



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.20.2025

Druk nr 2080

Warszawa, 28 listopada 2025 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 46. posiedzeniu w dniu 27 listopada 2025 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Zygmunta Frankiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Małgorzata Kidawa-Błońska

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

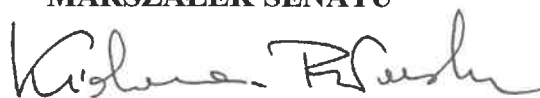
z dnia 27 listopada 2025 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli
w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów
publicznych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Zygmunta Frankiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU



Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365) w art. 11 uchyla się § 4.

Art. 2. W ustawie 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 i 1349) uchyla się art. 17.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektowanej ustawy jest zniesienie ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), polegającego na obwarowaniu możliwości realizacji tego prawa limitem dwukrotnego wyboru na ten urząd w danej gminie (zasada „dwukadencyjności”), wyrażonego w art. 11 § 4 z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁾(dalej: „kodeks wyborczy”).

Art. 62 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. Przepis ten wprowadza ogólną zasadę dotyczącą wszelkich wyborów odbywających się w ramach funkcjonowania państwa, a więc także i wyborów organu wykonawczego gminy (miasta), a zatem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że „(...) ustrojodawca konstytucyjny upoważnił w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim ustawodawcę zwykłego do ustawowego określenia a) zasad i trybu przeprowadzania wyborów, b) warunków ważności wyborów. W art. 169 ust. 2 Konstytucji (ani też w pozostałych przepisach Konstytucji) nie sformułował natomiast upoważnienia konstytucyjnego do określenia w ustawie zwykłej kręgu osób, którym przysługuje prawo wybierania (i w konsekwencji - prawo wybieralności) do organów samorządu terytorialnego”²⁾. I dalej: „[s]koro art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze proklamują wyrażnie zasadę powszechności prawa wybierania i w konsekwencji - prawa wybieralności (art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r.) - do organów stanowiących samorządu terytorialnego, unormowanie ustawowe nie może tej zasady wyłączyć lub ograniczyć co do jej istoty”.

Ustrojodawca nie przewidział żadnego ograniczenia prawa wybieralności w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta), poza tymi wskazanymi w art. 62 ust. 2, dotyczącymi również prawa wybierania. Uwzględniając stanowisko, które prezentuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, można dojść do wniosku, że ustanowienie przez

¹⁾ Dz. U. z 2025 r. poz. 365

²⁾ Wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05; OTK-A 2006, nr 2, poz. 17

ustawodawcę zwykłego ograniczenia prawa wybieralności w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta), polegającego na wprowadzeniu zasady dwukadencyjności, narusza: zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zakaz wprowadzania przez ustawodawcę zwykłego ograniczeń w korzystaniu praw i wolności naruszających istotę tych wolności i praw (art. 31 ust. 3), zakaz dyskryminacji w życiu politycznym (art. 32 ust. 2). Kwestionowana regulacja w ocenie projektodawców narusza także art. 62 ust. 2 dotyczący ograniczeń biernego prawa wyborczego oraz art. 169 ust. 3, w którym ustrojodawca powierzył wprost ustawodawcy zwykłemu uregulowanie w ustawie jedynie zasad i trybu przeprowadzania wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Warto przytoczyć dość lakoniczne uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej kwestionowany przepis do obiegu: „Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokorozumianych powiązań korupcyjogennych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta”.

W ocenie autorów niniejszego projektu wprowadzenie limitu nie odnosiło się do uwarunkowań prawnych, a wyłącznie do politologiczno-socjologicznej sfery oddziaływania projektowanych regulacji. Trafność argumentów przytaczanych przez autorów projektu budziła liczne wątpliwości, a te, które przemawiały przeciw proponowanej zmianie (przerwanie służby publicznej osoby dobrze ocenianej przez wyborców, zignorowanie zdobytej wiedzy i kompetencji, destabilizacja), zostały całkowicie pominięte.

Warto zauważyć, że kwestionowany przepis wydaje się być zbędny jeszcze z jednego powodu: wydaje się, że polska demokracja niejako sama – poprzez decyzje wyborców przy urnach wyborczych – się reguluje i nie potrzebuje w tym względzie interwencji ustawodawcy. Wyniki wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych w 2024 roku, pokazują, że wyborcy zdecydowali o zmianie obsady gminnego organu wykonawczego w aż 39% gmin – mimo faktu, że żadna dopuszczalna liczba kadencji w tych wyborach jeszcze nie ograniczała wyborcom możliwości podjęcia decyzji, gdyż art. 11 § 4 nie znalazł jeszcze *de facto* zastosowania.

Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem doprowadzenie do przywrócenia standardów demokratycznego państwa prawnego i wyeliminowanie z obiegu prawnego przepisu naruszającego podstawy funkcjonowania jednostki w społeczności lokalnej, zwłaszcza

w sytuacji, w której nie zdążył jeszcze wyrządzić rzeczywistych szkód dla polskiej demokracji³⁾.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Przepis art. 11 § 4 kodeksu wyborczego został wprowadzony do systemu przez 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 publicznych⁴⁾ (dalej: „ustawa wprowadzająca”). Ustawa wprowadzająca wówczas ten przepis, w swoim art. 17, odraczała tymczasem zastosowanie art. 11 § 4 kodeksu wyborczego.

Przedkładany projekt ustawy zakłada wyeliminowanie z obiegu prawnego dwóch przepisów:

1) art. 11 § 4 kodeksu wyborczego, wprowadzającego limit dwukrotnego uprzedniego wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w danej gminie jako warunku dopuszczenia do startu w kolejnych wyborach wójta w tej gminie;

2) art. 17 ustawy wprowadzającej, stanowiącego, że wprowadzany przez art. 11 § 4 kodeksu wyborczego limit nie dotyczy wybrania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed dniem wejścia w życie ustawy.

Uchylenie art. 11 § 4 kodeksu wyborczego wymusza na ustawodawcy usunięcie także przepisu art. 17 ustawy wprowadzającej.

Projekt przewiduje standardowy, 14-dniowy okres *vacatio legis*. Projektodawcy, wzięwszy pod uwagę, że zmiana polega na jedynie zniesieniu ograniczenia biernego prawa wyborczego, uznali, że zastosowanie standardowego okresu spoczywania ustawy będzie rozwiązaniem optymalnym i nie naruszy praw i wolności obywatelskich, ani zasady demokratycznego państwa prawnego. W ocenie projektodawców proponowany przepis o wejściu w życie nie naruszy także standardu tzw. „ciszy legislacyjnej”, czyli wynikającego

³⁾ Zgodnie z treścią art. 17 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych: „Przepis art. 11 § 4 ustawy zmienianej w art. 5 nie dotyczy wybrania na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”. Oznacza to, że przepis znajdzie zastosowanie po raz pierwszy w nadchodzących wyborach samorządowych w 2029 r., ewentualnie w wyborach przedterminowych.

⁴⁾ Dz. U. z 2018 r. poz. 130 i 1349

z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁵⁾ zakazu dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie 6 miesięcy przed dniem pierwszej czynności przewidzianej w kalendarzu wyborczym.

3. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji są przedstawione w ocenie skutków regulacji.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

⁵⁾ zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138; wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Przedstawiciel wnioskodawcy:
senator Zygmunt Frankiewicz

Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:

Adam Oleksy, ekspert, tel. 22 694 9338

w zakresie OSR:

Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 9082

Data sporządzenia: 29 października 2025 r.

Źródło: grupa senatorów

Nr druku: 399, 399 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Wprowadzenie samorządu na szczeblu gminnym ustawą z 8 marca 1990 r. stanowiło pierwszy etap reform ustrojowych po przemianach systemowych 1989 r. w Polsce. Przede wszystkim wówczas zostały zmienione zasady zarządzania w gminach, a one same zyskały samodzielność oraz osobowość prawną. W idei samorządności terytorialnej istotne jest to, że mieszkańcy sami mogą decydować o obsadzie najważniejszych stanowisk we władzach lokalnych. W 2002 roku weszła w życie ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.¹ Od tego momentu wyłonienie władzy wykonawczej w gminie leży w gestii mieszkańców, którzy uważają wybory władz gminnych za najważniejsze spośród wyborów do różnych organów samorządowych.²

W dniu 11 stycznia 2018 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W art. 5 ustanowiła ona nowelizację kodeksu wyborczego wprowadzając w dodanym ust. 4 art. 11, że prawa wybieralności w wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta w danej gminie nie ma osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Do 2010 roku temat wielokadencyjności, czy też długowiecznych przedstawicieli lokalnego samorządu nie pojawiał się ani w przekazach medialnych, ani w literaturze naukowej.³ Część komentatorów interpretuje wielokrotne reelekcje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jako dowód sprzyjający stabilności władz lokalnych, część zaś dopatruje się w nich dowodu na monopolizację władzy w społecznościach lokalnych i „demokratyczny zastój”, spowodowany brakiem realnej konkurencji politycznej.⁴

W wyborach samorządowych, które odbyły się w 2010 r., najczęściej zwyciężali kandydaci urzędujący już wcześniej. Z danych Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że tylko w 267 gminach (co stanowiło prawie 11% wszystkich gmin) urzędujący w kadencji 2006-2010 wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast nie ubiegali się o reelekcję. W pozostałych 2212 gminach zwykle wygrywali: w 1770 gminach (71%) wyborcy przedłużyli im mandat na kolejną kadencję, natomiast w 442 gminach (18% gmin) w pierwszej lub drugiej turze wyborów wybrali ich kontrkandydatów. Oznacza to, że w 2010 r. mniej niż 9 na 10 urzędujących wójtów poddało się wyborczej weryfikacji, a spośród tych, którzy stanęli do rywalizacji, czterech na pięciu uzyskało przedłużenie swojego mandatu.⁵

Z przeglądu publikacji poruszających kwestie kadencyjności władzy wykonawczej w jednostkach samorządu terytorialnego rysuje się obraz, że nie wypracowany został dotychczas model teoretyczny pozwalający w sposób ilościowy określić optymalną długość kadencji pełnienia funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. W artykułach naukowych badacze omawiając to zagadnienie stosują podejście polegające na podaniu argumentów przemawiających zarówno za i przeciw wprowadzeniu limitu czasu sprawowania tych funkcji. Dla przykładu wskazuje się, że koncentracja władzy przez zbyt długi czas w rękach jednej osoby (a czasem nawet konkretnego środowiska politycznego) sprzyja powstawaniu patologicznych sytuacji, korupcji i sieci lokalnych powiązań interesów. Z kolei wprowadzenie kadencyjności powoduje ograniczenie zakresu demokracji lokalnej i odbieranie społeczeństwu prawa decydowania we własnych sprawach.

¹ Ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

² Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS nr 148/2014, „Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli”.

³ Aleksandra Adamowicz „Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta”. <https://bibliotekanauki.pl/articles/522916>

⁴ Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

⁵ Ibidem.

W dyskusji dedykowanej kadencyjności władzy wykonawczej w gminie przytacza się również opinie społeczeństwa w tej kwestii. Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wśród wyborców w 2014 r. wynika, że w tamtym czasie większość Polaków (łącznie 59%) opowiadała się za wprowadzeniem ograniczenia kadencyjności najważniejszego urzędu w gminie (zdecydowanie za tym rozwiązaniem opowiedziało się 36% badanych). Przeciwnych wprowadzeniu limitu było łącznie 33% badanych, w tym 11% opowiedziało się zdecydowanie przeciw temu rozwiązaniu. Grupa licząca 8% nie miała wyrobionego zdania.⁶

W doktrynie istnieje spór co do konstytucyjności regulacji ograniczających długość sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wśród argumentów używanych przeciwko wprowadzeniu ograniczenia możliwości ponownego kandydowania na te stanowiska, w przypadku sprawowania przez nich co najmniej dwóch kadencji na tym stanowisku, wysuwany jest argument, że jest to rozwiązanie sprzeczne z Konstytucją.⁷

W ocenie projektodawców kwestionowana regulacja narusza art. 62 ust. 2 Konstytucji dotyczący ograniczeń biernego prawa wyborczego oraz art. 169 ust. 3 Konstytucji, w którym ustrojodawca powierzył wprost ustawodawcy zwykłego uregulowanie w ustawie jedynie zasad i trybu przeprowadzania wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

W art. 62 ust. 2 Konstytucji, poza wskazanymi, ustrojodawca nie przewidział żadnego ograniczenia wybieralności w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uwzględniając stanowisko, które prezentuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, można dojść do wniosku, że ustanowienie przez ustawodawcę zwykłego ograniczenia prawa wybieralności w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) polegającego na wprowadzeniu zasady dwukadencyjności, narusza: zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zakaz wprowadzenia przez ustawodawcę zwykłego ograniczeń w korzystaniu praw i wolności naruszających istotę tych wolności i praw (art. 31 ust. 3), zakaz dyskryminacji w życiu politycznym (art. 32 ust. 2).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, w którym proponuje się rozwiązanie polegające na zniesieniu ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), polegającego na obwarowaniu możliwości realizacji tego prawa limitem dwukrotnego wyboru na ten urząd w danej gminie.

Oczekuje się, że efektem wejścia w życie projektowanej ustawy będzie umożliwienie startu w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osób, które już dwukrotnie były wybierane na ten urząd w danej gminie.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

„Na świecie nie istnieje jeden optymalny model wyboru organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W USA kwestia ta jest różnie ujmowana, np. w Nowym Orleanie czy Atlancie, obowiązuje ograniczenie kadencji do dwóch, w Warren w Ohio do pięciu, a w Waszyngtonie nie ma obostrzeń, co do liczby sprawowanych kadencji. Brak ograniczeń liczby kadencji wójta najczęściej jest spotykane w Europie w sytuacji powoływania wójta w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Ograniczenie liczby kadencji występuje m. in. we Włoszech, Portugalii. W większości państw najbardziej popularny jest limit dwóch kadencji.”⁸

„Ustawowe regulacje ograniczenia liczby kadencji włodarzy wybieranych w trakcie demokratycznych wyborów obowiązują tylko w niektórych państwach europejskich. Do najbardziej znanych przykładów stosowania rozwiązań polegających na ograniczeniu liczby kadencji w samorządach lokalnych w Europie możemy zaliczyć Niemcy, Włochy i Portugalie.

W Niemczech, gdzie mamy do czynienia z federalną strukturą kraju, przepisy dotyczące samorządu terytorialnego są wydawane odrębnie przez każde z 16 krajów związkowych. Długość kadencji władz wynosi w poszczególnych landach od czterech do dwunastu lat. We Włoszech kadencja burmistrza wynosi 5 lat. Istnieje tam ograniczenie możliwości ubiegania się o trzecią kadencję, z wyjątkiem burmistrzów reprezentujących małe miejscowości, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 tysiące. W Portugalii występuje ograniczenie do trzech kadencji burmistrza, sprawowanych przez 4 lata.”⁹

⁶ Ibidem.

⁷ Magdalena Suska „Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego”.

⁸ Ibidem.

⁹ Dominik Szczepański, „Dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce w opiniach elektoratów ugrupowań i komitetów wyborczych w wyborach do sejmików województw w 2018 roku”.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
kandydatów startujących w wyborach do władzy wykonawczej gminy: wójta, burmistrza, prezydenta miasta	wybory samorządowe 2018 r. 6.958 osób	Państwowa Komisja Wyborcza ¹⁰	zniesienie ograniczenia biernego prawa wyborczego wynikającego z limitu sprawowania urzędu w danej gminie do dwóch kadencji
wyborców organów władzy wykonawczej gminy: wójta, burmistrza, prezydenta miasta	wybory samorządowe 2018 r. 30.145.816 osób	wybory samorządowe 2018 r.	zniesieniu ograniczenia limitu pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dwóch kadencji w danej gminie spowoduje poszerzenie kręgu potencjalnych kandydatów ubiegających się o ten urząd na których wyborcy będą mogli oddać głos

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych w dniu 19 sierpnia 2025 r. został przesłany do konsultacji (z terminem nadsyłania opinii do dnia 5 września 2025 r.) następującym podmiotom: Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji; Państwowej Komisji Wyborczej; Krajowemu Biuru Wyborczemu; Ministrowi Sprawiedliwości; I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu; Prokuratorowi Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Krajowej Radzie Sądownictwa; Sądowi Najwyższemu; Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu; Rzecznikowi Praw Obywatelskich; Krajowej Radzie Radców Prawnych; Naczelnej Radzie Adwokackiej; Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „IUSTITIA”; Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS; Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex Super Omnia”; Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Sędziów Sądów Administracyjnych; Związkowi Miast Polskich; Związkowi Gmin Wiejskich RP; Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów; Unii Metropolii Polskich; Unii Miasteczek Polskich; Związkowi Powiatów Polskich; Związkowi Polskich Samorządów; Forum Obywatelskiego Rozwoju; Fundacji im. Stefana Batorego; Instytutowi Prawa i Społeczeństwa.

Minister Sprawiedliwości ocenił, że **propozycja zniesienia limitu** dwukrotnego wyboru na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wydaje się **uzasadniona**, prace nad projektem powinny być kontynuowane. Zaznaczył jedynie, że mając na uwadze istotną z punktu widzenia ustrojowego i społecznego materię projektu, jak również zasadę odpowiedniego *vacatio legis*, zasadne wydaje się określenie w projekcie dłuższego okresu *vacatio legis*.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że w przestrzeni publicznej pojawiają się przeciwstawne opinie i argumenty – zarówno podkreślające pozytywne aspekty ograniczenia liczby kadencji, jak i wskazujące na zagrożenia związane z tą regulacją, dlatego też zniesienie ograniczenia kadencyjności **wymaga pogłębionej analizy i szerokiej debaty**.

Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny nie zgłosił uwag.

Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła nie zajmować stanowiska w przedmiocie projektu ustawy, gdyż nie dotyczy on zakresu spraw podlegających opiniowaniu przez Krajową Radę Sądownictwa.

Krajowe Biuro Wyborcze stwierdziło, że jako apolityczny organ **nie jest uprawnione do zajmowania stanowiska** i wydawania opinii w sprawie projektu ustawy, gdyż zmiany prawa przedstawione w projekcie ustawy mają charakter *strictie* polityczny.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że jako stały i najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzenia wyborów i referendum **nie jest uprawniona do zajmowania stanowiska**, gdyż zakres zmian prawa przedstawiony w projekcie ustawy ma charakter *strictie* polityczny

Związek Powiatów Polskich poinformował, że **popiera** projekt ustawy.

Śląski Związek Gmin i Powiatów wyraził **pozytywną** opinię.

¹⁰ Państwowa Komisja Wyborcza, Wybory Samorządowe 2018 r. https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia#general_committee_stat

Rada Miejska w Iłży oświadczyła, że **popiera** zniesienie ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wprowadzonych 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.

Strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych **apeluje o zniesienie przepisów ograniczających liczbę kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.**

Stowarzyszenie Lepsza Demokracja **apeluje o utrzymanie obecnych przepisów** dotyczących dwukadencyjności, ponieważ są to regulacje przeciwdziałające nadużyciom, wzmacniające demokratyczność i przejrzystość życia publicznego, sprzyjające budowie nowoczesnego, skutecznego i otwartego samorządu terytorialnego.

W dniu 29 października 2025 r. na wspólnym posiedzeniu Komisja Ustawodawcza, Komisja Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej przyjęły projekt ustawy bez poprawek.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

[illegible]

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<u>Brak wpływu</u> ustawy na dochody i wydatki sektora finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

Czas w latach od wejścia w życie zmian		Skutki						Łącznie (0-10)
		0	1	2	3	5	10	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2025 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	<u>Brak wpływu</u> ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę i gospodarstwa domowe. Przedmiotowa ustawa będzie wpływała na obywateli (czynne i bierne prawo wyborcze) w wyborach władzy wykonawczej gminy. Przedmiotowa ustawa będzie wpływała również na czynne prawo wyborcze w procedurze wyborów władzy wykonawczej do jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że będzie oddziaływała na szeroki krąg obywateli, dlatego wydaje się konieczne zaprezentowanie jak dotychczas Polacy odnosili się do kwestii wprowadzenia limitu długości sprawowania funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wśród wyborców wynika, że w 2014 r. większość Polaków (łącznie 59%) opowiadała się za wprowadzeniem ograniczenia kadencyjności najważniejszego urzędu w gminie (zdecydowanie za tym rozwiązaniem opowiedziało się 36% badanych). Przeciwnych wprowadzeniu limitu było łącznie 33% badanych, a 11%						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

opowiedziało się zdecydowanie przeciw temu rozwiązaniu. Grupa licząca (8%) nie miała wyrobionego zdania.¹¹

Poparcie wprowadzenia limitowania kadencji wójtów, burmistrza oraz prezydentów miast wyrazili również respondenci sondażu przeprowadzonego na przełomie 2018 i 2019 r. Zwolennicy wprowadzonych regulacji to osoby sytuujący się po prawej scenie politycznej, zdecydowanymi oponentami tych ograniczeń byli przedstawiciele opowiadający się za szeroko rozumianą opozycją.¹²

Z uwagi na to, że w idei samorządności terytorialnej istotne jest to, że mieszkańcy sami mogą decydować o obsadzie najważniejszych stanowisk we władzach lokalnych, dlatego, w załączniku do OSR, zamieszczono pogłębiony opis wyników badania opinii publicznej na temat ograniczenia czasu sprawowania urzędu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak skutków.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

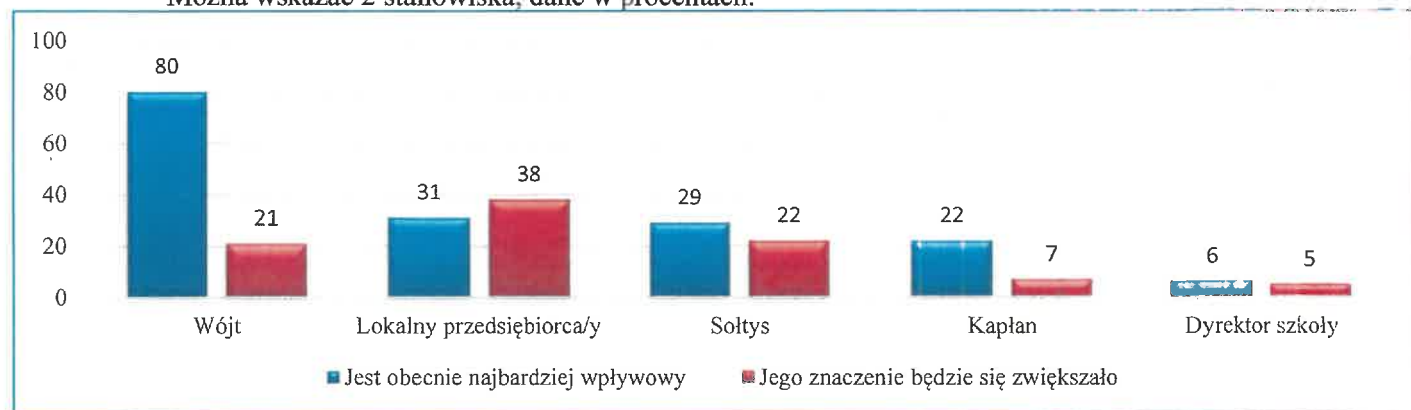
☐ środowisko naturalne
☒ sytuacja i rozwój regionalny
☐ inne:

☐ demografia
☐ mienie państwowe

☐ informatyzacja
☐ zdrowie

Przedmiotowa ustawa będzie wpływała na procedurę wyboru władzy wykonawczej w gminach (wójta, burmistrza i prezydenta miasta), bierne i czynne prawo wyborcze. Wybory władz gminnych Polacy uważają za najważniejsze wśród wyborów samorządowych do różnych organów władzy samorządu. Taką opinię wyraziła ponad połowa uprawnionych do głosowania (52%) w badaniu przeprowadzonym w 2018 r.¹³ Wyniki tego sondażu są spójne z rolą i znaczeniem przypisywanym pełnieniu urzędu wójta przez społeczeństwo. Z raportu opisującego przemiany na wsi polskiej¹⁴ w latach 1989-2016 wynika, że rolę niekwestionowanego lidera w gminie pełni wójt. Ponadto zdaniem badanych znaczenie wójta będzie nadal rosło w przyszłości.

Wykres nr 1: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Kto ma obecnie największy wpływ na życie Pana/Pani miejscowości? Można wskazać 2 stanowiska, dane w procentach.



Źródło: Przemysław Sadura, Katarzyna Murawska, Zofia Włodarczyk; „Wieś w Polsce 2017: diagnoza i przyszłość”. Raport z badania – pełna wersja.

Z dokonanego przeglądu literatury poświęconej kadencyjności władzy wykonawczej w jednostkach samorządu terytorialnego rysuje się obraz, że badacze zajmujący się tym zagadnieniem nie wypracowali modelu teoretycznego ujmującego w sposób ilościowy zależność pomiędzy długością okresu sprawowania funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta a dynamikę zjawisk społeczno-gospodarczych w jednostkach samorządu terytorialnego. W rezultacie nie można, opierając się na udokumentowanych dowodach, jednoznacznie stwierdzić jaki będzie wpływ projektowanej ustawy po zniesieniu obowiązującego limitu czasu pełnienia funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Ocenę wpływu projektowanej ustawy można dokonać tylko w sposób jakościowy przytaczając argumenty, podawane w publikacjach

¹¹ Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

¹² Dominik Szczepański, „Dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce w opiniach elektoratów ugrupowań i komitetów wyborczych w wyborach do sejmików województw w 2018 roku”.

¹³ Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badania CBOS nr 132/2018, „Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018”.

¹⁴ Przemysław Sadura, Katarzyna Murawska, Zofia Włodarczyk; „Wieś w Polsce 2017: diagnoza i przyszłość”. Raport z badania – pełna wersja.

omawiających kwestię kadencyjności władzy wykonawczej w gminie jako potencjale zalety jak i wady, które mogą wystąpić po wejściu w życie przedmiotowej regulacji.

Argumenty przemawiające przeciwko ustanowieniu zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta):

- przeciwnicy wprowadzenia kadencyjności powołują się na „wolę ludu” i mechanizm ograniczający zakres demokracji lokalnej,¹⁵ wprowadzenie ograniczenia odbiera lokalnym społeczeństwom prawo decydowania we własnych sprawach,
- sprawowanie urzędu przez więcej niż dwie kadencje nie jest złe, gdyż pozwala na realizację pewnej wizji rozwoju gminy, które znacznie wykraczają poza osiem lat, a osoba piastująca urząd ma wielkie doświadczenie,¹⁶
- rozwiązanie naruszające prawo, sprzeczne z Konstytucją.¹⁷

Jako rezultat braku ograniczenia limitu czasu sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może wiązać się z wystąpieniem następujących negatywnych zjawisk:

- koncentracji władzy w rękach jednej osoby (a czasem nawet konkretnego środowiska politycznego przez zbyt długi czas sprzyja:
 - powstawaniu patologicznych sytuacji, korupcji i sieci lokalnych powiązań interesów, czyli tzw. układów uniemożliwiających uzyskanie pracy, zlecenia czy decyzji administracyjnych przez osoby spoza tego kręgu,¹⁸
 - powstaniu szerokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstaniu grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta,¹⁹
 - zależności ekonomicznej od wójta co może powodować powstawaniu lokalnych układów władzy (klik),²⁰
- nieuwajnienia się pozytywnych efektów:
 - usprawnienia pracy wójta, poprzez intensyfikację prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych,²¹
 - popadanie w rutynę, niedostrzeganie wielu spraw, wręcz wypalenie intelektualne, które uniemożliwia podejmowanie nowych inicjatyw, do których potrzebne są nowe osoby, które mają inne spojrzenie.²²

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana ustawa powinna podlegać ewaluacji w celu ukazania jej wpływu na różne obszary funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na jej specyfikę, skutki regulacji ujawnią się w długim okresie, dlatego dane niezbędne do sporządzenia OSR *ex post*, pozwalające w sposób ilościowy wyciągać wnioski odnośnie do wpływu regulacji, mogą być dostępne dopiero po okresie ok. 10 lat obowiązywania ustawy.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Opinie obywateli na temat wyborów do władzy wykonawczej gminy.

¹⁵ Aleksandra Adamowicz „Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta”. <https://bibliotekanauki.pl/articles/522916>

¹⁶ Krzysztof Skotnicki, „W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje”.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Krzysztof Skotnicki, „W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje”.

¹⁹ Druk Sejmowy nr 2001 z dnia 10 lutego 2017 r. projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

²⁰ Przemysław Sadura, Katarzyna Murawska, Zofia Włodarczyk; „Wieś w Polsce 2017: diagnoza i przyszłość”. Raport z badania – pełna wersja, tabela: Przemiany polskiej wsi w latach 1989-2016, s. 100.

²¹ Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

²² Krzysztof Skotnicki, „W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje”.

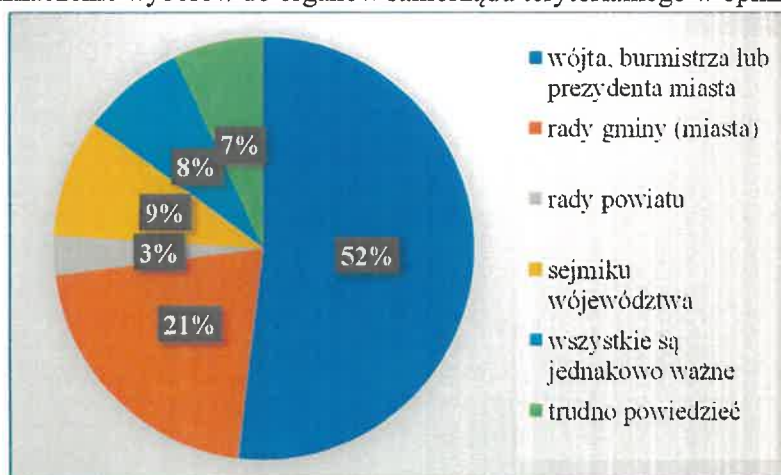
Opinie obywateli na temat wyborów do władzy wykonawczej gminy

Przegląd opinii publicznej nt. długości sprawowania władzy wykonawczej przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta dokonano na podstawie wyników badań Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) zaprezentowanych w komunikatach z badań.²³ CBOS w publikacjach zaprezentował znaczenie dla obywateli wyborów do różnych organów samorządu terytorialnego, czynniki decydujące o oddaniu głosu na kandydata, wpływ długości pełnienia funkcji wójta, burmistrza prezydenta miasta na ocenę władzy wykonawczej czy preferencje wyborców, a także rozkład opinii obywateli dotyczący wprowadzenia ograniczenia długości okresu pełnienia funkcji wójta, burmistrza prezydenta miasta. Z badań tych rysuje się następujący obraz:

- **wybory jednoosobowych władz wykonawczych gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) obywatele uważają za najbardziej istotne spośród wyborów do różnych organów samorządu terytorialnego.**

Ankietowani poproszeni w sondażu o wskazanie, które z wyborów do różnych organów samorządu terytorialnego sprawujących władzę w gminie, powiecie i województwie są dla nich najważniejsze, jednoznacznie uznali za najbardziej istotne właśnie wybory jednoosobowych władz wykonawczych, a więc wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. Taką opinie wyraziło ponad połowa uprawnionych do głosowania (52%). W znacznie mniejszym stopniu dla Polaków liczą się wybory do organów samorządowych wyższych szczebli.

Wykres nr 2: Znaczenie wyborów do organów samorządu terytorialnego w opinii obywateli.



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badania CBOS nr 132/2018, „Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018”.

Znaczenie przypisywane wyborom jednoosobowych władz wykonawczych – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – rośnie wraz z wielkością zamieszkiwanej miejscowości. Stosunkowo najrzadziej priorytetowe znaczenie wyborom tym przypisują mieszkańcy wsi, relatywnie najczęściej – dużych miast i największych aglomeracji.

²³ Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badania CBOS nr 132/2018, „Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018”.

Tabela nr 1: Znaczenie wyborów do organów samorządu terytorialnego dla obywateli w zależności od wielkości miejscowości.

	wieś	miasto do 19 999	20 000-99 999	100 000-499 999	500 000 i więcej mieszkańców
- wójta, burmistrza lub prezydenta miasta	44	52	55	64	63
- rady gminy (miasta)	24	18	20	17	22
- sejmiku województwa	10	8	9	8	5
- rady powiatu	3	4	4	0	0
wszystkie są jednakowo ważne	9	11	7	6	8
trudno powiedzieć	10	7	5	5	2

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badania CBOS nr 132/2018, „Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018”.

- osoba kandydata na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta ma główne znaczenie dla wyborcy.

O znaczeniu i w większym stopniu „ludzkim” niż „politycznym” wymiarze wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast świadczyć może znajomość osób pełniących te funkcje przez zwykłych obywateli. Osoby sprawujące urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na danym terenie są znane zdecydowanej większości dorosłych mieszkańców Polski. Prawie cztery piąte ankietowanych nie tylko twierdzi, że zna wójta, burmistrza lub prezydenta swojego miasta, ale potrafi poprawnie podać nazwisko osoby piastującej ten urząd (79%).

Znajomość osoby zarządzającej danym miastem czy gminą jest dość słabo zróżnicowana w zależności od wielkości miejscowości. Z zadania wymienienia nazwiska osoby aktualnie piastującej urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta trochę lepiej wywiązali się mieszkańcy dużych i największych miast. Nieco mniej powszechnie wiedza ta jest udziałem mieszkańców mniejszych ośrodków miejskich oraz wsi.

Zdecydowana większość badanych posiada jakąś orientację w kwestii tego, jak długo sprawuje władzę wójt (burmistrz/prezydent miasta), tylko 14% respondentów nie podejmowało się określić, od ilu lat czy kadencji najważniejsi urzędnicy w ich mieście czy gminie sprawują władzę.

Tabela nr 2: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy orientuje się Pan (i), jak długo obecny wójt (burmistrz/prezydent miasta) sprawuje ten urząd? Która to jest jego/jej kadencja.

- pierwsza kadencja - tzn. sprawuje urząd niecałe cztery lata	29%
- druga kadencja - sprawuje urząd od ośmiu lat	25%
- trzecia kadencja - sprawuje urząd od dwunastu lat	18%
- czwarta kadencja - sprawuje urząd od szesnastu lat	9%
- sprawuje urząd dłużej niż cztery kadencje	5%
nie wiem	14%

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badania CBOS nr 132/2018, „Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018”.

- brak wyraźnego związku pomiędzy czasem sprawowania urzędu a oceną pracy władz lokalnych przez mieszkańców.

Czas sprawowania urzędu, liczba kadencji, w świetle ocen badanych nie ma wyraźnego związku z oceną pracy władz lokalnych przez mieszkańców. Można stwierdzić, że respondenci z miejscowości w których wójt, burmistrz czy prezydent miasta sprawuje urząd dłużej - przez co najmniej trzy kadencje – nieco lepiej oceniają pracę władz lokalnych, niż badani mający świadomość sprawowania urzędu przez osobę piastującą taki urząd przez dwie kadencje.

Tabela nr 3: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Jak by Pan (i) ocenił (a) działalność władz lokalnych w Pana (i) gminie, miejscowości?

Jak by Pan (i) ocenił (a) działalność władz lokalnych w Pana (i) gminie, miejscowości?	Jak długo obecny wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje ten urząd?				
	pierwszą kadencję	drugą kadencję	trzecią kadencję	czwartą kadencję lub dłużej	trudno powiedzieć
dobrze	74%	70%	74%	76%	67%
źle	21%	23%	15%	20%	15%
trudno powiedzieć	5%	7%	11%	4%	18%

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badania CBOS nr 132/2018, „Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018”.

- **długość pełnienia funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w niewielkim stopniu modyfikuje preferencje wyborcze mieszkańców.**

Długość stażu na stanowisku wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w niewielkim stopniu modyfikuje preferencje wyborcze mieszkańców. Zależność jest słaba i przebiega tu według podobnego wzoru jak oceny pracy władz lokalnych w ramach kolejnych kadencji obecnych włodarzy miast i gmin. Ponownemu wyborowi osób obecnie pełniących te funkcje z jednej strony minimalnie sprzyja fakt, że sprawują urząd dopiero jedną kadencję, z drugiej zaś – prawdopodobieństwo reelekcji rośnie, jeśli kandydat pracuje na tym stanowisku bardzo długo - co najmniej trzy kadencje.

Tabela nr 4: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Jak długo obecny wójt (burmistrz/prezydent miasta) pełni ten urząd?

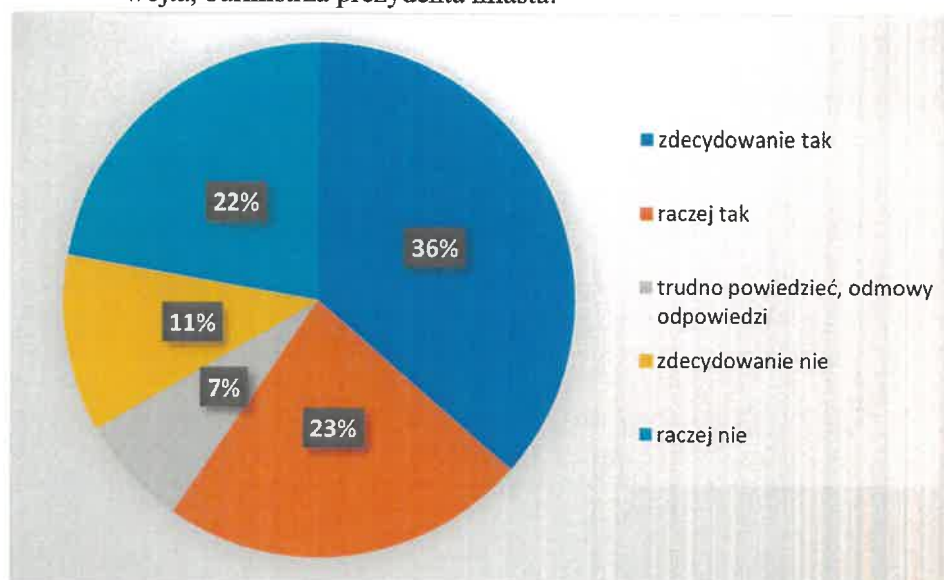
Jak długo obecny wójt (burmistrz/prezydent miasta) pełni ten urząd?	Czy w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wolałby (a) by Pan (i) głosować:		
	na osobę obecnie sprawującą ten urząd	na innego kandydata niż ten, który obecnie sprawuje urząd	trudno powiedzieć
pierwszą kadencję	49%	34%	17%
drugą kadencję	46%	38%	16%
trzecią kadencję	44%	39%	17%
czwartą kadencję lub dłużej	49%	39%	13%
nie wiem	32%	25%	43%

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badania CBOS nr 132/2018, „Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018”.

- **obywatele popierają wprowadzenie ograniczenia długości okresu pełnienia funkcji wójta, burmistrza prezydenta miasta.**

Z badań przeprowadzonych w 2014 r. na grupie wyborców wynika, że wówczas większość Polaków (łącznie 59%) opowiadała się za wprowadzeniem ograniczenia kadencyjności najważniejszego urzędu w gminie (zdecydowanie za tym rozwiązaniem opowiedziało się 36% badanych). Przeciwnych wprowadzeniu limitu było łącznie 33% badanych, w tym 11% opowiedziało się zdecydowanie przeciw temu rozwiązaniu. Grupa licząca (8%) nie miała wyrobionego zdania.²⁴

Wykres nr 3: Rozkład opinii odnośnie do wprowadzenia ograniczenia okresu funkcji wójta, burmistrza prezydenta miasta.



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

Za ograniczeniem kadencyjności częściej opowiadali się starsi respondenci, najmniej zwolenników tego rozwiązania jest wśród badanych w średnim wieku. W grupie osób w wieku powyżej 65 lat za wprowadzeniem limitu dwóch kadencji opowiedziało się 64% badanych, przeciwko – 25%. Z kolei wśród badanych w wieku 35-44 lat wprowadzenie limitu popiera 49% badanych, a 44% jest odmiennego zdania.

Najczęściej za wprowadzeniem limitu kadencji dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast opowiadają się osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (66% zwolenników), najrzadziej zaś z wykształceniem wyższym (54% zwolenników). Rolnicy są jedyną grupą zawodową, w której odsetek przeciwników kadencyjności jest większy niż odsetek zwolenników tego rozwiązania. Największe poparcie dla tego rozwiązania odnotowano wśród robotników wykwalifikowanych – w tej grupie 73% badanych to zwolennicy ograniczenia kadencyjności.

Najmniej zwolenników ograniczenia kadencyjności władz lokalnych występuje wśród mieszkańców dużych miast, liczących od 100 do 5000 tys. mieszkańców, najwięcej – wśród mieszkańców miast średniej wielkości, liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców.

²⁴ Centrum Badania Opinii Społecznej Komunikat z badań CBOS nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

Wykres nr 4: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy zgadza się Pan (i) ze stwierdzeniem: Powinno się wprowadzić prawo, które nie pozwoli jednemu członkowi być wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta dłużej niż przez dwie kadencje-czyli 8 lat bez przerwy?



Źródło: Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS Nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

- ograniczenie kadencyjności pełnienia funkcji wójta, burmistrza prezydenta miasta w niewielkim stopniu różnicowały grupy o prawicowej, lewicowej lub centrowej orientacji politycznej.

Kwestia ograniczenia kadencyjności jedynie w niewielkim stopniu różnicowała grupy o prawicowej, lewicowej lub centrowej orientacji politycznej. Pewne zróżnicowanie rozkładów opinii w analizowanej kwestii jest widoczne w elektoratach różnych partii politycznych. Zwolennicy wprowadzenia limitu dwóch kadencji stanowią większość w elektoratach wszystkich największych partii politycznych. Najwięcej (66%) jest ich w elektoracie Prawa i Sprawiedliwość (wraz z sojusznikami), najmniej (52%) – w elektoracie Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Badania przeprowadzone wskazują, że w przypadku wyborów wójta, burmistrza lub prezydenta miasta większość ankietowanych (86%) wskazała, że kierowała się głównie osoba kandydata.

Tabela nr 5: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy głosując w I turze wyborów na wójta lub burmistrza/prezydenta miasta kierował (a) się Pan (i) osobą kandydata czy partii, która go popierała?

Czy głosując w I turze wyborów na wójta lub burmistrza/prezydenta miasta kierował (a) się Pan (i):	wieś	miasto do 19 999	miasto od 20 000 do 99 999	miasto od 100 000 do 499 999	miasto 500 000 i więcej
- przede wszystkim osobą kandydata	91	92	83	82	71
- przede wszystkim nazwą partii, która go popierała	3	3	9	8	8
- przede wszystkim tym, że popierał go niepartyjny komitet wyborców	0	1	2	5	0
- w równym stopniu osobą kandydata, jak nazwą komitetu, który go popierał	3	3	4	3	21
trudno powiedzieć	1	0	2	0	0
odmowa odpowiedzi	2	0	1	3	0

Źródło: Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań CBOS nr 152/2014, „Polacy o wyborach władz gminy”.

Warszawa, 10 grudnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-2568/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. *SPS-III. 020. 218. 10. 2025*
Data wpływu *11.12.2025 r.*

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zygmunt Frankiewicz)

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

W projekcie przewidziane jest uchylenie art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ (dalej: Kodeks wyborczy), zgodnie z którym prawa wybieralności w wyborach wójta² w danej gminie nie ma osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 Kodeksu wyborczego (art. 1 projektu). W projekcie przewidziano także uchylenie art. 17 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³, zgodnie z którym art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego nie dotyczy wybrania na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed dniem wejścia w życie tej ustawy (art. 2 projektu).

Ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Z uwagi na przedmiot projektu należy uwzględnić:

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.

³ Dz. U. poz. 130, ze zm.

– 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 obywatelami⁴ (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. Jednocześnie w art. 5 ust. 3 dyrektywy 94/80/WE przewidziano, że państwa członkowskie mogą zastrzec, że tylko ich obywatele mogą być wybierani na urząd kierownika organu wykonawczego, jego zastępcy lub członków kierowniczego kolegialnego organu wykonawczego wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego, o ile osoby takie zostały wybrane do pełnienia takich urzędów przez okres trwania mandatu.

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 do oceny zgodności z prawem UE wyłącznie wobec przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wyborów do rady gminy i wyborów wójta.

⁴ Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, s. 38, ze zm.

Przedstawione w projekcie ustawy propozycje zmian przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących kandydowania w wyborach wójta nie naruszają zasad uregulowanych w dyrektywie 94/80/WE. W związku z tym projekt ustawy należy uznać za niesprzeczny z tą dyrektywą.

4. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych 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/

Warszawa, 10 grudnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-2569/25

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zygmunt Frankiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

W projekcie przewidziane jest uchylenie art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ (dalej: Kodeks wyborczy), zgodnie z którym prawa wybieralności w wyborach wójta² w danej gminie nie ma osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 Kodeksu wyborczego. Ponadto przewidziano uchylenie art. 17 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³, zgodnie z którym art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego nie dotyczy wybrania na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Senacki projekt ustawy **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

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

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. *SPS-III. 020.218.11.2025*
Data wpływu *11.12.2025r.*

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

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.

³ Dz. U. poz. 130, ze zm.



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁAŃCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszcak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/313/25

Warszawa, 9 grudnia 2025 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 grudnia 2025 r. dotyczące wyrażenia opinii w sprawie przedstawionego przez Senat RP projektu ustawy o zmianie ustawy – **Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (nr RPW/39678/2025)** przedstawiam stanowisko Związku Powiatów Polskich.

Związek Powiatów Polskich w całości popiera projekt ustawy i wnosi o jego jak najszybsze przyjęcie przez Wysoką Izbę.

Od początku wprowadzania ograniczenia liczby kadencji wójtów/burmistrzów/prezydentów miast zgłaszaliśmy jako organizacja samorządowa wątpliwości natury konstytucyjnej. Zwracamy też uwagę, że ograniczenie „wielokadencyjności” jest de facto ograniczeniem prawa wyboru wspólnot lokalnych.

Zarówno dane przytoczone w uzasadnieniu do senackiego projektu ustawy dotyczącego wyników wyborów w 2024 r., jak i analiza Unii Metropolii Polskich obejmująca lata 2006–2024 dotycząca rotacji na stanowisku wójta/burmistrza/prezydenta miasta (<https://metropolie.pl/artykul/zmiany-lokalnych-liderow-analiza-wynikow-wyborow-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow-miast>) wskazują, że wyborcy, jeżeli są zainteresowani zmianą władzy na poziomie lokalnym, są w stanie skutecznie tego dokonać, oddając głos w wyborach samorządowych.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. **SPS-111.020.248.9.2025**

Data wpływu **11.XII.25r.**

Z tego względu nie widzimy powodu utrzymywania sztucznych ograniczeń, uderzających w działalność zaangażowanych, często skutecznych, samorządowców oraz wolę wyborców. Senacka inicjatywa ustawodawcza pozwoli usunąć zupełnie niepotrzebne regulacje.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Piłonka

