



OGRANICZENIE MOŻLIWOŚCI KANDYDOWANIA NA WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA) PO PIASTOWANIU URZĘDU PRZEZ DWIE KADENCJE

LIMITING THE POSSIBILITY OF RUNNING FOR THE MAYOR
(MAYOR, PRESIDENT OF THE CITY) AFTER HOLDING
THE OFFICE FOR TWO TERMS

*Magdalena Wrzalik**

— ABSTRAKT —

Przedmiotem analizy w artykule jest uchwalona przez Sejm RP 11 stycznia 2018 r. zmiana dotycząca kwestii ograniczenia możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dwóch kadencji, wprowadzona w Kodeksie wyborczym. Celem artykułu jest odniesienie się do przywoływanych różnych racji przemawiających za, jak i przeciwko m.in. takiemu rozwiązaniu, głównie natury czysto prawnej.

Słowa kluczowe: samorząd, wójt, burmistrz, limitowanie kadencji

— ABSTRACT —

The subject of the analysis in the article is the change concerning the limitation of the possibility of running for the mayor (mayor, president of the city) for two terms, introduced in the Electoral Code adopted by the Sejm of the Republic of Poland on January 11, 2018. The aim of the article is to refer to the various arguments cited for and against such a solution, mainly of a purely legal nature.

Keywords: local government, the mayor, limiting the term of the office

* Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4179-9659>.

Od stycznia 2017 r., kiedy Prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński udzielił stacji telewizyjnej TVP.INFO wywiadu, w przestrzeni publicznej toczyła się bardzo żywa dyskusja dotycząca zmian zasad wyboru organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast). Prezes PiS zapowiedział w nich wprowadzenie „zasady dwóch kadencji dla tych, którzy pełnią funkcje jednoosobowe, czyli dla wójtów, burmistrzów, prezydentów” (Kaczyński, 2018). Wprowadzenie powyższej zmiany prezes PiS Jarosław Kaczyński argumentował m.in. tym, że „trzeba przewietrzyć samorządy, bo w wielu z nich powietrze jest już nieświeże” (Kaczyński, 2017). Również propozycję prezesa PiS poparła w swej wypowiedzi obecna wtedy premier Beata Szydło, stwierdzając m.in., że „wprowadzenie kadencyjności w samorządach w wyborach bezpośrednich jest najlepszym z możliwych rozwiązań; już dawno powinno być wprowadzone” (Szydło, 2017). Temperaturę dyskusji podnosił przy tym fakt, że proponowane rozwiązanie miałyby obowiązywać już podczas najbliższych wyborów samorządowych, których ustawowy termin przypada na jesień 2018 r. W sporach, które miały miejsce, najwięcej emocji wzbudzała posiadana przez tę partię w Sejmie i w Senacie większość głosów, która sprawiła, że z uchwaleniem stosownej regulacji ustawowej nie było żadnego problemu.

Zapowiedzi poważnych zmian w prawie wyborczym zostały uchwalone przez Sejm RP 11 stycznia 2018 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia partycypacji wyborczej obywateli w procesie wybierania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130). Ustawa ta w istotny sposób znowelizowała trzy ustawy o samorządzie terytorialnym oraz Kodeks wyborczy. W dyskusji toczącej się w mediach przywoływane były różne racje przemawiające za, jak i przeciwko m.in. takiemu rozwiązaniu, głównie natury czysto prawnej.

Celem niniejszego opracowania będzie odniesienie się do kwestii ograniczenia możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dwóch kadencji, wprowadzonych powyższą ustawą, szczególnie argumentów za i przeciw wypowiedzianych w wywodach prawniczych, przedstawiciele świata polityki, mających wpływ na przebieg planowanych na jesień 2018 roku polskich wyborów samorządowych.

Warto podkreślić, że przyjęta propozycja ograniczająca możliwość kandydowania na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje, nie jest absolutnie nowa i była już wcześniej zgłaszana, zarówno przez Prawo i Sprawiedliwość, jak i przez inne partie polityczne, a opinie formułowane w tym zakresie prezentowane są od kilku lat (Skotnicki, 2010, 2013), stąd trudno mówić w tym wypadku o jakimkolwiek

podtekście politycznym. Jako pierwsi inicjatorami byli posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej w złożonym do Marszałka Sejmu 22 listopada 2001 roku projekcie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gmin (Druk sejmowy nr 154, Sejm IV kadencji). Zgodnie z projektem ustawy wójt miał być wybierany na czteroletnią kadencję i mógł być ponownie wybrany tylko raz w tej samej gminie¹. W oparciu m.in. o ten akt prawny powstał projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Druk sejmowy nr 420, Sejm IV kadencji). Jednak projekt, jak i przyjęta 20 czerwca 2002 roku ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002r., Nr 113, poz. 984 ze zm.) nie zawierały już przepisów o ograniczeniu kadencji tych organów.

Zarówno w czasie trwania VI, jak i VII kadencji Sejmu, Prawo i Sprawiedliwość zgłaszało projekty ustaw przewidujące ograniczenie kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jednym z nich był złożony 21 września 2010 r. do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie innych ustaw (Druk sejmowy nr 3834, Sejm VI kadencji). Projekt zakładał ograniczenie możliwości kandydowania na funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a początkowo również starosty i marszałka województwa przez osobę, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje. Pomimo uznania przez Komisję ustawodawczą, że jest on dopuszczalny, projekt został odrzucony w pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu 1 kwietnia 2011 r.²

Kolejny raz propozycja ta zgłoszona została przez posłów Prawa i Sprawiedliwości 22 listopada 2011 r. w projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie innych ustaw (Druk sejmowy nr 428, Sejm VII kadencji). Niestety, tak jak poprzednio projekt ustawy również został odrzucony podczas pierwszego czytania (15 czerwca 2012 r.³).

9 listopada 2012 r. kolejną propozycję ograniczenia możliwości kandydowania podczas wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgłosili posłowie z Klubu Palikota w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Druk sejmowy nr 1015, Sejm VII kadencji). W przedłożonym wówczas projekcie nowelizacji Kodeksu wyborczego proponowali, aby nie można było kandydować na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po dwukrotnym

¹ Zob. Art. 2 ust. 2 tej ustawy.

² 284 posłów głosowało za odrzuceniem projektu ustawy, 140 posłów było przeciw, a żaden poseł nie wstrzymał się od głosu.

³ 241 posłów głosowało za odrzuceniem projektu ustawy, 187 posłów było przeciw, a tylko jeden poseł wstrzymał się od głosu.

sprawowaniu tego urzędu (tamże). Z danych przytoczonych w uzasadnieniu do projektu wynikało, że na ogólną liczbę 2478 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), 262 (10,6%) pełniło funkcję przez pięć kolejnych kadencji, to znaczy, że 224 wójtów (14,2% ogółu) i 38 burmistrzów pełniło swą funkcję nieprzerwanie od pierwszych wyborów w 1990 roku (Tamże). Jego odrzucenie nastąpiło już w pierwszym czytaniu w dniu 8 lutego 2013 r.⁴ Posłowie Klubu Palikota nie odebrali tego jako porażki i ponowili swój wniosek w projekcie nowelizacji Kodeksu wyborczego zgłoszonym jesienią 2013 r. Mimo że do uchwalenia tych zmian i tym razem jednak nie doszło, to postulowali oni w projekcie, aby ograniczenie możliwości kandydowania z uwagi na odbyte już dwie kadencje dotyczyło nie tylko wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ale również posłów i senatorów.

Wprowadzona przez Prawo i Sprawiedliwość zmiana dotycząca ograniczenia kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie jest tylko konsekwencją od dawna zgłaszanych projektów ustaw, tylko przez Prawo i Sprawiedliwość, ale przede wszystkim przez różne i diametralnie sobie przeciwne pod względem programów ugrupowania polityczne. Jest również konsekwencją prezentowanego programu Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., w którym twierdzono, że: „Dążąc do poprawy jakości demokracji lokalnej, spełnimy coraz powszechniejszy postulat ustawowego ograniczenia w czasie – do dwóch kadencji – nieprzerwanego pełnienia tej samej funkcji przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast [...] rozwiązanie to będzie reakcją na powstanie w wielu miastach i gminach wiejskich spetryfikowanych układów władzy, sprzyjającym różnym nieprawidłowościom” (*Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości*, 2014, s. 54 i n.). Warto również podkreślić, że w wyborach samorządowych w 2014 roku poziom reelekcji w stosunku do rządzących w poprzedniej kadencji wyniósł 65%, chociaż zdarzyły się spektakularne przypadki utraty władzy, jak np. przez prezydenta Poznania Ryszarda Grobelnego.

W wyniku toczących się dyskusji zwolennicy podnosili, że tak samo jak w przypadku Prezydenta, który zgodnie z art. 5 ust. 2 Konstytucji może być ponownie wybrany na ten urząd tylko raz, ma ono na celu uniemożliwienie koncentracji władzy w rękach jednej osoby (a czasami nawet konkretnego środowiska politycznego) przez zbyt długi czas. Wskazywano również, że w wielu gminach te same osoby kierują nimi od początku przywrócenia samorządu w gminach, a niektóre spośród nich piastowały w nich w poprzednim ustroju

⁴ 262 posłów głosowało za odrzuceniem projektu ustawy, 179 posłów było przeciw, dwóch posłów wstrzymało się od głosu.

nawet stanowisko naczelnika gminy. Co więcej, w wielu gminach urzędujący wójt (burmistrz, prezydent miasta), ubiegający się o ponowny wybór, nie ma nawet kontrkandydata, co skutkuje absencją wyborców, którzy nie mają na kogo zagłosować. Warto przypomnieć, że obecnie 1088 wójtów sprawuje swoją funkcję od co najmniej trzech kadencji, a 428 pełniło swoje stanowisko jeszcze przed wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta). Po wyborach z 2014 r. na 108 prezydentów miast, aż 48, czyli 44,86%, spośród nich sprawuje swój urząd od co najmniej trzech kadencji⁵ (Tarasek, 2016). Tak np. najdłużej urzędującym wójtą w Polsce jest H. Krawczyk – wójt Wręczyca (w powiecie kłobuckim; Krawczyk, 2014)⁶. Pozytywne stanowisko w tej kwestii zajął poseł Kukiz'15 Andrzej Maciejewski, który podkreślił, że „dekada to wystarczająco dużo czasu, aby coś dla gminy czy miasta zrobić [...] Otworzy samorząd na dopływ świeżej krwi” (Podaję za: Zgorzelski, 2018). Niestety często elektorat, niezorientowany w sprawach lokalnych i nieinteresujący się polityką samorządową, głosuje na jedną, znaną i rozpoznawaną osobę, która do tej pory pełniła już tę funkcję. W pewnym stopniu działa tu specyficzne „zasiedzenie na urzędzie” oraz przyzwyczajenie, co daje dotychczasowemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) pewną łatwość utrzymania urzędu. Jak słusznie zauważa Jarosław Flis, „urzędujący prezydenci miast, decydujący się na udział w wyborach, już na początku kampanii mają ok. 20 proc. przewagi nad innymi kandydatami. Wynika to głównie z tego, że społeczeństwo dobrze ocenia urzędujących” (Flis, 2017). Nie trudno zauważyć, że z wyborów na wybory władza samorządowa jest coraz bardziej stabilna i można nawet posłużyć się określeniem „zasiedziała” (Żurek, 2012). Patrząc przez pryzmat rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego ważne jest, aby wciąż podejmowane były nowe inicjatywy dla zapewnienia lepszej realizacji potrzeb danej społeczności lokalnej, a niepopadanie w rutynę, niedostrzeganie problemów. Dlatego też potrzebne są nowe osoby, które – pełne charyzmy, zaangażowania, chęci do działania, zauważą lokalne problemy i podejmą chęć ich rozwiązania, kierując się dobrem jej mieszkańców. Co więcej, doświadczenie zdobyte przez osoby będące dwiema kadencjami wójtami (burmistrzami, prezydentami miasta) można później z powodzeniem wykorzystać w funkcjonowaniu organów samorządowych powiatu bądź województwa, a nawet w pracy organów władzy państwowej. Taki mechanizm sprzyja relacjom nepotycznym, korupcyjnym, klientelistycznym,

⁵ W 2006 r. było 96 takich przypadków, w 2010 r. aż 301, a w 2014 r. nieco mniej, gdyż 246.

⁶ Od 1974 r. naczelnik tej gminy, a od 1990 r. do chwili obecnej wójt.

wśród organów samorządowych (wójt – poszczególni radni), petryfikuje obsadę personalną w strukturach władzy lokalnej, zamyka dostęp do funkcji potencjalnym nowym kandydatom spoza powstałej w ten sposób grupy interesu. Taki wójt (burmistrz, prezydent miasta), który sprawuje władzę przez szereg kolejnych kadencji, posiadający bardzo dużą władzę nad majątkiem gminy, administracją gminną, kadrami w spółkach komunalnych i instytucjach (np. szkołach) podległych gminie, może uniemożliwiać uzyskanie pracy, zlecenia lub decyzji administracyjnych przez osoby spoza tego kręgu (Kowalik, 2016, s. 54 i n.). Co więcej, zdaniem wielu, propozycja wprowadzenia dwukadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) może wpłynąć na pozbycie się politycznych konkurentów, tym samym zwiększy szanse na wygranie tych, którzy do tej pory z nimi rywalizowali.

Przeciwnicy wprowadzenia ograniczenia możliwości ponownego kandydowania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w przypadku sprawowania przez nich co najmniej dwóch kadencji na tym stanowisku stawiają zarzut, że rozwiązanie takie „odbiera mieszkańcom prawo decydowania o tym, kto ma rządzić w gminie czy mieście” (Kowalik, 2016), tym samym uderza w samorządność, „pozbawia konkretnych osób gwarantowanego w art. 167 Konstytucji RP biernego prawa wyborczego, a także odebrania obywatelom prawa demokratycznej oceny wcześniej wybranego wójta, burmistrza, prezydenta miasta, to znaczy ograniczenia zakresu ich czynnego prawa wyborczego, wynikającego z art. 62 Konstytucji RP” (Związek Miast Polskich, 2018). Wielu podkreśla, że dzięki ustanowionym w 2002 r. bezpośrednim wyborom organu wykonawczego gminy mieszkańcy uzyskali prawo do decydowania o tym, kto ma piastować tę funkcję, kogo uznają za najwłaściwszego przedstawiciela (reprezentanta) danej społeczności lokalnej. Dlatego też sprawowanie urzędu przez więcej niż dwie kadencje można uznać za korzystne i z założenia dobre, gdyż pozwala organowi wykonawczemu gminy na realizację pewnej wizji rozwoju gminy, która często może zostać nie zrealizowana ze względu na ograniczenia czasowe (osiem lat). Zawsze niezadowolone społeczeństwo może skorzystać z możliwości wybrania innego kandydata i w drodze referendum lokalnego odwołać organ wykonawczy (jak i stanowiący) gminy, co w przypadku nieograniczonej wielokadencyjności zahamuje wzmacniający się przejaw „demokracji negatywnej” w postaci mnożących się referendum odwoławczych.

Wśród argumentów używanych przeciwko wprowadzeniu tej regulacji podnoszono również, że jest to rozwiązanie naruszające regulację konstytucyjną. Najczęściej jest tu mowa o ograniczeniu biernego prawa wyborczego i pośrednio

czynnego prawa wyborczego, o naruszeniu zasady niedziałania prawa wstecz, o naruszeniu ustalonego rozumienia zasady równości (Podaję za: Czerw, 2017, s. 90 i n.), i w końcu zbyt krótkiego *vacatio legis* przed zapowiadany wejściem tego rozwiązania w życie oraz niezgodności z normami prawa międzynarodowego, Konstytucją RP, ustawami obowiązującymi w krajowym porządku prawnym (Chmielnicki, 2010).

W mojej ocenie od samego początku w czasie uchwalania ustawy zasadniczej, określającej wybory do organów samorządu terytorialnego, brakowało ustawodawcy sprecyzowanej wizji samorządu terytorialnego, z uwagi na towarzyszącą wtedy niepewność, czy zostaną przywrócone w Polsce powiaty i jaka będzie ich liczba, jak i ile będzie województw, co przyczyniło się do lakoniczności tej regulacji. Ustawodawca ograniczył się tylko w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP do wskazania zasad prawa wyborczego, które mają być zastosowane podczas tych wyborów (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność; OTK-A nr 2006/10A/147)⁷. Co więcej, zgodnie z art. 169 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca upoważnił ustawodawcę zwykłego do określenia czasu i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych, pozostawiając ustawodawcy nadmierną swobodę w jej normowaniu, nie wskazując przy tym, czy wybory tych organów mają mieć charakter powszechny, czy też mogą być dokonywane przez organy stanowiące (Sarnecki, 2005)⁸. Oznacza to, że od woli ustawodawcy zwykłego zależy określenie sposobu wyboru organu wykonawczego gminy (może być on wybierany przez radę gminy, jak i przez mieszkańców; zob. Banaszak, 2009). Co więcej, Konstytucja nie rozstrzyga również tak istotnej kwestii, jak określenie cenzusów dla biernego prawa wyborczego (OTK-ZU nr 9/A/2008, poz. 158)⁹, co

⁷ Trybunał Konstytucyjny zasadnie wywiódł, że ustrojodawca pozostawił ustawodawcy pełną swobodę w określeniu zasad rozdziału mandatów.

⁸ P. Sarnecki napisał: „Konstytucja nie przesądza również sposobu desygnacji osób (osoby) – piastunów stanowisk w organie wykonawczym. Widać to wyraźnie z zestawienia ust. 2 i ust. 3 komentowanego artykułu. Sposobem tym może być zarówno wybór w głosowaniu powszechnym, jak i wybór przez organ stanowiący, czy też inny organ”. Zob. P. Sarnecki (2005).

⁹ Trybunał Konstytucyjny w jego uzasadnieniu odniósł się bezpośrednio do kwestii biernego prawa wyborczego podczas wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Cyt. „Przepis art. 169 ust. 2 i 3 bezpośrednio odsyła do uregulowania w ustawie «zasad i trybu zgłaszania kandydatów», «przeprowadzania wyborów», określenia warunków ważności wyborów, a także «zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego». Konstytucja bowiem pozostawia w tym wypadku ustawodawcy większą swobodę decyzyjną w zakresie regulacji praw wyborczych (w tym warunków posiadania biernego prawa wyborczego) niż w wypadku wyborów do Sejmu czy Senatu. Wynika to m.in. z konieczności uwzględnienia choćby specyfiki wyborów lokalnych” (Zob. OTK-A nr 2006/10A/147).

również rozstrzygają dopiero stosowne postanowienia ustawodawstwa zwykłego. Konstytucja ponadto nie przesądza, czy organ wykonawczy samorządu terytorialnego ma być jednoosobowy czy kolegialny, a nawet, czy organy samorządu terytorialnego mają być organami kadencyjnymi. Często ten ostatni argument podnoszony jest jako zarzut wobec ostatnich zmian. Słusznie jednak w literaturze przedmiotu przywołuje się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r. w sprawie o sygn. akt K 24/97 (OTK-ZU nr 2/1998 poz. 13), wskazując przy tym, że z zasady kadencyjności organów samorządowych nie płyną żadne wyraźne zakazy bądź nakazy, a więc również zakaz kandydowania na ten sam urząd po pełnieniu go przez dwie kadencje. W pełni zasadne jest również przywoływanie argumentu, że w innych państwach ograniczenie w możliwości dopuszczalnej liczby kadencji, przez które można sprawować urząd w organach samorządu terytorialnego, są rozwiązaniami dość powszechnymi i cieszącymi się powodzeniem. Chociażby we Włoszech burmistrz może sprawować swoją funkcję przez dwie kolejne pięcioletnie kadencje (a zatem łącznie 10 lat), zaś w Portugalii przez trzy kadencje czteroletnie (razem 12 lat). W niektórych landach niemieckich obowiązuje obligatoryjnie wiek emerytalny – zazwyczaj 65 lat. W przypadku, kiedy burmistrz uzyskał wiek emerytalny, ma możliwość dokończenia swojej kadencji, która w zależności od regionu Niemiec waha się od czterech do dziesięciu lat. Ograniczenia obowiązują też w nielicznych gminach szwajcarskich, ale są one tam wprowadzane prawem lokalnym, stanowionym przez same gminy, a nie narzucanym odgórnie. Na Węgrzech (od 2014 r.), mimo wielu obaw, podobnie jak w Polsce, dla wzmocnienia pozycji włodarzy wydłużono ich kadencję z czterech do pięciu lat (szerzej: Gendźwiłł, Swianiewicz, 2017).

Ostatnim, w przypadku wprowadzonej regulacji, istotnym argumentem podnoszonym zwłaszcza przez samorządowców jest niemożność startowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), którzy piastują już w danej gminie tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje, w najbliższych wyborach samorządowych. Zdaniem wielu narusza to fundamentalną zasadę *lex retro non agit* (nie działania prawa wstecz). Jest to rażąco błędna interpretacja, wynikająca z niezrozumienia definicji, a może i nawet braku świadomości, co w istocie oznacza¹⁰ (zob. Zajadło, 2017) Należy również przypomnieć, że w nie tak odległej przeszłości mieliśmy

¹⁰ Przez retroaktywność rozumie się cechę normy prawnej polegającą na tym, że ustanawia ona pewne obowiązki w związku ze zdarzeniami, które miały miejsce w przeszłości, co jednak wówczas nie było określone jako mogące rodzić jakiegokolwiek konsekwencje w przyszłości. Niewątpliwie jest to jedna z najbardziej ogólnych i podstawowych zasad prawa i aksjologiczny postulat, ale nie ma ona charakteru absolutnego, bezwzględnego, stąd znajdujemy od niej odstępstwa nawet w prawie karnym,

nawet do czynienia z wprowadzaniem pewnych rozwiązań w trakcie kadencji, a nie dopiero od następnej, jak np. miało to miejsce w przypadku ustanowienia obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Reasumując, ustawodawca ma prawo uznać, że po dwóch zakończonych kadencjach osoba pełniąca urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie powinna już kandydować podczas kolejnych wyborów (Zajadło, 2017).

Dylemat, który pojawia się w kontekście analizowanego problemu ograniczenia możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje, po pierwsze nie należy uznawać jako naruszenie Konstytucji, gdyż regulacja ustawy zasadniczej w naszym państwie w przypadku wyborów samorządowych charakteryzuje się lakonicznością. W mojej ocenie wyraźnym sygnałem na przyszłość dla polskiego ustawodawcy jest próba precyzyjniejszego uregulowanie tej kwestii w Konstytucji RP.

Po drugie, wprowadzona regulacja realizuje w pełni zasadę przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, który nakazuje, aby *vacatio legis* było dostosowane do funkcji ustawy, jaką pełni ona w systemie prawa, z jej charakterem i rodzajem relacji społecznych, które reguluje. W przypadku problematyki wyborczej powinien zostać zachowany co najmniej sześciomiesięczny okres od wejścia w życie tej regulacji do pierwszej czynności kalendarza wyborczego, co w tym przypadku zostaje w pełni spełnione.

Po trzecie, warto by było zastanowić się nad wprowadzeniem rozwiązania alternatywnego, może skuteczniejszego niż limity kadencji, które mogłyby być skuteczniejsze dla tłumienia niekorzystnych, patologicznych zjawisk, układów. Potencjał „uzdrowienia” samorządów lokalnych z patologicznych układów będzie większy, gdy nastąpi wzmocnienie instytucji kontroli wójtów przez radę gminy oraz instytucji demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym – referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Po czwarte, należy przypomnieć, że z istoty samorządności lokalnej wynika, że mieszkańcy tej wspólnoty samorządowej sami podejmują decyzję, kto ma sprawować urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jest to niezależne od ingerencji ze strony polityków i władz centralnych.

gdzie ma ona przecież szczególne znaczenie. Bezwzględnej ochronie nie podlegają nawet prawa słusznie nabyte, jeżeli tylko przemawiają za tym inne racje, wartości. Zob. J. Zajadło (2017).

BIBLIOGRAFIA:

- Banaszak, B. (2009). Uwaga 10 do art. 169. W: B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Chmielnicki, P. (2010). *Opinia prawna dotycząca polskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw*. Druk sejmowy nr 3834, Sejm RP VI kadencja. Pobrane z: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F7EFBE497CC0F6F3C125782A0046A5E6/\\$file/3834.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F7EFBE497CC0F6F3C125782A0046A5E6/$file/3834.pdf).
- Czerw, J. (2017). Zasady wyboru wójta – stan aktualny i zgłaszane propozycje zmian. W: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy*. Lublin: UMCS; Dz.U. z 2002r., Nr 113, poz. 984 ze zm., ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Pobrane z: www.sejm.gov.pl.
- Druk sejmowy nr 154, Sejm IV kadencji, projekt ustawy z dnia 22 listopada 2001 o bezpośrednim wyborze wójta gmin. Pobrane z: www.sejm.gov.pl.
- Druk sejmowy nr 420, Sejm IV kadencji, projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Pobrane z: www.sejm.gov.pl.
- Druk sejmowy nr 428, Sejm VII kadencji, projekt ustawy z dnia 22 listopada 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie innych ustaw. Pobrane z: www.sejm.gov.pl.
- Druk sejmowy nr 1015, Sejm VII kadencji, projekt ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Pobrane z: www.sejm.gov.pl.
- Druk sejmowy nr 3834, Sejm VI kadencji, projekt ustawy z dnia 21 września 2010 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie innych ustaw. Pobrane z: www.sejm.gov.pl.
- Flis, J. (2017). *Wprost*. Pobrane z: <http://www.wprost.pl/fakty/?F=88>.
- Gendźwiłł, A., Swianiewicz, P. (2017). *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kaczyński, J. (2017). Chcemy mieć kandydatów na marszałków i prezydentów miast do końca roku. *Gazeta Prawna*. Pobrane z: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1019748,kaczynski-chcemy-miec-kandydatow-na-marszalkow-i-prezydentow-miast-do-konca-roku.html>.
- Kaczyński, J. (2018). *Dwukadencyjność nie wejdzie w trakcie tych wyborów*. Pobrane z: <http://www.tvp.info/30765544/kaczynski-dwukadencyjnosc-nie-wejdzie-w-trakcie-tych-wyborow>.
- Kowalik, J. (2016). Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. *Acta Politica Polonica*, 3/2016 (37).
- Krawczyk, H. (2014). *Henryk Krawczyk – wójt Gmina Wręczyca Wielka rządzi od 40lat*. Pobrane z: <http://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/henryk-krawczyk-wojt-gminy-wreczyca-wielka-rzodzi-od-40-lat/v6nb1ss>.
- OTK-ZU nr 2/1996, poz. 10, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r. sygn. akt K 29/95. Pobrane z: www.trybunal.gov.pl.

- OTK-ZU nr 2/1998 poz. 13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. Akt K 24/97. Pobrane z: www.trybunal.gov.pl.
- OTK-A nr 2006/10A/147, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06. Pobrane z: www.trybunal.gov.pl.
- OTK-ZU nr 9/A/2008, poz. 158, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2008, sygn. akt K 66/07. Pobrane z: www.trybunal.gov.pl.
- Skotnicki, K. (2010). *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją art. 2 i art. 4-6 poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw zgłoszonego w dniu 21 września 2010 r. przez Grupę posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”*. Biuro Analiz Sejmowych. Pobrane z: <http://www.bas.sejm.gov.pl/>.
- Skotnicki, K. (2013). *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy poprzez ustanowienia ograniczenia wykonywania mandatu posła, senatora oraz sprawowania urzędu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jedynie przez dwie kadencje* (zlecenie 2692/13). Biuro Analiz Sejmowych. Pobrane z: <http://www.bas.sejm.gov.pl/>.
- Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości*. (2014). Pobrane z: <http://pis.org.pl/dokumenty>.
- Sarnecki, P. (2005). Uwaga 4 do art. 169. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom IV*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szydło, B. (2017). *Dwukadencyjność najlepszym rozwiązaniem*. Pobrane z: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/szydlo-dwukadencyjnosc-najlepszym-rozwiazaniem/d17trrz>.
- Tarasek, M. (2016). Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza, prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu. *Polityka Społeczna 2016, nr 2*.
- Zajadło, J. (2017). *Mit zakazu retroaktywności prawa*. Pobrane z: <http://konstytucyjny.pl/mit-zakazu-retroaktywnosci-prawa-jerzy-zajadlo/>.
- Zgorzelski, P. (2018). Ograniczenie kadencji posłom a nie wójtom. *Rzeczpospolita*. Pobrane z: <http://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/301269963-Ograniczenie-kadencji-poslom-i-senatorom-a-nie-wojtom.html>.
- Związek Miast Polskich. (2018). *Zarząd ZMP przeciwko ograniczeniu liczby kadencji*. Pobrane z: <http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosci/zarzad-zmp-przeciwko-ograniczaniu-liczby-kadencji>.
- Żurek, R. (2012). Recepta na „długowieczność” wójta. Analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach. W: *Res Politicae, wydanie specjalne*. Prace naukowe, Akademia im. J. Długosza w Częstochowie.