

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

dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. nadzw. UWM
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wstęp

Samorząd terytorialny jest podstawową formą za pośrednictwem której lokalne i regionalne wspólnoty realizują własne sprawy przekazane do ich właściwości przez ustawodawcę. Jest to inicjatywa oddolna, aktywizująca zarówno samych mieszkańców jak i inne podmioty działające na szczeblu samorządowym. W związku z czym wszelkie działania prawodawcze powinny nie tylko nie przeszkadzać samym zainteresowanym w zawiadywaniu własnymi sprawami, ale wspierać taką inicjatywę.

Już preambuła Konstytucji RP¹ wprowadza zasadę pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zatem, jeżeli na najniższym szczeblu zarządzania w terenie obywatele i ich wspólnoty są w stanie zabezpieczać swoje potrzeby, to prawodawca powinien im to umożliwić, a wkraczać jedynie w sytuacjach, gdy będą oni mieli problemy z realizacją tych potrzeb. Umożliwienie realizacji zadań przez samorządową administrację terenową oznacza wyposażenie jej w odpowiednie środki, zarówno prawne, jak i finansowe.

Z zasady pomocniczości wynika, że państwo pozbawione jest omnipotencji wobec zadań publicznych i że konieczne jest dopuszczenie innych podmiotów, które realizują zadania publiczne i za nie odpowiadają².

Zasada decentralizacji władzy publicznej

Konstytucja RP w art. 15 ust. 1 wprost stwierdza, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentrali-

zację władzy publicznej. Zapewnienie decentralizacji władzy publicznej oznacza, że istnieją inne niż państwowe struktury władzy w terenie, są one wyposażone w odpowiednie kompetencje, środki finansowe oraz organy, co umożliwia realizację zadań publicznych. Żaden z tych elementów (w tym także dotyczący wyłaniania organów) nie może być arbitralnie przez ustawodawcę ograniczony, zatem w sposób uniemożliwiający wykonywanie władztwa w terenie.

Z art. 15 Konstytucji RP wynika obowiązek decentralizacji władzy publicznej, który jest realizowany poprzez stworzenie jednostek terytorialnych, które będą zdolne do wykonywania zadań publicznych³. Zdolność wykonywania zadań publicznych to również zdolność organów samorządowych do zarządzania na lokalnym, czy też regionalnym forum. Jest ona determinowana, m.in. poprzez możliwość wyłonienia w drodze mechanizmów demokratycznych (np. wyborów) przez mieszkańców, jako bezpośrednio zainteresowanych, odpowiedniego kandydata, na wójta, burmistrza, bądź prezydenta miasta, czy też radnego.

Instytucja decentralizacji oznacza organizację systemu organów publicznych w taki sposób, że jednostki terytorialne dysponują określoną ustawowo samodzielnością, a ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się jedynie na podstawie ustawy i w formach wyłącznie nią przewidzianych. Zadaniem ustawodawcy jest w związku z tym takie ukształtowanie ustroju terytorialnego, aby została zapewniona decentralizacja władzy publicznej⁴. Decentralizacja władzy publicznej uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny; 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność, a także możliwość decydowania o sprawach publicznych; 3) posiadanie wystarczających

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 22.

³ Wyrok TK z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 95.

⁴ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 84.

środków finansowych, służących realizacji własnej polityki⁵. Lokalną politykę samorządową wciela w życie, a także jest jej kreatorem organ wykonawczy, nie marginalizując przy tym roli organu stanowiącego, przy czym ten drugi organ określa główne kierunki tej polityki. W związku z czym w gminie widoczna jest istotna rola jej organów, a jeżeli chodzi o działania wykonawcze, to wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest ich głównym reżyserem, on je urzeczywistnia, dostosowuje do lokalnych uwarunkowań i potrzeb wspólnoty, której jest reprezentantem.

Decentralizacja, do której odnosi się Konstytucja RP nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, a trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na stosownych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego, który jest konsekwencją całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Powyższe odnosi się zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji⁶.

Zasada samodzielności samorządu terytorialnego

Z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Konstytucja RP wskazuje tym samym na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która została im przyznana przez prawo, a przy tym jest również prawnie chroniona⁷. Prawna ochrona samodzielności samorządu terytorialnego nie oznacza ogólnego zakazu ingerencji w sferę samorządności terytorialnej, a tylko takiej, która narusza wartości konstytucyjne. Dopuszcza się zatem nawet zmiany ustrojowe w samorządzie terytorialnym dokonane ustawą, nie burząc przy tym jednak idei samorządności i nie godząc w konstytucyjne fundamenty tej instytucji.

Realizując art. 16 ust. 2 Konstytucji RP państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu, bądź też akceptacji państwa. Z tego też względu podkreślić należy, że samorząd terytorialny jest integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, a pozostający w jego dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest jego własną „władzą”, ale przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, zatem władzy tego samego, jednego państwa – RP⁸. Państwo może zatem oddziaływać na samorząd terytorialny, w tym również kształtować strukturę jego organów.

⁵ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11; Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A, Nr 7, poz. 80.

⁶ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.

⁷ Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, Nr 5, poz. 38.

⁸ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 7.

Zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie należy absolutyzować, ponieważ wykonują one zadania publiczne w ramach ustaw⁹. To ustawodawca będzie decydował jak ma być zorganizowana przestrzeń lokalna, przy akceptacji wytycznych konstytucyjnych w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest znaczna.

Za zgodne z Konstytucją RP należy uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom konstytucyjnym zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak również materialnym, przy czym pod względem materialnym ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, a muszą znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych¹⁰.

Należy podkreślić szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym. Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, co do stowienia z mocy prawa wspólnoty samorządowej nie jest prawem absolutnym. Samorząd terytorialny nie istnieje sam dla siebie. Z jednej strony ma służyć lepszej realizacji praw jednostek. Z drugiej zaś stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Lepszą realizację praw jednostek gwarantuje lepsza władza, lepsza władza to możliwość rzeczywistego dostępu do niej większej ilości osób, a tym samym dokonanie racjonalnego wyboru, a nie zmonopolizowanie jej przez pojedyncze osoby, co umożliwia im nieograniczona kadencyjność.

Samorząd terytorialny stanowi podmiot zdecentralizowanej administracji publicznej, która zapewnia członkom wspólnoty lokalnej możliwość samodzielnego oraz aktywnego udziału w procesie sprawowania władzy na swoim terytorium¹². Aktywny udział w procesie rządzenia na forum gminy, gdzie tę bezpośrednio, usytuowaną najbliżej społeczeństwa władzę sprawuje organ wykonawczy, może być zagwarantowany, gdy dostęp do niej będzie powszechny, a tę powszechność da się zapewnić m.in. poprzez określenie maksymalnej liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), którzy często nie traktują swojej funkcji z należną misyjnością, a poprzez jej sprawowanie starają się budować własną, niczym niezagrożoną pozycję, jako organu wielokadencyjnej władzy.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, co wprost wynika z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP. W związku z powyższym przysługują jej, w ujęciu samorządowym, podstawowe zadania, co powoduje, że na organach tej jednostki samorządu terytorialnego ciąży ważny obowiązek, zapewnienia realizacji podstawowych potrzeb gminnej wspólnoty lokalnej. Zatem pojawia się problem jakości władzy i możliwości jej wykonywania w ramach mandatu

⁹ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 12; Wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK 1998, Nr 7, poz. 115; Wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 39; Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 119. Samodzielność samorządu terytorialnego stanowi wartość chronioną, a nie absolutną. Jej ochrona nie może wykluczać lub znosić całkowicie, bądź w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie, Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 31.

¹⁰ Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, Nr 5, poz. 38.

¹¹ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.

¹² M. Klimek, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013, s. 17.

przedstawicielskiego przez uprawnionych i jednocześnie zainteresowanych, bez konieczności przebijania się przez lokalne układy, uzurpujące sobie prawo do wykonywania władzy w gminie i czerpiące z tego profity.

Prawo do samorządu terytorialnego

Prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie oraz granice nie mogą podlegać żadnym zmianom. Powyższe przeczyłoby zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, zbudowanego nie na fundamencie dogmatów i mitów, lecz liczącego się z rzeczywistością oraz uwzględniającego doświadczenia, które wynikają z funkcjonowania tworzonej instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmiennym kształcie pomimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu, jak też reform samorządowych, a prawem obywateli do dobrego samorządu. Pojęcie „samorząd” posiada pozytywne zabarwienie znaczeniowe, co w niektórych sytuacjach prowadzi do nieporozumień, jak też uproszczeń. Należy odróżniać sferę doktrynalną oraz normatywną istnienia samorządu terytorialnego od sfery praktyki jego funkcjonowania, w której często znajdujemy uzasadnienie i potrzebę zmian. Z obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, aby wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu, nawet jeżeli jest to związane ze zmianą granic gmin. Doświadczenie wskazuje, że w sferze funkcjonowania władzy publicznej nie ma rozwiązań doskonałych oraz niezmiennych, są jedynie przedsięwzięcia lepsze i gorsze z punktu widzenia wartości, potrzeb praktycznych, czy też reguł racjonalności, a także ze względu na sposób ich przeprowadzenia¹³. Praktyka działania samorządu gminnego zmusza nie tylko do refleksji nad wielokadencyjnością organów wykonawczych, która to wielokadencyjność w obecnym stanie prawnym nie jest w ogóle ograniczona, ale też do podjęcia działań legislacyjnych zmierzających właśnie do jej ograniczenia (np. do dwóch kadencji). Reforma w tym zakresie jest potrzebna, gdyż nie może dochodzić do monopolizacji władzy, która nie jest nastawiona na realizowanie potrzeb całej wspólnoty, a jedynie tej jej części, która w wyborach popiera urzędującego wójta, burmistrza, lub prezydenta miasta. Dochodzi wówczas do zawłaszczenia władzy i tworzenia się stref wpływów, co nie tylko niekorzystnie oddziałuje na wykonywanie administracji publicznej, ale też przeczy idei samorządności.

Ustawodawca, jako wyraziciel woli Narodu, może w granicach dopuszczonych przez Konstytucję RP, kształtować sferę samorządu terytorialnego według własnego uznania. Konstytucja RP nie rozstrzyga co do ilości kadencji, które może pełnić organ wykonawczy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, pozostawia tego rodzaju sprawy do uregulowania ustawodawcy. Prawo Unii Europejskiej również nie wprowadza

dza tego rodzaju ograniczeń, zatem swobodę w tym zakresie będzie miał prawodawca krajowy.

Konstytucyjne podstawy działania organów samorządu gminnego

Ustrojodawca w art. 169 Konstytucji RP wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących oraz wykonawczych, a wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i przy tym odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady oraz tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów, a także warunki ważności wyborów określa ustawa. Ustawa określa też zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wynika z art. 169 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca nie tylko nie zakazuje ustawowego wprowadzenia limitu kadencji wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta, ale wręcz nakazuje ustawodawcy uregulowanie zasad oraz trybu wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W pojęciu „zasad i trybu” wyborów wójta, burmistrza, bądź prezydenta miasta mieści się także określenie ilości kadencji, w ramach których dana osoba może piastować stanowisko organu wykonawczego gminy.

Artykuł 169 ust. 3 Konstytucji RP mieści w sobie upoważnienie dla integralnego uregulowania ustawą zwykłą wyboru organów wykonawczych samorządu (w zakresie zasad przeprowadzania jak i trybu wyborów)¹⁴. Jak ma to być uregulowane decyduje ustawodawca. Przepis ten zasadę demokratycznego państwa prawnego ujmuje w aspekcie lokalnym, pozostawiając jednak dalszą konkretyzację w tym zakresie ustawodawcy, który decyduje, czy organy wykonawcze i na jakim szczeblu będą wyłaniane w drodze wyborów bezpośrednich.

Ze względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządu terytorialnego ustrojodawca nie wprowadza uniwersalnych zasad wyboru ich organu wykonawczego, zdecydował się on przekazać ustawodawcy szczegółową regulację dotyczącą wyborów, nie zdecydował się nawet na to, czy wybory mają mieć charakter powszechny, czy mają być dokonywane przez organy stanowiące¹⁵.

Ustrojodawca w art. 169 ust. 3 Konstytucji RP odsyła do regulacji ustawowej, stwierdzając, że zasady oraz tryb wyborów, a także odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Powyższe oznacza, że Konstytucja RP pozostawiła ustawodawcy regulację prawną tych przesłanek, które wpływają w sposób istotny na realizację „materialnej równości” wyborów oraz (szerzej) na realizację idei wyborów sprawiedliwych. Konstytucja RP w szczególności pozostawia ustawodawcy określenie systemu wyborczego. Standardy wolnych i demokratycznych wyborów, związane z ugruntowanymi już formalnymi wymogami (powszechność, tajność, bezpośredniość, równość) oraz

¹⁴ Wyrok TK z dnia 8 lutego 2005 r., K 17/03, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 14.

¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 762-763.

¹³ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.

z wymogami równoprawnej konkurencji podmiotów rywalizujących w wyborach, odnoszą się także do wyborów samorządowych¹⁶.

Ustrojodawca przekazując upoważnienie do uregulowania w formie ustawy zasad i trybu zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania wyborów, a także warunków ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych nie ograniczył zasad konstytucyjnych odnoszących się do posiadania obywatelstwa polskiego oraz pełnoletniości. Równocześnie z kręgu osób posiadających prawa wyborcze wyłączono osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądu, a także sędownie pozbawione praw publicznych lub praw wyborczych¹⁷.

Status oraz wyłanianie organu wykonawczego gminy

Organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym¹⁸. Przepis ten, a także inne przepisy u.s.g. wskazują na wysoką pozycję wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta, jako organu wykonawczego, zatem tym bardziej należy zerwać z niepożądaną, praktyką zawłaszczania tego stanowiska przez jedną osobę, prowadzącą do patologii zmonopolizowania władzy i fikcji pełnozakresowego działania mechanizmów demokratycznych.

Samorząd terytorialny jako podmiot samodzielny został wyposażony w atrybut władztwa w terenie, co pozwala jego organom faktycznie decydować o sprawach lokalnych lub regionalnych¹⁹. Fakt dysponowania przez wójta, burmistrza, bądź prezydenta miasta znacznym władztwem stawia organ wykonawczy gminy bardzo wysoko w strukturze organów lokalnych. Posiadanie szerokiego instrumentarium pozwala mu w zdecydowany sposób kształtować lokalną politykę, w tym także odnośnie ograniczania przyszłej konkurencji w wyborach. Ograniczanie konkurencji, działanie na niekorzyść kontrkandydatów jest zjawiskiem niebezpiecznym z punktu widzenia systemu demokratycznego. Adaptacja stanowiska do własnych potrzeb i korzystanie z całego aparatu administracyjnego powoduje, że urzędujący wójt, bur-

mistrz, prezydent miasta ma zdecydowanie większe szanse na reelekcję, niż inni kandydaci na wybór.

Nie zawsze organ wykonawczy gminy w polskiej rzeczywistości samorządowej w III RP wybierany był bezpośrednio przez mieszkańców. Początkowo organ wykonawczy gminy miał charakter kolegialny i nie był wyłaniany w wyborach bezpośrednich. Zarząd gminy w liczbie od 4 do 7 osób wybierany był przez radę gminy, spośród jej członków, w głosowaniu tajnym. Od tej zasady ustawodawca przewidział jednak wyjątek, w świetle którego wójt, burmistrz, prezydent miasta i ich zastępcy mogli być wybierani spoza składu rady. Rada gminy dokonywała wyboru organu wykonawczego gminy w oddzielnym, tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady. Zastępca lub zastępcy wójta, burmistrza, prezydenta miasta wybierani byli przez radę na wniosek organu wykonawczego gminy. Po upływie kadencji rady gminy, zarząd działał do dnia wyboru nowego zarządu²⁰.

Dopiero od 2002 r. wójt, burmistrz lub prezydent miasta wyłaniany jest w wyborach bezpośrednich. Organ wykonawczy gminy, jak określała w art. 2 nieobowiązująca już ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²¹, „wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”. Według art. 3 tej ustawy prawo wybierania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w danej gminie (czynne prawo wyborcze) posiadał każdy, kto miał prawo wybierania do rady tej gminy. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) miał każdy obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończył 25 lat, z tym że kandydat nie musiał stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandydował. Kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie mógł jednocześnie kandydować na to stanowisko w innej gminie. Prawo wybieralności nie przysługiwało: 1) osobom karanim za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego; 2) osobom, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie dotyczącej popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego; 3) obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy zostali pozbawieni prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego są obywatelami²².

W świetle obowiązujących przepisów wybory organu wykonawczego gminy są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym, a kandydat na wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta nie może jednocześnie kandydować na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w innej gminie²³. Prawo wybieralności na wójta bowiem posiada każdy obywatel polski, mający prawo wybierania w wyborach do samorządu gminy i niepozbawiony prawa wybieralności, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat²⁴. Kodeks wyborczy w obecnym stanie praw-

¹⁶ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 147.

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 28 lipca 2016 r., II SA/Wa 1916/15, LEX Nr 2097576.

¹⁸ Art. 26 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), dalej u.s.g.

¹⁹ M. Czuryk, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 386.

²⁰ Art. 28 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

²¹ Ustawa a dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984).

²² F. Rymarz, *Komentarz do art. 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, LEX 2010.

²³ Art. 471-472 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

²⁴ S.J. Jaworski, *Komentarz do art. 471 ustawy Kodeks wyborczy*, LEX 2014.

nym nie ogranicza kadencyjności wyborów organu wykonawczego gminy.

W trakcie kadencji ustawodawca nie powinien zmieniać obowiązujących zasad, zatem m.in. nie powinien jej skracać, nie powinien wprowadzać przepisów działających wstecz, powinien zabezpieczać prawa nabyte. Ważne jest też, by zachował odpowiednie *vacatio legis*, które nie powinno destabilizować prawa wyborczego. Adresaci ustawy muszą mieć odpowiedni czas, by przygotować się do aktu wyborczego, który ma być zmodyfikowany poprzez ograniczenie kadencyjności organu wykonawczego gminy, przyjmując w tym zakresie odpowiednią strategię wyborczą, zmierzającą do osiągnięcia celu, jakim jest wybór kandydata na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Unia Europejska nie reguluje kwestii dotyczących zasad oraz trybu wyborów organów wykonawczych samorządu terytorialnego. W państwach członkowskich UE przeważa formuła w świetle której wybór organu wykonawczego gminy następuje przez organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego. Co do ograniczenia liczby kadencji organu wykonawczego gminy, to: 1) nie występuje ono w państwach, w których jego wyboru dokonują wyłonione w wyborach powszechnych organy stanowiące danej jednostki samorządu terytorialnego (np. Republika Czech, niektóre landy niemieckie); 2) nie występuje ono w większości państw europejskich w przypadku wyboru organu wykonawczego w wyborach powszechnych przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego (np. Rumunia, Węgry, landy niemieckie i austriackie); 3) występuje ono wyjątkowo w przypadku dokonania wyboru organu wykonawczego w wyborach powszechnych przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego (np. Włochy)²⁵.

Podsumowanie

Kwestia kadencyjności organu wykonawczego gminy nie jest postulatem nowym, od jakiegoś czasu postuluje się rozważenie jej ograniczenia²⁶. W ramach gremiów naukowych już od dawna trwa dyskusja na ten temat.

Konstytucja RP pozostawia ustawodawcy szeroki zakres regulacyjny, jeżeli chodzi o zasady i tryb wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W pojęciu tym mieści się również kadencyjność oraz jej ograniczenia. Z punktu widzenia Konstytucji RP limitowanie kadencji wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta jest dopuszczalne, rzecz jasna przy zachowaniu zasad poprawnej legislacji, zatem m.in. odpowiedniego *vacatio legis* oraz wyraźnego określenia na czym ma polegać ograniczenie kadencyjności i od kiedy ma ono wchodzić w życie. Ustawodawca powinien pozwolić na dokończenie kadencji urzędującym wójtom, burmistrzom, prezydentom miast. Można byłoby wprowadzić stosowne limity, ale po zakończeniu odbywanej kadencji.

²⁵ B. Banaszak, *Wybory samorządowe – propozycje zmian*, (w:) J.W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko (red.), *Między Kilo a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Warszawa-Poznań 2016, s. 124-125.

²⁶ Z. Bukowski, *Aktualna struktura samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?*, (w:) M.E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2015, s. 58.

Ustawodawca musi również wyjaśnić, jak będzie liczył limit kadencji, którego przekroczenie będzie uniemożliwiało kandydowanie na wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Musi zatem wskazać, czy będzie on liczony od końca kadencji, w trakcie której ustawa ograniczająca weszła w życie, czy też do limitu wliczane będą kadencje poprzedzające.

Należy podkreślić, że decentralizacja administracji publicznej jest możliwa przy zapewnieniu skuteczności w zakresie realizacji zadań publicznych²⁷. Skuteczność ta jest pochodną profesjonalizacji stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta miasta, profesjonalizacja ta może być osiągnięta m.in. poprzez szerszy do niego dostęp, wyrażający się nie w monopolu lokalnej władzy wykonawczej, a konkurencyjności. Rotacja na stanowisku organu wykonawczego gminy jest pożądana ze względu na potrzebę nowych rozwiązań w samorządzie oraz potrzebę poszukiwania nowych kierunków realizacji lokalnej polityki.

Przyjęcie takiego rozwiązania jak ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego gminy pełnionych przez jedną osobę pozwoli skuteczniej usuwać występujące w niektórych gminach dysfunkcje z tym związane. Pozwoli też na wprowadzenie do życia nowej wizji samorządności lokalnej mającej za podmiot całą wspólnotę, a nie wybraną jej część, sprzyjającą sprawującym w sposób trwały władzę wykonawczą. Wzrosnie wówczas poczucie faktycznego wpływu mieszkańców na lokalną rzeczywistość, a organy wykonawcze gminy nie będą dążyły do zachowania stanowiska, a świadczenia usług publicznych na właściwym poziomie.

Działalność samorządowa może być postrzegana jako zaszczyt, czy choćby obowiązek, bądź wręcz przeciwnie. Samorządność przejawiająca się w codziennych działaniach dotyczących otoczenia, jest istotnym elementem wpływu jednostki na rzeczywistość²⁸. Spektrum tych działań musi obejmować rzeczywiste potrzeby wspólnoty gminnej, a nie partykularne interesy zmierzające do uzyskania reelekcji. Wykonywanie zadań publicznych nie może być podporządkowane wyłącznie przyszłym wyborom i temu ma właśnie zapobiegać ograniczenie kadencyjności wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta. Samorządność, jako istotny element wpływu jednostki na rzeczywistość musi być uzewnętrzniana również poprzez możliwość wyboru innej osoby, niż dotychczas piastującej stanowisko organu wykonawczego gminy, co w obecnym stanie prawnym bywa, że jest trudne do osiągnięcia, ze względu na stworzone i prężnie działające układy lokalne.

Urzędujący wójt, burmistrz, prezydent miasta ma znaczne instrumentarium publiczne, które może wykorzystywać we własnym interesie. I tak system lokalizacji inwestycji gminnych uruchamianych w celu zapewnienia trwałości mandatu organu wykonawczego gminy pełni bardzo dużą rolę w kampanii wyborczej, będąc jej realnym narzędziem. Pozwala to na uzyskanie przychylności wyborców. Rozpoczęcie inwestycji tam, gdzie mieszkańcy to docenią poprzez oddanie głosu na „inwestora” jest bardziej polityką wyborczą, niż realizacją zadań gminnych, czy misją publiczną. Organ wykonawczy gminy ma również znaczne możliwości w zakresie zatrudniania

²⁷ M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, (w:) M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 152.

²⁸ P. Szreniawski, *Samorząd terytorialny a kultura polityczna*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013, s. 15.

pracowników (i to nie tylko w urzędzie gminy, ale też w gminnych jednostkach organizacyjnych, a także u zobowiązanych przedsiębiorców) czy stymulowania działalności gospodarczej na lokalnym rynku, co również może być wykorzystane jako instrumentarium wyborcze.

Ważne jest, żeby określić optymalny okres, w ciągu którego nie można kandydować na stanowisko wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta, który pozwoli na rzeczywiste zawiadywanie sprawami lokalnymi przez reprezentanta mieszkańców. Nie wydaje się przy tym jednak, żeby jedna czteroletnia karencja spowodowała trwałe zerwanie nieformalnych więzi na forum lokalnym, jest to czas jedynie na „przeczekanie”, po którym następuje powrót do władzy. Zatem lepsze byłoby ograniczenie wykonywania mandatu organu wykonawczego gminy do maksymalnie dwóch kadencji, bądź określenie minimalnej przerwy po dwóch kadencjach również na dwie kadencje, z tym że następujące bezpośrednio po sobie. Zatem osoba zajmująca stanowisko wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta po dwóch kadencjach nie mogłaby już zajmować tego stanowiska, bądź zajmować je dopiero po upływie dwóch następujących po sobie kadencji liczonych od zakończenia jej drugiej kadencji, w zależności od woli ustawodawcy. Jednokadencyjna przerwa w zajmowaniu stanowiska organu wykonawczego gminy po piastowaniu go przez dwie kadencje przez tę samą osobę jest jedynie półśrodkiem, który skutecznie nie przeciwdziała lokalnym układom, również o podłożu patologicznym. Ograniczenie kadencyjności jest także ważne z punktu widzenia „higieny władzy lokalnej”, rotacja pozwala na zminimalizowanie zjawisk niepożądanych, a przynajmniej jest tym czynnikiem, który może do tego prowadzić.

Literatura

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
2. Banaszak B., *Wybory samorządowe – propozycje zmian*, (w:) J.W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko (red.), *Między Kilo a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Warszawa-Poznań 2016.
3. Bukowski Z., *Aktualna struktura samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?*, (w:) M.E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2015.
4. Czuryk M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
5. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
6. Karpiuk M., *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, (w:) M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
7. Klimek M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
8. Szreniawski P., *Samorząd terytorialny a kultura polityczna*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.



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