

BEOS-70/26

Warszawa, 23 lutego 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.ORD.3.13.2026

Data wpływu 23.11.26r

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
(druk sejmowy nr 2211)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a 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:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie załączonych do projektu uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy braku konstytucyjnej regulacji przewidującej dwukadencyjność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy, tj. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, na wzór ograniczenia kadencji Prezydenta RP, określonego w art. 127 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy wskazują, że ograniczenie sprawowania funkcji wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta do dwóch kadencji przewidziane w art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, jako regulacja ustawowa, budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, w szczególności z art. 62 ust. 1 (gwarancja czynnego i biernego prawa wyborczego) oraz art. 169 ust. 2 i 3 (zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego). Wnioskodawcy podnoszą, że zdaniem części przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego ograniczenie liczby kadencji powinno być wprowadzone na poziomie konstytucyjnym, podobnie jak w przypadku Prezydenta RP, aby uniknąć zarzutu naruszenia konstytucyjnych praw wyborczych.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziana jest zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² polegająca na dodaniu w art. 169 ust. 1a, zgodnie z którym organ wykonawczy gminy jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz. Ponadto w projekcie zawarto przepis przejściowy, zgodnie z którym przepisy ustawy zmieniającej stosuje się także do organów wykonawczych gminy wybranych przed dniem jej wejścia w życie (art. 2 projektu).

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie brano pod uwagę rozwiązań alternatywnych, gdyż zakładany cel jest możliwy do osiągnięcia jedynie w drodze zaproponowanej inicjatywy ustawodawczej.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Projektowana regulacja odnosi się do systemowego umiejscowienia limitu kadencji w Konstytucji, a zatem przesądza przede wszystkim o randze normy prawnej, a nie o wprowadzeniu nowego instrumentu regulacyjnego. W konsekwencji zasadnicze znaczenie dla oceny projektu ma zachowanie spójności wewnętrznej polskiego porządku prawnego, w tym zgodność z krajowymi zasadami ustrojowymi i wyborczymi. Zagadnienia dotyczące liczby kadencji władz samorządowych zostały opisane w dwóch odrębnych opiniach sporządzonych do innych projektów ustaw³, wobec czego poniżej skoncentrowano się na kwestii umiejscowienia regulacji w systemie źródeł prawa w państwach, w których wprowadzono limit kadencji (Portugalia i Włochy).

W Portugalii kwestia ograniczania kolejnego odnawiania mandatów posiada wyraźne umocowanie konstytucyjne, jednakże Konstytucja Portugalii nie wprowadza liczbowego limitu kadencji, lecz tworzy podstawę do jego ustanowienia na poziomie ustawowym. Zgodnie z art. 118 Konstytucji Portugalii⁴ („Zasada odnawiania mandatu”), „1. nikt nie może sprawować dożywotnio jakiegokolwiek

² Dz. U. poz. 483, ze zm.

³ *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy* (druk sejmowy nr 1529), opinia BEOS z 19 VIII 2025 r., BEOS -1407/25 oraz *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji 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* (druk sejmowy nr 2080), opinia BEOS z 19 I 2026 r., BEOS-2577/25.

⁴ *Constituição da República Portuguesa*, tekst w j. portugalskim: <https://www.parlamento.pt/legislacao/paginas/constituicaoorepublicaportuguesa.aspx> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 23 II 2026 r.].

urzędu politycznego o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym lub lokalnym. 2. ustawa może określić ograniczenia dotyczące kolejnego odnawiania mandatów dla osób sprawujących urzędy polityczne o charakterze wykonawczym”⁵. Wykonaniem tej normy konstytucyjnej jest ustawa nr 46/2005 z dnia 29 sierpnia 2005 r.⁶, w której wprowadzono konkretne limity kolejnych mandatów przewodniczących organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w tym burmistrza (*presidente de câmara municipal*) i przewodniczącego rady gminy (*presidente de junta de freguesia*). We Włoszech ograniczenia dotyczące kolejnych mandatów burmistrza (*sindaco*) zostały ukształtowane na poziomie ustawowym, w ustawie o organizacji samorządu terytorialnego⁷ (art. 51 ustawy), a nie na poziomie konstytucyjnym.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt dotyczy zmiany Konstytucji, dlatego analizę skutków prawnych proponowanych w nim rozwiązań warto poprzedzić przedstawieniem istoty ustawy o zmianie Konstytucji. Ustawa ta stanowi bowiem szczególny rodzaj aktu normatywnego o mocy prawnej równej Konstytucji. Jej jedyną funkcją jest wprowadzenie zmian do ustawy zasadniczej oraz ustanowienie niezbędnych przepisów przejściowych i dostosowujących⁸.

Ze względu na szczególną rangę ustawa o zmianie Konstytucji podlega odrębnej, zaostrożonej procedurze uchwalenia, określonej w art. 235 Konstytucji, który przewiduje jedyny dopuszczalny tryb zmiany ustawy zasadniczej. Procedura ta stanowi gwarancję stabilności Konstytucji i jej nadrzędnej pozycji w systemie prawa⁹.

Z istoty ustawy o zmianie Konstytucji wynika, że jako akt równy hierarchicznie innym normom konstytucyjnym nie podlega ona tzw. kontroli poziomej Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Trybunał może natomiast badać dochowanie konstytucyjnie określonej procedury jej uchwalenia oraz kompetencję organów uczestniczących w tym procesie (kontrola proceduralna i kompetencyjna).

⁵ Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłumaczenie: Agnieszka Wojtyczek-Bonnand, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf.

⁶ Lei n.º 46/2005 de 29 de Agosto Estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, Diário da República n.º 165/2005, Série I-A de 2005-08-29, páginas 5068 ze zm., tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-2005-245301>.

⁷ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, GU n.227 del 28-09-2000 - Suppl. Ordinario n. 162 ze zm., tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?um:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18:267>.

⁸ P. Radziejewicz, Art. 235 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX/el.

⁹ Ibidem.

¹⁰ E. Gierach, A. Syryt, Ustawa o zmianie konstytucji – wybrane problemy związane z kontrolą konstytucyjności [w:] Aktualne problemy reform konstytucyjnych, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 226, 232.

Po wejściu w życie ustawy o zmianie Konstytucji zawarte w niej regulacje zostają inkorporowane do tekstu ustawy zasadniczej i jako normy konstytucyjne nie podlegają już kontroli następczej Trybunału Konstytucyjnego¹¹.

Przechodząc do właściwej części rozważań poświęconej projektowanej regulacji, należy wskazać, że proponowane rozwiązania mają na celu wyrażenie na poziomie konstytucyjnym zasady, która jest ujęta obecnie w art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 26 ust. 2 w związku z art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹².

Mając na uwadze, że projektowane rozwiązania obowiązują już w systemie prawa, powstaje pytanie o zasadność ich konstytucjonalizacji. Analizując możliwe uzasadnienie tego zabiegu, należy wskazać, iż obowiązująca na poziomie ustawowym zasada dwukadencyjności stanowi przedmiot rozbieżnych ocen w doktrynie. Zasadniczym źródłem tych rozbieżności jest brak konstytucyjnych regulacji w zakresie przesłanek prawa wybieralności w wyborach do organów wykonawczych gmin. Konstytucja w lakoniczny sposób odnosi się do problematyki wyborów do organów samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie, postulując doprecyzowanie regulacji problematyki wyborczej w ustawie zasadniczej, przyjmuje się, że „ustrojodawca nie powinien [...] pozostawiać ustawodawcy nadmiernej swobody w jej normowaniu”¹³.

Kwestie dotyczące wyborów organów wykonawczych gmin zostały w bardzo ogólny sposób określone w art. 169 ust. 3 Konstytucji. W myśl tego przepisu: „Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Z treści przywoływanego przepisu wynika, że nie zdecydowano się na uregulowanie systemu wyboru organów wykonawczych gmin. Materię tę określać mają przepisy ustawowe. W odniesieniu do konstytucyjnej regulacji problematyki biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (a w zasadzie braku takich unormowań), w doktrynie ukształtowały się dwa odmienne stanowiska.

Pierwsze z nich opiera się na założeniu, że w „ustawie zasadniczej pozostawiono ustawodawcy pełną swobodę kształtowania zagadnienia wyboru organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego”¹⁴. Nie rozstrzygnięto również, czy wybory te mają mieć charakter powszechny, czy mają być dokonywane przez organy stanowiące¹⁵.

Zgodnie z drugim stanowiskiem, ukształtowanym na tle konstytucyjnej regulacji biernego prawa wyborczego w wyborach wójta, rozwiązanie przyjęte w art. 11 § 4

¹¹ P. Tuleja, B. Szczurowski, *Art. 235 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, LEGALIS/el.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.

¹³ *Ibidem*, s. 11.

¹⁴ B. Szmulik, *W sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4, s. 123, 127.

¹⁵ B. Banaszak, *Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, red. I. Wieczorek, M. Mazuryk, Łódź 2017, s. 16.

Kodeksu wyborczego wywołuje wątpliwości co do zgodności ze standardami demokratycznego i uczciwego procesu wyborczego.

Podczas gdy Konstytucja w przypadku Prezydenta RP ustanawia zasadę dwukadencyjności (art. 127 ust. 2), w ustawie zasadniczej brak jest analogicznych regulacji dotyczących osób wykonujących kompetencje organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Przeciwnicy dwukadencyjności wójtów stoją na stanowisku, „że gdyby wolą ustrojodawcy było wprowadzenie dwukadencyjności w odniesieniu do wójtów, taka regulacja znalazłaby się w Konstytucji”¹⁶. Podkreślają, że jedynie wyraźny przepis Konstytucji może ustanawiać limit kadencji w odniesieniu do osób, które na funkcje publiczne zostały wybrane w wyborach powszechnych. Wskazują, że „jedynym przewidzianym przez Konstytucję RP, determinowanym liczbą kadencji, ograniczeniem dotyczącym wyborów bezpośrednich i powszechnych jest ograniczenie przewidziane w art. 127 ust. 2, zgodnie z którym osoba pełniąca funkcję Prezydenta RP może zostać wybrana ponownie tylko raz”¹⁷.

Wniosek ten nie może mieć automatycznego zastosowania w odniesieniu do wyborów osób pełniących funkcję organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Nie można kierując się kryterium powszechności wyborów, podzielić stanowiska, zgodnie z którym – gdyby wolą ustrojodawcy było ograniczenie kadencyjności wójtów – wyraziłby to wprost w Konstytucji. Wynika to faktu, że żaden przepis ustawy zasadniczej nie nadaje wyborom organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego charakteru powszechnego.

Analizując zasadność konstytucjonalizacji zasady dwukadencyjności, należy odnotować, że w Trybunale Konstytucyjnym toczy się sprawa o sygnaturze K 7/25¹⁸, zainicjowana wnioskiem Rady Miasta Otwock, w której przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest przepis art. 11 par. 4 Kodeksu wyborczego. Postępowanie dotyczy zbadania jego zgodności z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 62 oraz art. 169 ust. 3 Konstytucji i pozostaje na etapie oczekiwania na merytoryczne rozpoznanie przez TK.

Co więcej, zaznaczyć należy, że trwają prace legislacyjne nad dwoma projektami ustaw zakładającymi uchylenie art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego, ustanawiającego ograniczenie liczby kadencji, jakie może sprawować wójt. Mowa o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1529)¹⁹ oraz senackim projekcie 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 (druk nr 2080)²⁰. Wnioskodawcy obu przywołanych projektów zwracali uwagę na brak konstytucyjnych regulacji limitujących liczbę kadencji pełnionych przez osoby sprawujące funkcję wójta. Wobec tego braku, a przede wszystkim wobec braku

¹⁶ G. Gajewski, *Czy dwukadencyjność organów wykonawczych samorządu gminnego stanowi ograniczenie zasady samorządności, swobody wyborów oraz biernego prawa wyborczego?*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2025, nr 9, 54.

¹⁷ Ibidem, s. 54.

¹⁸ <https://ipo.trybunal.gov.pl/Ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%207/25>.

¹⁹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1529>.

²⁰ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2080>.

konieczności i proporcjonalności ograniczenia biernego prawa wyborczego, polegającego na ustanowieniu zasady dwukadencyjności, podważali konstytucyjność rozwiązania, o którym mowa w art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego.

W odniesieniu do powyższych rozważań należy przyjąć, że zasada dwukadencyjności ustanowiona na poziomie ustawowym budzi wątpliwości. W doktrynie brak jest zgody co do konstytucyjności tego rozwiązania. Wydaje się, że główną przyczyną sygnalizowanego sporu jest niezwykle wąskie uregulowanie tej materii w Konstytucji.

Należy pamiętać, że to, iż przepisy konstytucyjne nie regulują wprost zasad prawa wybieralności w wyborach organów wykonawczych gmin, pozostawiając tę materię regulacji ustawowej, nie jest rozwiązaniem przypadkowym. Rozwiązanie to zapewnia swoistą elastyczność w kształtowaniu zasad wyborczych w odniesieniu do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodząc do szczegółowej oceny rozwiązań zaproponowanych w projekcie, należy wskazać na istotne zastrzeżenia o charakterze legislacyjnym, które mogą rzutować na sposób interpretacji projektowanych regulacji, utrudniając identyfikację ich skutków prawnych.

Zgodnie z art. 1 projektu art. 169 ust. 1a Konstytucji miałby otrzymać brzmienie: „Organ wykonawczy gminy jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz”. Analiza językowa tak sformułowanego przepisu prowadzi do wniosku, iż zasada dwukadencyjności została odniesiona do organu wykonawczego gminy jako kategorii ustrojowej, nie zaś do osoby sprawującej tę funkcję. Takie ujęcie normatywne może rodzić wątpliwości interpretacyjne, ponieważ w sensie prawnoustrojowym organ ma charakter ciągły i nie podlega „ponownemu wyborowi” w znaczeniu podmiotowym. Aktem wyboru objęta jest konkretna osoba, która obejmuje i wykonuje funkcję organu wykonawczego (por. treść art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego).

Ponadto z proponowanego brzmienia art. 169 ust. 1a Konstytucji wynika, że ograniczenie kadencyjności nie zostało powiązane z wykonywaniem funkcji w konkretnej gminie. W konsekwencji mogłoby to sugerować, że projektowana regulacja ustanawia ogólny zakaz sprawowania funkcji wójta przez okres przekraczający dwie kadencje, niezależnie od jednostki samorządu terytorialnego, w której funkcja ta miałaby być pełniona. Takie rozumienie przepisu również istotnie odbiega od rozwiązania przyjętego w art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego, który wiąże limit kadencji z pełnieniem funkcji wójta w danej gminie. W aktualnym stanie prawnym brak jest przeszkód, aby osoba, która dwukrotnie sprawowała funkcję wójta w jednej gminie, mogła ubiegać się o wybór na to stanowisko w innej jednostce, nawet bezpośrednio sąsiadującej²¹. Przyjęcie zmiany art. 169 Konstytucji w proponowanym kształcie mogłoby prowadzić do rozszerzającej interpretacji zasady dwukadencyjności, obejmującej zakaz sprawowania funkcji wójta przez tę samą osobę przez więcej niż dwie kadencje, niezależnie od gminy. Na podstawie

²¹ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Art. 11, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, LEX/el.

treści projektowanego przepisu i uzasadnienia dołączonego do projektu trudno odczytać rzeczywistą intencję Wnioskodawców w tym zakresie.

Istotne wątpliwości interpretacyjne budzi również art. 2 projektu, pełniący funkcję przepisu przejściowego. Jego daleko idąca nieokreśloność stwarza wątpliwość co do spójności z zasadami przyzwoitej (poprawnej) legislacji. W art. 2 przyjęto, że: „Przepisy niniejszej ustawy stosuje także do organów wykonawczych gminy wybranych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”. Abstrahując od lapsusów językowych, takich jak brak zaimka zwrotnego „się” po słowie „stosuje”, należy uznać, że proponowane brzmienie przepisu przejściowego dopuszcza co najmniej dwa sposoby jego wykładni, co świadczy o jego niejednoznaczności.

Przepis ten może być, po pierwsze, interpretowany jako obejmujący swoim zakresem osoby, które pełniły funkcję organu wykonawczego gminy przez dwie kadencje przed wejściem w życie nowych regulacji, co prowadziłoby do wyłączenia możliwości ich ponownego wyboru; po drugie – jako dopuszczający ponowny wybór osób wybranych przed wejściem w życie ustawy, a więc umożliwiający im jeszcze jednokrotne ubieganie się o pięcioletnią kadencję wójta.

Niedookreślony charakter art. 2 projektu wynika przede wszystkim z braku wyraźnego określenia skutków intertemporalnych wprowadzanego ograniczenia. Przepis nie rozstrzyga wprost, czy dotychczasowe kadencje podlegają zaliczeniu do konstytucyjnego limitu, ani nie wskazuje momentu, od którego należy liczyć maksymalną dopuszczalną liczbę kadencji. Brak takiego doprecyzowania prowadzi do powstania istotnej luki interpretacyjnej, w której możliwe są odmienne wykładnie. Luki tej nie uzupełnia uzasadnienie dołączane do projektu.

Odnosząc się do obowiązującej regulacji zasady dwukadencyjności, należy wskazać, że ograniczenie przewidziane w art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego znajduje zastosowanie począwszy od wyborów samorządowych zarządzonych w 2018 r. W konsekwencji pierwsza kadencja wliczana do limitu, o którym mowa w tym przepisie, zakończyła się w 2024 r., aktualnie trwa druga kadencja uwzględniana w ramach ustawowego limitu.

Okoliczności te należy mieć na względzie przy rozważaniu konstytucjonalizacji zasady dwukadencyjności. Jeżeli bowiem zamiarem Wnioskodawców byłoby, aby art. 2 opiniowanego projektu dopuszczał ponowny wybór osób wybranych przed wejściem w życie ustawy, umożliwiając im jednokrotne ubieganie się o urząd wójta, konieczne byłoby odpowiednie dostosowanie obowiązujących regulacji ustawowych dotyczących zasady dwukadencyjności²². W takim przypadku przepis konstytucyjny prowadziłby do modyfikacji dotychczasowego mechanizmu liczenia kadencji. Brak jednoznacznych zmian w tym zakresie mógłby prowadzić do kolizji norm dotyczących momentu rozpoczęcia biegu limitu kadencji. Przy przyjęciu wskazanego rozumienia art. 2 projektu, wejście w życie projektowanych rozwiązań skutkowałoby w praktyce swoistym „wydłużeniem” limitu wynikającego z obecnie obowiązującej regulacji ustawowej.

²² Mowa w szczególności o 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 publicznych (Dz. U. poz. 130, ze zm.).

Na tle obowiązującej regulacji zasady dwukadencyjności zarysowuje się dodatkowy wątek, który zasługuje na podkreślenie również w kontekście projektowanej regulacji. Chodzi o zagadnienie retroaktywności. Z treści art. 2 projektu wynika zamiar objęcia ograniczeniem dwukadencyjności także kadencji osób wykonujących kompetencje organów wykonawczych gminy przypadających przed wejściem w życie projektowanych przepisów. Regulacja ta jest niejednoznaczna, gdyż nie przesądza wyraźnie, czy do limitu miałyby zostać zaliczone dwie kadencje poprzedzające wejście w życie ustawy, czy wyłącznie jedna z nich. Z punktu widzenia problematyki retroaktywności kluczowe znaczenie ma okoliczność, że projektowana regulacja miałaby oddziaływać na kadencje już trwające w chwili jej wejścia w życie.

W toku prac ustawodawczych nad art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego rozważano, aby ograniczeniem dwukadencyjności objąć trwające wówczas kadencje osób wykonujących kompetencje organów wykonawczych gminy. Ostatecznie zrezygnowano z tego rozwiązania, uznając je za wątpliwe z punktu widzenia zgodności z zasadą *lex retro non agit*²³. Zasadę tę Trybunał Konstytucyjny traktuje jako składnik szerszej zasady zaufania obywateli do państwa. Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie²⁴. Na gruncie ustaw zwykłych odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest – zdaniem Trybunału – wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa²⁵. Zaznaczyć przy tym należy, że Trybunał odróżnia retroakcję właściwą od retroakcji pozornej (retrospektywności). Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających²⁶. Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. Trybunał uznaje możliwość korzystania z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki²⁷.

Zasadne wydaje się przeprowadzenie pogłębionej refleksji nie tylko nad celowością konstytucjonalizacji zasady dwukadencyjności – co przy braku jednoznacznego stanowiska doktryny w tym zakresie jest dodatkowo utrudnione – lecz przede wszystkim nad sposobem ukształtowania projektowanych rozwiązań normatywnych. Należy przy tym zwrócić uwagę na wysoki stopień niedookreśloności przepisów projektu.

²³ Np. H. Izdebski, op. cit., s. 4.

²⁴ Np. wyrok TK z 20.01.2009 r., P 40/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 4.

²⁵ Zob. wyrok: z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; z 19 marca 2007 r. sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124.

²⁶ Zob. wyrok: z 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2; z 31 marca 1998 r. sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13.

²⁷ M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 148.

Opiniowany projekt dotyczy zmiany Konstytucji, czyli najwyższego aktu w systemie źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy konstytucyjne, ze względu na ich rangę i trwałość, powinny cechować się wyjątkową jasnością, precyzją oraz spójnością, tak aby jednoznacznie określały prawa i obowiązki adresatów norm. Tymczasem w obecnym kształcie projekt nie zapewnia takiego poziomu klarowności – sformułowania zawarte w przepisach pozostawiają wątpliwości interpretacyjne, a niektóre kwestie regulacyjne pozostają niedookreślone, co może prowadzić do trudności w praktycznym stosowaniu przepisów po ich wejściu w życie.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁸. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁹.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Bezpośrednio projekt będzie oddziaływał na osoby pełniące funkcje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, którym została ograniczona możliwość kandydowania na trzecią lub kolejną kadencję. Obecnie 855 z 2 479 wójtów, burmistrzów lub prezydentów rozpoczęło swoją drugą lub kolejną kadencję na stanowisku³⁰. Zatem sytuacja ograniczenia kadencyjności będzie dotyczyła 34,5% gmin.

Natomiast pośrednio projekt będzie oddziaływał na:

- wyborców – obywateli, którzy tracą szerszy wybór wśród kandydatów do organów wykonawczych (aktualnie jest to 28,9 mln osób³¹),

²⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber)*, opinia BEOS z 27 I 2026 r., BEOS-WPEiM-49/26.

²⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 27 I 2026 r., BEOS-WPEiM-50/26.

³⁰ Pełne dane są dostępne na stronach Krajowego Biura Wyborczego: https://danewyborcze.kbw.gov.pl/indexc4fa.html?title=Strona_q%C5%82%C3%B3wna#Wybory_do_organ%C3%B3w_samorz%C4%85du_terytorialnego.

³¹ Liczba wyborców ogółem według rejestru wyborców w gminach w 3. kwartale 2025 roku to: 28 902 498 osób, por. https://danewyborcze.kbw.gov.pl/indexa327.html?title=Rejestr_wyborc%C3%B3w_2025.

- kandydatów startujących w wyborach na wójta, burmistrza lub prezydenta (w 2024 r. było to 6 729 osób³²),
- społeczności lokalne, których życie społeczne, kulturalne i obywatelskie jest kształtowane przez lokalną władzę,
- organizacje społeczne i media lokalne uczestniczące w monitorowaniu życia publicznego.

B. Wpływ na społeczeństwo

Konstytucjonalizacja zasady dwukadencyjności w wykonawczych władzach samorządowych wprowadzi stabilizację przepisów w tym zakresie (zob. pkt V opinii). Społeczne skutki takiego rozwiązania będą polegały głównie na ułatwieniu wymiany pewnej części elit władzy samorządowej. Z perspektywy budowania demokracji na poziomie lokalnym będzie to niosło zarówno szanse, jak i zagrożenia.

Szansą jest wynikające z wymiany elit zapobieżenie nadużyciom władzy przez włodarzy sprawujących funkcje przez wiele lat, z czasem tracących inicjatywę, kompetencje i zdolności przywódcze³³, a także tworzących wokół siebie układy klientystyczne. Taki stan rzeczy prowadzi do osłabienia demokracji lokalnej oraz ograniczenia możliwości tworzenia się konkurencji politycznej, kreowania nowych liderów³⁴ i rozwoju innowacyjności w zarządzaniu. Brak realnej rotacji elit lokalnych może ponadto osłabiać rozwój społeczny, hamować zmiany i ograniczać skuteczność polityki lokalnej.

Wprowadzenie konstytucyjnej zasady dwukadencyjności rodzi jednak pewne ryzyka – wspomniane szanse są możliwe tylko tam, gdzie istnieje realny potencjał społeczny i kadrowy, sam limit kadencji nie tworzy aktywnej demokracji. Nie należy więc łączyć negatywnych zjawisk w samorządach jedynie z wielokadencyjnością³⁵. Efektywność władzy lokalnej często nie wynika z przepisów prawnych, tylko z posiadanego kapitału społecznego (poziomu zaufania, partycypacji, sieci współpracy i tradycji zaangażowania publicznego³⁶). Wnioski z kontroli NIK prowadzonych w latach 2014-2024 w 772 miastach i gminach nie wykazały związku pomiędzy czasem urzędowania wójta a stwierdzonymi w gminie nieprawidłowościami. Większość nieprawidłowości finansowych dotyczyła gmin, w których burmistrz pełnił funkcję mniej niż trzy kadencje³⁷.

³² Dane wg Krajowego Biura Wyborczego: https://danewyborcze.kbw.gov.pl/indexc4fa.html?title=Strona_g%C5%82%C3%B3wna#Wybory_do_organ%C3%B3w_samorz%C4%85du_terytorialnego.

³³ M. Zyromski, *Socjologiczna teoria elity*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok XLVII Z. 3, 1984, s. 267-278.

³⁴ J. Bartkowski, B. Gąciarz, *Samorząd a rozwój. Instytucje - obywatele - podmiotowość*, IFIS PAN 2012.

³⁵ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.

³⁶ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu: Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak 1995.

³⁷ G. Gajewski, *Czy dwukadencyjność organów wykonawczych samorządu gminnego stanowi ograniczenie zasady samorządności, swobody wyborów oraz biernego prawa wyborczego?*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” (9)2025, s. 41-64, DOI: 10.17951/ppa.2025.9.41-64.

Ponadto, dwukadencyjność osłabia bierne prawo wyborcze, eliminując z rywalizacji osoby z doświadczeniem i poparciem społecznym, niezależnie od jakości ich rządów. Ogranicza ona realny wpływ mieszkańców na wybór władzy, ponieważ zawęża zarówno bierne, jak i pośrednio – czynne prawo wyborcze. Decyzja w tym zakresie dotyka więc nie tylko włodarzy, ale całe wspólnoty lokalne. Eliminowanie osób sprawujących władzę przez dwie kadencje z puli kandydatów potencjalnie może przełożyć się na trudności ze znalezieniem lokalnych kandydatów i delegowaniem do udziału w wyborach kandydatów z partii ogólnopolskich, niezwiązanych z daną społecznością lokalną, co mogłoby podważyć ideę samorządności³⁸.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych wzięło udział 125 osób. Konsultacje nie wykazały konsensusu – 48,8% uczestników wyraziło zdecydowane poparcie dla projektu, 32% zdecydowany brak zgody. Głosy komentujących były zróżnicowane: przeciwko zmianie Konstytucji lub dwukadencyjności, popierające dwukadencyjność (w tym konstytucyjną) oraz kompromisowe (warunkowe). Spór nie dotyczył zatem tylko samej zasady dwukadencyjności, lecz przede wszystkim rangi regulacji (czy zasada ma być wpisana do Konstytucji czy pozostać na poziomie ustawy³⁹), zakresu podmiotowego (dlaczego ograniczenia miałyby dotyczyć wyłącznie samorządów), a także odmiennego rozumienia demokracji lokalnej⁴⁰ – jako mechanizmu wymuszonej rotacji władzy albo prawa wspólnoty do swobodnego wyboru sprawdzonych liderów. W wypowiedziach często podkreślano, że sama zmiana przepisów, nawet konstytucyjnych, nie rozwiąże realnych problemów samorządu bez równoległego wzmocnienia mechanizmów kontroli, transparentności, odpowiedzialności organów wykonawczych i edukacji obywatelskiej⁴¹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Nadanie rangi konstytucyjnej rozwiązaniu przyjętemu w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. nie wywoła skutków gospodarczych⁴². Jak wskazano w pkt. VI opinii, zapewniłoby to natomiast większą stabilność już obowiązujących przepisów w przyszłości.

³⁸ A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, Fundacja Batorego, Warszawa 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki_i_Polacy_o_samorzadnosci.pdf.

Problem ten wpisuje się w opisywany przez politologów dylemat między upodmiotowieniem a upolitycznieniem samorządu, gdzie upodmiotowienie oznacza wzmocnienie sprawczości wspólnot lokalnych i obywateli, a upolitycznienie – rosnący wpływ partii politycznych, logiki rywalizacji ogólnokrajowej i interesów elit partyjnych na politykę lokalną – A. Lewandowski, R. Musiałkiewicz, P. Tomaszewski, *Między upodmiotowieniem a upolitycznieniem. Polski samorząd terytorialny w realiach (kryzysu demokracji liberalnej po 1989 roku)*, Włocławek 2022.

³⁹ ID ankiety: 601869, 600953, 606672.

⁴⁰ ID ankiety: 598071, 597146, 607670.

⁴¹ ID ankiety: 594081, 566124, 607684.

⁴² Zwrócono na to również uwagę w trakcie konsultacji społecznych (ID ankiety: 117935).

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w DSR wskazują, że projekt nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa ani nie pociąga za sobą obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Można uznać, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych.

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono istotnych uwag odnoszących się do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie wprowadza nowych obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanej regulacji będzie konstytucjonalizacja zasady ograniczenia liczby kadencji, które może sprawować ta sama osoba pełniąc funkcję organu wykonawczego gminy, do dwóch, przy jednoczesnym ustaleniu długości kadencji tych organów na pięć lat.

Należy zauważyć, że niedookreśloność przepisów projektowanej ustawy znacząco utrudnia identyfikację jej szczegółowych skutków prawnych. W związku z czym należy podkreślić potrzebę doprecyzowania projektowanych regulacji, a w szczególności przepisu przejściowego, którego treść ma kluczowe znaczenie dla stabilności i przewidywalności prawa wyborczego oraz zasady praworządności.

2. Skutki społeczne: Konstytucyjne umocowanie dwukadencyjności może sprzyjać wymianie elit i ograniczać ryzyko nadużyć władzy, ale samo w sobie nie gwarantuje wzmocnienia demokracji lokalnej. Badania NIK nie potwierdzają związku między długością urzędowania a skalą nieprawidłowości, zaś efektywność samorządów zależy głównie od kapitału społecznego. Konstytucyjnie umocowana dwukadencyjność ograniczy bierne i pośrednio czynne prawo wyborcze, eliminując doświadczonych liderów i potencjalnie osłabiając samorządność przez ryzyko upolitycznienia.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych, w tym w szczególności nie wpłynie na przedsiębiorców, konsumentów ani na rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie wywoła skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach, w których wprowadzono limit kadencji władz samorządowych, regulacja ta jest zawarta w aktach o różnej randze, co przekłada się na odmienną technikę legislacyjną i tryb jej ewentualnych zmian. W Portugalii konstytucja ustanawia zasadę i upoważnienie do ograniczania odnawiania mandatów, przy czym dopiero ustawa doprecyzowuje liczbę kadencji oraz mechanizm stosowania limitu. Natomiast we Włoszech rozwiązanie to jest osadzone w ustawowej regulacji ustrojowej samorządu i modyfikowane w drodze nowelizacji ustawowej, bez konieczności zmiany konstytucji.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalistka w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Wioleta Wasil-Rusecka, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/