



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
XI KADENCJA**

---

Warszawa, 30 czerwca 2025 r.

**Druk nr 399**

---

**Pani  
Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej 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.**

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy pana senatora Zygmunta Frankiewicza.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Ryszard Bober

(-) Gustaw Marek Brzezina

(-) Andrzej Dziuba

(-) Zygmunt Frankiewicz

(-) Andrzej Pająk

(-) Waldemar Pawlak

(-) Mirosław Różański

(-) Jacek Trela

(-) Wadim Tyszkiewicz

(-) Piotr Woźniak

(-) Józef Zając

## 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 wyborczy<sup>1)</sup>(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”<sup>2)</sup>. 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

---

<sup>1)</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 365

<sup>2)</sup> 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 demokracji<sup>3)</sup>.

## 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 publicznych<sup>4)</sup> (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

---

<sup>3)</sup> 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.

<sup>4)</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 130 i 1349

z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>5)</sup> 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 zostaną zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji będą przedstawione w ocenie skutków regulacji.

### **4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

---

<sup>5)</sup> 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.