

Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawno-ustrojowym

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak

1. Wprowadzenie

„Problem ograniczenia liczby sprawowania kadencji przez wójtów nie jest problemem nowym. Pojawia się w środowiskach samorządowych od początku istnienia demokratycznej Polski i powraca co kilka lat.”¹ W poprzedniej kadencji Sejmu został odrzucony projekt stosownej nowelizacji Kodeksu Wyborczego. Postulat ten znajduje się obecnie w programach dwóch partii posiadających swoją reprezentację parlamentarną – PiS² i Kukiz 15.

Przedstawiciele polskiej nauki prawa również formułowali projekty ograniczenia liczby sprawowania kadencji przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, ale także starostów i marszałków województw³. Czynili to podsumowując badania nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego po jego reaktywacji w 1990 r.

Przedmiotem niniejszej opinii będzie wskazanie ram prawnych dla określenia liczby sprawowania kadencji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, charakterystyka rozwiązań przyjętych w tym zakresie w innych państwach demokratycznych oraz przedstawienie argumentów przemawiających za i przeciw ograniczeniom tej liczby. W końcowej części opinii podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie dlaczego ograniczenie liczby sprawowania kadencji przez piastunów organów wykonawczych gminy pozwoli najskuteczniej usunąć występujące w niektórych gminach dysfunkcje związane z wieloletnim pełnieniem funkcji przez jedną osobę? Implikuje to przedstawienie prawnych możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania.

2. Konstytucyjne ramy kadencyjności organów wykonawczych gmin

Konstytucja w art. 169 ustanawia jedynie zasady odnoszące się do wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Określenie treści tych zasad oraz wszystkich innych zagadnień związanych z wyborami tych organów ustrojodawca pozostawił ustawodawcy. Pozostawienie tak dużej swobody ustawodawcy w unormowaniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego TK uzasadnił w następujący sposób: „Ze względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządowych między jednostkami różnego szczebla i, szczególnie co do liczby mieszkańców, między jednostkami tego samego szczebla (...) nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych”⁴.

Z przyczyn analogicznych jak w przypadku organów stanowiących ustrojodawca zdecydował się przekazać ustawodawcy szczegółową regulację wyborów i odwołania organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Nie zdecydował nawet w Konstytucji, czy wybory mają mieć charakter powszechny, czy też mają być dokonywane przez organy stanowiące. Tę swobodę ustawodawcy w regulacji poszczególnych zagadnień wyborów organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w pełni uznaje TK⁵.

Korzystając z tej swobody ustawodawca pod rządami obowiązującej Konstytucji zdecydował się początkowo przyjąć zasadę wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przez organy stanowiące na szczeblu gminy, a następnie po kilku latach wprowadził model diametralnie odmienny – wybory powszechne organów wykonawczych gmin. Nie zdecydował się jednak na ograniczenie liczby kadencji piastunów tych organów. Gdyby jednak zechciał przyjąć takie

¹ D. Krzysztofowicz, *Nie będzie ograniczenia liczby kadencji wójtów*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/nie-bedzie-ograniczenia-liczby-kadencji-wojtow/>

² Chodzi o program z 2014 r.

³ Zob. J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t.II, Karków 2014, s. 30-31.

⁴ Postanowienie z 4.10.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 135.

⁵ Zob. np.: wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006 r., nr 10, poz. 147.

rozwiązanie byłoby ono w pełni dopuszczalne wobec milczenia ustrojodawcy w normach dotyczących prawa wyborczego. Przeciwno niemu nie przemawia ponadto żadna z zasad konstytucyjnych.

Tym samym konkludując należy stwierdzić, że ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą.

Na marginesie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny dotychczas nie zajmował się sprawą dopuszczalności ograniczenia ilości kadencji, przez które piastun organu wykonawczego na szczeblu gminy może sprawować mandat.

Warto też dodać, że zagadnienie ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy nie jest regulowane przez prawo UE ani przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego.

3. Kadencyjność organów wykonawczych gmin w ujęciu prawnoporównawczym

Kadencyjność jest oczywistą konsekwencją wybieralności w przypadku wszystkich współczesnych samorządowych organów wybieralnych⁶. W państwach demokratycznych brak jest wspólnych standardów wyboru organów wykonawczych na szczeblu gminy. Dotyczy to zwłaszcza takich kluczowych kwestii jak: podmiotu dokonującego elekcji tych organów oraz długości ich kadencji i możliwości reelekcji dotychczasowego piastuna organu. Z reguły materie te pozostawia się do uregulowania ustawodawcy, a nawet niekiedy organowi stanowiącemu gminy, ale w niektórych państwach (np. na Filipinach) objęte są one unormowaniem konstytucyjnym.

W odniesieniu do pierwszej kwestii występują dwa rozwiązania:

1. wybór piastuna organu wykonawczego przez organ stanowiący gminy pochodzący z wyborów powszechnych (np. w 20 państwach UE występuje wybór wójta/burmistrza przez radę gminy, podobnie jest w niektórych państwach Commonwealth);
2. wybór piastuna organu wykonawczego przez mieszkańców gminy w wyborach powszechnych (rozwiązanie to występuje w 8 państwach członkowskich UE, ale jest bardzo popularne w USA, a ponadto występuje m.in. w Szwajcarii, Nowej Zelandii, Japonii).

Długość kadencji w przypadku organów wykonawczych gminy waha się od roku do 5 lat (rozwiązanie takie występuje np. w Grecji, w której kadencja organów wykonawczych gminy wynosi 5 lat) i jedynie sporadycznie przekracza te ostatnią granicę (np. we Francji kodeks wyborczy ustala długość kadencji mera na 6 lat, w niektórych krajach związkowych Niemiec występuje nawet dłuższa kadencja). Najczęściej obserwować można kadencje 3, 4 i 5 letnie. Tytułem przykładu można podać, że w USA w 14% podstawowych jednostek samorządu terytorialnego kadencja

ta wynosi 1 rok, w 30% - 2 lata, w 6% - 3 lata, w 45% - 4 lata i w 1% jest dłuższa niż 4 lata⁷.

W odniesieniu do dopuszczalności reelekcji dotychczasowego piastuna organu wykonawczego gminy najczęściej brak jest ograniczeń w tym względzie, ale od kilkudziesięciu lat zauważyć można tendencję polegającą na ich wprowadzaniu.

W Ameryce Południowej stosunkowo popularny jest generalny zakaz reelekcji dotychczasowego piastuna organu wykonawczego gminy. Występuje m.in. w Kolumbii, Ekwadorze, Meksyku⁸.

Z kolei brak takiego zakazu i jakichkolwiek ograniczeń liczby kadencji, którą może sprawować jedna osoba zauważa się często w Europie. Nie występuje z reguły ograniczenie liczby kadencji w państwach, w których wyboru organów wykonawczych dokonują wyłonione w wyborach powszechnych organy stanowiące danej jednostki samorządowej. Rozwiązanie to występuje m.in. w Republice Czech oraz w wielu krajach federalnych Niemiec i Austrii (ale ustawodawstwo kraju federalnego może wprowadzić wybory powszechne organu wykonawczego gminy). Jedynym ograniczeniem biernego prawa wyborczego wykluczającym wybór na następną kadencję może być w tym przypadku wiek kandydata. Brak ograniczeń liczby kadencji wójtów/burmistrzów występuje w większości państw europejskich w przypadku powołania organów wykonawczych gminy w wyborach powszechnych przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to występuje m.in. w Rumunii, na Węgrzech, w niemieckich i austriackich krajach federalnych, w których obowiązują powszechne wybory organów stanowiących gminy. Ponadto brak ograniczeń liczby kadencji wójtów, burmistrzów występuje m.in. w: Australii, Indiach, Chinach, Japonii, Nowej Zelandii⁹.

Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, którą może sprawować jedna osoba spotyka się w wielu państwach demokratycznych, gdzie wyborów piastunów tych organów dokonują bezpośrednio mieszkańcy danej jednostki. Nie jest to jednak rozwiązanie powszechnie przyjęte. Tytułem przykładu można podać dane z USA. Materia ta regulowana jest tam nie przez prawo federalne, ale przez ustawy stanowe lub statuty (karty) miast. W ostatniej dekadzie XX w. w 91% miast stanowiących podstawowe jednostki samorządu terytorialnego nie było żadnych ograniczeń liczby kadencji (do miast takich należą np. Washington D.C., Detroit, Baltimore). W 9% występowały ograniczenia, przy czym najbardziej popularne - 55% obejmowało zakaz reelekcji po 2 kadencjach (np. Atlanta, Chattanooga, New Orleans), w 30% ustanowiono granice na 3 kadencje, a w 9% na cztery kadencje. W pozostałych przypadkach było to nawet 5 kadencji (np. Warren w Ohio)¹⁰. Wśród państw, w których występują ograniczenia ilości kadencji wymienić jeszcze można np. Włochy, Brazylię,

⁷ Dane według: <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-officials/mayors-term>; za: E. Moulder, *Municipal Form of Government: Trends in Structure, Responsibility, and Composition*, w: *The Municipal Year Book, 2008*. Washington, DC: International City/County Management Association, 2008.

⁸ Szerzej na ten temat zob. G.E. Peterson, *Decentralization in Latin America, Learning through experience*, Washington D.C. 1997, s. 14.

⁹ Dane dotyczące Azji i Australii za: *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2008*, Barcelona 2009, s. 83.

¹⁰ Dane według źródła podanego w przypisie 4.

Indonezję i Tajlandię – maksimum 2 kadencje oraz Filipiny i Republikę Korei (Korea Południowa) – maksimum 3 kadencje¹¹.

W niektórych państwach dopuszcza się ponowny wybór osoby, która już sprawowała funkcję burmistrza, wójta itp. przez prawem dozwoloną liczbę kadencji, po ustawowo określonym opływie czasu. Tytułem przykładu można wymienić Włochy. Obowiązuje tam ograniczenie do dwóch kadencji trwających 5 lat. Po upływie 10 lat, w których dana osoba nie sprawowała mandatu wójta/burmistrza może powtórnie ubiegać się o ten mandat i to na następne 2 kadencje. Z kolei np. według Karty miasta Anchorage na Alasce burmistrz może być wybrany na 2 trzy letnie kadencje i potem może być wybrany, jeżeli minie pełna następna kadencja¹².

Z powyżej przedstawionych danych można wyciągnąć wniosek, że brak jest w państwach demokratycznych powszechnie przyjętych, jednolitych rozwiązań dotyczących zarówno powoływania piastuna organu wykonawczego gminy jak i ograniczania liczby jego kadencji. Występują zarówno ograniczenia w tym zakresie jak i ich brak. Stosunkowo najczęstszym jest limit 2 kadencji.

4. Argumenty przemawiające za i przeciw ograniczeniu liczby kadencji tego samego piastuna organu wykonawczego gminy

W literaturze z zakresu prawa samorządowego wskazuje się dotychczas na następujące argumenty przemawiające przeciw ograniczeniu liczby kadencji tego samego piastuna organu wykonawczego gminy:

- zakaz sprawowania funkcji ponad prawem określoną ilość kadencji „uniemożliwia wyborcom wybór osoby, która sprawdziła się dotychczas na stanowisku”¹³;
- „sami wyborcy powinni decydować, czy kandydat nadaje się do dalszego sprawowania urzędu”¹⁴;
- „proces wyborów sam w sobie służy jako antidotum dla burmistrzów dłużej sprawujących władzę, którzy przestali słuchać obywateli. Ograniczenia czasowe mogą być także widziane jako ingerencja w procesy demokratyczne, gdyż tylko do obywateli należy selekcja kandydatów, którzy najbardziej nadają się na określone stanowiska”¹⁵;
- „każdy wójt co 4 lata jest rozliczany przez mieszkańców swojej gminy – jeżeli tym nie spodoba się sposób rządzenia zawsze mogą wybrać kogoś innego – a jeżeli w trakcie trwania kadencji mieszkańcy zechcą odwołać wójta można przeprowadzić referendum w tej sprawie”¹⁶.

Zwolennicy ograniczenia liczby kadencji tej samej osoby na stanowisku wójta, burmistrza najwcześniej powołują

następujące argumenty przemawiające za wprowadzeniem tego rozwiązania:

- „zapobiega ono temu by władze lokalne gwarantowały sobie władzę” na dłuższy okres czasu¹⁷;
- daje to szansę nowym ludziom i nowym ideom na sprawowanie urzędu¹⁸;
- „ograniczenia czasowe mogą zapobiec nadużyciom piastunów organów, którzy pozostają na urzędzie zbyt długo. Ograniczenia te zachęcają nowe osoby do zaangażowania politycznego”¹⁹;
- „wójt pełniący urząd i obsadzający w komisjach wyborczych ‘swoich’ ludzi może mieć duży wpływ na wynik wyborów – takie sytuacje się zdarzają i nie są odosobnione”²⁰;
- „Pozostaje jeszcze jedna, oczywista, praktyczna i fundamentalna niespójność z modelem prezydenckim, a mianowicie – brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej. Pokazuje to ‘współczynnik dominacji’ urzędujących prezydentów, ilustrujący między innymi zachwianie jednego z kanonów demokracji, jakim jest rywalizacyjność. Mamy burmistrzów rekordzistów w Chorzowie i Gliwicach, urzędujących odpowiednio – od 1991 i 1993 r. W ostatnich samorządowych wyborach rządzący wygrywali stosunkiem głosów średnio 57 proc. do 35 proc. dla kolejnego kandydata. Były też zwycięstwa 85-procentowe. O groźnym dla demokracji zjawisku zbytnej „dominacji egzekutywy” świadczy też fakt, że na 109 dużych miast rządzący w 44 z nich trwają trzy kadencje i dłużej. Można bronić obowiązującej praktyki, dowodząc, że w wielu dużych miastach mamy naprawdę dobrych prezydentów i szkoda byłoby, gdyby nie mogli kontynuować swojego urzędowania i przewodzenia. Jednak trzeba pamiętać, że możliwe są kolejne reelekcje władzy w źle rządzonych gminach. W takich gminach, zwłaszcza małych, wójt – kooperując ze swoim bliskim otoczeniem – może sobie skutecznie zapewniać wielokrotną ‘samowybieralność’, umiejętnie dystrybuując pozostające do swojej dyspozycji zasoby. W takich przypadkach, także w dobrze rządzonych miastach, okaże się, że nie ma rzeczywistych kontrkandydatów. I mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami”²¹.
- „Wypełnianie określonej funkcji przez okres dwóch lub trzech kadencji premiuje jej piastuna w wyborach samorządowych, wyposażając go w zasoby, których na ogół nie posiadają jego konkurenci (np. dostęp do mediów, poparcie środowisk gospodarczych, możliwość dysponowania zasobami publicznymi na potrzeby kampanii wyborczej, aktywność wynikająca z samego faktu pełnienia funkcji publicznej).”²² Do tych argumentów można dodać jeszcze dwa. Po pierwsze - wprowadzenie zasa-

¹¹ Dane dotyczące Azji i Australii za: *Decentralization ...*, s. 83

¹² Anchorage Municipal Charter, section 5.01, d; https://www.municipal.org/library/ak/anchorage/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTICH_ARTVTHEXBR_S5.01THOFMA

¹³ G.E. Peterson, *Decentralization ...*, s. 14.

¹⁴ S. D. Foreman, M. L. Godwin (red.), *Local Politics and Mayoral Elections in 21st Century America: The Keys to City Hall*, Routledge-New York 2015, s. 59.

¹⁵ <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-officials/mayors-term>; za: E. Moulder, *Municipal ...*

¹⁶ D. Krzysztofowicz, *Nie będzie...*

¹⁷ G.E. Peterson, *Decentralization ...*, s. 14.

¹⁸ S. D. Foreman, M. L. Godwin (red.), *Local Politics and Mayoral Elections in 21st Century America: The Keys to City Hall*, Routledge-New York 2015, s. 59.

¹⁹ <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-officials/mayors-term>; za: E. Moulder, *Municipal ...*

²⁰ D. Krzysztofowicz, *Nie będzie...*

²¹ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Karków 2013, s. 30.

²² J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i inni, *Narastające ...*, s. 31.

dy sprawowania stanowiska przez piastuna organu wykonawczego gminy przez maksymalny ustalony z góry czas zapewniłoby optymalizację programu zgłaszanego w wyborach przez kandydata na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta (program w większości zadań powinien uwzględniać maksymalny okres sprawowania urzędu). Po drugie - nieograniczona możliwość pełnienia stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta miasta przez tę samą osobę wstrzymuje wymianę kadry zarządzającej w gminie, co jest powszechnie uznane w teorii zarządzania za czynnik hamujący rozwój danej jednostki.

Z przedstawionymi wyżej poglądami koresponduje stanowisko projektodawcy, który opowiadając się za wprowadzeniem limitu kadencji w następujący sposób w uzasadnieniu projektu wskazuje na przesłanki wprowadzenia ograniczenia ilości kadencji, które może sprawować ta sama osoba na stanowisku wójta, burmistrza, prezydenta miasta: „W obecnym stanie prawnym liczba kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), którą może sprawować jedna osoba nie jest prawnie ograniczona. W praktyce w wielu gminach wójtowie pełnią swoje funkcje od wielu kadencji, a niektórzy z nich nawet od początku reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce. Stan ten sprzyja powstawaniu lokalnych nieformalnych powiązań i układów, które ograniczają możliwość zmian osobowych w strukturach władz gminnych. Problem ten jest dostrzegalny szczególnie w gminach, gdzie organ wykonawczy dysponuje istotnymi kompetencjami i pochodzi z bezpośrednich wyborów, a uzyskany w tym trybie mandat charakteryzuje się dużą trwałością. Wójt dysponujący szerokim aparatem administracyjnym w postaci urzędu gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, zakładów budżetowych i spółek w naturalny sposób dąży do utrzymania władzy w kolejnych kadencjach. Trzeba przy tym pamiętać, że w niektórych gminach gminna administracja jest ważnym pracodawcą i inwestorem i w efekcie możliwości wpływu wójta na wyborców w jakimś stopniu zależnych lub powiązanych z władzami gminy są znaczące. Co więcej wójt zajmując dane stanowisko przez wiele kadencji dysponuje w wyborach przewagą nad swoimi konkurentami, która jest związana np. z obecnością w mediach będącą pochodną aktywnością wynikającą z faktu sprawowania mandatu czy możliwością dysponowania środkami publicznymi na potrzeby kampanii wyborczej (np. odpowiedni harmonogram inwestycji)”.

W kontekście dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że ograniczenie liczby sprawowania kadencji przez piastunów organów wykonawczych gminy pozwoli najskuteczniej usunąć występujące w niektórych gminach dysfunkcje związane z wieloletnim pełnieniem funkcji przez jedną osobę. Przesłanki określone przez projektodawcę w uzasadnieniu opiniowanego projektu uwzględniają wyżej przedstawione argumenty zwolenników ograniczeniu liczby kadencji tego samego piastuna organu wykonawczego gminy oraz dodają nowe.

5. Możliwość ograniczenia liczby kadencji sprawowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta

Zasady organizacji wyborów przekazane zostały przez ustrojodawcę do uregulowania ustawodawcy zarówno w przypadku organów stanowiących (art. 169 ust. 2 Konstytucji) jak i w przypadku organów wykonawczych (art. 168 ust. 3 Konstytucji). Jak stwierdził TK „do ustawodawcy należy uregulowanie ustroju jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów do organów samorządowych.”²³ Ustawodawca dokonał tego w Kodeksie wyborczym. Nawiązując do już wyżej sformułowanej konstatacji, że ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba nie jest sprzeczne z Konstytucją należy stwierdzić, że wprowadzenie takiego rozwiązania w ramach nowelizacji obowiązującego Kodeksu wyborczego pozostaje w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. „Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że nie jest powołany do kontrolowania celowości, racjonalności lub skuteczności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę.”²⁴ W braku przeciwskażeń konstytucyjnych dla wprowadzenia limitu kadencji ustawodawca wprowadzając je może kierować się tylko względami celowości i racjonalności.

Powstają jednak pytania dotyczące rozwiązań szczegółowych:

1. Liczba kadencji, którą można przyjąć dla obliczenia limitu wprowadzanego przez ustawodawcę.

Jak trafnie zauważono w polskiej nauce prawa system monokratycznych organów wykonawczych w gminach nawiązuje do modelu prezydenckiego²⁵. W modelu tym w większości państw demokratycznych, a także w rozwiązaniach dotyczących na szczeblu centralnym Prezydenta RP występuje limit dwóch kadencji. Jest on przy tym najbardziej popularny w tych krajach, które przyjęły ograniczenie liczby kadencji piastunów organów wykonawczych gmin, o czym przekonują wyżej przedstawione rozważania komparatystyczne. Opowiadał się za nim także dotychczas jego zwolennicy podczas dyskusji toczony w Polsce.

Długość kadencji wybieralnych organów gminy ani innych organów samorządu terytorialnego nie jest konstytucyjnie określona, ale wydaje się, że trwale ukształtowała się w rozwiązaniach ustawowych kadencja czteroletnia. Jest ona powszechnie akceptowana i dlatego nie należałoby wprowadzać tu żadnych zmian. Dotyczy to również pojawiających się propozycji ewentualnego zróżnicowania kadencji organów stanowiących i wykonawczych gminy oraz wydłużenia kadencji tych ostatnich²⁶. Ich zwolennicy nie rozwinęli ich i nie sformułowali przekonujących uzasadniających je argumentów.

Należy w tym miejscu ponadto podkreślić, że w przypadku wyborów wójta Kodeks Wyborczy zawiera w art. 474

²³ Wyrok z 26.5.1998 r., K. 17/98, OTK 1998 r., Nr 4, poz. 48

²⁴ Wyrok TK z 3.11.1999 r., K 13.1999, OTK z 1999 r., poz. 155.

²⁵ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i inni, *Narastające ...*, s. 30.

²⁶ Zob. J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i inni, *Narastające ...*, s. 30.

§ 1 precyzyjną i jednoznaczną regulacją dotyczącą terminu wyborów stanowiąc: „wybory wójtów zarządza Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, łącznie z wyborami do rad gmin, w trybie określonym w art. 371”. Implikuje to równoczesne przeprowadzanie wyborów wójta i wyborów do rad gmin. Jest to uzasadnione bezsprzecznie względami racjonalnym, gdyż umożliwia się w ten sposób kandydatowi na wójta także prezentację kandydatów do rady gminy popierających jego program. Ich elekcja może zapewnić wójtowi harmonijną współpracę z odpowiednią radą i ewentualnie sprzyja osiągnięciu w radzie większości popierającej wójta wybranego w wyborach powszechnych w danej jednostce samorządu gminnego.

Wprowadzenie ograniczeń w liczbie kadencji służyć ma w intencji projektodawcy realizacji istotnych elementów funkcjonowania państwa demokratycznego. Zaproponowane rozwiązanie dotyczące limitu 2 kadencji jest celowe i racjonalne. Nie koliduje z żadnymi zasadami i normami konstytucyjnymi.

2. Określenie momentu, od którego obowiązuje wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie liczby kadencji do dwóch,

Chodzi tu o moment, od którego zaczyna on obowiązywać ograniczenie liczby kadencji czyli odpowiedź na pytanie czy do obliczenia limitu kadencji należy przyjąć tylko obecną kadencję, czy też kadencję ją poprzedzającą?

Jak słusznie zauważył TK „prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Innymi słowy, swoboda ustawodawcy w ingerowaniu w sytuację prawną radnego w okresie kadencji jest znacznie większa, bo wynika ona z publiczno-prawnego charakteru samej funkcji radnego”.²⁷ Dotyczy to niewątpliwie także piastunów organów wykonawczych gminy.

Oprócz ewentualnej ochrony praw nabytych w grę może wchodzić także wywiedziona z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ona „na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”.²⁸

Zważywszy na utrwalone w orzecznictwie TK i innych sądów polskich poglądy nie można uznać, że zasada ta zakazuje w ogóle wprowadzenia projektowanych ograniczeń liczby kadencji. Jak trafnie stwierdził NSA „kandydowanie w wyborach jest projektem na przyszłość i dlatego m.in. wprowadzanie nowych, odmiennych regulacji w trakcie kadencji już rozpoczętej, narusza wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę pewności prawa i zmienia sytuację prawną osób, które mogły spodziewać się, że będą do nich miały zastosowanie przepisy obowiązujące w dacie wyborów. Także wyborcy mają prawo wiedzieć, w jakich sytuacjach wy-

brany przez nich radny lub wójt może utracić mandat a tym samym dojdzie do zniwelowania ich woli wyrażonej w akcie wyborczym.”²⁹

W tym ujęciu piastun organu wykonawczego gminy może oczekiwać pewności prawa tylko w czasie trwania obecnej kadencji. Nie ma on przecież żadnych gwarancji, że zostanie wybrany lub mógłby być wybrany na następną kadencję. Jak stwierdził NSA badając przepisy wprowadzające Kodeks Wyborczy i normy tego Kodeksu „analiza przepisów wprowadzających zmiany w prawie wyborczym wskazuje, że obowiązuje w nim zasada, iż zmiany w prawie wyborczym mogą dotyczyć przyszłych wyborów i kadencji rozpoczętych po tych wyborach, a nie wyborów i kadencji, w czasie której te zmiany weszły w życie.”³⁰

Należy także podkreślić, że zdaniem TK nie można uznać, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa implikuje stanowisko głoszące, iż „nielojalne jest dokonywanie zmian w raz ustalonych zasadach. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do petryfikacji systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy (por. wyrok z 1.4. 2008 r., SK 96/06, OTK –A 2008, Nr 3, poz. 40). Nie ma ono oparcia w wartościach konstytucyjnych i jest sprzeczne z ideą państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia zasady konstytucyjne.”³¹

Powołane orzeczenia TK i NSA implikują przyjęcie stanowiska, że piastun organu wykonawczego gminy wykonując swój mandat nie może oczekiwać trwałego braku jakichkolwiek ograniczeń liczby kadencji przez które mógłby sprawować ten mandat. Z konstytucyjnego punktu widzenia w pełni dopuszczalne są ograniczenia wchodzące w życie po zakończeniu obecnie sprawowanej kadencji. Oznacza to możliwość obliczenia limitu kadencji zarówno od obecnie trwającej kadencji jak i od kadencji ją poprzedzającej. Rozwiązanie takie służy celowi proponowanej ustawy, którym jest wyeliminowanie dysfunkcji związanych z wieloletnim (wielokadencyjnym) pełnieniem funkcji przez jedną osobę.

Należy też zauważyć, że brak jest przeciwskażeń konstytucyjnych i ustawowych dla zaproponowanego przez projektodawcę rozwiązania w myśl którego wójt może zostać wybrany w tej samej gminie na dwie kolejno następujące po sobie kadencje wielokrotnie, jeżeli po tych dwóch kadencjach występuje co najmniej jedna kadencja, w której nie wybrano tego wójta

Ustawodawca powinien jednak uchwalić stosowne regulacje na więcej niż rok lub przynajmniej na 6 miesięcy przed wyborami i wziąć w ten sposób pod uwagę tzw. ciszę legislacyjną postulowaną w orzecznictwie TK dla regulacji wyborczych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego TK wywiódł wymóg sześciomiesięcznego okresu, w czasie którego nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu. Wymóg ten obejmuje tylko zmiany istotne – tzn. sposób wyznaczania okręgów wyborczych, stosowane progi wyborcze oraz algorytmy wykorzystywane do ustalania

²⁹ Wyrok NSA z 19.3.2012 r., II OSK 1305.12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C9783439F1>

³⁰ ibidem

³¹ wyrok z 26.01 2010 r., K 9/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 4

²⁷ Wyrok TK K. 29/95, OTK z 1996 r., Nr 2, poz. 10

²⁸ Wyrok TK z 14.6.2000r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138

wyników wyborów³² oraz takie, które w wyraźny sposób wpływają na przebieg głosowania i jego wyniki i które w związku z tym wymagają uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu³³. W 2011 r. TK zmodyfikował nieco swoje stanowisko: „*De lege ferenda* Trybunał pragnie jednak zauważyć, że okres sześciu miesięcy wyłączenia prawa wyborczego od dokonywania w nim istotnych zmian przed wyborami jest okresem minimalnym i ustawodawca każdorazowo powinien dążyć do jego maksymalizacji. Komisja Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) we wspomnianej wcześniej opinii Nr 190/2002 z 5.7.2002 r. zaleciła państwu członkowskim w pkt II.2.b, że: «Zasadnicze elementy prawa wyborczego, w szczególności przepisy ogólne prawa wyborczego, skład komisji wyborczych oraz wytyczenie granic okręgów wyborczych, nie powinny podlegać zmianom na nie później niż rok przed wyborami lub powinny być określone w konstytucji albo w akcie prawa wyższym niż ustawa zwykła». Zalecenia zawarte w tym akcie, choć należy on do soft law i nie wiąże Polski jak ratyfikowana umowa międzynarodowa, nie mogą być ignorowane w procesie stanowienia prawa wyborczego przez państwa członkowskie Rady Europy”³⁴.

6. Konkluzje

1. Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba nie jest sprzeczne z Konstytucją RP.
2. Ograniczenie liczby kadencji sprawowanych przez piastunów organów wykonawczych gminy zgodnie z reprezentatywnymi poglądami w nauce prawa pozwoli najskuteczniej usunąć występujące dysfunkcje związane z wieloletnim pełnieniem funkcji przez jedną osobę.
3. Rozwiązanie dotyczące limitu 2 kadencji jest celowe i racjonalne. Nie koliduje z żadnymi zasadami i normami konstytucyjnymi. Występuje najczęściej w państwach demokratycznych i w postulatach polskiej nauki prawa oraz ugrupowań politycznych.
4. Z konstytucyjnego punktu widzenia w pełni dopuszczalne są ograniczenia wchodzące w życie po zakończeniu obecnie sprawowanej kadencji. Ustawodawca korzystając z przysługującej mu swobody regulacyjnej ma możliwość obliczenia limitu kadencji zarówno od obecnie trwającej kadencji jak i od kadencji ją poprzedzającej.
5. Ustawodawca powinien uchwalić stosowne regulacje na więcej niż rok lub przynajmniej na 6 miesięcy przed wyborami i wziąć w ten sposób pod uwagę tzw. ciszę legislacyjną postulowaną w orzecznictwie TK dla regulacji wyborczych.

/Bogusław Banaszak/

³² por. wyrok z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 147.

³³ wyrok z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 138.

³⁴ wyrok z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl