

Krzysztof Kozłowski

Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy

Legal restrictions on the term of office of executive bodies of municipalities: In 2002 Poland introduced the principle of direct elections of executive bodies of municipalities. Currently there is a discussion regarding the possible limitation of holding this office to two terms. This article describes the legislative issues related to adoption of such a solution. The main part is devoted to the compliance of such a proposal with international standards, including the European Union law and the European Charter of Local Self-Government. Besides the author discusses national constitutional standards regarding election of local government bodies. The analysis leads to the conclusion that the proposed restriction is compatible with both all the above-mentioned legal orders.

Keywords: local self-government | community | mayor | term of office

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny | gmina | wójt | kadencyjność

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; krzys.kozlowski@uj.edu.pl.

Wprowadzenie

Zagadnienie ograniczenia kadencyjności sprawowania urzędu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta ma nie tylko doniosłe znaczenie prawne, szczególnie ze względu na określenie pozycji ustrojowej organów wykonawczych gminy, ale również jest żywo dyskutowanym problemem społecznym. W codziennej polemice zwolennicy wprowadzenia reglamentacji powołują się przede wszystkim na potrzebę zwiększenia efektywności działania samorządu oraz nowego spojrzenia na dotychczasowe problemy. Przeciwnicy analizowanego rozwiązania podnoszą potrzebę uszanowania woli wyborców, którzy powinni być wyposażeni w pełne prawo do ostatecznego rozstrzygnięcia, czy akceptują konkretną osobę pełniącą urząd wykonawczy w gminie, czy też odmawiają jej takiej legitymacji na kolejną kadencję. Podjęte zagadnienie ma jednak przede wszystkim wymiar konstytucyjny i wydaje się, że to właśnie na tej płaszczyźnie powinno znaleźć swoje ostateczne rozstrzygnięcie.

Niniejsze opracowanie – co należy na samym początku zaznaczyć – nie powinno być odbierane jako próba merytorycznego rozstrzygnięcia samej potrzeby (zasadności) wprowadzenia reglamentacji kadencyjności organu wykonawczego gminy. Temu zagadnieniu, a *de facto* ocenie funkcjonowania samorządu terytorialnego, służą inne opracowania, również o charakterze socjologicznym lub politologicznym. To właśnie w ich treści można poszukiwać uzasadnienia dla któregoś z przyjętych stanowisk¹. Celowość wprowadzenia do systemu prawnego omawianej instytucji, jak również przeprowadzenie rachunku spodziewanych zysków i strat takiej decyzji, pozostaje przedmiotem wyboru o charakterze politycznym. Późniejsza ocena prawna takiego rozwiązania ma już jednak zupełnie inny charakter i jest podporządkowana weryfikacji zgodności przeprowadzonej reformy ustrojowej ze standardem konstytucyjnym.

Próba reglamentacji kadencyjności w projektach sejmowych

Ograniczenie liczby kadencji wójtów nie jest zagadnieniem nowym. Było ono już bowiem przedmiotem prac parlamentu². Historycznie najwcześniej datowana jest propozycja grupy posłów związanych z Klubem Parlamentarnym SLD, którzy wnieśli projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta³. Określał on zasady bezpośredniego wyboru wójta, ale tylko w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców. W art. 2 projektu, poza wskazaniem, że wójt wybierany ma być w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, znajdowało się zastrzeżenie, że: *wójt wybierany jest na czteroletnią kadencję i może być wybrany tylko raz w tej samej gminie*. Projekt zawierał przepis przejściowy (art. 43), wskazujący, że ograniczenie stosuje się po upływie kadencji rad gmin wybranych w dniu 11 października 1998 r. Uzasadnienie przedłożenia nie zawierało wyjaśnienia powodów, dla których projektodawcy zdecydowali się na ograniczenie kadencyjności wójtów. Kwestia ta została natomiast dostrzeżona w opinii prawnej dołączonej do projektu. W jej treści wskazano na „potrzebę rozważenia takich ograniczeń”, a także powołano się na sytuację, w której: *funkcję wójta sprawuje osoba, która wcześniej była naczelnikiem gminy*

¹ Najpełniejszy w tej mierze jest tzw. raport Hausnera, zob. J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 81–103.

² Opracowując niniejszy fragment artykułu, poza materiałami źródłowymi zamieszczonymi na stronie internetowej Sejmu RP, korzystałem z publikacji: M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2 (14), s. 84–85, 87–90.

³ Poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, druk sejmowy nr 154/IV kad.

(...) [a – przyp. K.K.] *dobry gospodarz jest nadal akceptowany przez lokalną społeczność*⁴. Autorka opinii nie przedstawiła jednak argumentacji konstytucyjnej dotyczącej dopuszczalności ograniczenia kadencyjności. Jedynie z punktu widzenia art. 60 ustawy zasadniczej zakwestionowała to ograniczenie, wskazując na jego dyskryminacyjny charakter w odniesieniu do wójtów w gminach do 20 tys. mieszkańców⁵. We wspólnym sprawozdaniu sejmowych Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej przygotowanym po pierwszym czytaniu omawiany przepis nie został już jednak umieszczony⁶. Z kolei w toku drugiego czytania zgłoszono poprawkę do art. 2, która stanowiła, że: *ta sama osoba może być wybrana na wójta na dwie kolejne kadencje, a ponownie może kandydować na wójta po upływie kadencji następującej po kadencji, w której ostatnio była wójtem*⁷. Poprawka ta, zgodnie z sugestią Komisji, nie została zaakceptowana przez Sejm⁸.

Kolejną próbę ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy podjęła grupa posłów z Klubu Parlamentarnego PiS. W złożonym przez nich projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych ustaw zawarto regulację, wedle której: *kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej 2 kadencje*. W konsekwencji osoba zainteresowana, wraz z wyrażeniem zgody na kandydowanie, zobowiązana byłaby do złożenia oświadczenia o ewentualnym pełnieniu funkcji wójta w przeszłości wraz ze wskazaniem liczby kadencji. W uzasadnieniu projektodawcy powołali się na sytuacje, w których: *jedna osoba pełniła wymienione funkcje nawet przez okres kilkunastu lat, a taka okoliczność: została wykluczona w przypadku prezydenta państwa*. Ograniczenie ma przeciwdziałać: *zawłaszczeniu (...) urzędu przez określoną grupę lokalną, rodzinną, czy środowisko polityczne, a także utrudnić: powstanie trudnych do przewyciężenia powiązań i korupcji*⁹. Reglamentacja wynikająca z projektu miała być zastosowana na przyszłość (art. 4 ustawy zmieniającej). Przedłożenie zostało poddane procesowi opiniodawczemu. Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, poza uwagami natury legislacyjnej, nie zgłosiło zarzutów natury konstytucyjnej, a jedynie wskazało, że omawiana propozycja *wymaga oceny od strony politycz-*

⁴ A. Gajewska, *Opinia prawna do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta*, druk sejmowy nr 154/IV kad., s. 5.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej, druk sejmowy nr 420/IV kad.

⁷ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej, druk sejmowy nr 420-A/IV kad.

⁸ Głos nr 46, 22. posiedzenie Sejmu RP w dniu 22 maja 2002 r., pkt 8 porządku dziennego.

⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 3834/VI kad.

nej¹⁰. Z kolei w opinii zamawianej stwierdzono, że przedłożenie: *w odniesieniu do norm określających bierne prawo wyborcze nie budzi zastrzeżeń*, a samą kwestię ograniczenia liczby sprawowanych kadencji można (...) odnieść do samej zasady kadencyjności organów samorządowych, która w tym przypadku nie doznaje jednak uszczerbku¹¹. Projekt ustawy został odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu¹².

Omawiane zagadnienie było również przedmiotem zainteresowania posłów zrzeszonych w Kole Poselskim Ruchu Palikota. W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy posłowie zaproponowali ograniczenie, zgodnie z którym: *kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję w tej samej gminie przez co najmniej 2 kadencje*. Przedłożenie zawiera przepis przejściowy wskazujący, że do ograniczenia liczby kadencji: *nie wlicza się okresów pełnienia funkcji wójta w trakcie kadencji rozpoczętych i zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy*. Projektodawcy nie przedstawili uzasadnienia konstytucyjnoprawnego. Podnieśli jednak argumenty natury funkcjonalnej i aksjologicznej – wskazali, że powtarzalność kadencji wśród wójtów: *często sprzyja relacjom korupcyjnym wśród organów samorządu terytorialnego, ponadto petryfikuje obsadę personalną lokalnych struktur władzy lokalnej, de facto zamykając dostęp do nich dla osób spoza nieformalnej grupy interesu. (...) blokowane są mechanizmy demokratyczne, umożliwiające społeczeństwu udział w sprawowaniu władzy*¹³. Projekt ten był opiniowany przez Biuro Studiów i Analiz SN. Nie zgłoszono uwag dotyczących konstytucyjności projektu, wytknięto jednak poważne niedociągnięcia konstrukcji przepisu, przede wszystkim dotyczące jego niejednoznaczności w odniesieniu do pojęcia „kadencyjności”¹⁴. Również i ten projekt zakończył swój bieg na etapie pierwszego czytania¹⁵.

¹⁰ Uwagi Biura Studiów i Analiz SN do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych ustaw. Pismo Pierwszego Prezesa SN z 26 października 2010 r., sygn. BSA-III-021-150/10, s. 5–6.

¹¹ P. Chmielnicki, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych ustaw*, druk sejmowy nr 3834/VI kad., s. 9–10.

¹² Głos nr 36, 89. posiedzenie Sejmu RP w dniu 1 kwietnia 2011 r., pkt 18 porządku dziennego.

¹³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, druk sejmowy nr 1015/VII kad.

¹⁴ Uwagi Biura Studiów i Analiz SN do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Pismo Pierwszego Prezesa SN z 24 stycznia 2013 r., sygn. BSA-III-021-470/12, s. 1–2.

¹⁵ Głos nr 9, 33. posiedzenie Sejmu RP w dniu 8 lutego 2013 r., pkt 13 porządku dziennego.

Legislacyjne problemy ograniczenia kadencyjności

Sama instytucja „limitowania kadencyjności” nie budzi wątpliwości, gdyż związana jest z ograniczeniem czasowym lub liczbowym możliwości pełnienia urzędu publicznego. Stanowi ingerencję w bierne prawo wyborcze jednostki, a jego podstawowym uzasadnieniem jest przeciwdziałanie zjawisku nieograniczonego dzierżenia władzy przez jedną osobę¹⁶. Poważnym wyzwaniem jest już jednak poprawne określenie sposobu wysłowienia omawianego ograniczenia w przepisach prawa, co było widoczne w treści wyżej przytoczonych projektów ustaw. Możliwe jest wyróżnienie kilku zagadnień związanych z powstaniem ingerencji w możliwość odnawiania, w drodze aktu wyborczego, kolejnych kadencji tej samej osoby.

Wyszczególnić można ograniczenie o charakterze ilościowym. Korzystając z tej metody, ustawodawca oznacza liczbowo sytuacje, w których ta sama osoba może być ponownie wybrana na dany urząd. Najczęściej sprowadza się to do wskazania, że wyboru dokonuje się na określoną kadencję, a wybór ten może być ponowiony – przykładowo – tylko raz. Przesłanką limitującą jest w tym wypadku sam fakt wyboru oraz możliwość jego – określonego liczbowo w przepisach ordynacyjnych – ponowienia. W tej sytuacji długość sprawowania urzędu, w tym dopełnienie czasu przeznaczanego na daną kadencję, nie ma znaczenia prawnego, a sam fakt kolejnego (ostatniego w ramach określonego limitu) wyboru powoduje wygaśnięcie biernego prawa wyborczego w późniejszych wyborach na ten sam urząd¹⁷. Podstawową zaletą tego rozwiązania jest to, że nie budzi ono wątpliwości interpretacyjnych – z łatwością można ustalić liczbę sytuacji, w której wybór danej osoby został dokonany, a później ponowiony. Metoda ta nie bierze jednak pod uwagę efektywności wykonywania mandatu oraz niektórych okoliczności, również tych przez zainteresowanego niezawinionych, które mogą wpłynąć na ograniczenie, przypisanej dla danego organu, długości trwania kadencji.

Możliwe jest wyróżnienie ograniczenia o charakterze jakościowym. W tym wypadku ustawodawca bezpośrednio odwołuje się do pojęcia „wyboru na kadencję”, zestawiając je z preferowaną liczbą okresów, na które dana osoba może być umocowana do pełnienia funkcji organu. Długość kadencji, określona w przepisie szczególnym, zdaje się przy tym determinować ostateczny okres wykonywania urzędu. W takich jednak przypadkach mogą powstać poważne wątpliwości natury interpretacyjnej. Tego typu przepisy są bowiem niejednoznaczne w sytuacji skrócenia – z jakichś powodów – okresu przypisanego dla

¹⁶ A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 9–10.

¹⁷ A. Chorążewska, *Prezydent RP [w:] Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. Małajny, Warszawa 2013, s. 497–498.

kadencji, a tym samym wpływu na możliwość odnowienia mandatu¹⁸. Kontrowersja dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy dana osoba, będąc wybrana na ściśle oznaczoną w przepisach prawa kadencję i nie mogąc jej dopełnić w wyniku określonych zdarzeń – również obiektywnej lub niezawinionej przez nią natury – może ponowić zgodę na kandydowanie? Dopiero zakończenie służby w pełnym wymiarze następnej kadencji skutkowałoby wygaśnięciem biernego prawa wyborczego. Sięgnięcie przez ustawodawcę po tę metodę pozostaje ryzykowne z punktu widzenia zasady określoności przepisów prawa i wymaga szczególnie starannego doboru odpowiednich przepisów przejściowych.

Ustawodawca powinien wyraźnie rozstrzygnąć, czy limitując dostęp do ponownego kandydowania, czyni to jedynie w odniesieniu do kolejno następujących po sobie kadencji, czy też przez określoną liczbę kadencji w ogóle, jednak bez względu na to, czy następują one jedna po drugiej¹⁹. Bez wyraźnego rozstrzygnięcia na drodze ustawowej określonego w tej mierze dylematu interpretacja powinna odbywać się w zgodzie z ogólnymi zasadami prawa wyborczego, to jest m.in. na korzyść kandydującego. Ocena przyjęcia każdej z tych metod nie jest jednoznaczna. Z jednej strony zakaz wyboru na następujące po sobie kadencje ma znaczenie w kontekście zapobiegania ewentualnym patologiom sprawowania urzędu, z drugiej jednak może być poważną przeszkodą dla efektywności i ciągłości podjętych programów wieloletnich, których realizacja – i osobisty nadzór nad nimi – wymaga znacznego upływu czasu.

Ustawodawca konstruując zakaz kolejnego ubiegania się o urząd wykonawczy gminy, powinien umiejscowić ograniczenie kadencyjności jednostki w sferze możliwych przekształceń podmiotowych po stronie gminy. Jedynie dla przykładu, pokazującego wyzwanie legislacyjne, można przywołać kwestie nadania praw miejskich albo też częściowej lub całkowitej zmiany nazwy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego²⁰. Podobnych kontrowersji może dostarczyć modyfikacja powierzchni gminy, np. w związku z przyłączeniem do niej innego terytorium lub też jego ubytkiem. Aktualne jest w takich wypadkach pytanie o to, czy jest to nadal ten sam byt prawny, ta sama gmina, w ramach której dana osoba już wykorzystała dopuszczalny limit wyboru na urząd wójta, czy też mamy do czynienia z całkowicie nowym podmiotem, a w konsekwencji ograniczenie kadencyjności nie wiąże wspomnianej osoby. Ustawodawca odpowiadając na tak zakreślony problem, powinien sięgnąć po

¹⁸ Zob. Uwagi Biura Studiów i Analiz SN do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych ustaw. Pismo Pierwszego Prezesa SN z 26 października 2010 r., sygn. BSA-III-021-150/10, s. 5–6.

¹⁹ Problem ten zasygnalizowano również w: Uwagi Biura Studiów i Analiz SN do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Pismo Pierwszego Prezesa SN z 24 stycznia 2013 r., sygn. BSA-III-021-470/12, s. 1–2.

²⁰ Komentarz do art. 4, art. 4a, art. 4b [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, 2016, [online].

regulację, która w sposób generalny, gdy idzie o wachlarz możliwych przekształceń natury organizacyjnej, ale jednocześnie precyzyjny w sferze konstrukcji przepisu, określać będzie trwałość zakazu odnawiania mandatu w danej (przekształconej) gminie. Jeżeli ustawodawca wyszedłby z założenia, że instytucja ograniczenia kadencyjności ma przede wszystkim wymiar gwarancyjny (i również prewencyjny), to możliwa byłaby taka konstrukcja przepisu, który odsyłałby do ugruntowanej w systemie prawnym instytucji następstwa prawnego²¹. Poprzez odwołanie się do niej możliwe byłoby określenie kształtu ograniczenia kadencyjności na skutek przekształceń podmiotowych gminy.

Ograniczenie kadencyjności w świetle prawa unijnego i międzynarodowego

Kwestia reglamentowania kadencyjności organu wykonawczego gminy nie może być analizowana z pominięciem prawa unijnego. Na tym gruncie wyjaśnienia wymaga ewentualna kolizja między wprowadzeniem omawianej instytucji, a zgodnością takiego aktu ze standardem unijnym. Prawo do sprawowania urzędów samorządowych najniższych szczebli jest przez ten system prawny powiązane z posiadaniem statusu obywatela UE. Zasada ta została ustanowiona w art. 20 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który kwalifikuje je jako „prawo obywatelskie”²². Traktat stanowi również, że: *[k]ażdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa* (art. 22 ust. 1 zdanie pierwsze TFUE). Przywołany przepis ustanawia czynne i bierne prawo wyborcze obywateli UE na poziomie lokalnym. Czyni to jednak z pewnym wyraźnym zastrzeżeniem. Nie wyłącza bowiem swobody państw członkowskich do kształtowania zasad odnośnego systemu wyborczego, pod warunkiem że ewentualne jego ograniczenia będą takie same dla wszystkich obywateli UE.

O braku bezpośredniego skutku przywołanej normy traktatowej²³ świadczy druga część tego przepisu, która przewiduje, że: *prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji*

²¹ G. Łaszczycza, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 277–279.

²² I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumski, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010, s. 14–15, 109–110.

²³ Tak również: Komentarz do art. 22 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), 2012, [online].

z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego (art. 22 ust. 1 zdanie drugie TFUE). Standard krajowego systemu wyborczego, w tym ewentualne ograniczenia dla obywateli UE w korzystaniu z czynnego i biernego prawa wyborczego, powinien zatem nawiązywać do prawa wtórnego. W tym zakresie została wydana odpowiednia dyrektywa²⁴. W jej art. 1 zaznaczono, że ustanawia ona: *szczegółowe warunki, według których obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonują w tym Państwie prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, zaś z części motywacyjnej aktu wynika również, że celem prawodawcy nie jest wprowadzenie powszechnego systemu wyborczego na poziomie lokalnym, a jedynie dokonanie harmonizacji: prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania, [co – przyp. K.K.] jest zastosowaniem zasady niedyskryminacji między osobami mającymi obywatelstwo danego państwa a osobami będącymi obywatelami innego państwa*. Tym samym poszczególnym państwom członkowskim pozostawia się względną swobodę we wprowadzaniu reglamentacji praw wyborczych, które zostały przyznane obywatelom UE na poziomie traktatowym. Zakres regulacji dyrektywy obejmuje zarówno czynne, jak i – istotne dla naszych rozważań – biernie prawo wyborcze. Takie unormowanie znajduje się w jej art. 2 ust. 1 lit. b, który odwołuje się do pojęcia „kierownika i członków samorządowych organów wykonawczych stopnia podstawowego”. W odniesieniu do tych organów dyrektywa zaznacza, że: *państwa członkowskie mogą zastrzec, że tylko ich obywatele mogą być wybierani na urząd kierownika organu wykonawczego, jego zastępcy lub członków kierowniczego kolegiального organu wykonawczego wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego, o ile osoby takie zostały wybrane do pełnienia takich urzędów przez okres trwania mandatu* (art. 5 ust. 3). Skoro zatem przepis dyrektywy tak dalece ogranicza biernie prawo wyborcze obywateli UE, że zezwala na jego pozbawienie osób niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego, to też to samo postanowienie nie tworzy przeszkody dla reglamentowania kadencyjności organów wykonawczych gminy. To ostatnie nie niweczy bowiem prawa wybieralności jako takiego, a jedynie wprowadza ograniczenie możliwości korzystania z niego do określonej liczby kadencji. Sam substrat prawa do kandydowania jest zatem zachowany na równych zasadach dla wszystkich obywateli UE, co wystarcza dla uczynienia zadość wymogom wynikającym z prawa unijnego²⁵. Konstrukcja biernego pra-

²⁴ Dyrektywa Rady 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. UE L 368 z 1994 r., s. 38, ze zm.).

²⁵ I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel*, op. cit., s. 111.

wa wyborczego jest taka sama dla poszczególnych obywateli UE, którzy w ten sposób wypełniają: *wymogi prawa krajowego państwa zamieszkania, określające prawa do głosu i kandydowania dla obywateli tego państwa*²⁶. Z tego też względu należy uznać, że regulacja państwa członkowskiego wprowadzająca ograniczenie kadencyjności, przy zastrzeżeniu warunku, że czyni to na takich samych zasadach dla wszystkich unijnych obywateli, jest zgodna z prawem UE.

Analiza problemu wymaga również sięgnięcia po postanowienia Europejskiej karty samorządu lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej Karta), która została przygotowana przez Radę Europy. Ustanawia ona przede wszystkim generalną regułę poszanowania i prawnego uregulowania samodzielności samorządu terytorialnego w krajowym porządku prawnym. W art. 2 Karty wskazano, że: *zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji*. Samo prawne umocowanie samorządu nie stanowi jednak prawidłowego wykonania postanowień Karty. Niezbędne jest bowiem, i zostało to zapisane w formie obowiązku państwa, stworzenie mechanizmów, również ochronnych, które będą optymalizowały pozycję samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym państwa. W tej mierze, w art. 3 ust. 1 Karty, stwierdzono, że: *samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców*. Samodzielność samorządu ulega dalszemu sprecyzowaniu w ust. 2 tego artykułu, który przewiduje, że: *prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych²⁷, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi (...)*. Lektura Karty potwierdza dychotomiczny charakter organów samorządu oraz uwzględnia specyfikę wyboru na te urzędy. W sposób wyraźny odróżnia się zasady wyboru organów przedstawicielskich (organów stanowiących), które powinny odbywać się w zgodzie z przymiotnikami określonymi w Kartie, od możliwości powołania organów wykonawczych, co do których nie precyzuje ona już jednak żadnych wymogów. Kwestia określenia zasad wyboru tych ostatnich, jako niepodlegająca regulacjom Karty, pozostawiona została domenie poszczególnych państw²⁸. Należy zatem wskazać, że dotychczas przywołane

²⁶ Komentarz do art. 22 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu*, op. cit.

²⁷ Przytaczam przepis *in extenso* w wersji opublikowanej w Dzienniku Ustaw. Tłumaczenie Karty powinno być zweryfikowane przez wskazanie, że wybory nie są tajne, a odbywają się w głosowaniu tajnym.

²⁸ Orzecznictwo strasburskie akcentuje w tej mierze istnienie *praw indywidualnych, włącznie z prawem do głosowania oraz z prawem wybieralności*, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że mogą one podlegać ograniczeniom w świetle *uzasadnionych prawnie celów (...)*, pod warunkiem dowiedzenia zgodności tego celu z *zasadą rządów prawa oraz ogólnymi celami Konwencji w konkretnych okolicznościach danej spra-*

jej postanowienia nie tworzą standardu określającego zasady wyboru (powołania) organów wykonawczych gminy, jak również nie stoją one w sprzeczności z wprowadzeniem reglamentacji kadencyjności tych organów.

Dla zupełności syntezy standardu międzynarodowego konieczne jest odwołanie do Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167; dalej: Pakt). W świetle art. 25 Paktu: *[k]ażdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli (...).* Przepis ten, poza czytelną warstwą językową, należy interpretować w kontekście prawa do szerokiej partycypacji obywateli w życiu publicznym, w tym realizacji praw wyborczych na każdym szczeblu, a zatem również na poziomie lokalnym²⁹. Akt ten, przewidując prawo obywateli do udziału w wyborach, wyróżnia kategorię prawa czynnego i biernego, a także różnicuje poziom gwarancji w zależności od tego, czy obywatel korzysta z prawa wybierania czy też z prawa wybieralności. W odniesieniu do tego pierwszego Pakt projektuje liczne przymiotniki wyborcze, które dodatkowo wzmocnione są gwarancją rzetelności procesu elekcyjnego. W sferze biernego prawa wyborczego postanowienia Paktu nie wprowadzają już jednak szczególnych obostrzeń. Co więcej, przyjmuje się, że prawo wybieralności może podlegać daleko idącym ograniczeniom, chociażby związanym z określeniem wieku lub ustanowieniem zakazu niepołączalności mandatu³⁰. W przypadku jednak, gdy władze publiczne decydują się na ograniczenie biernego prawa wyborczego, równolegle zobowiązane są do przyjęcia środków zabezpieczających przed arbitralnością takiej decyzji. Okoliczności wprowadzające „zawieszenie lub pozbawienie” prawa wybieralności: *muszą być ustanowione przez ustawę i mieć charakter obiektywny, a także powinny być należycie uzasadnione*³¹. W każdym jednak przypadku należy zapewnić obywatelom *prawo i możliwość zgłoszenia swojej kandydatury w sposób uniemożliwiający tworzenie: bezpodstawnych i nieuzasadnionych kryteriów, takich jak*

wy, tak: wyrok ETPC (Wielka Izba) z 15 marca 2012 r., sygn. akt 42202/07, LEX nr 1122836.

²⁹ *General comment adopted by the Human Rights Committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Komentarz Generalny nr 25 (57), http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en [dostęp: 10 grudnia 2016 r.], teza 5, s. 4, [tłum. tego i następujących fragmentów K.K.].

³⁰ Komentarz do art. 25 [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych*. Komentarz, red. R. Wieruszewski, 2012, [online].

³¹ *General comment, op. cit.*, teza 4, s. 3.

poziom wykształcenia, fakt zamieszkiwania lub pochodzenia, a także afiliację polityczną. Ważna jest również interpretacja, wedle której państwa: *zobowiązane są wskazać podstawę prawną oraz należyte uzasadnić powody dla wyłączenia jakiegokolwiek kategorii osób, którą planują wyłączyć z możliwości ubiegania się o planowany urząd pochodzący z wyboru*³².

Przenosząc te ustalenia na grunt rozpatrywanego zagadnienia, należy wskazać, że ograniczenie kadencyjności organów wykonawczych gminy w pełni koresponduje ze standardem określonym przez Pakt. W wymiarze formalnym taka reglamentacja ma charakter ustawowy, a samo ograniczenie stosuje się powszechnie, a więc do wszystkich kandydatów ubiegających się o wybór na stanowisko wójta. Nie dochodzi zatem do dyskryminacji w ramach grupy podmiotów charakteryzujących się dającą się racjonalnie wyznaczyć cechą relewantną. W aksjologii obowiązującego systemu prawnego dają się nadto zidentyfikować poważne i powszechne wartości (prewencyjny i gwarancyjny charakter instytucji), które uzasadniają takie ograniczenie, przez co nie nosi ono znamion bezpodstawności. Kwestię zaś samej formalnej dopuszczalności skorzystania przez ustawodawcę z tego instrumentu należy rozpatrywać w kontekście nieprzywydywania przez Pakt tzw. przymiotników wyborczych w odniesieniu do biernego prawa wyborczego, co jednak – dla odróżnienia – akt czyni wobec prawa wybierania. Tym samym sfera decyzyjna, w tym również należyte uzasadniona uznaniowość ustawodawcy, jest znaczenie szersza i powoduje zgodność wprowadzenia ograniczenia kadencyjności urzędu wykonawczego gminy z art. 25 Paktu (standard ONZ).

Analiza konstytucyjnoprawna

Instytucja ograniczenia kadencyjności organu wykonującego zadania publiczne nie jest obca polskiemu porządkowi prawnemu, można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że jest dość powszechna. Poza zakresem niniejszego opracowania pozostawiono dyskusję o powodach jej obowiązywania lub też krytyki funkcjonowania takich rozwiązań. Można jedynie w pewnym uproszczeniu zasygnalizować, że ingerencja w możliwość ponawiania kadencji organu zasadniczo spełnia jeden cel, a mianowicie pełni funkcję prewencyjną, zapobiegając ewentualnym – również kwalifikowanym – patologiom, jakie mogą się pojawić w związku z przedłużonym w czasie pełnieniem danego stanowiska (np. wyczerpanie, rutyna, budowa systemu niewłaściwych powiązań personalnych, korupcjogenność)³³. Inną sprawą jest już jednak to, że tego typu argumenta-

³² *General comment, op. cit.*, teza 15, s. 5.

³³ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 27–30.

cja – odwołująca się do kwestii socjologicznych, politologicznych lub prakseologicznych³⁴ – akcentująca negatywne cechy, może być adresowana praktycznie do każdej funkcji wykonywanej w sferze publicznej, bez względu na to, jaki ma ona charakter i jaki jest poziom legitymizowania organu. Trudno bowiem powiązać czynnik, chociażby rutynowości, z realizacją władzy wykonawczej, a już takiej ułomności nie przypisać kategorii osób sprawujących funkcję prawodawczą³⁵. W rezultacie sama przynależność danego stanowiska do określonej kategorii (rodzaju władzy) nie powinna być uznana za czynnik rozstrzygający. Z tego też powodu ocena zasadności ograniczenia liczby kadencji zdaje się być decyzją wysoce zrelatywizowaną i dopóki nie narusza standardu konstytucyjnego, w tym bezpodstawnie (nieproporcjonalnie) nie ogranicza biernego prawa wyborczego, pozostaje pod ochroną prawa jako element (swobodnej) decyzji ustawodawcy i ewentualnie na tym poziomie może być oceniana.

Reguła kadencyjności zasadniczo odnosi się wybieralnych organów prawodawczych i wykonawczych³⁶. Warto przy tym zasygnalizować pewną prawidłowość, wedle której reglamentacja kadencyjności jest przewidywana dla stanowisk, które mają w danym systemie charakter wykonawczy, choć niekonieczne związane są z władzą wykonawczą w rozumieniu art. 10 Konstytucji. Możliwość jedynie dwukrotnego wyboru dotyczy Prezydenta RP (art. 127 ust. 2), ale już nie Prezesa Rady Ministrów lub ministra. W ramach władzy sądowniczej jednokrotny wybór dotyczy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1), zaś niejednorodne ograniczenia dotyczą kadencyjności prezesów sądów powszechnych³⁷. W systemie organów kontroli i ochrony prawa dopuszczalne jest jednokrotne ponowienie powołania na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 1) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich³⁸, zaś na kolejną pełną kadencję nie mogą być powoływani członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji³⁹. W uczelni publicznej rektor nie może być powołany do pełnienia tej funkcji na więcej niż dwie następujące po sobie kadencje⁴⁰. Najrzadziej tego typu ograniczenia dotyczą natomiast osoby sprawujące mandat przedstawicielski. Tak jest przy wyborze posła lub sena-

³⁴ Na zazwyczaj politologiczny charakter uzasadnienia zwracają uwagę: J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag*, *op. cit.*, s. 28.

³⁵ *Ibidem*, s. 30.

³⁶ A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada*, *op. cit.*, s. 10.

³⁷ Art. 26 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2015, poz. 133, ze zm.).

³⁸ Art. 5 ust. 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1648, ze zm.).

³⁹ Art. 7 ust. 5 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2016, poz. 639, ze zm.).

⁴⁰ Art. 77 ust. 2 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. 2012, poz. 572, ze zm.).

tora albo też radnego któregośkolwiek ze szczebli samorządowych. Brak takiego zakazu obserwować można także w odniesieniu do możliwości zasiadania w kolegium sądu powszechnego. Ograniczenia w ponawianiu obejmowania funkcji nie mają wspomniani już Prezes Rady Ministrów, ministrowie lub wojewodowie. W świetle poczynionych ustaleń można wskazać, że ograniczenie kadencyjności nie jest instytucją nadzwyczajną w systemie prawnym i występuje bez względu na kategorię organu, sposób jego wyboru lub powołania oraz publiczny lub korporacyjny charakter. Częściej przez przepisy prawa wiązane jest ze sprawowaniem funkcji wykonawczej, aniżeli piastowania urzędu przedstawicielskiego, choć od tej reguły istnieją liczne wyjątki.

Istotną kwestią jest zgodność omawianej reglamentacji z art. 62 Konstytucji. Przepis ten formułuje obowiązek organu władzy publicznej, polegający na zagwarantowaniu skutecznego wykonania przez wyborcę praw w nim zastrzeżonych⁴¹. Pierwszy jego ustęp gwarantuje każdemu obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, prawo udziału w referendum oraz czynne prawo wyborcze w wyborach Prezydenta RP, do Sejmu i Senatu, a także „przedstawiciele do organów samorządu terytorialnego”. Ustęp drugi wskazuje na okoliczności, w których obywatel takiego prawa wykonywać nie może. Innymi słowy, omawiany przepis służy określeniu publicznoprawnej pozycji jednostki (wyłącznie pełnoletniego polskiego obywatela) w sferze wykonywania czynnego prawa wyborczego i reguł jego ograniczania. W świetle tego przepisu ustawodawca zasadniczo nie jest uprawniony do pozbawienia jednostki prawa głosowania oraz prawa udziału w referendum, jako że są one przyznane bezpośrednio w samej Konstytucji RP⁴². Zakazu takiego nie należy jednak odnosić do możliwości wprowadzenia ograniczeń biernego prawa wyborczego. Przywołany przepis nie jest bowiem źródłem prawa wybieralności, jak również określenia ewentualnych granic jego wykonywania. Kwestie te pozostają przedmiotem innych regulacji konstytucyjnych, jednak te nie dotyczą biernego prawa wyborczego do organu wykonawczego gminy⁴³. Tym samym art. 62 ustawy zasadniczej, regulując jedynie czynne prawo wyborcze m.in. do organów samorządu terytorialnego, nie może być uważany za ustanawiający przeszkodę dla ograniczenia prawa wybieralności w wyborach na urząd wykonawczy gminy.

Przywołany przepis, mający charakter zasady generalnej, jest m.in. sprecyzowany na gruncie art. 169 Konstytucji. Konstrukcja tego ostatniego, z uwagi

⁴¹ K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w prawie polskim* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014, s. 94–95.

⁴² K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 24.

⁴³ Zob. art. 99 ust. 3 oraz art. 127 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji oraz art. 11 ustawy z 5 stycznia 2011 r. –Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 212, ze zm.).

na kompleksowość regulacji, zdaje się być samoistną podstawą określenia zasad wewnętrznej organizacji samorządu terytorialnego (ust. 4) oraz reguł wyborczych do organów tych jednostek (ust. 2–3)⁴⁴. Przede wszystkim Konstytucja dokonuje podziału organów samorządu na stanowiące oraz wykonawcze (ust. 1). W odniesieniu do tych pierwszych precyzyjnie wskazuje na określone przymiotniki wyborcze, przy jednoczesnym odesłaniu do właściwej ustawy, jako miejsca uregulowania porządku wyborczego (ust. 2). Sposób dokonywania wyboru organów wykonawczych nie jest już jednak tak doprecyzowany, jak dzieje się to w odniesieniu do organu stanowiącego. Zasady i tryb wyborów, w tym prawo wybieralności, ma bowiem być określone dopiero w drodze ustawy (ust. 3). Podobnie, jak na gruncie art. 62, również i w tym zakresie, Konstytucja nie przesądza o kształcie biernego prawa wyborczego. Tym samym ustawodawca zyskuje szerokie prawo do jego konkretyzacji⁴⁵. Przemawiają za tym przede wszystkim dwa argumenty natury systemowej. Po pierwsze – w ustawie zasadniczej odnaleźć można wyraźne regulacje ustanawiające, i jednocześnie limitujące, prawo wybieralności. Tego typu regulacja dotyczy chociażby wyborów Prezydenta RP oraz obu izb parlamentu. Już jednak takich obostrzeń nie sposób odnaleźć w rozdziale VII, poświęconym „Samorządowi terytorialnemu”⁴⁶. Po drugie – w systematyce tego rozdziału ustrojodawca określił tzw. przymiotniki wyborcze dotyczące wyboru organów stanowiących samorządu terytorialnego, pozostawiając ustawodawcy dookreślenie „zasad przeprowadzania tych wyborów”⁴⁷, lecz jednocześnie odstąpił od jakiegokolwiek regulacji zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego do organów wykonawczych. Tym samym wyraźnie pozostawił tę kwestię domenie ustawodawcy, dysponującemu w tej sferze o wiele szerszym luzem decyzyjnym niż w przypadku prawa kandydowania na urząd głowy państwa lub w wyborach parlamentarnych⁴⁸. Przekroczenia granic takiej ingerencji należałoby zatem upatrywać dopiero w naruszeniu przez ustawodawcę istoty działania lub samodzielności funkcjonowania samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 w związku z art. 163) lub też bezpodstawnym skróceniu kadencji organu, którego skład personalny został już obsadzony w drodze przeprowadzonych wyborów (art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 62 ust. 1). W konsekwencji również ten przepis nie tworzy prawnych przeszkód dla wprowadzenia limitu kadencyjności sprawowania funkcji organu wykonawczego gminy.

⁴⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 23.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 22–23.

⁴⁶ Podobnie: J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 46.

⁴⁷ Wyrok TK z 8 lutego 2005 r., sygn. akt K 17/03, OTK-A ZU 2005, nr 2, poz. 14.

⁴⁸ Wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07, OTK-A ZU 2008, nr 9, poz. 158.

Trzecia sfera analizy powinna być powiązana z art. 60 Konstytucji. Przepis ten ustanawia prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach. Nie może on być jednak rozumiany jako gwarancja możliwości (prawo do) świadczenia służby na gruncie publicznym w ogóle, a jedynie jako zasada nakazująca tworzenie jednakowych zasad w ubieganiu się przez poszczególnych obywateli o taki status⁴⁹. Z przepisu tego wynika: *nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby, ale również takich samych reguł stosowanych podczas zwalniania ze służby. Ustawodawca powinien w sposób jednakowy dla wszystkich obywateli uregulować zarówno kryteria zwalniania ze służby publicznej, jak i procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie*⁵⁰. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego nie budzi również wątpliwości, że art. 60 znajduje zastosowanie do sytuacji podjęcia służby publicznej w pochodzących z wyborów organach samorządu terytorialnego, a tym samym jednakowe zasady dostępu do służby publicznej dotyczą również dostępu do stanowiska organu wykonawczego gminy⁵¹. Zakres ochronny wynikający z niniejszego przepisu obejmuje: *nie tylko etap wstąpienia do służby publicznej, ale również etap pozostawania w służbie publicznej aż do jej opuszczenia. Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji, powinny zatem obowiązywać zarówno osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, jak i osoby, które w służbie tej pozostają*⁵². Obowiązek ustanowienia tożsamych przesłanek warunkujących dostęp do służby publicznej na stanowisku wójta, a później ochrony ciągłości jego mandatu oraz proporcjonalnych podstaw utraty tej funkcji, nie jest jednak równoznaczny z zakazem wprowadzania ograniczeń w samej kadencyjności. O ile bowiem ograniczenie kadencyjności adresowane jest do wszystkich podmiotów ubiegających się o funkcję organu wykonawczego gminy, a także ustanawiane jest przed rozpoczęciem procedury wyboru na taki urząd, nie ingerując w przewidziany z góry okres sprawowania tej funkcji, o tyle spełniony jest wymóg dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Czym innym jest bowiem gwarancja równego (takiego samego) dostępu do wykonywania urzędu wójta, a czym innym pozostaje swoboda ustawodawcy we wprowadzaniu limitu dostępu do tego stanowiska na przyszłość. Z punktu widzenia art. 60 konieczne jest zapewnienie równoprawnego dostępu oraz równorzędnych zasad wykonywania i utraty urzędu publicznego. Nie jest zaś gwarancją wynikającą z tego przepisu nieograniczona możliwość ubiegania się o każdy rodzaj służby publicznej, w tym również wielokrotność takiej czynności – do takiej sytuacji art. 60 Konstytucji się nie odnosi.

⁴⁹ Wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

⁵⁰ Wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98, OTK 1999, nr 7, poz. 163.

⁵¹ Wyrok TK z 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01, OTK-A ZU 2002, nr 2, poz. 16.

⁵² Wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12, OTK-A ZU 2014, nr 1, poz. 4.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można uzasadnienie merytoryczne dla ograniczenia prawa kandydowania danej osoby w tej samej gminie⁵³. W świetle dotychczasowych ustaleń taka limitacja nie naruszałaby również standardu konstytucyjnego. Wyzwaniem jest już jednak wskazanie uzasadnienia dla całkowitego wygaszenia biernego prawa wyborczego, skutkującego brakiem możliwości kandydowania na urząd wójta we wszystkich gminach. W tej sytuacji nie dochodzi do ograniczenia prawa podmiotowego, a do jego pozbawienia i to – jak należy rozumieć – do końca życia jednostki. Oczywiście tego typu limitacja znana jest systemowi prawnemu i dotyczy chociażby zakazu trzeciego wyboru na urząd Prezydenta RP. Nie jest to jednak argument do końca przekonujący, zważywszy, że jest to jedyny taki organ w Polsce, a sam zakaz został wysłowiony w Konstytucji. Decyzja ustawodawcy polegająca na pozbawieniu biernego prawa wyborczego na urząd wójta w każdej gminie, jako skutku wprowadzenia limitów kadencyjności, jakkolwiek teoretycznie możliwa, musiałaby zostać poparta niezwykle wnikliwym uzasadnieniem, uwzględniającym odwołanie się do wzorców określonych w art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵⁴, przy równoległym rozważeniu zgodności takiej inicjatywy z art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Ewentualna ingerencja w możliwość ponowienia wyboru tej samej osoby na urząd wójta może powodować problemy natury temporalnej. W szczególności mogą one dotyczyć sfery ograniczenia kadencyjności ze skutkiem *pro futuro*, jako efektu zdefiniowania nowych, dotychczas niestosowanych, warunków realizacji biernego prawa wyborczego. Zagadnienie to wymaga przeprowadzenia pogłębionej analizy konstytucyjnej, przekraczającej ramy niniejszego opracowania. Druga kategoria wątpliwości odnosi się do prawnej dopuszczalności skrócenia kadencji organu wykonawczego gminy, jednak jeszcze w toku jej trwania. W tym też zakresie należałoby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy omawiana instytucja znajduje zastosowanie do osoby, która uprzednio pełniła to stanowisko przez określoną w nowej ustawie liczbę razy, a w chwili wejścia w życie nowelizacji wykonuje ten mandat po raz kolejny, wykraczając już poza nowo ustanowiony limit. Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie, czy ustawa zmieniająca może być podstawą do wygaszenia aktualnie sprawowanego mandatu wójta. Analizując tak zarysowaną problematykę, należy przede wszystkim sięgnąć do przywołanego już art. 62 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten ustanawia m.in. czynne prawo wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego. Pamiętać jednak przy tym trzeba o prawie ustawo-

⁵³ Zob. monografię poświęconą temu zagadnieniu: *Patologie w administracji publicznej*, D. Kijowski, P. Suwaj (red.), Warszawa 2009, *passim*.

⁵⁴ Przesłanki ograniczenia biernego prawa wyborczego omawia orzecznictwo konstytucyjne: wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A ZU 2007, nr 3, poz. 26.

dawcy do ustalania zasad wyborów organów wykonawczych tych jednostek (art. 169 ust. 3). Dopełnienie aktu wyborczego wykracza poza ramy prostego udzielenia legitymacji do wykonywania władzy publicznej. Równie istotne jest prawo do wskazania indywidualnie oznaczonej osoby, której wyborca udziela legitymizacji, jednocześnie uwzględniając okres kadencji, w której ten mandat powinien być wykonywany. Czas ten, poza szczególnymi przypadkami, nie powinien być wydłużany ani też skracany⁵⁵. Zapewnienie trwałości mandatu powinno być uważane za instrument służący ochronie (operacjonalizacji) czynnego prawa wyborczego i wypełnieniu preferencji obywatela dopełnionej w formie aktu wyborczego⁵⁶. Wola taka, co prawda, nie ma charakteru absolutnego, jednak jej realizacja może być ograniczona jedynie na płaszczyźnie przepisów o randze ustawowej. Tego typu nadzwyczajne regulacje powinny również w pełni korespondować z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz wypełniać wymogi testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a nadto – jak w omawianym przypadku – nie powinny naruszać zasady samodzielności samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 w związku z art. 163 Konstytucji). W kontekście dopełnienia aktu wyborczego niezbędne jest, aby udzielona legitymizacja do pełnienia funkcji publicznej była zachowana przez cały okres wykonywania mandatu. Odbywać się to powinno w zgodzie z ustalonymi zasadami, w formie i czasie przewidzianymi dla dopełnienia takiej służby. Te trzy ostatnie warunki, aktualne w momencie wyboru, powinny być zachowane w okresie całej kadencji organu. Ustanowiona w ten sposób trwałość udzielonego w drodze aktu wyborczego mandatu daje gwarancję, że arbitralna decyzja ustawodawcy nie będzie wkraczała w wykonywanie przez obywateli przynależnej im suwerenności, której przejawem jest wybór określonej osoby na dane stanowisko (art. 4 Konstytucji)⁵⁷. Ustawodawca dysponuje węższą (w przypadku wyborów prezydenckich i parlamentarnych) oraz szerszą (w odniesieniu do wyborów samorządowych) możliwością określenia zasad wykonywania praw wyborczych, w tym tworzenia reguł ingerencji w trwałość wykonywania powierzonego stanowiska. Jednak w okresie, kiedy dany mandat obsadzony w drodze wyborów jest realizowany, prawo interwencji ustawodawcy, skutkującej utratą ciągłości jego wykonywania, jest praktycznie wyłączone. Nie dotyczy to mechanizmów natury obiektywnej, przykładowo związanych ze zmianą podziału terytorialnego państwa, odwołaniem organu w drodze referendum lub też rozwiązaniem rady gminy przez Sejm⁵⁸. Takie podejście do

⁵⁵ Wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

⁵⁶ Wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK 1998, nr 2, poz. 13.

⁵⁷ Zob. rozważania dotyczące kadencyjności jako cechy „organu przedstawicielskiego”: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 130–131.

⁵⁸ I. Skrzydło-Niznik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 358.

problemu potwierdza Trybunał Konstytucyjny, który w swoim fundamentalnym dla tej kwestii orzeczeniu stwierdził, że: *kadencyjność oznacza nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji (...). Powyższa zasada nabiera dodatkowej wyrazistości w odniesieniu do tych organów, których wybór dokonywany jest bezpośrednio przez wyborców. Ogólne konsekwencje zasady kadencyjności splatają się wówczas z obowiązkiem uszanowania woli wyborców wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania*⁵⁹. W rezultacie regulacja, której skutkiem byłaby konieczność wygaszenia obecnie sprawowanego mandatu wójta tylko z tego powodu, że dana osoba aktualnie pełni ten urząd, wliczając obecną kadencję, ponad określony w ustawie limit, naruszałaby standard konstytucyjny.

Podsumowanie

W 2002 r. wprowadzono do polskiego systemu prawnego instytucję bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Skutkowało to umocnieniem pozycji organu wykonawczego gminy wewnątrz struktur podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym również wobec wybieralnej rady gminy. Wzrastająca pozycja wójtów, dodatkowo poszerzona o możliwość nieograniczonego odnawiania kadencji, jest przedmiotem zróżnicowanych ocen formułowanych z punktu widzenia prawidłowości wykonywania urzędu. Opinie takie znalazły swoje odzwierciedlenie w kolejnych projektach ustaw przewidujących omawianą reglamentację, z których jednak żadna nie zyskała sankcji parlamentarnej. W sytuacji, gdyby ustawodawca zdecydował się na sięgnięcie po tę instytucję, niezwykle istotne jest wysłownienie ograniczenia biernego prawa wyborczego w sposób zapewniający jednoznaczność wprowadzanego zakazu, zwłaszcza że dotychczasowe projekty wykazywały w tej dziedzinie wiele istotnych mankamentów. Zasadniczy jednak problem – opisany w niniejszym artykule – sprowadzał się do zbadania, czy limitowanie kadencji organów wykonawczych gminy jest zgodne z obowiązującym standardem międzynarodowym oraz konstytucyjnym. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że obowiązujący porządek prawny nie sprzeciwia się wprowadzeniu ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy. W takim przypadku (polityczna) ocena zasadności wprowadzenia omawianej instytucji do obrotu prawnego należy już jednak do ustawodawcy zwykłego.

⁵⁹ Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10.