

BEOS-1500/26

Warszawa, 20 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.187.12.2026

Data wpływu 21.07.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2745)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawcy wskazali na brak weryfikacji składanych przez kandydatów w wyborach samorządowych oświadczeń o posiadaniu prawa wybieralności. W odróżnieniu od kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Sejmu, do Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego oświadczenia kandydatów w wyborach samorządowych nie są, według Wnioskodawców, sprawdzane na podstawie informacji z Krajowego Rejestru Karnego (KRK). Wnioskodawcy uznają, że taki stan nie zapewnia skutecznego potwierdzenia, czy kandydat spełnia ustawowe warunki posiadania prawa wybieralności.

Wnioskodawcy wskazują, że brak weryfikacji tych oświadczeń może prowadzić do kandydowania osób, które ze względu na prawomocne skazanie nie posiadają prawa wybieralności. Powołano się w tym zakresie na przypadki składania przez osoby kandydujące lub pełniące funkcje samorządowe niezgodnych z prawdą oświadczeń dotyczących niekaralności.

Wnioskodawcy wskazali ponadto na brak jednoznacznej regulacji wyłączającej możliwość pełnienia funkcji członka zarządu powiatu lub członka zarządu województwa przez osobę prawomocnie skazaną za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Problem ten wiąże z tym, że osoby pełniące te funkcje nie muszą być radnymi ani podlegać przepisom

ustawy o pracownikach samorządowych. W ocenie Wnioskodawców może to prowadzić do pełnienia funkcji w zarządach powiatów i województw przez osoby prawomocnie skazane za wskazane przestępstwa.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym², ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³ oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴.

W art. 1 projektu, dotyczącym zmian w ustawie o samorządzie gminnym, przewiduje się dodanie przepisu, zgodnie z którym wójtem nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe⁵.

W art. 2 projektu, dotyczącym zmian w ustawie o samorządzie powiatowym, przewiduje się wprowadzenie analogicznej przesłanki negatywnej wobec członka zarządu powiatu⁶. Ponadto projekt przewiduje, że w przypadku skazania członka zarządu powiatu prawomocnym wyrokiem sądu za wskazane przestępstwo rada powiatu stwierdzałaby, w drodze uchwały, utratę funkcji przez członka zarządu powiatu⁷.

W art. 3 projektu, dotyczącym zmian w ustawie o samorządzie województwa, przewiduje się wprowadzenie analogicznej przesłanki negatywnej wobec członka zarządu województwa oraz mechanizmu stwierdzania, w drodze uchwały sejmiku województwa, utraty funkcji przez członka zarządu województwa w razie prawomocnego skazania za wskazane przestępstwo⁸.

Art. 4 projektu przewiduje zmianę Kodeksu wyborczego. Zgodnie z projektowanym art. 426 § 2 zdanie pierwsze do każdego zgłoszenia listy kandydatów do rady gminy ma być dołączane pisemne oświadczenie kandydatów o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz informacja z KRK, potwierdzająca posiadanie prawa wybieralności do danej rady. Zgodnie z projektowanym art. 479 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego do zgłoszenia kandydata na wójta ma być dołączane pisemne oświadczenie kandydata o wyrażeniu zgody na kandydowanie, zawierające określone w tym przepisie dane osobowe, oraz informacja z KRK potwierdzająca posiadanie prawa wybieralności do danej rady⁹.

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 662.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 oraz z 2026 r. poz. 252.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 581, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.

⁵ Dodawany art. 26 ust. 2b ustawy o samorządzie gminnym.

⁶ Dodawany art. 26 ust. 2b ustawy o samorządzie powiatowym.

⁷ Dodawany art. 31d ustawy o samorządzie powiatowym.

⁸ Odpowiednio dodawane art. 31 ust. 2b oraz art. 37a ustawy o samorządzie województwa.

⁹ Przepis art. 426 Kodeksu wyborczego znajduje odpowiednie zastosowanie do wyborów do rad powiatów i sejmików województw na podstawie odpowiednio art. 450 oraz art. 459 § 1 Kodeksu wyborczego.

Artykuły 5-7 projektu zawierają przepisy przejściowe dotyczące stosowania nowych regulacji do wyborów przedterminowych i uzupełniających do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, przedterminowych wyborów wójta oraz zmian w składzie zarządu powiatu i zarządu województwa przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której ustawa wejdzie w życie.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 8 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Cel, który ma być osiągnięty za pomocą proponowanej regulacji, nie może być – zdaniem Wnioskodawców – zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

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

Poniżej przedstawiono rozwiązania przyjęte w trzech państwach członkowskich UE, różniące się modelem prawnym ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych w związku z wyrokiem karnym: Niemcy (próg wymiaru kary), Włochy (zamknięty katalog przestępstw) i Francja (odrębna decyzja sądu w wyroku skazującym). Każdy z omawianych systemów przewiduje skutek w postaci niezdolności do kandydowania lub sprawowania funkcji samorządowej ze skazaniem karnym, aczkolwiek w odmienny sposób technicznoprawny.

We Francji wpływ wyroku za przestępstwo na możliwość kandydowania oraz sprawowania funkcji w samorządzie terytorialnym regulują przede wszystkim francuski kodeks wyborczy¹⁰ (*Code électoral*) oraz kodeks karny¹¹ (*Code pénal*). Mechanizm ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych opiera się na instytucji dodatkowej kary niekwalifikowalności wyborczej (*inéligibilité*), orzekanej przez sąd karny jako odrębny element wyroku skazującego. Podstawę tej instytucji stanowi kodeks karny, który w art. 131-26-2 stwierdza, że skazanie za zbrodnię albo za jedno z enumeratywnie wskazanych przestępstw: korupcję bierną i czynną, handel wpływami, sprzeniewierzenie środków publicznych, bezprawne przyjmowanie korzyści majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych, nadużycie stanowiska oraz naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych, co do zasady

¹⁰ *Code électoral*, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000006134756/#LEGISCTA000006134756 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 20 VII 2026 r.].

¹¹ *Code pénal*, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006136038/#LEGISCTA000006136038.

skutkuje orzeczeniem dodatkowej kary niekwalifikowalności wyborczej. Sąd może odstąpić od jej wymierzenia wyłącznie na podstawie szczególnie uzasadnionej decyzji, uwzględniającej okoliczności czynu oraz osobowość sprawcy. Skutki orzeczenia kary niekwalifikowalności wyborczej wobec osoby już sprawującej mandat radnego reguluje kodeks wyborczy. Zgodnie z jego art. L230 osoba objęta taką karą nie może sprawować mandatu radnego gminnego. Natomiast art. L236 zobowiązuje prefekta do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego niezwłocznie po uzyskaniu informacji o zaistnieniu przesłanki niekwalifikowalności. Decyzja prefekta podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Karze niekwalifikowalności wyborczej może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności, przez co skutki tej kary, w tym wygaśnięcie mandatu radnego, mogą nastąpić jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania odwoławczego. Utrata mandatu radnego powoduje również utratę możliwości sprawowania funkcji wykonawczych w gminie. Zgodnie bowiem z art. L2122-4 kodeksu generalnego jednostek samorządu terytorialnego¹² mer oraz jego zastępcy są wybierani przez radę gminy spośród jej członków.

Prawo francuskie nie przewiduje obowiązku przedstawiania przez kandydata dokumentu potwierdzającego niekaralność lub brak przesłanek niekwalifikowalności wyborczej.

W Niemczech kwestie wpływu skazania karnego na możliwość kandydowania i sprawowania funkcji publicznych regulowane są przede wszystkim przez Kodeks karny (StGB)¹³. Kluczowym instrumentem jest instytucja utraty zdolności do sprawowania urzędów publicznych, utraty prawa wybieralności oraz utraty prawa głosu, uregulowana w § 45 StGB. Zgodnie z § 45 ust. 1 StGB osoba skazana za przestępstwo na karę pozbawienia wolności wynoszącą co najmniej jeden rok traci na okres pięciu lat zdolność do zajmowania urzędów publicznych oraz uzyskiwania praw wynikających z wyborów publicznych. Utrata ta następuje z mocy prawa jako następstwo określonego rodzaju skazania. Ponadto § 45 ust. 2 StGB przewiduje możliwość orzeczenia przez sąd utraty tych uprawnień na okres od dwóch do pięciu lat także w innych przypadkach, jeżeli przewiduje to przepis szczególny. Skutki utraty prawa wybieralności nie ograniczają się do etapu kandydowania. Zgodnie z § 45 ust. 3 i 4 StGB utrata zdolności do sprawowania urzędów publicznych powoduje jednocześnie utratę zajmowanych stanowisk i związanych z nimi praw, natomiast utrata możliwości uzyskiwania praw wynikających z wyborów publicznych prowadzi również do utraty odpowiadających im pozycji prawnych już posiadanych przez skazanego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Niemiecki system nie przewiduje generalnego obowiązku przedstawiania przez kandydatów w wyborach lokalnych zaświadczeń o niekaralności. Gminy jako organy prowadzące rejestry wyborców mogą w razie potrzeby wyjaśniać

¹² Code général des collectivités territoriales, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006164545/

¹³ Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998, BGBl. I S. 3322 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

okoliczności wpływające na okres utraty praw wyborczych poprzez zapytania, w tym poprzez żądanie zaświadczeń z rejestru karnego (*Führungszeugnisse*)¹⁴.

We Włoszech kwestie wpływu skazania karnego na możliwość kandydowania i sprawowania funkcji w samorządzie terytorialnym reguluje przede wszystkim Dekret Legislacyjny nr 235 z 31 grudnia 2012 r.¹⁵, który stanowi kompleksową regulację dotyczącą niezdolności do kandydowania (*incandidabilità*), zakazu pełnienia funkcji publicznych oraz skutków prawomocnych wyroków skazujących za przestępstwa umyślne. Dekret przyjmuje rozwiązanie odmienne od modeli opartych wyłącznie na utracie praw wyborczych orzekanej przez sąd. Włoski ustawodawca stworzył bowiem szczegółowy katalog przestępstw i progów kar, których zaistnienie powoduje powstanie ustawowej przeszkody do kandydowania na określone funkcje publiczne. W odniesieniu do organów samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma art. 10 dekretu. Przepis ten stanowi, że osoby prawomocnie skazane za określone kategorie przestępstw nie mogą kandydować w wyborach na wszystkich szczeblach samorządowych oraz nie mogą sprawować szeregu funkcji samorządowych. Dotyczy to m.in. funkcji burmistrza, członka zarządu, radnego gminy i prowincji, a także innych stanowisk w strukturach samorządowych.

Art. 10 Dekretu Legislacyjnego nr 235 przewiduje, że w wyborach lokalnych nie mogą kandydować osoby, których przeszłość karna lub sytuacja prawna podważałaby zaufanie do sprawowania funkcji publicznych. Wykluczenie dotyczy przede wszystkim osób prawomocnie skazanych za przestępstwa związane z działalnością mafijną. Obejmuje to członków organizacji mafijnych, osoby uczestniczące w strukturach przestępczych o charakterze mafijnym, a także osoby zaangażowane w handel narkotykami, produkcję i dystrybucję środków odurzających. Zakaz obejmuje również sprawców poważnych przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz osoby pomagające sprawcom takich czynów uniknąć odpowiedzialności karnej. Z kandydowania wyłączone są również osoby skazane za przestępstwa należące do kategorii szczególnie groźnej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, wymienione w art. 51 ust. 3-bis i 3-quater włoskiego kodeksu postępowania karnego. Do tej grupy należą między innymi przestępstwa terrorystyczne, handel ludźmi, porwania dla okupu, niewolnictwo, działalność przestępcza prowadzona przez zorganizowane grupy oraz inne czyny zagrażające bezpieczeństwu państwa i porządkowi publicznemu. Kolejną dużą grupę stanowią przestępstwa przeciwko administracji publicznej. Zakaz obejmuje osoby skazane za sprzeniewierzenie środków publicznych, przywłaszczenie majątku państwowego, wyludzenie funduszy publicznych, korupcję bierną i czynną, korupcję w postępowaniach sądowych, wymuszanie korzyści majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych oraz inne formy nadużyć urzędniczych. Jeżeli dana osoba została prawomocnie skazana na karę przekraczającą sześć miesięcy pozbawienia wolności za jedno lub więcej

¹⁴ Niemiecki Bundestag (*Deutscher Bundestag*), *Verlust der Wählbarkeit und des Stimmrechts nach § 45 StGB*, WD 7 – 3000 – 029/24, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1007316/f54298f25b401dba59cb1883e9a9bc06/WD-7-029-24-pdf.pdf>.

¹⁵ *Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235*, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?lvg=um:nir:stato:decreto.legislativo:2012:235>.

przestępstw popełnionych poprzez nadużycie uprawnień lub naruszenie obowiązków związanych z zajmowanym stanowiskiem publicznym, nie może kandydować w wyborach lokalnych. Dekret Legislacyjny nr 235 wprowadza także bardziej ogólną przeszkodę dotyczącą wszystkich poważnych przestępstw umyślnych. Nie może kandydować osoba prawomocnie skazana na karę co najmniej dwóch lat pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione umyślnie. Wreszcie, utrata prawa do kandydowania może nastąpić nawet bez wcześniejszego wyroku skazującego. Dotyczy to osób, wobec których sąd prawomocnie zastosował środki prewencyjne przewidziane przez włoskie ustawodawstwo antymafijne. Dekret Legislacyjny nr 235 przewiduje również skutki wobec osób już sprawujących funkcje publiczne. Zgodnie z art. 11 Dekretu wobec osób pełniących funkcję przewodniczącego regionu, członka władz regionalnych, burmistrza, członka organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz radnych możliwe jest zastosowanie instytucji zawieszenia w wykonywaniu funkcji (*sospensione di diritto*), jeżeli zapadną wskazane w ustawie orzeczenia karne.

Włoskie prawo przewiduje ponadto mechanizm ujawniania informacji o karalności kandydatów. Zgodnie z art. 1 ust. 14 ustawy nr 3 z 9 stycznia 2019 r. o środkach zwalczania przestępstw przeciwko administracji publicznej, a także dotyczącej przedawnienia przestępstw oraz przejrzystości działań partii i ruchów politycznych¹⁶, partie polityczne, ruchy polityczne i komitety wyborcze są zobowiązane do publikowania na swoich stronach internetowych życiorysu oraz certyfikatu karnego (*certificato penale del casellario giudiziale*) każdego kandydata. Obowiązek ten obejmuje m.in. wybory samorządowe w gminach liczących ponad 15 000 mieszkańców, a publikacja musi nastąpić najpóźniej czternaście dni przed dniem głosowania. W celu wykonania tego obowiązku kandydat może wystąpić do właściwego organu wymiaru sprawiedliwości o wydanie certyfikatu z rejestru karnego przeznaczonego „na potrzeby kandydowania” (*certificato del casellario giudiziale ad uso candidatura*). Przepisy przewidują preferencyjne zasady wydawania takiego dokumentu – opłata skarbową oraz inne opłaty należne organom publicznym podlegają obniżeniu o 50%.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutki prawne proponowanej ustawy przewidującej nowelizację wskazanych ustaw samorządowych należy rozpatrywać w dwóch aspektach: pierwszym, związanym z przesłanką ograniczenia prawa wybieralności do organów samorządu terytorialnego; drugim, wprowadzającym ograniczenie sprawowania funkcji członka zarządu powiatu oraz członka zarządu województwa na skutek skazania za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

¹⁶ Legge 9 gennaio 2019, n. 3 – Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici, tekst w j. włoskim: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/16/18G00170/sq>.

W pierwszym wskazanym obszarze uwagę zwraca fakt, że zmiana proponowana w art. 1 projektu, polegająca na wprowadzeniu przesłanki ograniczającej prawo wybieralności na urząd wójta (dodanie ust. 2b w art. 26 ustawy o samorządzie gminnym), powtarza normę wynikającą z art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego, który przedmiotową przesłankę formułuje *expressis verbis* wobec kandydatów biorących udział w wyborach objętych kodeksem, czyli także wobec osób, o których mowa w zaproponowanym przepisie (z art. 492 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego wynika z kolei, że wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów). Wprowadzenie analogicznej regulacji w ustawie o samorządzie gminnym niepotrzebnie powielaloby obowiązujące już normy prawne.

Inną kwestią jest natomiast propozycja uzupełnienia przepisów Kodeksu wyborczego, odnoszących się do warunków zgłaszania kandydatów do rad gmin oraz kandydatów do organów wykonawczych jednostek samorządowych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, w przeciwieństwie do wyborów do Sejmu i Senatu, do Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta RP, brak jest unormowania przewidującego konieczność weryfikacji oświadczeń składanych przez kandydatów w wyborach samorządowych z informacjami w Krajowym Rejestrze Karnym. Przepisy Kodeksu wyborczego ograniczają wymogi w tym zakresie do złożenia przez kandydata oświadczenia o posiadaniu prawa wybieralności. Zmiana brzmienia art. 426 § 2 zdanie pierwsze oraz art. 479 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego (art. 4 projektu) doprowadziłaby do nałożenia na kandydatów w wyborach samorządowych obowiązku dostarczenia informacji z KRK, potwierdzającej posiadanie prawa wybieralności. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że w przypadku wyborów, wobec których obowiązujące przepisy przewidują konieczność zasięgania informacji z KRK, pozyskiwane są one z mocy prawa na wnioski komisji wyborczych rejestrujących kandydatów, występujących w tej sprawie do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 214, art. 258, art. 338, art. 298 § 2 Kodeksu wyborczego)¹⁷. Zasadnicza różnica wynikająca z proponowanej w art. 4 projektu nowelizacji Kodeksu wyborczego sprowadza się do tego, że w wyborach samorządowych obowiązek dostarczania informacji z KRK spoczywałby na kandydatach. Oceniając to rozwiązanie, nie można tracić z pola widzenia bardzo wysokiej liczby kandydatów rejestrowanych zazwyczaj w wyborach lokalnych (nawet około 200 tysięcy). W okresie przedwyborczym może to stanowić istotną przeszkodę w zapewnieniu wydolności systemu wydawania odpowiednich zaświadczeń, a w konsekwencji zaburzenie całego procesu wyborczego (warto się zastanowić

¹⁷ W świetle wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej sprzed wyborów samorządowych w 2024 r. (analogicznie do wytycznych formułowanych w poprzednich wyborach) komisja uznaje złożone przez kandydata oświadczenie o posiadaniu prawa wybieralności za wiarygodny dowód uprawniający do kandydowania. W przypadku powzięcia w tym zakresie uzasadnionych wątpliwości komisja kieruje, na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 3d ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 276, ze zm.), zapytanie w sprawie karalności tego kandydata.

Uchwała nr 58/2024 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 lutego 2024 r. w sprawie wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych dotyczących wykonywania zadań do dnia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r. https://samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/statics/PKW_UCHWALY/uploaded_files/1707864298_wytyczne-dla-tyw-do-dnia-glosowania.pdf.

nad wprowadzeniem odpowiednich regulacji przewidujących sytuacje, w których informacja nie zostałaby dostarczona w odpowiednim terminie).

Wprowadzenie ustawowych ograniczeń w zakresie pełnienia funkcji członka zarządu powiatu oraz zarządu województwa (art. 2 oraz 3 projektu) na skutek skazania za określone przestępstwa (analogicznie jak w przypadku wyborów wójta) pozostaje w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy i jego kompetencji do kształtowania wymogów kwalifikacyjnych dla osób sprawujących funkcje publiczne.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁹.

2.

Opiniowany projekt w zakresie, w jakim nowelizuje Kodeks wyborczy, dotyczy m.in. prawa kandydowania w wyborach samorządowych. Regulacja ta mieści się w zakresie ochrony prawa do wolnych wyborów, zagwarantowanego w art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)²⁰. Ocena zgodności z art. 3 powinna być przeprowadzana w konkretnych okolicznościach danej sprawy na poziomie aktu stosowania prawa. We wskazanym zakresie projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia Protokołu dodatkowego do EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na następujące podmioty:

1. kandydaci w wyborach samorządowych – w wyborach samorządowych przeprowadzonych w 2024 r. zarejestrowano 183 156 kandydatów na radnych wszystkich szczebli oraz 6 729 kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast²¹ – to właśnie ta grupa zostanie objęta nowym obowiązkiem uzyskania i przedłożenia informacji z Krajowego Rejestru Karnego zamiast dotychczasowego oświadczenia o posiadaniu prawa wybieralności;

¹⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Wioletta Maria Kulpa oraz poseł Łukasz Schreiber)*, opinia BEOS z 19 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1439/26.

¹⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Wioletta Maria Kulpa oraz poseł Łukasz Schreiber) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 19 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1440/26.

²⁰ ECHR, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, updated: 28.2.2026, pkt 51 i n., zwłaszcza pkt 104 i 116, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_1_protocol_1_eng.

²¹ Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory Samorządowe 2024 – oficjalny portal wyborów samorządowych*, w szczególności: obwieszczenie PKW z 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad oraz obwieszczenie PKW z 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, <https://samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/>.

2. członkowie zarządów powiatów – w Polsce funkcjonuje 314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu²², w każdym działa wieloosobowy zarząd liczący od 3 do 5 osób²³; łącznie regulacja obejmie nie więcej niż 1 900 osób pełniących funkcje członków zarządów powiatów;
3. członkowie zarządów województw – zarządy województw (16) liczą po 5 członków, co oznacza, że nowymi obowiązkami zostanie objętych łącznie 80 osób;
4. komitety wyborcze – wszystkie komitety zgłaszające kandydatów w wyborach samorządowych będą zobowiązane do uzyskania dodatkowego dokumentu potwierdzającego spełnianie przez kandydatów warunków prawa wybieralności;
5. Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy – pośrednio projekt wpływa na organizację procesu rejestracji kandydatów;
6. Krajowy Rejestr Karny – liczba składanych wniosków o wydanie informacji z KRK będzie znacząco wyższa w okresie poprzedzającym wybory samorządowe;
7. mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego – pośrednio regulacja oddziałuje na mieszkańców poprzez zwiększenie transparentności procesu wyborczego oraz wzmocnienie mechanizmów weryfikacji osób ubiegających się o funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy zakładają, że wprowadzenie obowiązku przedstawiania przez kandydatów startujących w wyborach samorządowych informacji z Krajowego Rejestru Karnego oraz jednoznaczne wyłączenie możliwości pełnienia funkcji członka zarządu powiatu lub województwa przez osoby skazane za umyślne przestępstwa przyczyni się do zwiększenia transparentności życia publicznego, podniesienia standardów etycznych oraz wzmocnienia zaufania obywateli do samorządu terytorialnego. Wskazane skutki społeczne mogą rzeczywiście wystąpić, jednak ich skala będzie prawdopodobnie bardziej ograniczona, niż przewidują Wnioskodawcy. Wynika to przede wszystkim z faktu, że projekt nie zmienia zasad prawa wybieralności ani zakresu przesłanek wyłączających możliwość pełnienia funkcji publicznych, lecz przede wszystkim modyfikuje sposób potwierdzania spełnienia już obowiązujących wymogów.

Istotnym skutkiem projektowanej regulacji będzie wzmocnienie społecznego przekonania, że osoby ubiegające się o sprawowanie funkcji publicznych podlegają jednolitym i przejrzystym standardom weryfikacji. W polskim porządku prawnym od wielu lat obserwowany jest trend podwyższania standardów obowiązujących osoby publiczne – m.in. w zakresie obowiązku składania oświadczeń majątkowych, regulacji antykorupcyjnych, zasad dostępu do informacji publicznej czy ograniczeń dotyczących łączenia określonych funkcji. Opiniowany projekt może być odbierany jako kolejny element stopniowego wzmocnienia formalnych gwarancji integralności życia publicznego.

²² Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

²³ Dokładną liczbę członków w danym regionie określa statut powiatu uchwalony przez radę powiatu.

Warto w tym kontekście zauważyć, że czytelne i konsekwentnie stosowane zasady dostępu do funkcji publicznych sprzyjają budowaniu kultury uczciwości oraz wzmacniają postrzeganą legitymizację instytucji publicznych. Rozwiązania te przynoszą trwałe efekty jednak przede wszystkim wtedy, gdy stanowią element szerszego systemu obejmującego przejrzystość działania administracji, skuteczne mechanizmy odpowiedzialności oraz przeciwdziałanie konfliktom interesów. W izolacji ich wpływ może być ograniczony.

Nie jest również do końca pewny zakładany przez Wnioskodawców wpływ regulacji na wzrost zaufania obywateli do samorządu terytorialnego. Badania prowadzone m.in. przez OECD pokazują, że poziom zaufania do instytucji publicznych zależy przede wszystkim od jakości świadczonych usług publicznych, przejrzystości podejmowania decyzji, postrzeganej uczciwości władz oraz osobistych doświadczeń obywateli w kontaktach z administracją²⁴. Same zmiany formalnych wymogów wobec kandydatów mogą mieć znacznie ograniczony wpływ na poziom zaufania instytucjonalnego.

Projektowane rozwiązanie może się natomiast przyczynić do większej staranności komitetów wyborczych przy doborze kandydatów. Obowiązek przedstawienia informacji z KRK spowoduje, że weryfikacja będzie następowała jeszcze przed zgłoszeniem kandydatur i ograniczy ryzyko wyboru osób niespełniających ustawowych przesłanek. Warto jednak podkreślić, że brak informacji na temat liczby dotychczas odnotowanych przypadków złożenia nieprawdziwych oświadczeń oraz ich wpływu na przebieg wyborów samorządowych utrudnia ocenę, czy projekt odpowiada na problem o istotnym znaczeniu społecznym, czy przede wszystkim eliminuje potencjalną lukę proceduralną.

Jednym z bardziej prawdopodobnych skutków społecznych regulacji będzie natomiast wzrost formalizacji procesu kandydowania. Choć koszt uzyskania informacji z KRK jest relatywnie niewielki, wprowadzany obowiązek może zwiększyć próg uczestnictwa w wyborach, co będzie oddziaływało w szczególny sposób na kandydatów reprezentujących lokalne komitety obywatelskie oraz kandydatów niezależnych. W literaturze dotyczącej obciążeń administracyjnych wskazuje się, że nawet niewielkie dodatkowe wymogi formalne mogą wpływać na gotowość części obywateli do podejmowania aktywności publicznej²⁵.

Warto również zwrócić uwagę na ryzyko ewentualnych problemów z uzyskaniem zaświadczeń w odpowiednim terminie, w przypadku wzmożenia zapotrzebowania na tego typu dokumenty w okresie poprzedzającym wybory samorządowe. Nie wydaje się jednak, aby istotnie wpłynęło to na ograniczenie liczby kandydatów.

²⁴ OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2026 Results: Navigating Rising Expectations and New Horizons*, OECD Publishing, Paryż 2026, <https://doi.org/10.1787/9eb63fec-en>.

²⁵ D. Moynihan, *Understanding elections from an administrative burden perspective: making participation easy by minimizing unnecessary barriers*, <https://responsivegov.org/research/understanding-elections-from-an-administrative-burden-perspective-making-participation-easy-by-minimizing-unnecessary-barriers>.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 8 osób, w większości zgadzających się z proponowanymi rozwiązaniami.

Komentujący wskazywali, że należy podwyższać standardy w polityce, zarówno ogólnokrajowej, jak i lokalnej²⁶. Pojawiła się również sugestia, aby zakazem kandydowania zostały objęte osoby zadłużone na wysokie kwoty. Takie rozwiązanie miałoby zmniejszać ryzyko wystąpienia łapówkarstwa w samorządzie terytorialnym²⁷.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązanie nie wpłynie na przedsiębiorczość, rynek pracy ani na sektor gospodarstw domowych, a więc nie będzie miało wpływu na sferę krajowej gospodarki. Należy tym samym zgodzić się z oceną Wnioskodawców, którzy wskazali w DSR, że projekt nie wywoła skutków gospodarczych.

W odniesieniu do tej kategorii skutków w trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Chociaż generalnie można podzielić ten pogląd to należy zauważyć, że koszt uzyskania informacji z Krajowego Rejestru Karnego potwierdzającej posiadanie prawa wybieralności (zaświadczenie o niekaralności), który mają ponosić samodzielnie kandydaci kandydujący w wyborach samorządowych stanowi jednocześnie dochód budżetu państwa.

Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 1 z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym²⁸ za wydanie z KRK informacji o osobie pobiera się opłatę stanowiącą dochód budżetu państwa. W myśl § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie opłat za wydanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego²⁹ wysokość opłaty za wydanie informacji o osobie albo o podmiocie zbiorowym z KRK wynosi 30 zł, a w przypadku złożenia wniosku lub zapytania za pośrednictwem systemu teleinformatycznego wynosi 20 zł. Tym samym w związku z projektowanymi zmianami można oczekiwać dodatkowego wzrostu dochodów budżetu państwa, którego skala zależy od ogólnej liczby kandydatów w kolejnych wyborach samorządowych w stosunku do liczby kandydatów kandydujących w wyborach samorządowych w 2024 r., którzy z własnej woli występowali o informację z KRK potwierdzającą posiadanie prawa wybieralności bez nakazu ustawowego.

²⁶ ID ankiety: 179572.

²⁷ ID ankiety: 180810.

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 276, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1339.

W tym kontekście należy wskazać, że w wyborach samorządowych 2024 r. radnych wybierano spośród 183 156 kandydatów³⁰, natomiast wójtów, burmistrzów i prezydentów miast spośród 6 729 kandydatów³¹. W świetle powyższych danych potencjalny dodatkowy dochód budżetu państwa wynikający z nałożenia obowiązku uzyskania informacji z KRK przez wszystkich kandydatów (przy założeniu 190 000 kandydatów) będzie wynosił od 3,8 mln zł do 5,7 mln zł³², w zależności od formy uzyskania dokumentu.

Ponadto należy zwrócić jeszcze uwagę, że konieczność uzyskania informacji z KRK w stosunkowo krótkim okresie przez tak liczną grupę osób, może wpływać na zachowanie ciągłości i terminowości działania Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego. W latach poprzednich Biuro udawało się sprostać wyzwaniom związanym ze znacznym wzrostem liczby wniosków dzięki wprowadzeniu efektywnych rozwiązań organizacyjnych polegających na zwiększeniu liczby pracowników dedykowanych eKRK oraz elastycznemu podejściu do wynagradzania nadgodzin³³. Można zatem oczekiwać, że terminowa realizacja zwiększonej liczby spraw wymagałaby ewentualnie zwiększonych nakładów, które powinny zostać sfinansowane w ramach obowiązujących limitów wydatków.

Osoby uczestniczące w konsultacjach społecznych nie wypowiadały się odnośnie do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wymóg pozyskiwania informacji z Krajowego Rejestru Sądowego na temat prawa wybieralności kandydatów w wyborach samorządowych wymaga dostosowania systemu informatycznego i jego pełnej sprawności oraz obsługi w celu udostępniania danych weryfikujących informacje o kandydatach.

Projektowane rozwiązania będą wiązały się ze zwiększeniem obciążeń administracyjnych dla kandydatów w wyborach samorządowych. Obowiązek uzyskania informacji z KRK będzie oznaczał konieczność wykonania dodatkowej czynności administracyjnej oraz poniesienia kosztu uzyskania dokumentu.

³⁰ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r., https://samorzad2024.pkw.gov.pl/samorzad2024/statics/PKW_OBWIESZCZENIA/uploaded_files/1712713138_obwieszczenie-pkw-rady-final.pdf.

³¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1712751143_obwieszczenie-wbp-pkw-tura-1-final.pdf.

³² Przy przyjęciu, że w poprzednich wyborach samorządowych żaden z kandydatów nie występował o informację z Krajowego Rejestru Karnego.

³³ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/rekordowy-wzrost-efektywnosci-krk-ponad-47-wiecej-spraw-w-2024-roku>.

Projektowana regulacja nie wprowadza obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców, ale może wiązać się z czasowym wzrostem wniosków o wydanie informacji o osobie kierowanych do Krajowego Rejestru Karnego (zob. pkt VIII opinii).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje:

- 1) wprowadzenie w ustawie o samorządzie gminnym przesłanki ograniczającej prawo wybieralności w wyborach na urząd wójta, co niepotrzebnie powiela rozwiązanie zawarte w art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego;
 - 2) zmianę Kodeksu wyborczego nakładającą na osoby kandydujące w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego obowiązek dostarczania przez kandydatów w wyborach samorządowych informacji z KRK, co ujednolica standardy weryfikacji informacji o prawie wybieralności kandydatów we wszystkich rodzajach wyborów; rozważenia wymaga sposób pozyskiwania danych z KRK w kontekście zapewnienia pełnej sprawności systemu;
 - 3) ograniczenie sprawowania funkcji członka zarządu powiatu oraz członka zarządu województwa, co pozostaje w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy.
- Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane zmiany mogą przyczynić się do zwiększenia przejrzystości procedury wyborczej oraz wzmocnienia przekonania, że osoby ubiegające się o funkcje publiczne podlegają jednolitym standardom weryfikacji. Regulacja może ponadto pozytywnie oddziaływać na praktykę doboru kandydatów przez komitety wyborcze oraz wzmocniać standardy integralności życia publicznego. Jednocześnie proponowane rozwiązania wiążą się ze wzrostem formalizacji procesu kandydowania. Choć dla większości kandydatów dodatkowy obowiązek nie powinien stanowić istotnej bariery, w niektórych przypadkach może powodować dodatkowe obciążenia organizacyjne i finansowe związane z udziałem w procedurze wyborczej.

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

4. Skutki finansowe: Projektowana ustawa generalnie nie wywoła skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Aczkolwiek proponowane rozwiązanie może przysporzyć budżetowi państwa dodatkowych dochodów oraz wymagać wprowadzenia rozwiązań zwiększających zdolności operacyjne Biura KRK w związku z czasowym wzrostem liczby wniosków do obsłużenia przez Biuro KRK, co może wiązać się z potrzebą poniesienia wyższych kosztów, które powinny zostać sfinansowane w ramach obowiązujących limitów wydatków budżetowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: We Francji niezdolność do kandydowania nie powstaje automatycznie – sąd karny musi ją odrębnie orzec jako karę dodatkową przy

skazaniu za enumeratywnie wskazane przestępstwa, z możliwością odstąpienia od jej wymierzenia w uzasadnionej decyzji. Z kolei utrata mandatu radnego następuje w drodze stwierdzenia przez prefekta. W Niemczech przewidziano utratę zdolności do sprawowania urzędów publicznych i prawa wybieralności z mocy prawa w razie skazania na karę pozbawienia wolności wynoszącą co najmniej rok, na okres pięciu lat. We Włoszech wprowadzono zamknięty katalog przestępstw, obejmujący m.in. przestępstwa mafijne, terrorystyczne, przeciwko administracji publicznej oraz każde przestępstwo umyślne zagrożone karą co najmniej dwóch lat pozbawienia wolności. Prawomocne skazanie za jedno z tych przestępstw automatycznie wyklucza możliwość kandydowania i sprawowania funkcji samorządowych. Dodatkowo partie polityczne mają obowiązek publikacji certyfikatu karnego kandydata przed wyborami. W żadnym z trzech analizowanych państw nie przewidziano ogólnego obowiązku dołączania przez kandydata w wyborach samorządowych dokumentu odpowiadającego polskiej informacji z Krajowego Rejestru Karnego (z wyjątkiem Włoch, gdzie ciężar ten formalnie spoczywa na partiach politycznych, a nie na kandydacie).

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr hab. Katarzyna Kubuj, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

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

Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemonit Cieślik

/podpisano elektronicznie/