długofalowe w zakresie rotacyjności władzy.

Założenia:

Analiza została przeprowadzona przy założeniu, że zmiana przepisów dotyczy całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wejdzie w życie zgodnie z art. 2 projektu ustawy. Przyjęto również, że

wpływ społeczny regulacji może się różnić w zależności od wielkości gminy, siły lokalnych środowisk społecznych oraz kultury politycznej.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy uchylającej ograniczenie liczby kadencji wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz umożliwiającej kandydowanie na wójta wraz z ubieganiem się o mandat w radzie powiatu lub sejmiku województwa nie wprowadza regulacji o charakterze bezpośrednio gospodarczym. Niemniej jednak, może on pośrednio wpływać na funkcjonowanie lokalnych gospodarek poprzez oddziaływanie na ciągłość polityki rozwojowej i inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia otoczenia gospodarczego samorządów terytorialnych, stabilność kadrowa w organach wykonawczych JST może mieć znaczenie dla kontynuacji projektów inwestycyjnych, realizacji lokalnych strategii rozwoju oraz polityk współpracy z przedsiębiorcami i partnerami zewnętrznymi.

a) Podmioty, na które wpływa projekt:

- jednostki samorządu terytorialnego (gminy), jako lokalne centra decyzyjne,
- lokalne przedsiębiorstwa współpracujące z samorządami w obszarze zamówień publicznych, inwestycji, usług komunalnych i partnerstw publiczno-prywatnych,
- instytucje finansujące lub wspierające rozwój lokalny (np. banki, fundusze rozwoju, agencje regionalne).

b) Liczebność wskazanych podmiotów:

- 2477 gmin w Polsce (według stanu na 2024 r.),
- kilkadziesiąt tysięcy podmiotów gospodarczych aktywnie działających na poziomie lokalnym i regionalnym, w tym w ramach zamówień publicznych, usług komunalnych, projektów infrastrukturalnych,
- dziesiątki instytucji sektora publicznego i otoczenia biznesu, których działalność jest powiązana z polityką samorządową.

c) Wpływ projektu na wskazane podmioty:

Zmiana przepisów może przyczynić się do zwiększenia stabilności zarządzania gospodarką lokalną, zwłaszcza w gminach, w których dotychczasowi władarze posiadają długofalowe strategie inwestycyjne. Możliwość kontynuowania kadencji przez sprawdzonych liderów

samorządowych może w niektórych przypadkach sprzyjać konsekwentnej realizacji przedsięwzięć gospodarczych. Jednocześnie należy zauważyć, że w niektórych środowiskach lokalnych może to prowadzić do osłabienia mechanizmów konkurencji, zamykania się układów wykonawczych i ograniczenia dostępu nowych aktorów do udziału w gospodarce publicznej.

d) Skutki pozytywne (korzyści) i skutki negatywne (koszty):

1. Skutki pozytywne (korzyści):

- zwiększenie przewidywalności działań organów wykonawczych gmin, co może być pozytywnie oceniane przez inwestorów i partnerów biznesowych,
- możliwość kontynuacji polityk rozwoju gospodarczego bez przerywania ich rytmu przez zakaz kandydowania,
- szerszy katalog kandydatów, co może sprzyjać wyłanianiu osób z doświadczeniem i zapleczem gospodarczym.

2. Skutki negatywne (koszty):

- potencjalne ograniczenie konkurencji na rynku lokalnym, w sytuacji długotrwałego utrzymywania się tych samych osób na stanowiskach,
- ryzyko zacieśniania relacji między lokalną władzą a wybranymi grupami gospodarczymi, co może skutkować spadkiem przejrzystości procesów decyzyjnych i inwestycyjnych.

Źródła danych, metodyka i założenia

Źródła danych

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) – dane dotyczące liczby gmin, struktury zatrudnienia w JST, wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego; *Raport Najwyższej Izby Kontroli pt. „Funkcjonowanie samorządów terytorialnych w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym”* (Warszawa, 2022); *Związek Miast Polskich – „Raport o stanie JST 2023”* – przegląd strategii rozwojowych, kontynuacji projektów i barier w inwestycjach lokalnych; *Fundacja Batorego – „Samorządność w Polsce 2020–2023”* – analiza zjawiska dominacji długoletnich włodarzy gmin i jej wpływu na przejrzystość działań w sferze gospodarczej; *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (MF, seria RB–NDS i RB–28S)*; *Raport Forum Od-nowa pt. „Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce po 2015 r.”*.

Metodyka

Ocenę oparto na analizie skutków pośrednich regulacji prawnej względem jednostek samorządowych jako podmiotów aktywnie uczestniczących w lokalnym obrocie gospodarczym.

Przyjęto model skutków instytucjonalnych oraz przegląd praktyk samorządowych w zakresie kontynuacji projektów inwestycyjnych i polityk współpracy z sektorem prywatnym.

Założenia:

Projekt nie nakłada obowiązków ani nie przewiduje mechanizmów finansowych dla podmiotów gospodarczych. Zmiany mogą jednak wpłynąć na ciągłość działań samorządów jako głównych aktorów lokalnych procesów inwestycyjnych.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy wprowadza modyfikacje w zakresie ograniczeń dotyczących kandydowania w wyborach samorządowych, w szczególności przez uchylenie przepisu o dwukadencyjności wójtów oraz ograniczeń dotyczących łączenia kandydowania. Zmiany te mają charakter systemowy, jednak nie skutkują koniecznością ponoszenia bezpośrednich nakładów finansowych przez podmioty sektora finansów publicznych. Niemniej jednak, projekt może wywołać pewne skutki pośrednie o charakterze organizacyjnym i ekonomicznym, które warto odnotować w niniejszej analizie.

a) Podmioty, na które wpływa projekt (pośrednio):

- Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy;
- jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa);
- kandydaci w wyborach samorządowych;
- partie polityczne i komitety wyborcze.

b) Liczebność grupy wskazanych podmiotów:

- 2477 gmin w Polsce (według GUS, stan na 1 stycznia 2024 r.),
- ok. 380 powiatów i 16 województw;
- w wyborach samorządowych w 2024 r. zarejestrowano ponad 230 tys. kandydatów na różne funkcje, w tym kilkanaście tysięcy na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- kilkaset komitetów wyborczych (ok. 300–500 aktywnych w skali całego kraju).

c) Wpływ projektu na wskazane podmioty:

Wpływ projektu na wskazane podmioty ma charakter niemierzalny finansowo i dotyczy przede wszystkim zwiększenia elastyczności w zakresie podejmowania decyzji wyborczych, zarówno przez kandydatów, jak i przez wyborców. Projekt umożliwia osobom dotychczas wyłączonej z udziału w wyborach na urząd wójta (z uwagi na dwukadencyjność) ponowne kandydowanie, a także dopuszcza możliwość łączenia kandydowania na wójta i do rady powiatu lub sejmiku, co może ułatwić mniejsze koszty kampanii wyborczych przez ich konsolidację. Dla organów wyborczych zmiany te nie skutkują wzrostem kosztów operacyjnych ani zwiększeniem obowiązków administracyjnych.

d) Wpływ kwotowy na dochody i wydatki podmiotów:

Nie przewiduje się wymiernego wpływu kwotowego na dochody ani wydatki żadnego z wymienionych podmiotów. Proces rejestracji kandydatów, drukowania kart, organizacji głosowania oraz obliczania wyników pozostaje bez zmian. Zmiana zakresu dopuszczalnego kandydowania nie wiąże się z dodatkowymi kosztami, które wymagałyby ujęcia w planach finansowych organów publicznych.

Źródła danych, Metodyka i Założenia

Źródłem danych o liczbie jednostek samorządu terytorialnego oraz liczbie kandydatów są raporty Głównego Urzędu Statystycznego oraz sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2024 roku. Przyjęto, że struktura liczby kandydatów i skala organizacji wyborów nie ulegnie istotnym zmianom w kolejnych cyklach wyborczych. Przyjęto także, że zmiana przepisów nie wpływa na obowiązki finansowe ani zakres organizacyjny organów administracji wyborczej.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

a) Czy konieczne jest pozyskanie dodatkowych środków na sfinansowanie skutków finansowych projektu?

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy nie powoduje skutków finansowych wymagających zabezpieczenia dodatkowych środków w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego ani w planach finansowych innych jednostek sektora finansów publicznych.

W związku z powyższym, brak jest konieczności wskazywania źródeł finansowania dla realizacji przepisów ustawy. Projekt nie przewiduje ustanowienia nowych instytucji, organów ani

mechanizmów finansowych. Zakres zmian mieści się w ramach istniejących struktur administracyjnych, a proces wyborczy nie ulega rozszerzeniu w sposób wpływający na koszty operacyjne.

Źródła danych, Metodyka i Założenia

W analizie przyjęto następujące założenia:

- brak zmian w zakresie organizacji wyborów (liczba komisji, koszt kart do głosowania, liczba obwodów głosowania);
 - dane dotyczące liczby kandydatów oraz struktur samorządowych oparte zostały na informacjach z wyborów samorządowych w 2024 roku (Państwowa Komisja Wyborcza);
 - dane demograficzne i terytorialne pozyskano z Banku Danych Lokalnych GUS (stan na I kwartał 2025 r.);
 - projekt nie przewiduje subsydiów, rekompensat ani zwrotów kosztów dla kandydatów czy komitetów wyborczych, a zatem nie rodzi obowiązków wydatkowych po stronie państwa.
- Ze względu na systemowy charakter zmian i ich neutralność finansową, nie dokonano szczegółowych szacunków kwotowych.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

☒ Nie

Tak, ponieważ:

- ☐ określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- ☐ zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- ☐ dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ☐ ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- ☐ dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę przekazywania informacji w dziedzinie przepisów technicznych i zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego.

Projekt nie ustanawia także pomocy publicznej ani nie zawiera przepisów z zakresu działalności usługowej, finansowej, bankowej, telekomunikacyjnej, ani nie dotyczy dziedzin objętych szczególną procedurą notyfikacyjną wynikającą z prawa Unii Europejskiej.

Zmiany mają charakter wyłącznie krajowy, ograniczony do prawa wyborczego, i nie wpływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego ani nie naruszają zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

☒ Nie

☐ Tak

Projekt ustawy nie wprowadza regulacji dotyczących zasad podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej. Zmiany wprowadzane niniejszym projektem mają charakter ustrojowo-polityczny i odnoszą się wyłącznie do zasad kandydowania w wyborach samorządowych, w tym zniesienia ograniczenia dwukadencyjności wójtów oraz dopuszczenia możliwości łączenia kandydowania na różne funkcje samorządowe.

Projekt nie wpływa zatem na żadne z elementów konstytutywnych działalności gospodarczej, nie dotyczy wolności gospodarczej ani nie nakłada obowiązków lub uprawnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, prawne lub inne jednostki organizacyjne.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

☒ Nie

☐ Tak

Projekt ustawy nie wprowadza żadnych regulacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej ani nie nakłada obowiązków o charakterze administracyjnym, sprawozdawczym, rejestrowym czy ewidencyjnym na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowane przepisy dotyczą jedynie zasad sprawowania mandatu wójta oraz możliwości łączenia kandydowania na różne funkcje w wyborach samorządowych, co nie ma wpływu na sektor przedsiębiorstw i nie powoduje żadnych kosztów administracyjnych po ich stronie.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

☒ Nie

☐ Tak

Projektowana ustawa nie odnosi się do zagadnień związanych z uznawaniem kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej ani nie reguluje świadczenia usług transgranicznych.

Projekt dotyczy wyłącznie zmian w krajowych przepisach Kodeksu wyborczego w zakresie prawa wybieralności oraz łączenia kandydowania na określone funkcje w wyborach samorządowych i nie wpływa na warunki wykonywania zawodów regulowanych ani świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ww. ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r.

Warszawa, 18 lipca 2025 r.

BEOS-WPEiM-1391/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP5-111.020.195.9.2025
Data wpływu 21.07.2025r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Pyrzyk)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Celem projektu jest likwidacja, przewidzianych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ (dalej: Kodeks wyborczy), ograniczenia w sprawowaniu funkcji wójta² do dwóch kadencji oraz zakazu jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady powiatu lub sejmiku województwa.

W projekcie przewidziane jest uchylenie:

1) art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym 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 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 1 projektu);

2) art. 472 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować do rady powiatu i do sejmiku województwa (art. 1 pkt 2 projektu);

3) art. 483 § 1 pkt 4 lit b i c Kodeksu wyborczego, zgodnie z którymi gminna komisja wyborcza skreśla z listy kandydatów na wójta kandydata, który kandyduje jednocześnie do rady powiatu lub sejmiku województwa (art. 1 pkt 3 projektu).

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy ma ona wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

² Zgodnie z art. 5 pkt 6 Kodeksu wyborczego przez wójta należy także rozumieć burmistrza i prezydenta miasta.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Z uwagi na przedmiot projektu należy uwzględnić:

– art. 20 ust. 2 lit. b i art. 22 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przyznające obywatelowi Unii mającemu miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa;

– dyrektywę Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami³ (dalej: dyrektywa 94/80/WE).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 94/80/WE ustanawia ona szczegółowe warunki, według których obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonują w tym państwie prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych. „Wybory lokalne” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 94/80/WE oznaczają powszechne i bezpośrednie wybory, mające na celu wyłonienie członków samorządowych organów przedstawicielskich oraz – jeżeli tak przewidują przepisy państwa członkowskiego – kierownika i członków samorządowych organów wykonawczych stopnia podstawowego. W myśl art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 94/80/WE „wspólnota lokalna stopnia podstawowego” oznacza jednostki administracyjne wymienione w załączniku do tej dyrektywy, które, zgodnie z przepisami wewnętrznymi każdego z państw członkowskich, mają organy wyłonione w powszechnych i bezpośrednich wyborach oraz są uprawnione do zarządzania w ramach kompetencji własnej, na poziomie podstawowej organizacji politycznej i administracyjnej, określonymi sprawami lokalnymi. W załączniku do dyrektywy 94/80/WE określono, że wspólnota lokalna stopnia podstawowego w przypadku Polski oznacza gminę.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Dyrektywa 94/80/WE została wdrożona do polskiego systemu prawa przepisami Kodeksu wyborczego. Biorąc pod uwagę zakres regulacji tej dyrektywy, należy uznać, że stanowi ona punkt odniesienia wyłącznie dla przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wyborów do rady gminy i wyborów wójta.

Przedstawione w projekcie ustawy propozycje zmian przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących kandydowania w wyborach wójta nie naruszają zasad uregulowanych w dyrektywie 94/80/WE, gdyż miałyby się one odnosić zarówno

³ Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, s. 38, ze zm.

do obywateli polskich, jak i obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi stale zamieszkujących na obszarze danej gminy. W związku z tym projekt ustawy należy uznać za niesprzeczny z tą dyrektywą.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Wojciech Miller

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

BEOS-WPEiM-1392/25

Warszawa, 18 lipca 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.195.10.2025
Data wpływu 21.07.25r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Pyrzyk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Celem projektu jest likwidacja, przewidzianych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ (dalej: Kodeks wyborczy), ograniczenia w sprawowaniu funkcji wójta² do dwóch kadencji oraz zakazu jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady powiatu lub sejmiku województwa.

W projekcie przewidziane jest uchylene:

1) art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym 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 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 1 projektu);

2) art. 472 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować do rady powiatu i do sejmiku województwa (art. 1 pkt 2 projektu);

3) art. 483 § 1 pkt 4 lit b i c Kodeksu wyborczego, zgodnie z którymi gminna komisja wyborcza skreśla z listy kandydatów na wójta kandydata, który kandyduje jednocześnie do rady powiatu lub sejmiku województwa (art. 1 pkt 3 projektu).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

² Zgodnie z art. 5 pkt 6 Kodeksu wyborczego przez wójta należy także rozumieć burmistrza i prezydenta miasta.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy– Kodeks wyborczy **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Wojciech Miller
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/