

Magdalena Suska*

Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego

Term of office of local government units

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: kadencja, JST, wybory, bierne prawo wyborcze, konstytucja

Keywords: term of office, local government units, elections, passive voting rights, the constitution

Abstrakt: W 2018 r. weszły w życie zmiany w przepisach prawa, które wydłużyły i ograniczyły liczbę kadencji sprawowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W doktrynie istnieje spór co do konstytucyjności przyjętych regulacji. Konstytucja RP pozostawia ustawodawcy zwykłemu określenie zasad i trybu przeprowadzania wyborów organów wykonawczych JST. W literaturze prezentowane są argumenty zarówno za i przeciw wprowadzonym zmianom. Przyjęte zmiany obowiązują dopiero od kadencji rozpoczętej w 2018 r., nie są brane pod uwagę kadencje już zakończone.

Abstract: In 2018, amendments to the law entered into force, which extended and reduced the term of administrative officer of the commune, mayor, and city president. There is a dispute in the doctrine regarding the constitutionality of the adopted regulations. Constitution of the Republic of Poland leaves the ordinary legislator to determine the principles and procedure for electing the executive bodies of local government units. The literature presents arguments for and against the introduced changes. The adopted changes are effective from the term of office started in 2018, terms that have already ended are not taken into account.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4197-1404>, doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: magdalena.suska@wpia.uni.lodz.pl

Wstęp

Od czasów Okrągłego Stołu scena polityczna w Polsce jest względnie stabilna. Wybory wzbudzają skrajne emocje, nie tylko te na urząd prezydenta RP, ale również na wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Przyjęcie w 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym zapoczątkowało istotne zmiany legislacyjne, co w sferze samorządowej wiązało się z mentalnym i kulturowym początkiem nowych czasów¹. Samorząd terytorialny – wspólnota samorządowa, będący związkiem mieszkańców danego terenu, stanowi namiastkę „państwa” na określonym terytorium. Mieszkańcy tego ograniczonego terytorialnie obszaru mają istotne możliwości oddziaływania na organy sprawujące tam władzę, co gwarantują im przepisy prawa. Ponadto samodzielność owej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) przewiduje Konstytucja RP z 1997 r. w art. 165 ust. 2: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”². Jakikolwiek próby zmiany w sferze samorządowej wymagają rozwagi i nie powinny być podejmowane *ad hoc*. Pośpieszne zmiany w ustawach samorządowych i kodeksie wyborczym w 2017 r. przeczyły tym podstawowym zasadom. Ostatecznie 11 stycznia 2018 r.³, pomimo zastrzeżeń zgłaszanych przez przedstawicieli nauki i polityki do ustawy nowelizującej, wprowadzono zmiany w zakresie m.in. wydłużenia i ograniczenia krotności kadencji sprawowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (dalej w skrócie: wójt). W doktrynie prezentowane są różne stanowiska w tym temacie i nie sposób nie przyznać racji obu stronom. Niemniej, celem niniejszego artykułu jest po pierwsze, nakreślenie stanu faktycznego, który wywołał dyskusję w przestrzeni publicznej, a po drugie wskazanie zalet i wad przyjętych rozwiązań.

Zmiany w przepisach prawa

Średnio co cztery lata podnoszona jest dyskusja na temat ograniczenia kadencyjności mandatu wójta. W 2010 r. projekt ustawy, na mocy której

¹ Zob.: M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008.

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

³ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).

ograniczano liczbę kadencji wójta, został złożony przez posłów Klubu Parlamentarnego PiS. Podobna inicjatywa miała miejsce w 2012 r., tym razem z ramienia posłów Klubu Poselskiego Ruch Palikota. W 2018 r. owe dysputy stały się faktem. Na mocy ustawy nowelizującej zostały wprowadzone zmiany w aktach prawnych. Po pierwsze, na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej przyjęto, że kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje w art. 26 ust. 2 czas urzędowania wójta, który jest tożsamy z kadencją rady gminy⁴. Z uwagi na fakt odbywania się wyborów na wójta i do rad gmin w jednakowym terminie (z wyjątkami), kadencja obu tych organów rozpoczyna się w tym samym czasie⁵. W związku z powyższym ustawodawca wprowadził ogólną zasadę, na mocy której kadencja organu wykonawczego rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji organu stanowiącego i odpowiednio z upływem kadencji tego organu kończy się kadencja tego pierwszego. W tym zakresie ustawodawca wprowadził dwa wyjątki – pierwszy jest związany z art. 482 § 2 Kodeksu wyborczego⁶ (dalej: kw), drugi zaś z art. 492 kw. W literaturze traktuje się, iż nie należy utożsamiać kadencji wójta z czasem rzeczywistego pełnienia przez niego tej funkcji⁷. Kadencja wójta rozpoczyna się od dnia złożenia ślubowania, a kończy, jeśli zostanie wybrany nowy wójt lub gdy wygaśnie jego mandat. Po drugie, znowelizowany został również kodeks wyborczy, gdzie w zakresie interesującego nas zagadnienia, w art. 11 dodano § 4, zgodnie z którym „nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie”. Ustawodawca tym samym ograniczył możliwość sprawowania funkcji wójta w danej gminie do dwóch kadencji.

Na etapie przedstawiania propozycji zmian były zgłaszane przez partię rządzącą postulaty wprowadzenia ograniczenia biernego prawa wyborczego kandydatów na urząd wójta poprzez uwzględnianie zakończonej już kadencji⁸. Powyższe stanowisko nie było jednomyślnie popie-

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).

⁵ Do 2002 r. organem wykonawczym w gminie był organ kolegialny, tj. zarząd gminy. Na mocy ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, zasady wybierania tego organu zostały zmienione.

⁶ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.).

⁷ Zob.: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.

⁸ Wypowiedź J. Kaczyńskiego: „To niedziałanie prawa wstecz nie jest bezwyjątkowe i służy pewnemu celowi, tzn. ochronie pewnych praw. I teraz jest pytanie, czy ważniejsze są prawa osób, które pełnią tę funkcję, czy może ważniejsze jest prawo społeczeństwa do unikania różnego rodzaju patologii, czy też do nowego wyboru. Wydaje mi się, że to

rane przez przedstawicieli partii rządzącej⁹. Ostatecznie wycofano się z proklamowanych postulatów. Powyższe ograniczenie znalazło zastosowanie dopiero od wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2018 r. Warto podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w przedmiocie zasady nieretroaktywności prawa¹⁰. „Zasada *lex retro non agit*, będąca obecnie istotnym elementem kultury prawnej współczesnych państw cywilizowanych, a także zasadniczym składnikiem porządku konstytucyjnego współczesnych ustrojów konstytucyjnych, ma swoje korzenie w prawie rzymskim. (...) stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych”¹¹.

drugie prawo jest dużo ważniejsze i w związku z tym tej reguły nie można stosować. Ale powtarzam, że zdecyduje Trybunał, bo to na pewno zostanie zaskarżone”; D. Flis, *Kaczyński chce ograniczenia liczby kadencji. Trybunał już raz orzekł, że to działanie prawa wstecz*, <https://oko.press/kaczynski-chce-trybunal-juz-orzekl-ze-ograniczanie-liczby-kadencji-dzialanie-prawa-wstecz/> (23.07.2020).

- ⁹ Przykładem może być J. Gowin, który przekonywał o naruszeniu zasady niedziałania prawa wstecz, gdyby pozostać przy pierwotnej propozycji [Gowin o ograniczeniu kadencyjności w samorządach: Prawo nie działa wstecz, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1013846,gowin-o-ograniczeniu-kadencyjnosci-w-samorzadach-prawo-nie-dziala-wstecz.html>, (23.07.2020)]; podobnie E. Rafalska [M. Pojnar, *PiS szykuje kadencję dla burmistrzów? Rafalska: To ma dużą społeczną akceptację*, <http://zielonagora.wyborcza.pl/zielonagora/1,35182,21251467,pis-szykuje-kadencje-dla-burmistrzow-rafalska-to-ma-duza-spoleczna.html> (23.07.2020)].
- ¹⁰ Zob.: E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- ¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 03.10.2001 r., sygn. akt K 27/01, OTK ZU 7/2001, poz. 209. Zob. także: 1) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 28.05.1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK ZU 1986, poz. 2; 2) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 30.11.1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK ZU 1988, poz. 6; 3) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 22.08.1990 r., sygn. akt K 7/90, OTK ZU 1990, poz. 5; 4) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 25.02.1992 r., sygn. akt K 3/91, OTK ZU 1992, poz. 1; 5) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 24.05.1994 r., sygn. akt K 1/94, OTK ZU 1994, poz. 10; 6) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 18.10.1994 r., sygn. akt K 2/94, OTK ZU 1994, poz. 36; 7) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 23.04.2013 r., sygn. akt P 44/10, OTK ZU 4A/2013, poz. 39; 8) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 17.07.2019 r., sygn. akt Kp 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 39; 9) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 18.04.2018 r., sygn. akt K 52/16, OTK ZU A/2018, poz. 28. Zob.: J. Zajadło, *Mit zakazu retroaktywności prawa*, <https://konstytucyjny.pl/mit-zakazu-retroaktywnosci-prawa-jerzy-zajadlo/> (23.07.2020). Autor podnosi kwestię braku waloru absolutnego zasady nieretroakcji (w stosunku do zgłoszonej przez PiS propozycji zastosowania ograniczenia liczby kadencji z uwzględ-

Kandydat ubiegający się o urząd wójta ma spełniać kryteria określone w art. 11 § 1 pkt 6 oraz § 2 kw. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „Prawo biernie obejmuje sobą uprawnienie do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów”¹². Zatem prawo to oznacza zdolność do tego, aby zostać wybranym. W wyborach na wójta, ustawodawca wprowadza cenzus obywatelstwa i wieku (bez cenzusu domicylu). Cenzus obywatelstwa, jak podaje B. Banaszak, jest konsekwencją realizacji zasady suwerenności narodu¹³. Wymagania co do wieku są wyższe w biernym prawie wyborczym niż czynnym. Wiek jest utożsamiany z doświadczeniem życiowym oraz dojrzałością społeczną i polityczną. Pełnienie funkcji publicznej wiąże się z posiadaniem własnych poglądów, przemyśleń, a to jest – co do zasady – możliwe do wypracowania dopiero z wiekiem.

Konstytucyjne uwarunkowania kadencyjności organu wykonawczego w JST

Ustrojodawca, w przypadku wyborów do organów stanowiących JST, zdecydował się na wybory powszechne i bezpośrednie, zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Zasady przeprowadzania wyborów organów wykonawczych w Konstytucji RP są w tym zakresie nader oszczędne i obowiązek ich uregulowania scedowano ustawodawcy¹⁴. Regulacje konstytucyjne nie przewidują chociażby niezbędnego minimum w przedmiocie wyborów organów wykonawczych, także w zakresie biernego prawa

nieniem już pełnionej funkcji), czego potwierdzeniem jest ustawodawstwo. Należy jednak zaznaczyć, że retroaktywność prawa powinna mieć zastosowanie w sytuacji, gdy wymagana jest ochrona konstytucyjnych wartości lub z bardzo ważnych powodów. Odstępstwo od zasady niereaktywnego działania prawa powinno być rzetelnie i rzeczowo uzasadnione, a przemawiający za tym interes wprost ukazany. Nie można się go domyślać. Zasada ta wiąże się nierozdzielnie z inną zasadą – zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Więcej na ten temat zob. J. Zalesny, *Zasady prawidłowej legislacji*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13.03.2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26.

¹³ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 30.

¹⁴ Zob. 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 z dnia 07.12.2017 r.*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> (23.07.2020).

wyborczego, w przeciwieństwie do czynnego prawa wyborczego z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca otrzymał dość szerokie upoważnienie konstytucyjne. Nie oznacza to bynajmniej, że ustawodawca ma dowolność w kształtowaniu tych regulacji, a przez to systemu wyborczego. Zasady i tryb przeprowadzania interesujących nas wyborów, a przede wszystkim wprowadzanych do nich zmian, powinny uwzględniać inne wartości konstytucyjne, np. zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, być proporcjonalne do osiągnięcia zamierzonego celu, czy też konieczne. Z uzasadnienia do postulowanych zmian wynika, że ich celem jest „zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej”¹⁵ oraz zwiększenie „roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych”¹⁶. Niezbędnym elementem ustroju demokratycznego jest kontrola sprawowana przez suwerena, która stanowi gwarancję jego istnienia¹⁷. W tym sensie wprowadzenie ograniczenia kadencji wójta zapewnia zmienność władzy i zapobiega tzw. zużyciu się władzy¹⁸. To suweren decyduje, czy dany kandydat uzyska mandat na kolejną kadencję, jednocześnie przy ograniczeniu krotności sprawowania tej funkcji. Niewątpliwie zwiększa to zaangażowanie obywateli w akcie wyborczym, poprzez świadomość większego wpływu na ewentualną zmianę.

Konstytucja RP nie wyłącza możliwości ograniczenia kadencji wójta. Przedstawiciele doktryny są jednak zdania, iż „ograniczenie czynnego i biernego prawa wyborczego stanowi (...) ograniczenie zasady równości – jednej z najważniejszych, obok wolności i solidarności, zasad współczesnego konstytucjonalizmu, zadeklarowanej w art. 32 Konstytucji”¹⁹. Rozważaniom nie sprzyja fakt minimalizmu konstytucyjnego. Ta znikomość regulacji uprawnia jednak do stwierdzenia, że analizowane postanowienia kodeksu wyborczego nie są sprzeczne z Konstytucją RP.

¹⁵ Uzasadnienie do Poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. A. Sylwestrzak, *Kontrola w demokratycznym państwie prawnym*, «Studia Prawnoustrojowe» 2005, nr 5, s. 7–31.

¹⁸ Zob.: W. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992.

¹⁹ H. Izdebski, *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Fundacja Batorego, Warszawa, luty 2017, <https://www.portalsamorzadowy.pl/pliki-download/94098.html> (23.07.2020).

Ponadto nie wydaje się również właściwe stawianie znaku równości między czynnym i biernym prawem wyborczym i przez to wykorzystywanie w dyskursie przesłanek czynnego prawa, aby podważać zasadność przyjętej zmiany²⁰; także ograniczenie biernego prawa wyborczego (do dwóch kadencji) nie stanowi dyskryminacji w życiu politycznym. Byłoby to daleko idące uproszczenie. Bierne prawo wyborcze rządzi się innymi regułami niż czynne, które jest podstawowym prawem jednostki. Ograniczenie kadencyjności niewątpliwie ma sprzyjać demokratyzacji życia społecznego (i politycznego) w gminie.

Społeczne i polityczne przesłanki kadencyjności organu wykonawczego w JST

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych zakłada, że limit dwóch kadencji ma zapewnić zmienność w polityce lokalnej i usprawnić pracę wójta. Znane są przypadki pełnienia funkcji organu wykonawczego przez jedną osobę niekiedy od czasu przywrócenia samorządu terytorialnego w latach 90. XX w.²¹ aż po teraźniejszość. Był to demokratyczny wybór mieszkańców danego terenu, którzy mieli zaufanie do tej osoby i życzyli sobie dalszej współpracy. Z drugiej strony zdarzały się sytuacje wyboru między „mniejszym i większym złem”. Projektodawcy dość powierzchownie uargumentowali proponowane zmiany, traktując, że ograniczenie kadencyjności ma wykluczyć zjawiska niepożądane, przede wszystkim o charakterze korupcyjnym, czy powstawanie grup interesów. Lakończość powyższych stwierdzeń nie została poparta żadnymi przykładami, które wzmocniłyby ich argumentację. K. Składowski słusznie zauważył, iż najbardziej na ograniczeniu kadencyjności skorzystają duże

²⁰ P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r.*, Fundacja Batorego, Warszawa, styczeń 2018, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf> (23.07.2020).

²¹ Przykładem jest H. Krawczyk – wójt gminy Wręczyca Wielka od 1990 r. do 2018 r., od 21.04.1979 r. do 27.05.1990 r. pełnił funkcję Naczelnika Gminy, <http://www.wreczyca-wielka.pl/gmina/historia> (23.07.2020). Także J. Majchrowski – Prezydent Krakowa od 2002 r. do obecnie, <https://www.bip.krakow.pl/?id=96>, (23.07.2020).

partie polityczne²². Posiadają one bowiem zarówno zaplecze finansowe, jak i techniczne, i osobowe, co gwarantuje im dużo większe szanse na przeprowadzenie skutecznej kampanii wyborczej. Co do dużych aglomeracji, powyższe spostrzeżenie jest jak najbardziej trafne. W przypadku małych miejscowości, w których społeczność się zna, liczy się głównie opinia o osobie, zaś program wyborczy zaproponowany przez kandydata nie ma fundamentalnego znaczenia. Alternacja władzy (wymuszona przez przepisy prawa) umożliwia ubieganie się o stanowisko wójta nowym osobom, spoza dotychczasowych układów politycznych. Nowość zawsze przynosi zmiany, zaangażowanie, chęć urzeczywistnienia górnołotnych idei – potrzebę działania. Obserwacja poprzedników zapobiega popełnianiu błędów tychże i eliminowaniu zachowań niepożądanych. Limit kadencji zwiększa konkurencyjność, gdyż pełnienie funkcji w określony sposób przez 5 lat zaowocuje nagrodzeniem za dotychczasową pracę albo dezaprobatą i poszukiwaniem alternatywy. Ubieganie się o kolejną kadencję wyzwoli – zwłaszcza u już doświadczonych samorządowców, zastrzyk energii do intensywnej pracy i wywiązywania się z obietnic wyborczych. Większa liczba kandydatów sprzyja wzmożonej aktywności na rzecz poprawy swojego wizerunku w oczach wyborców oraz wymiany pokoleniowej urzędujących. To co istotne, urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta przestanie być traktowany jako zawód, a zacznie – jak być powinno – jako służba publiczna, dla dobra społeczności lokalnej. Mankamentem przyjętych postanowień jest uniemożliwianie wyborcom wyboru osoby, która sprawdzała się na zajmowanym stanowisku przez wiele lat i pomimo ciągłości sprawowania funkcji cieszyła się poparciem mieszkańców danego terenu.

Rozwiązania przyjęte w innych państwach

Na świecie nie istnieje jeden optymalny model wyboru organów wykonawczych JST. Kwestie te są uregulowane w aktach prawnych o różnej mocy prawnej. Coraz częściej na świecie podnoszone są postulaty zmian w sferze samorządowej na rzecz ograniczenia liczby kadencji, czy długości sprawowania funkcji władarza. Reelekcja organu wykonawczego gminy nie znajduje zastosowania głównie w Ameryce Południowej. Przykładem może być Kolumbia czy Meksyk. W Stanach Zjednoczonych kwestia ta jest różnie ujmowana, np. w Nowym Orleanie czy Atlancie

²² K. Skłodowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 3, s. 11.

obowiązuje ograniczenie kadencji do dwóch, w Warren w Ohio do pięciu, a w Waszyngtonie nie ma obostrzeń, co do liczby sprawowanych kadencji. Brak ograniczeń liczby kadencji wójta najczęściej jest spotykane w Europie w sytuacji powoływania wójta w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Ograniczenie liczby kadencji występuje m.in. we Włoszech, Portugalii, Brazylii. W większości państw najbardziej popularny jest limit dwóch kadencji. Jest to wystarczająca liczba prób na zmianę otaczającej rzeczywistości po objęciu urzędu. Innym cenzusem jest wiek kandydata, zamiast limitu kadencji, co ma miejsce np. w Niemczech.

Już na etapie opracowywania nowych regulacji prawnych samorządowcy proponowali wydłużenie okresu trwania kadencji nawet do 8 lat. Mając na uwadze cele, których osiągnięcie było możliwe dopiero dzięki wprowadzeniu limitu kadencji na urząd wójta, istotne wydłużenie okresu trwania kadencji godziłoby w sens zmian. Liczba kadencji, jak i ich długość nie została określona w Konstytucji RP. Najczęściej można spotkać się z 4-letnimi kadencjami. We Francji kadencja burmistrza trwa 6 lat, w Niemczech jest to zróżnicowane i tak np. w Berlinie, Branderburgii, Bremie, Hamburgu są to 4 lata, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie – 5 lat, a w Bawarii – 6 lat. W przypadku Stanów Zjednoczonych najczęściej można zaobserwować kadencje 3, 4 i 5 letnie. W przypadku polskich rozwiązań ustawodawca zdecydował się wydłużyć czas trwania kadencji z 4 do 5 lat; łącznie kandydat może sprawować funkcję wójta w danej gminie przez 10 lat.

Jesienne wybory samorządowe w 2018 r.

21 października 2018 r. odbyła się I tura wyborów samorządowych, w których udział wzięło 54,90% uprawnionych do głosowania. Jest to więcej niż w 2014 r. o 7,5 p.p. Być może stosunkowo liczniejsza frekwencja była spowodowana nagłośnioną pośpieszną zmianą w przepisach kodeksu wyborczego przez partię rządzącą. W wyborach na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast aż w 332 jednostkach zarejestrowano tylko jednego kandydata.

Podsumowanie

Zmiany dotyczące kadencyjności wójta, burmistrza, prezydenta miasta weszły w życie w 2018 r. Dyskredytowana w przestrzeni publicznej

instytucja ograniczenia kadencji wójta nie jest nowością w państwach współczesnych, tym bardziej nie była tematem po raz pierwszy poruszonym na polskiej scenie politycznej. Wśród przedstawicieli doktryny są rozbieżne stanowiska co do zgodności z Konstytucją RP wprowadzonych zmian. Warto zaznaczyć, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania wyborów organu wykonawczego JST. Przez część badaczy zmienione przepisy prawa zostały uznane za ograniczające bierne prawo wyborcze. Przy braku postanowień konstytucyjnych w omawianym zakresie nie sposób przychylić się do stanowiska przeciwników (z punktu widzenia prawnego) wprowadzonych zmian. Z kolei spojrzenie społeczne bardziej podaje w wątpliwość nowe regulacje. Wybory samorządowe przeprowadzone w 2018 r. uwiaryściły potęgę władzy społeczności lokalnej. Osoby dotychczas urzędujące na stanowisku wójta, burmistrza, prezydenta miasta w wielu przypadkach zostały ponownie wybrane na kolejną kadencję. Może to świadczyć o tym, że obywatele są obecni w życiu politycznym swojej JST.

Bibliografia

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Fundacja Batorego, Warszawa, luty 2017, <https://www.portalsamorzadowy.pl/pliki-download/94098.html> (23.07.2020).
- Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008.
- Kulesza W., Winczorek P., *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Składowski K., *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 3.
- Sylwestrzak A., *Kontrola w demokratycznym państwie prawnym*, «Studia Prawnoustrojowe» 2005, nr 5.
- 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 z dnia 07.12.2017 r.*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> (23.07.2020).
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r.*, Fundacja Batorego, Warszawa, styczeń 2018, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf> (23.07.2020).
- Zajadło J., *Mit zakazu retroaktywności prawa*, <https://konstytucyjny.pl/mit-zakazu-retroaktywnosci-prawa-jerzy-zajadlo/> (23.07.2020).
- Zalesny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13.