

Beata Springer¹

Adam J. Jarosz²

Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, wspólnota lokalna, bierne prawo wyborcze, prawa obywatelskie, kadencja organów, ustroj państwa

Keywords: local community, local self-government, system of government, passive voting rights, term limits, citizenship rights

Streszczenie

Zjawisko wielokadencyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast stało się w Polsce powszechne, w szczególności po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów organu wykonawczego w gminie w 2002 r. Bezpośredni wybór dał wójtom, burmistrzom i prezydentom miast dominującą pozycję w lokalnej polityce. Sposobem na jej ograniczenie ma być wprowadzenie limitu dwóch kadencji. W artykule poddano refleksji to rozwiązanie, analizując argumenty zarówno jego przeciwników jak i zwolenników. Analizę przeprowadzono z perspektywy dwóch płaszczyzn: prawno-instytucjonalnej oraz polityczno-społecznej. Celem rozważań jest ukazanie pozytywnych i negatywnych stron wprowadzonej zmiany oraz prognozowanych efektów. Przeprowadzona została analiza podstaw prawnych, zgodności z konstytucją i skutków tego rozwiązania dla czynnego i biernego prawa wyborczego. Przeanalizowano również jego skutki dla lokalnych systemów politycznych oraz dla lokalnych społeczności, a także skonfrontowano to z zagadnieniem kultury politycznej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-2112-6556, doktor, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Zielonogórski. E-mail: b.springer@wh.uz.zgora.pl.

² ORCID ID: 0000-0003-0972-5588, doktor, Katedra Administracji Publicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. E-mail: adam.jarosz@sgh.waw.pl.

Abstract**Dual Tenure of Executive in Municipalities – Restriction of Civil Rights or Reduction of Pathological Phenomena?**

The phenomenon of multiterm mayors has become widespread in Poland, especially after introducing the direct election of the executive in municipalities in 2002. The direct election has given the mayors the dominant position in local politics. The way to limit it has seemed to be the limitation of number of terms in office of the municipal executive bodies to two. In the presented paper the arguments of opponents and supporters of this solution were analyzed. The analysis was made from the perspective of two levels: institutional-legal and socio-political. The aim of the analysis is to show the positives and negatives of the implemented change and the projected effects. The legal basis, its compliance with the constitution and the implications for the active and passive suffrage were analyzed. Also the results for local political systems and for local communities were examined, and it was confronted with the issue of political culture.

✱

I.

Zagadnienie kadencyjności organów samorządu terytorialnego stanowi jeden z elementów dyskusji o ustroju Rzeczypospolitej. Dyskusja ta na sile przybrała w listopadzie 2017 r., w momencie rozpoczęcia prac parlamentarnych m.in. nad ograniczeniem liczby kadencji organów wykonawczych w gminach, zakończonych uchwaleniem 11 stycznia 2018 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³. Jedną ze zmian była ta wprowadzająca dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach, która jednocześnie wydłużyła kadencję do lat pięciu⁴. Ostatecznie przyjęto, że dwie kadencje liczy się od 2018 r.⁵

³ Dz.U. 2018, poz. 130.

⁴ Zob. B. Szmulik, *W sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Przeгляд Sejmowy” 2017, nr 4(141), s. 130.

⁵ W momencie prac parlamentarnych spora część doktryny przychyliła się do interpretacji, że wliczenie aktualnie sprawowanej kadencji do limitu dwóch kadencji naruszałoby

Celem artykułu jest przeanalizowanie tego zagadnienia po pierwsze od strony prawno-ustrojowej, związanej z zagadnieniami państwa prawa, biernego prawa wyborczego, czy równego dostępu do służby publicznej. Z drugiej strony zbadana zostanie polityczno-społeczna płaszczyzna warunkująca konkretne rozwiązania ustrojowe. Niniejsze rozważania stanowią próbę odpowiedzi na pytania: czy kosztem ograniczenia prawa mieszkańców do decydowania o tym, kto będzie sprawował władzę w wyniku powszechnych wyborów powinno się eliminować niepożądane zachowania (sytuacje patologiczne) niektórych osób sprawujących władzę? Czy ograniczenie dla suwerena w małych lokalnych odczynach będzie metodą na wyeliminowanie obserwowanych nielicznych patologicznych przypadków? W pierwszej części artykułu metodą prawno-instytucjonalną dokonana zostanie analiza przepisów prawnych (Konstytucji RP, ustaw, wyroków Trybunału Konstytucyjnego) dotyczących dwukadencyjności oraz ich interpretacji. Kluczowe będą odpowiedzi na pytania jakie normy prawne mają tutaj zastosowanie oraz jakie dylematy formalno-prawne powstały przy wdrażaniu reguły dwukadencyjności. W drugiej części zbadane zostaną skutki społeczno-polityczne tego rozwiązania. Została ona oparta na literaturze przedmiotu oraz ekspertyzach teoretycznych, w tym studiach porównawczych dotyczących innych państw.

II.

Podstawowym aspektem rozważań jest podłoże formalno-prawne, a punktem wyjścia przepisy Konstytucji z 1997 r. Zgodnie z art. 169 ust. 3 Konstytucji zasady i tryb wyboru oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Tym samym ciężar decyzji dotyczącej formuły i sposobu ich wyboru pozostawiony został w gestii ustawodawcy zwykłego. Oznacza to w zasadzie „dowolność” w granicach prawa. W doktrynie podnoszone są wątpliwości, czy ustawodawca nie dysponuje w tej materii zbyt dużą swobodą regulacji i czy w związku z tym nie

standard konstytucyjny (zob. cyt. w niniejszej pracy: K. Kozłowski, H. Izdebski). Znalazły się także głosy przeciwne mówiące o nienaruszaniu w tym zakresie reguły *lex retro non agit* oraz o stworzeniu fikcji prawnej w sytuacji liczenia kadencji od nowa – czyli od uchwalenia zmiany (cyt. w niniejszej pracy: B. Szmulik, J. Roszkowski).

należałoby tego uznać za mankament konstytucyjnych unormowań⁶. Pamiętać musimy jednakże, iż poszczególne przepisy Konstytucji nie funkcjonują w próżni, a ustawę zasadniczą należy rozpatrywać jako logiczny zbiór najważniejszych i powiązanych ze sobą zasad (stosując zarówno interpretację systemową oraz celowościową).

Rozważania zacząć wypada od zagadnienia biernego prawa wyborczego, które w odniesieniu do organów wykonawczych gmin regulowane jest w kodeksie wyborczym. W świetle art. 11 przysługuje ono obywatelowi polskiemu, mającemu prawo wybierania w wyborach do samorządu gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat bez obowiązku stałego zamieszkiwania na terenie gminy, w której kandyduje. Przypadki ograniczenia biernego prawa wyborczego wymienione są enumeratywnie w ustawie i dotyczą: skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz prawomocnego orzeczenia sądu o utracie prawa wybieralności w świetle ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. W związku z brakiem szczegółowej regulacji konstytucyjnej należy odnieść się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednakże nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jednocześnie art. 32 ust. 1 Konstytucji zapewnia wszystkim równość wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Tak więc każde ograniczenie biernego i czynnego prawa wyborczego będzie stanowiło ograniczenie zasady równości w świetle powyższego przepisu. Samo ograniczanie zasady równości może znaleźć swoje uzasadnienie pod

⁶ J. Szymanek, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, Warszawa, 7 grudnia 2017 r.; P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 14.

warunkiem zachowania identycznych reguł dla wszystkich i demokratycznych standardów⁷. Kluczowe pytanie w związku z ograniczeniem do dwóch kadencji organów wykonawczych gminy, cytując H. Izdebskiego, brzmi: „czy takie ograniczenie biernego i pośrednio czynnego prawa wyborczego służy, w granicach proporcjonalności, ochronie którejś z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także czy nie narusza ustalonego rozumienia zasady równości?”⁸. Podstawowym zadaniem ustawodawcy powinno być w tym zakresie uwiarygodnienie, że granice proporcjonalności i równości nie zostały przekroczone. Służyć powinno temu szerokie i rzetelne uzasadnienie⁹ projektu ustawy, najlepiej poparte przeprowadzonymi badaniami oraz konsultacjami społecznymi. Niestety, mieliśmy jedynie zapewnienia wnioskodawców oraz oświadczenia prominentnych polityków o szerokiej skali występujących patologicznych sytuacji i konieczności zmiany w tym zakresie¹⁰. Wprowadzenie dwukadencyjności jest *de facto* całkowitym pozbawieniem biernego prawa wyborczego – do końca życia, po wykorzystaniu dwóch kadencji. H. Izdebski, wyrażając krytyczne stanowisko względem zmian (czyli ograniczenia konstytucyjnych praw wyborczych) zaproponował przeprowadzenie tzw. „rachunku aksjologicznego”. Ma to stanowić swoisty rodzaj zważenia czy raczej natury konstytucyjnej będą równoważyły negatywne skutki wprowadzonych zmian i dokonane powinno być poprzez zastosowanie trzech kryteriów: niezbędności, przydatności oraz proporcjonalności¹¹. Warto tu również sięgnąć do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 19 września 2006 r.¹² orzekł, iż ustawodawca chcąc zachować się zgodnie z zasadą proporcjonalności ma obowiązek zastosować takie regulacje, które będą jak najmniej

⁷ B. Szmulik, *Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, red. I. Wieczorek, M. Mazuryk, Łódź 2017, s. 50.

⁸ H. Izdebski, *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Warszawa 2017, s. 4.

⁹ K. Kozłowski, *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 1(153), s. 56.

¹⁰ K. Składowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3, s. 11–13.

¹¹ H. Izdebski, *op.cit.*, s. 2–3.

¹² Wyrok TK z 19 września 2006 r., sygn. akt K 7/05.

uciążliwe dla obywatela, ale jednocześnie niezbędne i usprawiedliwione dla osiągnięcia konstytucyjnego celu¹³.

W doktrynie widać wyraźną linię podziału. Z jednej strony podnosi się, iż ograniczenie sprawowania mandatu to nieproporcjonalna ingerencja w prawa i wolności obywatelskie poprzez ograniczanie biernego prawa wyborczego i niekorzystne ukształtowanie sytuacji prawnej pewnej grupy osób, które nie popełniły żadnego czynu zabronionego¹⁴. Z drugiej zaś strony dowodzi się, że ograniczenie biernego prawa wyborczego poprzez dwukadencyjność nie ma charakteru dyskryminującego. Podstawowym celem ma być demokratyzacja życia społeczno-politycznego w gminie¹⁵. Artykuł 60 Konstytucji normuje prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach, co oznacza stworzenie równych dla każdego obywatela formalnych reguł, gdyby chciał skorzystać z tego prawa. Ograniczenie możliwości ubiegania się o pełnienie służby publicznej na trzecią i kolejną kadencję (identyczne dla wszystkich) nie stoi w sprzeczności w zapewnianiu równoprawnego dostępu oraz równorzędnych zasad wykonywania i utraty urzędu¹⁶. W dyskursie naukowym podnoszony jest również aspekt pośredniego ograniczenia czynnego prawa wyborczego (art. 62 ust. 1 Konstytucji) ze względu na niemożność dokonania wyboru spośród osób, które będą miały ograniczone bierne prawo wyborcze¹⁷.

Wielokrotnie podkreślana w orzecznictwie oraz judykaturze pewność i stabilność prawa¹⁸ wymaga od ustawodawcy wprowadzania zmian w określo-

¹³ J. Roszkowski, *Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji...*, s. 86.

¹⁴ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 31; K. Ziemiński, M. Kiełbus, *Opinia – ocena zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego koncepcji ograniczenia maksymalnej ilości kadencji pełnionych przez osoby sprawujące urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta*, Poznań 2017.

¹⁵ B. Szmulik, *W sprawie zgodności z Konstytucją...*, s. 128.

¹⁶ K. Kozłowski, *op.cit.*, s. 55.

¹⁷ H. Izdebski, *op.cit.*, s. 2.

¹⁸ Szerzej: A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 17–30; L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 142–185; R. Bucholski, *Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych w gminach – rozważania o prawie, prawach i wolnościach*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji...*, s. 219–220.

nych terminach. Szczególnie dotyczy to prawa wyborczego, gdy odpowiednie *vacatio legis*¹⁹ (najlepiej 12 miesięczne – tak też zaleca Komisja Wenecka²⁰) stabilizuje funkcjonowanie reguł demokratycznych podnosząc tym samym jakość demokracji. Przedmiotowej nowelizacji zarzucono, iż w przypadku takiej jakościowej zmiany okres *vacatio legis* był zbyt krótki²¹. Choć pojawiły się też głosy, iż zmiana ta nie stanowi istotnej modyfikacji, a tylko pewne zawężenie biernego prawa wyborczego²².

III.

Przechodząc do analizy polityczno-społecznej należy wskazać, iż zawsze jest ona osadzona w realiach norm prawnych, gdyż to one determinują demokratyczne standardy, obok kultury politycznej, zwyczajów, czy spraw moralnych. W dyskursie publicznym (zarówno politycznym, jak też naukowym) podnosi się, nie bez racji, iż wóldarze gmin wybierani w wyborach powszechnych i sprawujący władzę przez dłuższy czas mają różnorodne przewagi nad swoimi przeciwnikami, stąd też łatwiej jest im wygrać wybory. Do przewag strukturalnych należą: wysoka rozpoznawalność i prestiż osobisty, który daje piastowanie stanowiska. Sam fakt kandydowania inkumbenta powoduje, że wyborcy szybciej podejmują decyzję, mniej ważna jest dla nich kampania wyborcza, a decyzja jest stabilniejsza. Znaczenie ma przy tym głosowanie retrospektywne, gdzie głosujący mają w pamięci osiągnięcia urzędującego burmistrza, a nie znają potencjalnych dokonań pretendenta. Ważną rolę odgrywa również stały kontakt z wyborcami, dostęp do informacji, których nie posiadają pretendenci, częsta ekspozycja w mediach, a także decydowanie o wydawaniu środków publicznych i ich zagospodarowywanie. Do pozastrukturalnych przewag zaliczyć można: inwe-

¹⁹ TK najpierw w orzeczeniu z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, a następnie w zmodyfikowanym orzeczeniu z 20 lipca 2011 r., sygn. akt Kp 9/11.

²⁰ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i Raport Wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji, Wenecja, 18–19 październik 2002 r., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e\(6.09.2021\)](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e(6.09.2021)).

²¹ H. Izdebski, op.cit.; J. Bujny, K. Ziemiński, op.cit.

²² B. Szmulik, *W sprawie zgodności z Konstytucją...*, s. 131.

stowanie w relacje klientelistyczne, możliwości manipulacji budżetowych, swoim wizerunkiem i osiągnięciami w mediach. Sprawujący władzę może uzależniać media lokalne, poprzez np. prenumeratę i zlecenie reklam, wykorzystując ich słabość instytucjonalną i finansową oraz tworzyć własne pisma, by stosować autopromocję²³.

Osoby będące u władzy mają największe szanse na reelekcję w dużych miastach, ze względu na ich potencjał ekonomiczny i wielość zasobów do redystrybucji oraz w najmniejszych gminach dzięki bezpośredniej znajomości z wyborcami²⁴. Znaczenie w reelekcji może mieć przynależność do partii politycznej, lub bezpartyjność. Rolę odgrywają także początkowe poparcie (kapitał zaufania), jakie uzyskał sprawujący władzę, gdy został wybrany za pierwszym razem, efektywna współpraca z radą i mocna pozycja ugrupowania przychylnego burmistrzowi w radzie oraz intensywność rywalizacji wyborczej²⁵.

W dyskursie często podnosi się problem wypalenia zawodowego oraz efekt tzw. zużycia się władzy powodujące wypaczony horyzont postrzegania pewnych spraw, rutynowe podejście, niedostrzeganie z perspektywy władarza optyki obywatelskiej czy też brak wyczulenia na nastroje społeczne. Najmocniej podnoszonym argumentem jest ten mówiący o rozbięciu lokalnych speyfikowanych układów władzy, relacjach klientelistycznych, czy nepotycznych powstających m.in. poprzez zatrudnianie przez samorząd i jednostki mu podlegające wielu osób, mogące powodować także powiązania korupcyjne²⁶. Mając na względzie powyższe, jeżeli nawet spora część argumentów może mieć odzwierciedlenie w rzeczywistości, to i tak nie jest znana skala tych zaburzeń czy nieprawidłowości. Kluczowe jednak pozostają pytania: Czy ograniczenie sprawowania władzy przez organ wykonawczy w gminie, w jakikol-

²³ S. Bartnicki, *Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego*, „*Studia Wyborcze*” 2017, t. 23, s. 108–111; S. Bartnicki, *Uwarunkowania przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy*, „*Acta Politica Polonica*” 2016, nr 2, s. 36–39.

²⁴ Ibidem.

²⁵ W. Grabowski, *Czynniki determinujące reelekcję prezydentów polskich miast*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2016, nr 4(66), s. 100–104.

²⁶ K. Henning, M. Król, *Ograniczenie liczby kadencji pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji...*, s. 6–10.

wiek sposób jest w stanie zapobiec tym patologiom i czy wielokadencyjność jest wskaźnikiem patologii²⁷?

Jeżeli weźmiemy pod uwagę potencjał kapitału społecznego w niewielkiej gminie wiejskiej to jest on nieporównywalnie mniejszy niż dużego miasta będącego stolicą regionu. Stąd też niewątpliwie mała liczba kandydatów nie powinna być zaskoczeniem. Gdy dołożymy do tego diagnozy socjologów o słabej jakości społeczeństwa obywatelskiego, np. gminy, w których startuje tylko jeden kandydat przestają wydawać się tylko spetryfikowanymi, lokalnymi sieciami powiązań o charakterze korupcjogennym. Z takiej perspektywy można je zobaczyć, jako miejsca, które w przypadku wprowadzenia limitu kadencji będą mogły borykać się z pewnymi problemami w tej materii (z widoczną przewagą partii politycznych posiadających kadry i struktury). W tym miejscu należałoby odpowiedzieć na pytanie: czy jeden kandydat jest skutkiem klik, nieformalnych układów, skostniałego systemu, lokalnej sieci powiązań? Czy też może efektem słabego kapitału społecznego, zaściankowej kultury politycznej, czy braku potencjału lokalnych społeczności? W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy wprowadzenie limitu kadencji jest w stanie zapobiec tym problemom i coś poprawić? Odpowiedź nie wydaje się być twierdząca, nie sposób doszukać się tutaj jakiegokolwiek sprzężenia zwrotnego, korelacji, która pozwalałaby uznać ten sposób za optymalny. Podnosi się także, iż możliwe, że dwukadencyjność zwiększy skalę korupcji politycznej, gdyż drugą – ostatnią kadencję wóldarz gminy przeznaczy na poszukiwanie pracy, na znalezienie sobie bezpiecznego miejsca bądź w administracji publicznej bądź w sektorze prywatnym powiązanych zleceniami z sektorem publicznym²⁸.

W doktrynie wskazano, że ograniczenia liczby kadencji występują rzadko w europejskich samorządach. We Włoszech są dwie pięcioletnie kadencje i w Portugalii trzy czteroletnie, w Niemczech zaś obowiązuje limit wieku – 65 lat, przy czym burmistrz może dokończyć swoją kadencję. Ograniczenia stosuje się również w niektórych gminach szwajcarskich i w wybranych stanach w USA. Jednakże jak podają A. Gendźwiłł i P. Świaniewicz w Portugalii

²⁷ A. Gendźwiłł, P. Świaniewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017, s. 4.

²⁸ J. Flis, *Zmiany systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 roku*, Warszawa, 2017, s. 8.

i we Włoszech ograniczenia te stanowią raczej fikcję, gdyż układ zależności pozostaje ten sam, zaś zmienia się tylko osoba stojąca na czele (tzw. zjawisko delfina czy też osoby namaszczonej)²⁹. W związku z powyższym, możliwym jest, że będzie np. dochodziło do sytuacji rotacji organów wykonawczych pomiędzy gminami lub zarządzaniem z „tylnego siedzenia”.

IV.

Reasumując powyższe rozważania, należy zauważyć, iż spora część argumentów natury normatywnej wskazuje na możliwość wprowadzenia ograniczenia kadencji organów wykonawczych w gminach oraz jego zgodność ze standardami demokratycznego państwa prawa. Nie widać również przeciwności w normach prawa międzynarodowego. Jednakże, gdy wczytamy się w tekst Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³⁰, która definiuje samorząd lokalny „jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych”, to nasuwa się stwierdzenie, iż to mieszkańcy mają prawo decydować o tym, kto będzie w ich imieniu wykonywał władztwo. Zmiana ta dotyczy więc nie tylko osób piastujących stanowiska władarzy jednostek samorządu terytorialnego, ale także mieszkańców, którym *de facto* odebrano część uprawnień decyzyjnych. Powyższe perspektywy nakazują zastanowić się, jaki typ kultury politycznej dominuje i co w tej sytuacji można zrobić? Czy sztywne ramowe ograniczenia stanowią remedium na brak zaangażowania obywatelskiego? Być może ograniczenie kadencyjności spowoduje wzmocnienie roli kapitału społecznego, wzmocni chęć zaangażowania, zaktywizuje społeczność, liderów.

Wydaje się, iż słusznie zauważają J. Bujny i K. Ziemiński, że zagrożenie patologiami, klientelistyczny system powiązań, lokalne układy władzy, nieformalne korupcyjne powiązania mają głębsze podłoże niż nieograniczona liczba kadencji i gdzie indziej należy doszukiwać się przyczyn tego stanu rze-

²⁹ B. Banaszak, *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawno-ustrojowym*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji...*, s. 2; A. Gendźwiłł, P. Świaniewicz, op.cit., s. 3–5.

³⁰ Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

czy³¹. Niewątpliwie istnieje potrzeba aktywizacji społecznej, swoistego rodzaju „przebudzenia” obywateli, którzy czując obywatelski obowiązek chcieliby współzarządzać gminą. Rację mają ci, którzy mówią o konieczności rotacji kadr w samorządzie, wymianie pokoleniowej, dopływie świeżych pomysłów, idei i odświeżonego spojrzenia na problemy samorządu, gdyż to zawsze może przynieść nową jakość funkcjonowania. Należy się także zastanowić, w jaki sposób ocenić dużą skalę reelekcji i o czym ona świadczy? Z jednej strony z pewnością o stabilizacji systemu, zadowoleniu mieszkańców, pozytywnej weryfikacji wóldarzy gmin, zakorzenieniu demokratycznych reguł, wolności i szacunku dla demokracji. Z drugiej zaś strony można widzieć to jako lokalne, już skostniałe i spetryfikowane układy oraz swoistego rodzaju mur, który nie jest do przebicia przez nowych kandydatów.

Literatura

- Banaszak B., *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenie liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawno-ustrojowym*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, red. I. Wieczorek, M. Mazuryk, Łódź 2017.
- Bartnicki S., *Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego*, „*Studia Wyborcze*” 2017, t. 23.
- Bartnicki S., *Uwarunkowania przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy*, „*Acta Politica Polonica*” 2016, nr 2.
- Bucholski R., *Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych w gminach – rozważania o prawie, prawach i wolnościach*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, red. I. Wieczorek, M. Mazuryk, Łódź 2017.
- Bujny J., Ziemski K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów)*, „*Samorząd Terytorialny*” 2015, nr 12.
- Flis J., *Zmiany systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 roku*, Warszawa 2017.
- Garlicki L., *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „*Przegląd Konstytucyjny*” 2020, nr 4.
- Gendźwił A., Świaniewicz P., *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017.

³¹ J. Bujny, K. Ziemski, op.cit., s. 29.

- Grabowski W., *Czynniki determinujące reelekcję prezydentów polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 4(66).
- Henning K., Król M., *Ograniczenie liczby kadencji pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, red. I. Wieczorek, M. Mazuryk, Łódź 2017.
- Izdebski H., *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Warszawa 2017.
- Kozłowski K., *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2017, nr 1(153).
- Rakowska-Trela A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25.
- Roszkowski J., *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, red. I. Wieczorek, M. Mazuryk, Łódź 2017.
- Składowski K., *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3.
- Szumlik B., *W sprawie zgodności z konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4(141).
- Szumlik B., *Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, [w:] *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, red. I. Wieczorek, M. Mazuryk, Łódź 2017.
- Szymanek J., *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, Warszawa 2017.
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018.
- Ziemski K., Kielbus M., *Opinia – ocena zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego koncepcji ograniczenia maksymalnej ilości kadencji pełnionych przez osoby sprawujące urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta*, Poznań 2017.