

Warszawa, dnia 4 czerwca 2026 r.

Piotr Guział
Autor projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
oraz ustawy o samorządzie gminnym

D.W.

Dariusz Kacprzak

Prezes Zarządu MWS

UWAGI RADY PROGRAMOWEJ
Mazowieckiej Wspólnoty Samorządowej
do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
oraz ustawy o samorządzie gminnym w zakresie kadencyjności
wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

Na zlecenie Zarządu Mazowieckiej Wspólnoty Samorządowej Rada Programowa MWS opracowała stanowisko dotyczące przedłożonego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o samorządzie gminnym w zakresie kadencyjności organów wykonawczych gmin. Na wniosek Zarządu MWS Rada Programowa przekazuje niniejszym wynikające z tego stanowiska uwagi szczegółowe, z prośbą o ich uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych.

I. Ocena ogólna

Rada Programowa MWS ocenia projekt pozytywnie co do jego zasadniczego kierunku. Projekt nie znosi mechanizmu kadencyjności organów wykonawczych gmin, lecz przekształca go w model bardziej proporcjonalny i zrównoważony. W miejsce obowiązującego rozwiązania – prowadzącego w praktyce do trwałego wyłączenia biernego prawa wyborczego po odbyciu dwóch kadencji w tej samej gminie – proponowana jest konstrukcja cykliczna: dwie kadencje następujące bezpośrednio po sobie, obowiązkowa przerwa jednej kadencji, a następnie ponowna możliwość ubiegania się o urząd w kolejnych cyklach.

Rada Programowa **popiera to rozwiązanie**. Dotychczasowy model bezterminowego wyłączenia prawa kandydowania budził poważne wątpliwości konstytucyjne – w szczególności w zakresie zgodności z zasadą proporcjonalności, zasadą równości oraz ochroną biernego prawa wyborczego. Projektowana zmiana usuwa najbardziej restrykcyjny element obowiązującej regulacji, wprowadzając jedynie czasowe ograniczenie prawa kandydowania, które łatwiej obronić w świetle

art. 60 Konstytucji RP. Jednocześnie projekt zachowuje mechanizm rotacji władzy lokalnej oraz gwarantuje mieszkańcom możliwość ponownej demokratycznej oceny kandydata po odbyciu przez niego obowiązkowej przerwy. Rada Programowa dostrzega w tym podejściu realistyczną i systemowo wyważoną próbę pogodzenia dwóch konkurencyjnych racji konstytucyjnych: ochrony biernych praw wyborczych z jednej strony oraz ograniczania nadmiernej koncentracji władzy z drugiej.

Rada Programowa zwraca jednak uwagę, że projekt – w swoim obecnym brzmieniu – zawiera szereg niespójności i zagrożeń interpretacyjnych, które mogą utrudnić jego stosowanie w praktyce. Poniżej przedstawiamy szczegółowe uwagi, których uwzględnienie Rada uznaje za warunek konieczny przyjęcia projektu.

II. Uwagi szczegółowe i zalecenia

1. **Brak regulacji dotyczącej skutków rezygnacji z urzędu.** Projekt szczegółowo reguluje konsekwencje odwołania organu wykonawczego, jednak milczy na temat rezygnacji z urzędu i jej wpływu na licznik kadencji. Rodzi to istotną lukę interpretacyjną: nie wiadomo, czy rezygnacja złożona na przykład po roku sprawowania urzędu powinna być traktowana analogicznie do odwołania przed upływem połowy kadencji (reset licznika), czy też inaczej. Rada zaleca wprost uregulowanie tego przypadku w przepisach – przez wyraźne wskazanie, że rezygnacja złożona przed upływem co najmniej połowy kadencji nie jest wliczana do limitu, a złożona po upływie tej granicy jest traktowana jak kadencja wykonana w istotnej części.
2. **Niejasność sposobu liczenia kadencji po wyborach przedterminowych.** Projekt zakłada reset licznika po odwołaniu organu przed upływem połowy kadencji, jednak nie doprecyzowuje, jak liczyć kadencję wynikającą z wyborów uzupełniających przeprowadzonych w trakcie kadencji regularnej. W zależności od momentu odwołania i długości pozostałego okresu, wyniki wyborów uzupełniających mogą generować kadencje o różnej długości, co rodzi wątpliwości co do ich traktowania jako pełnych kadencji w rozumieniu projektowanych przepisów. Rada zaleca wyraźne uregulowanie tego przypadku, w szczególności przez wskazanie, że za kadencję pełną – na potrzeby obliczania limitu – uznaje się tylko kadencję zarządzoną na podstawie art. 474 § 1 Kodeksu wyborczego, trwającą pełen ustawowy okres.
3. **Konieczność jednoznacznego zdefiniowania pojęcia „połowy kadencji”.** Przepisy projektowane wielokrotnie posługują się pojęciem „połowy kadencji” jako progiem decydującym o wliczeniu lub niewliczeniu danego okresu do licznika kadencji. Projekt nie precyzuje jednak, czy chodzi o połowę ustawowego okresu trwania kadencji (tj. 2,5 roku przy kadencji pięcioletniej), czy o połowę okresu faktycznie sprawowanego urzędu. Rada zaleca wyraźne odniesienie tego progu do ustawowego czasu trwania kadencji, co wyeliminuje ryzyko rozbieżności interpretacyjnych.
4. **Dublowanie regulacji w Kodeksie wyborczym i ustawie o samorządzie gminnym.** Projektowany art. 26a ustawy o samorządzie gminnym powtarza w dużej mierze rozwiązania zawarte w art. 11 § 4–4e Kodeksu wyborczego. Takie podwójne umocowanie tych samych norm w dwóch aktach prawnych zwiększa ryzyko rozbieżności w ich stosowaniu i

obniża czytelność regulacji. Rada zaleca, by szczegółowe przesłanki prawa wybieralności zostały skoncentrowane w Kodeksie wyborczym jako miejscu właściwym dla tego rodzaju norm, natomiast ustawa o samorządzie gminnym powinna ograniczyć się do przepisu ogólnego odsyłającego do Kodeksu.

5. **Kazuistyczna i nadmiernie rozbudowana struktura art. 11 § 4–4e Kodeksu wyborczego.** Wielopoziomowy system wyjątków zawarty w projektowanym art. 11 § 4–4e obniża przejrzystość regulacji i utrudnia jej stosowanie przez organy wyborcze i sądy. Przepis dotyczący tzw. naturalnej przerwy może sprawiać wrażenie, że mechanizm rotacji można stosunkowo łatwo ominąć w drodze świadomego nieubiegania się o reelekcję. Rada zaleca uproszczenie redakcji tych przepisów przy zachowaniu ich funkcjonalnej adekwatności.
6. **Wątpliwości związane z przepisami przejściowymi i liczeniem kadencji od 2018 r.** Projekt stanowi, że do limitu kadencji wlicza się kadencje sprawowane od wyborów samorządowych w 2018 r. – choć ustawa ma działać wyłącznie na przyszłość. Taka retroaktywność licznika, choć uzasadniona systemowo, rodzi zarzuty naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady nieretroaktywności. Przepisy przejściowe wymagają precyzyjnego rozgraniczenia: które kadencje i na jakich zasadach są uwzględniane przy obliczaniu limitu, a które – w szczególności przypadki specjalne opisane w § 4b i 4c – traktowane są jako nowy cykl.
7. **Niewystarczający komponent empiryczny uzasadnienia i OSR.** Uzasadnienie projektu wskazuje trafnie na problem ograniczenia praw wyborczych oraz potrzebę zachowania mechanizmu rotacji, jednak argumenty dotyczące zagrożeń – klientelizmu czy powstawania nieformalnych układów – nie zostały poparte analizą empiryczną ani danymi statystycznymi. OSR nie zawiera szacunków dotyczących liczby włodarzy, których zmiana dotknie bezpośrednio, ani oceny skutków wymiany kadrowej dla ciągłości realizowanych programów inwestycyjnych. Rada zaleca uzupełnienie uzasadnienia i OSR o wiarygodne dane empiryczne dotyczące skali wielokadencyjności w polskich gminach, co wzmocni siłę argumentacyjną projektu i zmniejszy podatność na zarzuty o brak podstaw faktycznych.
8. **Kwestia techniki legislacyjnej: systematyka art. 26a ustawy o samorządzie gminnym.** Projektowany art. 26a ustawy o samorządzie gminnym posługuje się jednostką redakcyjną „paragraf” (§), podczas gdy w tej ustawie obowiązuje – zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – podział na ustępy. Rada zaleca dostosowanie techniki redakcyjnej projektowanego przepisu do systematyki ustawy ustrojowej przez zastąpienie paragrafów ustępami.

III. Rekomendacja

Rada Programowa Mazowieckiej Wspólnoty Samorządowej uznaje projekt za wartościową i potrzebną korektę obowiązującego prawa. Proponowany model – dwie kadencje, przerwa jednej kadencji, ponowna możliwość ubiegania się o urząd

– stanowi racjonalny kompromis między postulatem ochrony biernych praw wyborczych a mechanizmem demokratycznej rotacji. Rada popiera dalsze prace nad projektem.

Jednocześnie Rada stoi na stanowisku, że projekt **wymaga doprecyzowania** w zakresie wskazanym powyżej – w szczególności w kwestii skutków rezygnacji z urzędu, sposobu liczenia kadencji po wyborach przedterminowych, definicji połowy kadencji, przepisów przejściowych oraz jakości uzasadnienia i OSR. Wdrożenie projektu bez usunięcia tych niedoskonałości może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych i sporów na etapie stosowania prawa przez organy wyborcze i sądy administracyjne.

Na wniosek Zarządu Mazowieckiej Wspólnoty Samorządowej Rada Programowa przekazuje powyższe uwagi z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie w projekcie. Po dokonaniu stosownych korekt prosimy o przedstawienie Zarządowi MWS poprawionej wersji projektu ustawy celem jej ostatecznej akceptacji.

Z wyrazami szacunku,

Paweł Zanin

Przewodniczący Rady Programowej
Mazowieckiej Wspólnoty Samorządowej

dr hab. Maciej Cesarz

Przewodniczący Rady Programowej – sprawozdawca

Załączniki:

1. Opinia prawna – dr hab. Maciej Cesarz
2. Prezentacja na Zarząd 3.06.2026 Rada Programowa MWS – dr hab. Maciej Cesarz