

Maciej Tarasek

Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu

Polityka i Społeczeństwo nr 2 (14), 83-95

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Tarasek*

**WPROWADZENIE OGRANICZENIA
KADENCYJNOŚCI WÓJTA, BURMISTRZA
I PREZYDENTA MIASTA
W PRACACH POLSKIEGO PARLAMENTU**

**THE INTRODUCTION OF LIMITED TERMS OF OFFICE
FOR VILLAGE AND TOWN MAYORS, AND MUNICIPAL
PRESIDENTS IN THE WORK OF THE POLISH PARLIAMENT**

Abstract

The issue of introducing limitations in the terms of office of the village mayor, the town mayor and the municipal president, has for many years been functioning in Polish commentary, doctrine, and in parliamentary work as well. The object of this article is to bring previous works on the implementation of said limitations into the Polish legal order together, and furthermore, to indicate such legal resolutions which are in force in other countries.

Key words: local election, term limits, mayor

I. Wstęp

Kadencja, rozumiana jako określony prawem okres urzędowania obieralnego urzędnika lub organu, może być klasyfikowana według licznych kategorii. Jedną z typologii odnosi się do powtarzalności lub wykluczenia powtarzalności kadencji (Korczak 2014). Obowiązujące przepisy pozwalają pod tym względem wyróżnić trzy typy kadencji: 1) powtarzalną w sposób nieograniczony, czego przykładem jest urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta (ilekroć dalej jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć również burmistrza i prezydenta miasta), 2) powtarzalną w sposób ograniczony, jak ma to miejsce w wypadku urzędu Pre-

* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski, ul. Bankowa 11b, 40-007 Katowice, e-mail: maciejtarasek@op.pl

zydenta RP (zgodnie z art. 127 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent może być ponownie wybrany tylko raz) oraz 3) niepowtarzalne, co ma miejsce np. w odniesieniu do członków KRRiT (zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji członek Rady nie może być powołany na kolejną pełną kadencję).

W ostatnich latach coraz liczniejsze są głosy postulujące wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą kadencje wójtów należy zakwalifikować do kategorii kadencji powtarzalnych w sposób ograniczony (tzw. *term limits*). W doktrynie stawia się pytanie, czy wójt, który urzęduje od wielu kadencji, wciąż pozostaje autentycznym przywódcą, który wie, jak działać dla dobra mieszkańców (Habuda 2011). Niniejszy artykuł ma na celu zaprezentowanie argumentów zarówno zwolenników, jak i przeciwników takiego rozwiązania.

II. Dotychczasowe prace Sejmu

Prace nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrz i prezydenta miasta

Pomysł wprowadzenia maksymalnej liczby kadencji wójta, jakie mogłaby sprawować jedna osoba, nie jest nowy. Taka propozycja pojawiła się już w trakcie prowadzenia prac nad ustawą z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Prace nad powyższą ustawą rozpoczęły się od zgłoszenia w trakcie IV kadencji Sejmu poselskiego projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy (Druk sejmowy nr 154, IV kadencja Sejmu). Projekt złożyli członkowie Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD). Ustawa miała określać zasady i tryb bezpośredniego wyboru wójta w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców.

Zgodnie z propozycją art. 2 ust. 2 projektu „Wójt wybierany jest na czteroletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz w tej samej gminie”. W uzasadnieniu projektu nie odniesiono się wprost do tego przepisu, projektodawcy wskazali jedynie, że „celem wnioskodawców jest bez wątpienia dążenie do usprawnienia funkcjonowania organów samorządu terytorialnego”, a nadto „ułatwienie profesjonalizacji kadr administracji samorządowej”. Na tę propozycję zwróciła uwagę Antonina Teresa Gajewska w treści opinii do projektu sporządzonej 8 stycznia 2002 r. Autorka sugeruje rozważne rozpatrzenie wprowadzenia takiego ograniczenia, albowiem: „W małych gminach można obecnie spotkać się z sytuacją, gdy funkcję wójta sprawuje osoba, która wcześniej była naczelnikiem gminy. I nawet zmiana systemu nie wpłynęła na to, iż dobry

gospodarz jest nadal akceptowany przez lokalną społeczność”. Argument tego rodzaju – by nie zakazywać dostępu do urzędu dla sprawdzonych osób – pojawia się do dzisiaj w dyskusjach na temat wprowadzenia *term limits*.

W wersji projektu przedstawionej do II czytania na posiedzeniu Sejmu nie znalazł się już przepis wprowadzający ograniczenie w liczbie kadencji. W trakcie rozpatrywania projektu przez Sejm wniesiono poprawkę, zgodnie z którą w art. 2 należałoby dodać ust. 1a: „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”. Poprawka ta została jednak odrzucona w pracach komisji i nie powrócono do takiego rozwiązania.

Problem „term limits” podnoszony w treści interpelacji oraz zapytań poselskich

Po uchwaleniu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy temat wprowadzenia *term limits* powracał, choć początkowo nie przybierał postaci konkretnych propozycji legislacyjnych. Jeszcze w trakcie prac IV kadencji Sejmu posłanka Anna Górna-Kubacka (Klub Parlamentarny SLD) zwróciła się z zapytaniem (zapytanie nr 1833) do ministra spraw wewnętrznych i administracji, czy planowane jest przeprowadzenie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia ograniczenia możliwości sprawowania funkcji przez wójtów do dwóch. W treści zapytania podniesiono, że obowiązujące przepisy nie regulują kwestii kadencyjności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w konsekwencji czego w wielu miejscach ci sami ludzie sprawują władzę już czwartą kadencję. Kwestia ta miała być podnoszona podczas spotkań z wyborcami, którzy postulowali wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji do maksymalnie dwóch z zaliczeniem już odbytych kadencji.

W odpowiedzi (odpowieź podsekretarza stanu w MSWiA z 3 lipca 2003 r.) wskazano, że brak stosownej regulacji w powyższym zakresie uznać należy za zabieg celowy, wynikający m.in. z charakteru funkcji wójta, którego zakres kompetencji, choć znaczący, jest nieporównywalny z zakresem zadań Prezydenta RP, co do którego to urzędu funkcjonuje *term limits*. Dodatkowo podkreślono, że ideą wyborów bezpośrednich wójta jest pozostawienie decyzji co do obsady tego stanowiska mieszkańcom konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, którzy „poprzez udział w głosowaniu, wyrażają swoje poparcie wobec osób ubiegających się o wybór na dane stanowisko, stąd też prawne ograniczenie możliwości poparcia przez wyborców kandydata piastującego uprzednio daną funkcję trudno byłoby uzasadnić tak ważkimi argumentami, na jakie

można byłoby się powoływać w stosunku do wspomnianych najwyższych stanowisk państwowych [tj. Prezydenta RP oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego]”. Dlatego też zmiany będące przedmiotem zapytania miały nie stać się przedmiotem prac prawodawcy w najbliższej przyszłości.

W trakcie VI kadencji Sejmu interpelację w sprawie ograniczenia czasu sprawowania funkcji przez wójtów do trzech kadencji (interpelacja nr 4912 z 3 września 2008 r.) zgłosił poseł Waldemar Andzel z Klubu Parlamentarnego PiS. Interpelujący zauważył, że w odniesieniu do jednoosobowych funkcji władczych powszechnie stosowany jest standard ograniczenia ich do dwóch kadencji. Dodatkowo w ocenie posła zdecydowana część opinii publicznej opowiada się za wprowadzeniem ograniczenia sprawowania funkcji przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dwóch lub trzech kadencji. Zwrócił on uwagę, że w licznych gminach zdarza się tak, że piastowanie urzędu wójta od dłuższego czasu przez jedną i tę samą osobę powoduje blokadę inicjatywy obywatelskiej wśród mieszkańców – „Wielokrotna kadencja budzi w pełni uzasadniony sprzeciw społeczny, gdyż może prowadzić do zjawisk patologicznych mających swoje miejsce w strukturze władzy samorządów terytorialnych”. Postulowane zmiany wynikać mają z troski o posiadanie uczciwej elity reprezentującej lokalną społeczność oraz mają doprowadzić do zapobiegania ewentualnym układom korupcyjnym. W związku z tym interpelujący zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z następującymi pytaniami: „1. Czy wprowadzenie ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, do trzech kadencji, nie byłoby dobrym rozwiązaniem? 2. Czy wielokrotne kadencje wójta, burmistrza, prezydenta miasta mogą doprowadzić do zjawisk patologicznych?”.

W odpowiedzi (odpowiedź sekretarza stanu w MSWiA z 2 października 2008 r.) na pierwsze pytanie zwrócono uwagę, że postulowane ograniczenie liczby sprawowanych przez wójta kadencji wiązałoby się z ograniczeniem biernego prawa wyborczego osób, które sprawują mandat organu wykonawczego gminy przez okres dłuższy niż trzy kadencje, jak również możliwości oddawania głosów przez mieszkańców tworzących lokalną wspólnotę samorządową na ocenianych przez nich pozytywnie wójtów ubiegających się o reelekcję.

Odnosząc się do kwestii negatywnych skutków, które mogą powstać w wypadku sprawowania przez tę samą osobę mandatu wójta przez kolejne kadencje powołano szereg ustaw, które zawierają rozwiązania zapobiegające występowaniu takich zjawisk (takie jak np. Kodeks karny). Należy także pamiętać, że prawomocne skazanie osoby wykonującej funkcje organu wykonawczego gminy za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego skutkuje utratą biernego prawa wyborczego,

a w konsekwencji wygaśnięciem mandatu. Dodatkowo w drodze referendum mieszkańcy mogą dokonać oceny funkcjonowania wybranych przez siebie organów i rozstrzygnąć o ich dalszym działaniu.

Projekty Prawa i Sprawiedliwości (PiS)

W trakcie VI kadencji Sejmu projekt ustawy ograniczającej czas sprawowania mandatu wójta złożyli również posłowie reprezentujący klub parlamentarny PiS (druk sejmowy nr 3834, Sejm VI kadencji). Przepis art. 2 pkt 1 projektu proponował wprowadzenie do ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta nowego art. 3 ust. 4: „Kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej 2 kadencje”. W uzasadnieniu wskazano, że brak obowiązywania zakazu sprawowania funkcji wójta przez okres więcej niż dwóch kadencji prowadzi do sytuacji, w których jedna osoba pełni tę funkcję nawet przez okres kilkunastu lat. Z kolei zakaz taki obowiązuje w przypadku urzędu Prezydenta RP, ponieważ zakłada się, że ma on na celu wykluczenie niebezpieczeństwa powstania powiązań korupcyjnych oraz zawłaszczenia państwa przez jedno środowisko polityczne. Analogiczny cel przyświecał wprowadzeniu zmiany proponowanej przez wnioskodawców projektu – „Piastowanie funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta przez więcej niż dwie kadencje stwarza zagrożenie zawłaszczenia tego urzędu przez określoną grupę lokalną, rodziną, czy środowisko polityczne, stworzenia zagrożenia powstania trudnych do przewyciężenia powiązań i korupcji”.

Projekt był przedmiotem opinii i konsultacji, w wyniku których uznano, że nie ma żadnych przeszkód prawnych dotyczących dalszego procedowania projektu. Komisja Ustawodawcza Sejmu w opinii nr 495 z 19 stycznia 2011 r. wskazała, że projektowana zmiana jest zgodna z Konstytucją RP. Z kolei Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego w piśmie z 26 października 2010 r., nr BSA III – 021 – 150/10 wyraźnie zaznaczyło, że proponowana zmiana jedynie „wymaga oceny od strony politycznej”, żadnych negatywnych ocen pod kątem prawnym Sąd ten nie zgłosił.

Argumentacja za taką zmianą została szerzej przedstawiona w trakcie sejmowej debaty podczas I czytania projektu (stenogram z 87. posiedzenia Sejmu VI kadencji). Poseł sprawozdawca wskazał, że projekt był przedmiotem konsultacji w wielu miejscach Polski, gdzie przyjmowany był pozytywnie. Wnioskodawcy zwrócili także uwagę na bardzo niską, mniejszą niż 50%, frekwencję w wyborach samorządowych, wskazując, że „podstawowym elementem braku chęci uczestniczenia w wyborach jest brak możliwości wyboru”. Za taką tezę przemawiać ma znaczący

wzrost liczby gmin, z 96 do 301, w których startował tylko jeden kandydat (trend ten odwrócił się w trakcie wyborów samorządowych w roku 2014, kiedy to w 246 miejscach startował tylko jeden kandydat na wójta lub burmistrza. Wciąż jednak liczba ta pozostaje znacząca). Bezpośredni wybór wójta jest zdaniem wnioskodawców niewątpliwie najlepszym sposobem wyłaniania organów wykonawczych gmin, jednak „coś takiego stało się po drodze, że należy tej demokracji pomóc, uczynić coś, aby ten wybór był zdecydowanie lepszy, aby w ogóle był”. W roku 2002 o stanowisko szefa gminy ubiegało się 10 371 kandydatów, ale 4 lata później było ich już tylko 8227, w 2010 r. – 7785 (także w tym wypadku trend się odwrócił w roku 2014 – liczba kandydatów wyniosła 8034, nadal jest jednak zdecydowanie mniejsza niż w latach 2002 oraz 2006). Proponowana zmiana miała zapobiec trendowi pogłębiającego się spadku uczestnictwa w demokracji. Poseł sprawozdawca przedstawił jeszcze jedną statystykę: na 108 prezydentów miast, to 38 sprawuje swój urząd od dwóch kadencji, następnych 27 – od trzech. Z kolei czwartą kadencję sprawuje urząd 17 prezydentów (po wyborach w 2014 r. już 48 prezydentów, tj. 44,86%, sprawuje swój urząd już co najmniej od 3 kadencji).

Następny argument przemawiający za wprowadzeniem takiego rozwiązania sprowadza się do tego, że osoby, które nie mogłyby kandydować na urząd wójta, swoją wiedzę i doświadczenie mogłyby spożytkować na innych szczeblach samorządu bądź też na poziomie polityki ogólnokrajowej.

Ostatecznie projekt został odrzucony w I czytaniu.

W trakcie VII kadencji Sejmu posłowie PiS ponownie zgłosili propozycję wprowadzenia maksymalnej liczby kadencji dla wójtów – w tej samej wersji co w roku 2010 (druk sejmowy nr 428, Sejm VII kadencji). Nie zmieniła się też w tym względzie argumentacja. Tym razem jednak pewni przedstawiciele środowiska samorządowego zaakceptowali taką propozycję. W „Uwagach Województwa Zachodniopomorskiego” do projektu ustawy (pismo z 31 stycznia 2012 r.) autorzy, zgadzając się z proponowaną zmianą, sugerują jedynie, że powinna wiązać się ona z wydłużeniem kadencji do 5 lub 6 lat. Z kolei w opinii Przewodniczącego Komisji Statutowo-Regulaminowej Sejmiku Województwa Podlaskiego (pismo z 31 stycznia 2012 r.) intencje wprowadzenia zmian są słuszne („znane są przypadki zawłaszczania urzędu przez grupy lokalne, rodziny, czy środowiska polityczne”), jednak rozwiązaniem bardziej korzystnym byłoby wprowadzenie obowiązkowej karencji po dwóch następujących po sobie kadencjach, z możliwością startu po takiej przerwie. Tak więc idea wprowadzenia ograniczeń dla pewnych środowisk samorządowych nie była obca. Jednak także ten projekt przepadł w I czytaniu.

Projekt Ruchu Palikota

Z projektem odpowiedniej ustawy zmieniającej w tym zakresie Kodeks wyborczy wystąpiła także grupa posłów Klubu Parlamentarnego Ruchu Palikota (druk sejmowy nr 1015, Sejm VII kadencji). Nowelizacja zakładała wprowadzenie nowego art. 472a: „Kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję w tej samej gminie przez co najmniej 2 kadencje”. Jednocześnie zakładano, że do kadencji, o których mowa w tym przepisie, nie będzie się wliczać okresów pełnienia funkcji wójta w trakcie kadencji rozpoczętych i zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy.

W uzasadnieniu podkreślono, że możliwość „długowiecznego” sprawowania urzędu wójta częstokroć sprzyja relacjom korupcyjnym, a ponadto petryfikuje obsadę personalną lokalnych struktur władzy lokalnej, co w praktyce zamyka dostęp do nich dla osób spoza nieformalnej grupy interesu, a „tym samym na poziomie podstawowej jednostki podziału terytorialnego, jaką jest gmina, blokowane są mechanizmy demokratyczne, umożliwiające społeczeństwu udział w sprawowaniu władzy”. W tym zakresie powtórzono więc tezy za zmianą wskazywane uprzednio przez PiS.

Dalsze argumenty wnioskodawcy za projektem można uszeregować w następujące kategorie. Zmiana poprawić ma „krążenie elit” w jednostkach samorządu terytorialnego, albowiem uczyni ona bardziej realnym dostęp nowym osobom do organów władzy wykonawczej samorządów, tym samym zwiększając udział obywateli w sprawowaniu władzy przedstawicielskiej, co stanowi przecież podstawę ustroju demokratycznego. Wysuwano także argument natury psychologicznej – u osób długo sprawujących dany urząd po latach zaniknąć może inicjatywa, dlatego „wprowadzenie faktycznego przymusu cyrkulacji sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miast umożliwi obsadzenie tych urzędów nowymi ludźmi, którzy «świeżym okiem» będą mogli spojrzeć na problemy społeczności lokalnej oraz realizować nowe pomysły, a w końcowym rozrachunku z pewnością pobudzi rozwój i inicjatywę jednostek samorządu terytorialnego”. W ocenie wnioskodawcy proponowana regulacja poprawi także efektywność wykonywania zadań przez wójtów, mając bowiem z góry określone maksymalne ramy czasowe sprawowania urzędu zostaną one zmuszone do „planowej i sprawnej realizacji zaaprobowanego w trakcie wyborów programu politycznego, już od początku pierwszej kadencji”. Taka zmiana niejako wyrównałaby także szanse w starciu wyborczym. Urzędujący wójtowie w kolejnych wyborach na starcie dysponują przewagą – jest rozpoznawalna w swoim środowisku, a przede wszystkim ma dostęp do mediów lokalnych oraz

środków finansowych budżetu miasta, który może – poprzez dokonywanie odpowiednich inwestycji – wykorzystywać do prowadzenia autopromocji. „Ograniczenie kadencyjności urzędów wójta, burmistrza i prezydenta miasta pomogłyby zniwelować wspomniane elementy przewagi dotychczasowych piastunów wspomnianych urzędów, a także umacniałyby praktykę uczciwej konkurencji o dostęp do władzy publicznej”.

W ustnym uzasadnieniu przedstawionym na posiedzeniu Sejmu z 7 lutego 2013 r. (sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu RP) rozwinięto argumentację przedstawioną w pisemnej wersji projektu. Reprezentant wnioskodawców zwrócił uwagę „na promocję miast i gmin pod szyldem: imię i nazwisko, a dopiero potem funkcja. To jest przykład skandalicznej kampanii informacyjnej gminy. [...] Przede wszystkim jednak prowadzenie inwestycji może być wykorzystywane do autopromocji danego wójta”. Podkreślono, że zarówno Konstytucja RP, jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego nie narzucają żadnych konkretnych rozwiązań oraz nie zawierają wytycznych w przedmiocie ograniczenia ilości pełnionych kadencji przez osoby piastujące urząd organu samorządowego.

Jednakże również i ten projekt został odrzucony w pierwszym czytaniu, głównie głosami posłów Platformy Obywatelskiej (PO), pomimo że Rada Ministrów rekomendowała projekt ustawy do dalszych prac parlamentu.

III. Argumenty przeciwników wprowadzenia *term limits* wyrażane w trakcie prac legislacyjnych

Główne argumenty zwolenników wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji wójtów zostały przedstawione w treści uzasadnień wyżej opisanych projektów. Swoje tezy przeciwnicy zmian wskazywali zarówno w trakcie prac sejmowych, jak i w debacie toczącej się poza parlamentem.

W trakcie pierwszego czytania projektu PiS z 2010 r. przeciwko projektowi opowiedzieli się przedstawiciele klubów parlamentarnych PO, SLD oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Klub parlamentarny PO opowiadał się za odrzuceniem projektu w pierwszym czytaniu, jeśli bowiem wójt będzie miał skłonność do zachowań negatywnych, to „ujawnią się już one w pierwszej kadencji i można go po prostu nie wybrać na następną. Kliki i układy nie są w stanie przetrwać oceny społeczeństwa”. Wszelkie nieprawidłowości powinny być zwalczane metodami należącymi do sfery ścigania przestępstw i wymiaru sprawiedliwości, jak również poprzez działania edukacyjne i informacyjne. Platforma podniosła także, że rzeczywista liczba wójtów długo sprawujących swój urząd nie jest znacząca – na 2479 gmin

wójtów, którzy od roku 1990 pełnią swoją funkcję, było w 2010 r. 224. Dodatkowo jedynie 38 burmistrzów zarządza swoją gminą w Polsce nieprzerwanie od pierwszych wyborów samorządowych, a wśród prezydentów miast nie było ani jednej takiej osoby. Powołano się także na stanowisko Giovanniego Sartoriego, zgodnie z którym demokracja opiera się na założeniu, że politycy, zabiegając o przychylność wyborców, starają się podążać za ich potrzebami.

Pozostałe kluby parlamentarne także były przeciwko dalszemu procedowaniu ustawy. Zdaniem przedstawiciela SLD pomysł należy ponownie rozważyć, ale już po wejściu w życie Kodeksu wyborczego. Rozwiązaniem niewątpliwie korzystniejszym byłoby złagodzenie kryteriów dla referendum w sprawie odwołania wójta, zwłaszcza że należy pamiętać, iż wójt będzie miał następnie problem ze znalezieniem pracy, ponieważ „nie wolno mu podejmować pracy w miejscu, w którym kiedykolwiek podejmował decyzje w sprawie tej instytucji, przedsiębiorstwa, spółki itd.”. Z kolei klub PSL zwrócił uwagę, że Sejm winien przede wszystkim dbać o budowanie społeczeństwa obywatelskiego, gdyż „Społeczeństwo świadome swoich praw i obowiązków zbuduje bezpieczną Polskę, bez korupcji, wybierze dobrych ludzi. To będą ci właściwi gospodarze”.

W trakcie debaty sejmowej nad późniejszymi projektami przeciwnicy podnosili te same argumenty. W wypadku projektu Ruchu Palikota swoją opinię przedstawił także Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, który wyraził negatywną rekomendację (Pismo Urzędu z 21 grudnia 2012 r.).

Pomysł wprowadzenia takich ograniczeń wzbudził także zdecydowany opór w dyskusji toczącej się poza parlamentem. Profesor Jerzy Regulski, jeden z twórców polskiego samorządu terytorialnego, już w 2006 r. w ekspertyzie dotyczącej konsekwencji wynikających z wprowadzenia przepisów ograniczających sprawowanie funkcji wójta do dwóch kadencji wskazał, że wprowadzenie takich ograniczeń wywołałoby znaczne negatywne skutki na kilku płaszczyznach (Regulski 2006): 1) prawnokonstytucyjnej. Zakaz w tym kształcie ograniczać miałby bierne prawo wyborcze osób, które już przez dwie kadencje sprawowały funkcje wójtów. Dodatkowo zniweczenie szans na wybór z uwagi na dotychczasową działalność publiczną uznane także być musi za poważne naruszenie konstytucyjnej zasady równości, a eliminowanie osób, które już sprawdziły się w działalności samorządowej, prowadzi także do zahamowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; 2) społeczno-obywatelskim. Społeczności lokalne muszą mieć zapewnioną możliwość rzeczywistego wyboru pomiędzy wszystkimi opcjami; 3) funkcjonalnym. Wprowadzenie postulowanej zmiany doprowadziłoby do znaczne-

go wstrząsu organizacyjnego i destabilizacji oraz gorszego funkcjonowania samorządu. W podsumowaniu prof. Regulski uznaje, że wprowadzenie takich ograniczeń jest bezzasadne z wielu powodów: a) jest nieuzasadnione merytorycznie, b) stanowi naruszenie praw obywatelskich, c) będzie niezrozumiałe dla społeczeństwa, d) narusza podstawy samorządności, e) obniża jakość administracji lokalnej.

Przeciwko zmianie opowiada się także większość samorządowców. Zarząd Związku Miast Polskich na posiedzeniu z 14 grudnia 2012 r. jednoznacznie negatywnie zaopiniował projekt Kodeksu wyborczego, który wprowadza ograniczenie sprawowania funkcji publicznej do dwóch kadencji dla wójtów (komunikat z posiedzenia Zarządu ZMP z 14 grudnia 2012 r.). W ocenie Związku zawartej w komunikacie z posiedzenia funkcja wójta nie spełnia kryteriów stanowiska, które podlega ograniczeniu do określonej liczby kadencji, bowiem obostrzeniom powinny podlegać te funkcje, nad którymi nikt nie ma władzy kontrolnej oraz stanowiącej.

IV. Opinia społeczna

W okresie ostatniej kampanii wyborczej przed wyborami samorządowymi kwestia kadencyjności wójtów była szczegółowo testowana przez różnego rodzaju ośrodki badania opinii publicznej. Wyniki wyraźnie wskazują, że ograniczenie kadencyjności ma spore grono zwolenników. Pracownia Badań Społecznych na zlecenie „Dziennika Gazety Prawnej” przeprowadziła w sierpniu 2014 r. badania, w których zdecydowana większość (66% badanych) opowiedziało się za wprowadzeniem przepisu określającego maksymalną liczbę kadencji dla prezydentów. Trend ten jest stały od kilku lat. W badaniu z 3 stycznia 2013 r. dla „Rzeczpospolitej” 74% Polaków chciało wprowadzenia kadencyjności wójtów. Z kolei w 2012 r. SLD przygotował i przeprowadził ogólnopolską „Samorządową ankietę”, w której odpowiedzi udzieliło 250 tys. osób. 74% badanych opowiedziało się za wprowadzeniem kadencyjności prezydentów. Badania jednak nie przedstawiają, dlaczego w społecznym odbiorze taka zmiana miałaby być korzystna.

V. *Term limits* na świecie

Term limits już obecnie funkcjonuje w innych państwach. Dla przykładu, w mieście Nowy Jork liczba sprawowanych kadencji w przypadku niemal wszystkich urzędów publicznych ograniczona jest tylko do dwóch lub trzech. W Cincinnati obowiązuje ograniczenie do dwóch na-

stępujących po sobie 4-letnich kadencji burmistrza. Z kolei w Filadelfii burmistrz może być wybrany nie więcej niż na trzy następujące po sobie kadencje.

Podobne rozwiązania przewidziane są także w krajach europejskich. Dobrym przykładem jest tutaj Portugalia, która już na poziomie ustawy zasadniczej wprowadziła ograniczenia w kadencyjności organów władzy. W przepisie art. 118 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., który statuuje zasady odnawiania mandatów wyborczych, określono, że nikt nie może sprawować dożywotnio jakiegokolwiek urzędu politycznego o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym lub lokalnym. W ustępie drugim doprecyzowano, że ustawa może określić ograniczenia dotyczące kolejnego odnawiania mandatów dla osób sprawujących urzędy polityczne o charakterze wykonawczym. Przewodniczący władz lokalnych (*concelho* oraz *freguesia*) są ograniczeni trzema kolejnymi czteroletnimi kadencjami.

Licznych przykładów dostarczają także rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach związkowych Republiki Federalnej Niemiec (Jezewski 1999). W przypadku Brandenburgii oraz Badenii-Wirtembergii przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym kadencja trwa 8 lat, przy czym przy ewentualnym kolejnym wyborze może być przedłużona do łącznie lat 12. Podobnie w Hesji, gdzie pierwsza kadencja trwa 6 lat, a w wypadku ponownego wyboru kadencja wydłużana jest do 12 lat.

VI. Konkluzja

Rozpatrując wprowadzenie instytucji *term limits* na poziomie wyborów wójtów, należy mieć przede wszystkim na uwadze obecny stan funkcjonowania organów wykonawczych gmin. Badania i raporty wskazują, że obecnie kontrola rady nad działaniem organu wykonawczego jest iluzoryczna (Hausner 2013). Przeciwnicy podkreślają, że negatywnie oceniany wójt może zostać odwołany w drodze referendum. Zwróćmy jednak uwagę, że rada, występując z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, musi podjąć uchwałę w głosowaniu imiennym większością 3/5 głosów ustawowego składu rady, a niepoparcie takiego wniosku przez mieszkańców w ważnym referendum jest równoznaczne z rozwiązaniem rady gminy. Pamiętajmy także, że referendum w sprawie odwołania wójta jest ważne, o ile wzięło w nim udział 3/5 wyborców biorących udział w jego wyborze. Znacząco ogranicza to warunki skutecznego przeprowadzenia tego referendum. W latach 2010–2014 ważnych było jedynie 16 referendów w sprawie odwołania wójtów na 81 prze-

prowadzonych. Wcześniej, w latach 2002–2006, ważnych było 10 referendów na 95 przeprowadzonych, z kolei w latach 2007–2010 odbyło się 79 referendów, z których 14 było ważnych.

Z kolei możliwość rezygnacji ze „złego” wójta w wyborach także pozostaje w znacznej mierze iluzją – wskazuje się, że „mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami” (Hausner 2013). W źle rządzonych gminach – szczególnie małych – wójt ma odpowiednie instrumenty do zapewnienia sobie wielokrotnych wygranych, umiejętnie dystrybuując pozostające do swojej dyspozycji zasoby.

Przychylić należy się więc do coraz liczniejszych głosów, które wskazują na konieczność ograniczenia liczby kadencji wójtów. Jednocześnie warto rozważyć kwestię zmiany ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, która zmierzałaby w kierunku złagodzenia wymogów dotyczących referendum w sprawie odwołania wójta. Obecnie (art. 55 ust. 2 ustawy) referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W latach 2002–2010 r. przeprowadzono łącznie 131 referendów odwoławczych organu wykonawczego – jednak tylko w 21 przypadkach odwołano wójta. W pozostałych wypadkach w głosowaniu wzięła udział mniejsza liczba osób niż wymagana do uznania, żeby referendum było prawnie wiążące (Kasiński 2015). Stanowi to główną przyczynę niepowodzenia referendum odwoławczych i przeprowadzenie zmian także w tym zakresie niewątpliwie pozytywnie przyczyniłoby się do osiągnięcia rezultatów zakładanych również w wypadku *term limits*.

Bibliografia

- Grajewska A.T., *Opinia prawna do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (druk nr 154)*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&154> (30.01.2015).
- Habuda L., Hawrysz L. 2011, *Polityczny lider [w:] Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Toruń.
- Hausner J. (red.) 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Interpelacja nr 4912 z 3.09.2008 r.
- Jeżewski J. (red.) 1999, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy zachodniej*, Wrocław 1999.
- Kasiński M. 2015, *Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica”, nr 74.

- Komunikat z posiedzenia Zarządu ZMP dostępny na stronie: http://miasta-polskie.pl/aktualnosc-9-618-komunikat_z_posiedzenia_zarzadu_zmp_w.html.
- Korczak J. 2014, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny”, nr 7–8.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w MSWiA z 3.07.2003 r. na zapytanie nr 1833.
- Odpowiedź sekretarza stanu w MSWiA z 2.10.2008 r. na interpelację nr 4912.
- Pismo Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z 31.01.2012 r., sygn. GM-II.1122.1.10.2012.IJ.
- Pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego z 21.12.2012 r., sygn. DOA-I.0821.7.2012.
- Pismo z dnia 31 stycznia 2012 r. Przewodniczącego Komisji Statutowo-Regulaminowej Sejmiku Województwa Podlaskiego.
- Projekt ustawy z dnia 09 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy; druk sejmowy nr 1015 VII kadencji Sejmu.
- Projekt ustawy z dnia 21 września 2010 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw; druk sejmowy nr 3834, Sejm VI kadencji.
- Projekt ustawy z dnia 22 listopada 2001 r. o bezpośrednim wyborze wójta gminy; druk sejmowy nr 154, IV kadencja Sejmu.
- Regulski J. 2006, *Możliwości i konsekwencje, wynikające z wprowadzenia przepisów, ograniczających sprawowanie funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta do dwóch kadencji. Uwaga wstępna*, tekst za: Marszałek-Kawa J. 2008, *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. A. Lutrzykowski, J. Marszałek-Kawa, Toruń.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu RP z dnia 7 lutego 2013 r.
- Stenogram z 87. posiedzenia Sejmu VI kadencji z 18.03.2011 r.
- Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. DzU 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.
- Zapytanie nr 1833 z 9.06.2003 r.